

Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar

**Working Paper**

## Zum Reformbedarf der Steuersysteme etablierter Demokratien aus der Perspektive handlungsrechtlicher Dezentralisierung

Diskussionspapier, No. 60

**Provided in Cooperation with:**

Ilmenau University of Technology, Institute of Economics

*Suggested Citation:* Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar (2010) : Zum Reformbedarf der Steuersysteme etablierter Demokratien aus der Perspektive handlungsrechtlicher Dezentralisierung, Diskussionspapier, No. 60, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Ilmenau

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32552>

**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.*

---

Diskussionspapier Nr. 60

**Zum Reformbedarf der Steuersysteme etablierter  
Demokratien aus der Perspektive handlungsrechtlicher  
Dezentralisierung**

Heike Walterscheid und Lothar Wegehenkel

April 2010\*

Institut für Volkswirtschaftslehre  
Ehrenbergstraße 29  
Ernst-Abbe-Zentrum  
D-98 684 Ilmenau  
Telefon 03677/69-4030/-4032  
Fax 03677/69-4203  
<http://www.wirtschaft.tu-ilmenau.de>

ISSN 0949-3859

---

\* Das Papier erschien erstmals als Manuskript im Mai 2008 an anderer Stelle und wurde inhaltlich unverändert 2010 als Diskussionspapier veröffentlicht. Eine im Mai 2008 erschienene Kurzfassung ist zu finden unter [http://www.ecaef.li/index.php?articleID=533&navID=418&GOTO=2&catID=418&LEVEL=&PARENTID=.](http://www.ecaef.li/index.php?articleID=533&navID=418&GOTO=2&catID=418&LEVEL=&PARENTID=)



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis.....	1
1 Einleitung.....	2
2 Die Finanzierung der Organisation des Gemeinwesens durch Steuern.....	2
3 Eigentum als Handlungsrechtsbündel.....	4
4 Die Organisation individuellen und kollektiven Eigentums in Siedlungs- räumen.....	6
5 Fraktionierung und Teilzentralisierung von Handlungsrechtsbündeln.....	8
6 Willkürliche Verteilungsspielräume und Rent Seeking.....	10
7 Einnahmen-Ausgaben-Spirale und Staatsversagen.....	12
8 Fehlende Anreize für Steuerreformen.....	14
9 Alternative Finanzierungsstrukturen.....	16
10 Reformpotential und Dilemmata.....	18
11 Fazit.....	19
Literatur.....	22

*Prof. Dr. rer. pol. habil. Lothar Wegehenkel* ist Leiter des Fachgebiets Wirtschaftstheorie der Technischen Universität Ilmenau

*Dr. rer. pol. Heike Walterscheid* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Wirtschaftstheorie der Technischen Universität Ilmenau.

## **1 Einleitung**

Etablierte Demokratien westlichen Typs, wie etwa die Demokratieform Deutschlands, zeichnen sich durch handlungsrechtliche Systemstrukturen aus, die graduell unterschiedlich große Verteilungsspielräume für politische Entscheidungsträger enthalten. Dieser Sachverhalt steht in engem Zusammenhang mit der beobachtbar fehlenden Motivation, das Steuersystem zu vereinfachen. Die hierfür ursächlichen Zusammenhänge sollen nachfolgend kurz skizziert werden.

## **2 Die Finanzierung der Organisation des Gemeinwesens durch Steuern**

Steuern als eine Form staatlicher Einnahmen zur Finanzierung der Organisation des Gemeinwesens sind allgemein definiert als „Transfers ökonomischer (...) Werte, die von den dazu aufgrund gesetzlicher Normen verpflichteten natürlichen oder juristischen Personen zugunsten des Staats oder einer anderen, von diesem mit Besteuerungsbefugnissen ausgestatteten Körperschaft bewirkt werden müssen, ohne dass sie einen Anspruch auf irgendwelche Gegenleistungen geltend machen können; (...)“ (Neumark 1977, 297) oder z. B. gemäß der Deutschen Abgabenordnung (AO) § 3 Abs. 1 als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“<sup>2</sup>

Als Bemessungsgrundlage für Steuern dient in aller Regel der Erwerb und Besitz sowie der Einsatz von Eigentum an Sach-, Boden- und Humankapital. Beispiele hierfür sind exemplarisch Mehrwertsteuer, Kfz-Steuer, Grunderwerbssteuer, Grundsteuer sowie Einkommenssteuer. Die Besteuerung erfolgt dann häufig prozentual entweder progressiv (z. B. bei der Einkommenssteuer) oder pauschal (z. B. Mehrwertsteuer). Pauschale Einheitssteuerbeträge (Einheitssteuerpreise) wie sie bei der Kopfsteuer (Poll Tax in England; Personalsteuer in der Schweiz) vorkommen, sind weniger verbreitet.

---

<sup>2</sup> Stand Deutsche Abgabenordnung (AO) 2008.

Überwiegend aus dem wenig differenzierten Verständnis heraus, dass bestimmte Güter, so z. B. die meisten Infrastrukturleistungen als Güter des Gemeinwesens, aufgrund ihrer Merkmale als öffentliche Güter nicht über Märkte bereitgestellt werden können, rechtfertigt der Staat bzw. seine politischen Repräsentanten deren Bereitstellung durch den Staat. Die dafür erforderliche Finanzierung folgt dann dem Muster einer hoheitlich durch den Staat festgelegten Besteuerungsstruktur. Dieser Besteuerungsstruktur folgend werden dann Steuerbeträge eingenommen und gegebenenfalls umverteilt. Produzierte staatliche Leistungen gehen gemeinsam mit privatwirtschaftlichen Leistungen in das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein. Anhand der Staatsquote<sup>3</sup> wird dann abgelesen, wie hoch der Anteil des Staates an der gesamten „Wirtschaftsleistung“ eines Landes ist. In Deutschland lag die Staatsquote im Jahr 2007 beispielsweise bei 43,8 Prozent<sup>4</sup> und liegt somit im internationalen Durchschnitt. Allerdings ist die Staatsquote allein kein hinreichender Indikator für Staatsaktivitäten, die auf die Wirtschaftsleistung Einfluss nehmen. So fehlen beispielsweise jene Wirkungen, die aus der jeweiligen Qualität der gesellschaftlichen Handlungsrechtsstruktur auf die Wirtschaftsleistung resultieren.

Bei einer Staatsquote, die annähernd die Hälfte der gesamten Wirtschaftsleistung beträgt, ist die Frage berechtigt, ob all jene Güter, die vom Staat über Umverteilungsmechanismen finanziert und bereitgestellt werden, nicht doch einer marktlichen Koordinierung zugänglich sind und dann möglicherweise alternativ zu der bisherigen Besteuerungssystematik finanziert werden könnten. Dies gilt insbesondere für öffentliche Güter<sup>5</sup>, die das Merkmal der Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit tragen und die nachfolgend Gegenstand der Betrachtung sind. Doch im Vorfeld ist zunächst eine differenzierte Sichtweise auf die Anatomie des Eigentums hilfreich, da die Möglichkeiten der Finanzierung von Gütern des Gemeinwesens - wie noch gezeigt wird - von der gesellschaftlichen Handlungsrechtsstruktur abhängt.

---

<sup>3</sup>„Die Staatsquote zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung auf. Die Quote besteht in dem Verhältnis von Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Eine Quote von 50 Prozent bedeutet, dass die Hälfte der Wirtschaftsleistung durch die Hände des Staates fließt, z. B. für Personal, Investitionen, Militär, aber auch für Subventionen und Sozialleistungen.“ BMF (2008). Somit entspricht diese Definition einer Staatsquote im weiteren Sinne. Hierzu siehe auch grundlegend Brümmerhoff (2007, 31 ff.).

<sup>4</sup> BMF (2007).

<sup>5</sup> Demeritorische sowie meritorische Güter werden in diesem Papier ausdrücklich nicht betrachtet.

### **3 Eigentum als Handlungsrechtsbündel**

Hinter dem Begriff des Eigentums steht aus ökonomischer Perspektive ein komplexes Regel- und Handlungsrechtsgeflecht, das sich formal im Rechtssystem eines Gesellschaftssystems verankert. Ohne eine präzise Spezifizierung und personelle Zuordnung wohldefinierter Handlungsrechte (Wegehenkel 1980), die von universellen Handlungsverboten (Hayek 1971) in sanktionierender Weise flankiert werden, kann keine effiziente dezentrale marktliche Koordination knapper Ressourcen und Güter ablaufen. Denn Handlungsrechte ermöglichen im Zuge gesellschaftlicher Interaktionen zum Zwecke des Austausches knapper Ressourcen und Güter die Abgrenzung von Mein und Dein im Sinne des Eigentums. Idealerweise entstehen wohldefinierte Handlungsrechte aus der gesellschaftlichen Konfliktbewältigung, die im Zuge des Übergangs von freien zu knappen Ressourcen und Gütern dichtebedingt entstehen (Demsetz 1967). Handlungsräume jener Handlungen, die sich auf eine knappe Ressource oder ein knappes Gut beziehen, weisen also konfliktbehaftete Schnittmengen auf.

Konflikte sind Ausdruck negativer technologischer externer Effekte als fremdbestimmte Argumente in der Produktions- und/oder Nutzenfunktion der Wirtschaftssubjekte (Buchanan/Stubblebine 1962). In diesem Fall ist der Weg in Richtung Effizienz versperrt. Negative technologische externe Effekte sind gleichzeitig Ausdruck einer fehlerhaften Abgrenzung von Mein und Dein, was auf Mängel in der Regel- und Handlungsrechtsstruktur eines Gesellschaftssystems hinweist. Werden diese Mängel durch geeignete Ergänzungen im Rechtssystem beseitigt, ist der technologische externe Effekt internalisiert. Die den Konflikt auslösende Knappheit kann durch internalisierende Handlungsrechte nunmehr im marktlichen Knappheitspreis berücksichtigt werden. Es ist Eigentum entstanden.

Eigentum ist mit Bezug auf die vorangegangenen Ausführungen genaugenommen eine Kombination aus einer knappen Handlungsrechtsbasis, z. B. einer Sache, Boden oder dem Menschen selbst, und den eigentlichen Handlungsrechten (Commons 1931 und 1934) an dieser Basis. Das zu einem bestimmten historischen Moment in der Gesellschaft spezifizierte und personell zugeordnete Gesamtset aller wohldefinierten Handlungsrechte an einer knappen Basis (Güter und Ressourcen) steht nach Spezifizierung und personeller Zuordnung dann unter

der angepasst exklusiven Steuerungskontrolle der jeweiligen Figur des Eigentümers. Es besteht angepasst exklusives Eigentum.

Der Wert des Eigentums, welches auf Märkten idealerweise zu solchen Preisen getauscht wird, die die tatsächliche Knappheit anzeigen, wird folglich durch die Handlungsrechtsbasis sowie den Umfang und die Qualität der Handlungsrechte an dieser Basis bestimmt. So ist die Zahlungsbereitschaft für ein Grundstück vergleichsweise höher, wenn nicht nur Obstanbau, sondern auch der Hausbau möglich ist.

Eigentum kann in Form von Individualeigentum als privates Gut und in Form von Kollektiveigentum als öffentliches Gut (Samuelson 1954) auftreten. Individualeigentum kann von einem oder mehreren Wirtschaftssubjekten kontrolliert und genutzt werden, weist jedoch in jedem Fall die Merkmale der Rivalität und Ausschließbarkeit auf. Kollektiveigentum hingegen kann nur gemeinschaftlich kontrolliert und genutzt werden. Es liegen die Merkmale der Nicht-Rivalität und der Nicht-Ausschließbarkeit vor. Genaugenommen treten in der Realität jedoch Mischformen beider Güter auf, deren Gewichte allerdings unterschiedlich sein können.

So ist an einem Pilz (privates Gut) das Wissen über die Ungiftigkeit (öffentliches Gut) entscheidend für die Nutzenstiftung. Gleiches gilt für die Bereitstellung von Wissen (öffentliches Gut) und die dafür erforderlichen technischen Träger wie z. B. Papier oder CD's (privates Gut). In solchen Fällen werden Handlungsrechte im Bündel getauscht, nicht jedoch zwingend entsprechend ihrer Knappheit auch bewertet. Dies kann erst erfolgen, wenn die Bündelung auf der Grundlage internalisierender Handlungsrechte abläuft, also Wirtschaftssubjekte jeweils alle internalisierenden Handlungsrechte an einer knappen Ressource oder einem knappen Gut im Bündel auf sich vereinen und somit frei von effizienzrelevanten Fremdbestimmungen sind.

Dieser Sachverhalt hat eine wesentliche Bedeutung für die Frage der Organisation des Gemeinwesens im Sinne der Bereitstellung von Infrastrukturmerkmalen sowie deren Finanzierungsmöglichkeiten.

## 4 Die Organisation individuellen und kollektiven Eigentums in Siedlungsräumen

Zunächst sei angenommen, dass Wirtschaftssubjekte mit individuellem Bodeneigentum in einem Siedlungsraum idealerweise ein angepasst exklusives Bündel individueller Handlungsrechte halten. Dies sei aus der Internalisierung technologischer externer Effekte entstanden.<sup>6</sup> Des Weiteren sei angenommen, benannte Siedlungsräume sollen um Infrastrukturmerkmale ergänzt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich unter handlungsrechtlichen Aspekten dann die Frage, welche Wirtschaftssubjekte die Steuerungskontrolle über das Infrastrukturmerkmal im Sinne von Eigentum erhalten sollten. Mit Bezug auf Abschnitt 3 wäre also zu klären, wer von einem technologischen externen Effekt betroffen ist und aus diesen Gründen potentiell bei der personellen Zuordnung internalisierender Handlungsrechte berücksichtigt und demnach ebenso zur Finanzierung des Infrastrukturmerkmals herangezogen werden müsste.

Infrastrukturmerkmale wirken in ihrer Eigenschaft als (knappe) öffentliche Güter auf den Wert des individuellen Bodeneigentums. Zum einen lösen Infrastrukturmerkmale Wertveränderungen am individuellen Bodeneigentum aus, die sich im Zeitverlauf u. a. in den jeweiligen Preisen für Bodeneigentum negativ oder positiv widerspiegeln werden. Jenen Veränderungen der Qualitätsmerkmale von Infrastruktur werden sich Bodeneigentümer aufgrund ihrer Immobilität kurzfristig nicht durch Migration entziehen können. Zum anderen könnten zunächst jene Wirtschaftssubjekte, die diese Infrastrukturmerkmale nutzen wollen, ohne ein entsprechendes handlungsrechtliches Arrangement nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden.<sup>7</sup> Dieser beschriebene Sachverhalt der potentiell fremdbestimmten Wechselwirkung zwischen individuellem Bodeneigentum und Infrastrukturmerkmalen erfordert in der logischen Konsequenz zu Abschnitt 3 zwei Schritte: Zum ersten die Spezifizierung solcher Handlungsrechte, die potentiell

---

<sup>6</sup>Zu diesen Zusammenhängen siehe grundlegend Wegehenkel (1991 und 1992) sowie Walterscheid (2004) und Wegehenkel/Walterscheid (2008).

<sup>7</sup>In diesem Kontext wird in einigen Lehrbüchern angeführt, dass aufgrund der Tatsache, dass sich Wirtschaftssubjekte bei Nicht-Rivalität in der Nutzung nicht wechselseitig behindern und zudem zusätzliche Nutzer - ist das öffentliche Gut einmal bereitgestellt - bei Grenzkosten in Höhe von 0 kostenlos zugelassen werden können. Daraus wird geschlossen, dass der Ausschluss durch Zahlung eines Preises zu Ineffizienzen führe. Es ist jedoch seit dem Lindahl-Modell (Lindahl 1919) bekannt, dass gerade die Abschöpfung aller positiven Zahlungsbereitschaften für ein öffentliches Gut zu einer effizienten Bereitstellung des öffentlichen Gutes führt.

Eigentum an einem Infrastrukturmerkmal begründen. Zum zweiten die Zuordnung dieses Eigentums respektive der Handlungsrechte am Infrastrukturmerkmal auf Eigentümer von Boden.

Die Produktion und Bereitstellung von Infrastrukturmerkmalen muss als die Bereitstellung eines (knappen) öffentlichen Gutes verstanden werden, an welchem aus Gründen der Effizienz die Spezifizierung und personelle Zuordnung kollektiver Handlungsrechte in internalisierender Weise erfolgen muss. Mit Bezug auf die Ausführungen in Abschnitt 3 könnten kollektive Handlungsrechte an einem Infrastrukturmerkmal jenen Eigentümern des Individualeigentums Boden zugeordnet werden, deren Individualeigentum vom Infrastrukturmerkmal betroffen ist. Diese als dezentralisierende Internalisierung bezeichnete Richtung der Bündelung von kollektiven mit individuellen Handlungsrechten führt dazu, dass das öffentliche Gut als kollektives Eigentum eine zusätzliche Qualitätskomponente des individuellen Bodeneigentums darstellen würde. Im Verbund mit individuellem Bodeneigentum entsteht somit ein ausschließbar öffentliches Gut, was für die Gruppe der Eigentümer von Boden den Charakter eines Clubgutes trüge (Buchanan 1965): es bestünde Steuerungskontrolle durch die Gruppe der Bodeneigentümer respektive Ausschließbarkeit gegenüber Dritten, die nicht Eigentümer individuellen Bodeneigentums in einer Siedlung wären, und es herrschte keine spürbare Rivalität in der Nutzung der Infrastrukturmerkmale, wenn die Clubgröße optimal wäre. Dieser Raum soll als internalisierender Nutzungszusammenhang bezeichnet werden.

Die Gruppe der Wirtschaftssubjekte mit individuellem Bodeneigentum würde des Weiteren im Zuge von Gruppenabstimmungsprozessen selbstbestimmt (souverän) über die Finanzierung und Nutzung von Infrastrukturmerkmalen entscheiden. Im Zuge des jeweiligen Opportunitätskostenkalküls kann dann auch eine temporäre, vertragsbasierte Delegation auf Dritte (z. B. Betreiber) vorgenommen werden<sup>8</sup>. Jede Entscheidung über die Qualität und Umfang der Nutzung des Infrastrukturmerkmals wäre dann mit der Antizipation der Handlungsfolgen in Richtung Effizienz verbunden. Die Qualität der Infrastrukturmerkmale entspräche jeweils den Präferenzen der individuellen

---

<sup>8</sup> Hierzu siehe z. B. die Beschreibungen der dezentralen Organisation von Räumen in den USA bei Stringham (2006). Allerdings handelt es sich nicht um eine konsequent dezentralisierte Handlungsrechtsstruktur gemäß dezentralisierender Internalisierung.

Bodeneigentümer und schließe sich in der Bewertung individuellen Bodeneigentums nieder. Bodeneigentümer mit abweichenden Präferenzen können aufgrund der entstehenden Vielfalt internalisierender Nutzungszusammenhänge in andere Räume migrieren. Wirtschaftssubjekte ohne Bodeneigentum können über monetäre Stimmzettel zur Wettbewerbsfähigkeit der Nutzungszusammenhänge beitragen.<sup>9</sup>

Bodeneigentümer in dezentralen Wirtschaftsräumen würden also auch bei temporärer Delegation an politische oder andere Agenten, die im Szenario dezentralisierender Internalisierung vertragsbasierte Dienstleister wären, dauerhaft im Besitz der Steuerungskontrolle über individuelles und kollektives Eigentum bleiben. Von wesentlicher Bedeutung für die dauerhafte Systempflege eines dezentralisiert internalisierten Wirtschaftsraums in Richtung Effizienz ist jedoch die rechtliche Absicherung einer konsequent internalisierenden Bündelung jener kollektiven und individuellen Handlungsrechte, sodass eine Trennung von kollektiven und individuellen Handlungsrechten in Form der personellen Zuordnung in die Hände unterschiedlicher Wirtschaftssubjekte verhindert wird.

Eine solche handlungsrechtliche Struktur ist dann dezentralisiert auf die jeweiligen Problemstellungen, die ein Gesellschaftssystem zu lösen hat. Auf ihr aufbauend kann ein Gesellschaftssystem dann erforderliche dezentralisierte Vielfalt entwickeln, die im evolutionären Wettbewerb miteinander die Überlebensfähigkeit des Systems stärkt.

Dieser Zusammenhang beschreibt einen dezentralisiert internalisierten Wirtschaftsraum. Es liegt nahe, dass die Finanzierung von Infrastrukturmerkmalen bei dezentralisierender Internalisierung - in Übereinstimmung mit der handlungsrechtlichen Struktur - durch die individuellen Bodeneigentümer erfolgen muss.

## **5 Fraktionierung und Teilzentralisierung von Handlungsrechtsbündeln**

Erfährt die handlungsrechtliche Struktur dezentralisiert internalisierter Wirtschaftsräume einen Bruch - wird also das Bündel aus Handlungsrechten an individuellem Bodeneigentum und Eigentum an dem kollektiven

---

<sup>9</sup> Hier handelt es sich dann um Migrationsprozesse im Sinne des „voting with the feet“ (Tiebout 1956).

Infrastrukturmerkmal durchtrennt und unterschiedlichen Wirtschaftssubjekten personell zugeordnet, so wird dieser Sachverhalt als Fraktionierung bezeichnet (Wegehenkel 1992; Walterscheid 2004). Fraktionierung führt zu Ineffizienzen, wenn die Folgen des Handelns, die Handlungen, die Bezugsgröße der Handlungen sowie die Handelnden selbst irreversibel gespalten („entbündelt“) werden. Internalisierende Handlungsrechte liegen also nicht mehr in der Hand eines Wirtschaftssubjektes. Es können somit Fremdbestimmungen auftreten und die Entstehung angepasst exklusiven Eigentums verhindern.

Unter verschiedenen Ausprägungen der Fraktionierung (Walterscheid 2004, 150 ff.) gibt es eine Ausprägung, die in Gesellschaftssystemen per se durch das Rechtssystem vorgegeben sein kann und das Phänomen der Teilzentralisierung rechtssystembedingt überlagert (Wegehenkel/Walterscheid 2008, 230 ff.). So übernehmen in allen westlichen Demokratien gewählte politische Repräsentanten qua Verfassung weitgehend die Organisation des Gemeinwesens und verfügen somit repräsentativ über solch kollektives Eigentum, das bei konsequenter Dezentralisierung dezentral der Verfügungsgewalt solcher Wirtschaftssubjekte mit individuellem Bodeneigentum zugeordnet sein müsste. In jenem Fall, in dem die Anzahl politisch repräsentierter Wirtschaftssubjekte über die Größe eines internalisierenden Nutzungszusammenhangs hinaus geht, besteht Teilzentralisierung. Diese begründet sich allein in der zu großen Anzahl von Wirtschaftssubjekten, die im Zuge der politischen Repräsentanz in den Internalisierungsprozess einbezogen würden und Fremdbestimmungen auf Wirtschaftssubjekte im eigentlich kleiner zu wählenden, internalisierenden Nutzungszusammenhang auslöst. Zu viele Wirtschaftssubjekte hätten in dieser Konstellation die Steuerungskontrolle über kollektive Handlungsrechte.

Werden politische Repräsentanten zusätzlich rechtssystembedingt beauftragt, die Steuerungskontrolle über kollektive Handlungsrechte auszuüben, werden internalisierende Handlungsrechtsbündel zu staatlich-kollektivem Eigentum mit entsprechenden staatlich-kollektiven Handlungsrechten. Dies kann sich sowohl auf Eigentumsgrößen mit den Merkmalen privater Güter (Boden als Eigentum einzelner oder mehrere Wirtschaftssubjekte) als auch mit den Merkmalen öffentlicher Güter (Infrastruktur) beziehen. In diesem Fall liegt zusätzlich zur Teilzentralisierung Fraktionierung vor, die politischen Repräsentanten nunmehr die

Möglichkeit einräumt, Nutzungsrechte an staatlich-kollektivem Eigentum temporär zu vergeben.

Hieraus folgt ein in Gesellschaftssystemen graduell unterschiedlich starker Verlust an Kontroll- und Durchsetzungsrechten gegenüber gewählten politischen Repräsentanten bezüglich der Entscheidung über die Organisation sowie Finanzierung des Gemeinwesens. Lediglich im Zuge politischer Wahlen kann eine, häufig äußerst begrenzte Sanktionierung politischer Inhalte und Verfahren erfolgen (Walterscheid 2004, 165 ff.).

## **6 Willkürliche Verteilungsspielräume und Rent Seeking**

Der handlungsrechtliche Tatbestand der Fraktionierung und Teilzentralisierung befördert den Umstand, dass gewählte politische Repräsentanten im Zuge des politischen Wettbewerbs im Politiksystem Eigenrationalitäten entwickeln, die primär auf die Maximierung von Stimmen abzielen und dem Erhalt politischer Macht dienen (Downs 1968). Die Steuerungskontrolle über wertvolle Handlungsrechte an staatlich-kollektivem Eigentum wird durch verfassungsbedingte Teilzentralisierung und Fraktionierung auf politische Repräsentanten zugeordnet und generiert somit willkürliche Verteilungsspielräume im politischen Wettbewerb (Wegehenkel/Walterscheid 2008).

Politische Repräsentanten können bei weitreichenden verfassungsrechtlichen Befugnissen Gesetze erlassen sowie auch verändern und somit Einfluss auf den Umfang, die Qualität und die personelle Zuordnung von Handlungsrechten nehmen, die aus Gründen der Effizienz eigentlich dezentralisierend zu spezifizieren und personell zuzuordnen wären. Mit Bezug auf das oben beschriebene Zusammenwirken individuellen und kollektiven Eigentums (Bodeneigentum und Infrastrukturmerkmale) erfolgt nunmehr der Einfluss auf die Qualität individueller Handlungsrechte indirekt durch die fraktionierte personelle Zuordnung des Bündels nunmehr staatlich-kollektiver Handlungsrechte. Da die Finanzierung in Analogie zur handlungsrechtlichen Struktur der Fraktionierung und Teilzentralisierung weitgehend und rechtssystembedingt zentralisiert unter der Steuerungskontrolle politische Repräsentanten erfolgt, besteht weiteres Potential der Einflussnahme auf den Wert individueller Handlungsrechte durch die Steuergesetzgebung.

Aus dem Sachverhalt der Steuerungskontrolle politischer Repräsentanten über staatlich-kollektive Handlungsrechte als auch deren Finanzierung eröffnen sich willkürliche Verteilungsspielräume, die für den Erhalt und das Streben nach politischer Macht eingesetzt werden können.

Staatlich-kollektive Handlungsrechte unter der Kontrolle politischer Repräsentanten beziehen sich auf unterschiedlich große politische Räume (in Deutschland z. B. Kommunen, Länder oder Bund) und umfassen Infrastrukturmerkmale wie Landesverteidigung, Sozialsystem, Steuersystem, Rechtssicherheit usw. Folglich werden durch Veränderungen des Bündels staatlich-kollektiver Handlungsrechte individuelle Eigentumsgrößen wie Sach-, Boden- oder Humankapital auf- oder abgewertet. Als Beispiele können exemplarisch Abschreibungsmodi in den Steuergesetzen, Bebauungssatzungen der Kommunen und Städte oder Regulierungen im Arbeitsmarkt wie Green Cards in der IT-Branche angeführt werden.

Das Streben nach politischer Macht trifft in etablierten westlichen Demokratien auf das Streben politischer Einflussnahme durch Interessengruppen, die aus der Existenz des willkürlichen Verteilungsspielraums Verteilungsvorteile zu ziehen versuchen. Interessengruppen haben dann einen Anreiz, politische Repräsentanten zur Klientelpolitik zu motivieren. Politische Repräsentanten können mittels geschickter Gestaltung des Verteilungsspielraums Wählerstimmen auf sich vereinen und somit politische Macht erhalten oder erlangen.

Diese im Zuge der Rent Seeking Theorie beschriebenen Aktivitäten (Buchanan/Tollison/Tullock 1980) entziehen jedoch zum einen produktiven Prozessen knappe Produktionsfaktoren und erzeugen allein daraus gesamtgesellschaftlich Ineffizienz. Zum anderen nehmen politische Repräsentanten zum Zwecke der Stimmenmaximierung in diskriminierender Weise mit steigender Tendenz Einfluss auf die Verteilung staatlich-kollektiver Handlungsrechte und ihrer anschließenden Nutzung, wodurch weitere Ineffizienzen erzeugt werden. Diese bestehen in der Verzerrung von Knappheitspreisen durch Subventionen, die aus der Umverteilung von Steuergeldern resultieren, oder aus der Begrenzung von Freiheitsgraden marktlicher Wettbewerber zum Schutze etablierter Anbieter. Aus derart entstandenen

Privilegien können Pfadabhängigkeiten entstehen, die zu einer Zementierung des Zustandes der Fraktionierung und Teilzentralisierung führen können.

## **7 Einnahmen-Ausgaben-Spirale und Staatsversagen**

Im handlungsrechtlichen Zustand der Fraktionierung und Teilzentralisierung stehen politische Repräsentanten im politischen Wettbewerb mit anderen politischen Repräsentanten unter dem Druck, diesen Verteilungsspielraum zu nutzen und ihre verschiedenen Wählergruppen zu bedienen. Politische Repräsentanten haben aus dieser Sicht Anreize, ihren Verteilungsspielraum weiter auszudehnen, wobei dies in verschiedene Richtungen erfolgen kann. So können politische Repräsentanten anlässlich technologischer externer Effekte bei Fraktionierung den Grad der Teilzentralisierung ausdehnen. Die hierdurch erreichte Kontrolle zusätzlicher Handlungsrechte ermöglicht entweder die Vergabe von Privilegien oder aber zusätzliche Einnahmen aus der Zuteilung entgeltlicher Nutzungsrechte, wodurch in der Folge finanzieller Verteilungsspielraum eröffnet wird. Fraktionierung und Teilzentralisierung lässt überdies Spielraum für staatliche Produktionsaktivitäten, die an sich mit Bezug auf Abschnitt 3 und die Feststellung der Option der Ausschließbarkeit öffentlicher Güter durchaus privatwirtschaftlich erfolgen könnte (hierbei handelt es sich im Ansatz um „realen“ Verteilungsspielraum). Politische Repräsentanten kontrollieren also Koordinierungs- und Produktionsaufgaben, die auch marktlich dezentral geleistet werden können. Nun leidet die Qualität derartiger staatlicher Bereitstellung unter nicht behebbaren Mängeln. Staatliche Aktivitäten setzen nämlich grundsätzlich den Aufbau hinreichend umfassender Bürokratien voraus. Bürokratien sind aber außerstande, ökonomisch effizient zu arbeiten. Dieser Sachverhalt ist innerhalb der ökonomischen Theorie der Bürokratie hinreichend deutlich geworden (Niskanen 1971). Die bereits beschriebene systemimmanente Neigung politischer Repräsentanten, ihren Verteilungsspielraum auszuweiten, führt zu zusätzlichem Bürokratiebedarf, wodurch sich weiterer Ineffizienzspielraum eröffnet.

Sieht die Verfassung keinerlei Begrenzungen vor, so können politischen Repräsentanten ihren finanziellen Verteilungsspielraum auch über die Erhöhung der Steuereinnahmen steigern (dieser Verteilungsspielraum bezieht sich dann auf rein finanzielle Mittel). Dabei kann die Verteilung der finanziellen Mittel auf

unterschiedliche Weise bewerkstelligt werden. Verbreitete Verteilungstechniken stellen die Vergabe von Subventionen und die Gewährung von Steuerprivilegien dar. Beide Varianten führen aber dazu, dass die Steuerlast der nicht begünstigten Wählergruppen steigen muss, wenn die Höhe des Steueraufkommens gleich bleibt oder gar steigt. Dabei rekrutieren sich die nicht begünstigten Wählergruppen aus den Verlierern des Wettbewerbs um politische Einflussnahme. In den letzten Jahrzehnten haben sich in dieser Hinsicht die Gruppen der höher besoldeten abhängig Beschäftigten und der kleineren mittelständischen Unternehmer als chronische Verlierer gezeigt (Mittelstandsportal 2006; Lange 2005; o. V. 2008). Darüber hinaus kann Klientelpolitik im Bereich der Sozialsysteme, insbesondere im Umgang mit legaler Erwerbslosigkeit zu einer Veränderung der Anreizsysteme führen. Gesellschaftlich produktive Humankapitalakkumulation, die in Märkten entlohnt wird, könnte auf der Grundlage individueller Rationalkalküle eine solche Humankapitalakkumulation, die auf das Maximieren staatlicher Transfers fokussiert und auf eine Entlohnung des Humankapitals in sozialen Netzwerken abzielt, substituiert werden.

Nun sind jene Gruppen der Steuerzahler als Geberklientel eines Gesellschaftssystems ohne sehr negative Konsequenzen für das soziale Gesamtsystem nicht grenzenlos belastbar. Gesellschaftliche Gruppen wie z. B. „Akademiker“ können in andere Gesellschaftssysteme migrieren (z. B. Ärzte) und mittelständische Unternehmen Insolvenz anmelden und/oder Bestandteile von Integrationsschüben werden.<sup>10</sup> Als Umweg um diese Finanzierungsbarriere bietet sich das Instrument der Staatsverschuldung an, das kurzfristig den politischen Repräsentanten Finanzierungsmöglichkeiten über das Steueraufkommen hinaus eröffnet und in den letzten Jahrzehnten insbesondere in der Bundesrepublik mit Verweis auf das Wachstumspostulat reichhaltig eingesetzt wurde. Nun erreicht aber auch diese Variante der Finanzierung staatlicher Aktivitäten langfristig ihre Grenzen, da u. a. der Schuldendienst mit zunehmendem Umfang zu einem Problem wird, das das soziale Gesamtsystem in seiner Existenz bedroht.

Ist erkennbar, dass die Qualität der staatlich bereitgestellten Leistungen trotz gleichbleibendem oder sogar steigendem Steueraufkommen sinkt, und könnten staatliche Leistungen auf Märkten effizient bereitgestellt werden, so liegt

---

<sup>10</sup> Solche Veränderungen gehen jedoch einher mit einer Verringerung an Vielfalt im betreffenden Gesellschaftssystem.

Staatsversagen bzw. Politikversagen vor (Brümmerhoff 2007, 206 ff.). In einigen Ländern Europas, so z. B. in Deutschland, kann beobachtet werden, dass mit zunehmender Tendenz die verfügbaren finanziellen Mittel des Staates durch Steuereinnahmen für Zinslasten aus der Staatsverschuldung verwendet werden müssen. Mitunter tragen veraltete Sozialsysteme einen großen Anteil an der Staatsverschuldung und den Verharrungstendenzen in bestehenden Steuersystemen. Nachhaltige Reformen, die insbesondere an den Mängeln in der handlungsrechtlichen Struktur des Gesellschaftssystems in Richtung dezentralisierender Internalisierung ansetzen, unterbleiben jedoch.

Vielmehr setzen in den letzten Jahren insbesondere in den sozialen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland, so z. B. dem Pflegebereich oder der Jugendbetreuung, politische Repräsentanten auf die Bildung der als Sozialkapital bezeichneten Größe als Ausdruck der Stärkung der Zivilgesellschaft (Köhler 2005). Bürgerstiftungen und ehrenamtliches Engagement als Aktivitäten der Akkumulation von Sozialkapital werden gefördert. Der „Staat“ zieht sich also aus wesentlichen Teilen seines ursprünglichen, selbst gewählten Verantwortungsbereichs zurück und dezentralisiert organisatorisch die Aufgaben auf den Bürger als Steuerzahler, ohne jedoch gleichzeitig die allgemeinen Steuerbelastungen proportional abzusenken. Der Steuerzahler erhält im Gegenzug für sein ehrenamtliches Engagement eine Steuervergünstigung in Form eines Freibetrages (§ 3 Nr. 26a EStG), der in seiner Steuerwirkung weitgehend unter den Kosten, die der Staat „einspart“, liegen. Auch dieser Sachverhalt ist Ausdruck von Staatsversagen. Denn genaugenommen zeigt dieser Sachverhalt an, dass Steuereinnahmen zunehmend weniger zu Umverteilungszwecken zur Verfügung stehen, sondern vielmehr für Schuldendienste benötigt werden. Unter dem Deckmantel der Tugend der bürgerlichen Eigenverantwortung wird dann der Versuch unternommen, die sinkende Qualität staatlich bereitgestellter Infrastrukturmerkmale zu überspielen.

## **8 Fehlende Anreize für Steuerreformen**

Sollen in diesem Kontext etwa Reformen in Richtung transparenter und allgemeiner Regelhaftigkeit des Steuersystems vorgenommen werden, so ginge dies einher mit einer deutlichen Einschränkung des willkürlichen

Verteilungsspielraums politischer Repräsentanten zur Bedienung ihrer Wähler. Aus diesem Grunde ist mit deutlichem politischem Widerstand zu rechnen. Als prominentes Beispiel kann etwa das Schicksal der Steuerreformvorschläge von Paul Kirchhoff (Kirchhoff et al 2001) im Zuge der Deutschen Bundestagswahl im Jahre 2005 angeführt werden. In der potentiellen Beschränkung des existierenden Verteilungsspielraums sind auch die Gründe dafür zu suchen, dass junge Demokratien weniger Probleme haben, Reformvorschläge wie eine relativ gering progressive Besteuerung mittels einer Flat Tax (Hall/Rabushka 2007) umzusetzen. Aufgrund der historischen Umbrüche in der Handlungsrechtsstruktur dieser Länder wurde der Verteilungsspielraum entweder noch nicht ausgelotet und deswegen auch nicht genutzt oder bewusst erkannt und nicht genutzt. Pfadabhängigkeiten konnten also noch nicht entstehen.

Hohe Steuersätze und damit verbundene hohe Steueraufkommen bei gleichzeitig gegebenen Verteilungsspielräumen konditionieren hingegen das Verteilungsverhalten politischer Repräsentanten. Das Ausmaß des Verteilungsverhaltens wird hierbei nicht nur durch die in der Verfassung angelegten Verteilungsspielräume durch Fraktionierung und Teilzentralisierung vorgegeben (so exemplarisch für Deutschland z. B. Art. 72 und 73 GG<sup>11</sup>), sondern auch durch die in der Verfassung angelegten oder nicht angelegten Sanktionsmechanismen gegenüber politischen Repräsentanten (bspw. in Deutschland Art. 38 GG). Neben der Ausgestaltung des Wahlrechts gehören hierzu auch Sanktionspotenziale z. B. durch die Verfassungsgerichtsbarkeit. Hier zeigen sich z. B. in der Deutschen Verfassung respektive dem Grundgesetz Lücken, die verfassungsrechtliche Verstöße des Steuerrechts gegen Vorgaben der Verfassung (Kirchhoff 2005, 22 - 35) überhaupt möglich machen. Nur über den Weg der Klage und dann dennoch mit einer gewissen Beliebigkeit durch den Gesetzgeber respektive politische Repräsentanten könnte dieser Tatbestand beseitigt werden.

---

<sup>11</sup> Stand Deutsches Grundgesetz (GG) 2008.

## 9 Alternative Finanzierungsstrukturen

Mit Blick auf die handlungsrechtliche Struktur bei dezentralisierender Internalisierung wären jedoch im Rahmen eines Wettbewerbs unterschiedlicher Wirtschaftsräume durchaus alternative Finanzierungsstrukturen vorstellbar.

So wäre denkbar, dass eine Vielzahl verschiedener dezentraler Finanzierungssysteme, wie näherungsweise in der Schweiz praktiziert, im Wettbewerb um jeweils beste Lösungen zur finanziellen Absicherung dezentraler Organisationen des Gemeinwesens zueinander stehen (EFD 2008).

Die derzeit zu beobachtende, ungleiche relative Inanspruchnahme Zahlungspflichtiger durch Doppel- oder Mehrfachbelastung könnte - eine Handlungsrechtsstruktur dezentralisierender Internalisierung unterstellt - behoben werden, indem durch den Einsatz intelligenter Technologie dezentral eine nutzungintensitätsorientierte Inanspruchnahme des Gemeinwesens ermittelt würde. Diese wäre Grundlage für entsprechend dezentrale Nutzungsentgelte in den jeweiligen dezentralen Räumen und würde somit Steuererhebungen für diesen Teil ehemals staatlicher Leistungen überflüssig machen.

Im Zuge dieses gerechteren, da marktorientierten, Entgelts für die tatsächliche Inanspruchnahme von Gütern des Gemeinwesens würde den Präferenzen der Nutzer differenzierter entsprochen. Zudem kann hierbei dann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es sich bei vielen Leistungen, die der Staat bereitstellt, mit Bezug auf Abschnitt 3 um ausschließbar öffentliche Güter handelt. Ausschließbar öffentliche Güter sind marktfähige Güter. Somit kann bereits über die marktliche Bewertung von Boden und Immobilien indirekt eine Bewertung von Infrastrukturmerkmalen erfolgen.<sup>12</sup> In einer handlungsrechtlichen Struktur gemäß der dezentralisierenden Internalisierung (Wegehenkel 1991 und 1992; Walterscheid 2004; Wegehenkel/Walterscheid 2008), in der ausschließlich die Bodenbesitzer die Zahlungsbeträge für Infrastrukturmerkmale tragen, beinhalten die marktlichen Bewertungen im Zuge des Tausches von Boden dann - neben den

---

<sup>12</sup> Den investiven Teil und der Teil der Kosten für den Erhalt des Infrastrukturmerkmals tragen also die Bodeneigentümer. So könnte die laufende Instandhaltung durch den Haushalt des internalisierenden Nutzungszusammenhangs getragen werden. Übersteigen die Erlöse aus der Vergabe von Nutzungsrechten die laufenden Kosten, so realisiert der Nutzungszusammenhang Gewinne aus dem Gemeinwesen, die ausgeschüttet oder thesauriert werden können.

Einnahmen aus der Überlassung zur entgeltlichen Nutzung - entsprechende Rückläufe aus anteiligen Investitionen in Infrastrukturmerkmale.

Eine verbleibende Finanzierungslücke bei der Finanzierung tatsächlicher öffentlicher Güter könnte die Erhebung einer Reststeuerlast, die dann nur noch der Finanzierung solcher Infrastrukturmerkmale diene, die sich über das gesamte relevante Gesellschaftssystem erstrecken (z. B. Landesverteidigung), rechtfertigen. Wirkt das Infrastrukturmerkmal mit Bezug auf die Herstellung internalisierender Nutzungszusammenhänge im gesamten Gesellschaftssystem gleichermaßen, so wäre die Anwendung einer Pauschalsteuer in Form einer Kopfsteuer durchaus zu rechtfertigen. Die Kopfsteuer wurde bereits im 13. Jahrhundert erhoben und als Poll Tax in den 80er Jahren Gegenstand der politischen Diskussion in Großbritannien. Die Kopfsteuer folgt dem Prinzip eines Einheitssteuerpreises (Blankart 2008, 171 f.), ungeachtet der Leistungsfähigkeit des zu Besteuernden. Das Besteuerungsverfahren der Kopfsteuer ist in etablierten Demokratien politisch nur schwer durchsetzbar. Vordergründig wird dies mit der politischen Undurchsetzbarkeit aufgrund sozialer Ungerechtigkeit angeführt, hintergründig darf aber unterstellt werden, dass politische Repräsentanten um ihren im Zuge der Fraktionierung und Teilzentralisierung bestehenden Verteilungsspielraum fürchten.

Bei Anwendung einer Besteuerung, die sich nur noch auf die Finanzierung der unausweichlich von Staat bereitzustellenden, also nicht marktfähigen öffentlichen Güter bezieht, könnte der Anteil des Staates an der Bereitstellung von Leistungen für das Gemeinwesen respektive die Staatsquote deutlich reduziert werden. Diese verbleibenden Leistungen des Staates würden dann als Vorleistung für die Funktionsfähigkeit des betreffenden Gesellschaftssystems interpretiert werden und wären in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Kosten zu behandeln; eine Verfahrensweise, die derzeit nicht praktiziert wird. So weist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) neben der Problematik der Verwendung verzerrter Knappheitspreise auch in der Zusammensetzung solche Schwächen auf, die seine Eignung als Wohlstandsindikator einer Gesellschaft in Frage stellen.

## 10 Reformpotential und Fraktionierungsdilemma

In der Realität werden mit Bezug auf den eingangs definierten Begriff der Steuer Steuereinnahmen und andere Einnahmen, die der Finanzierung des Gemeinwesens dienen, im Rahmen verfassungsrechtlicher Beschränkungen, i. d. R. ohne Zweckbindung gebündelt und im Zuge des politischen Wettbewerbs umverteilt. Werden die Steueraufkommen aus Sicht der subjektiven Wahrnehmung der Wirtschaftssubjekte gemäß ihren Präferenzen eingesetzt, so wird die Bereitschaft zur Zahlung von Steuern größer sein, als in einem Szenario, in dem genau diese subjektiven Einschätzungen nicht bestehen (Kirchler/Maciejovsky 2002). Letztendlich ist also das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ staatlicher Aktivität ausschlaggebend für die Bewertung der Qualität staatlicher Aktivitäten durch die Wirtschaftssubjekte (Kirchgässner 2004) und demnach die Intensität des Verlangens nach Reformen.

Dennoch ist zu beachten, dass ein subjektiv wahrgenommenes, positives Verhältnis von Steuerzahlungen und staatlichen Leistungen zwar die Zufriedenheit der Steuerzahler erhöhen kann, diese dabei aber möglicherweise einer trügerischen Fiskalillusion (Pommerehne/Schneider 1978, 381; Stadler 1997) unterliegen.

Es ist jedoch unmittelbar nachvollziehbar, dass aus Sicht der steuerpflichtigen Wirtschaftssubjekte einem Staat, der Steuergelder verschwendet und das Staatsvermögen verspielt, die Grundlage seines Handelns dort, wo Wirtschaftssubjekte tatsächlich Kontrolle über politische Repräsentanten ausüben können, entzogen werden sollte. So ist die legale sowie illegale Kapitalflucht in Deutschland intuitiv mit Blick auf die Interdependenz der Auslegung der Steuermoral des Staates und jener der Staatsbürger durchaus begründbar (NZZ Online 2008 sowie Kirchhoff 2005). Steuerpflichtige Wirtschaftssubjekte werden also fortwährend einen Anreiz haben, in progressiven Steuersystemen die Progression durch ihr Ausgabe- und Einnahmeverhalten zu optimieren oder Kapitalmigration zu betreiben. Mit der Aufnahme dieser Aktivitäten werden jedoch ebenfalls knappe Ressourcen unproduktiven Verwendungen zugeführt und somit produktiven Prozessen im Wirtschaftssystem entzogen. Zudem wird eine Interessengruppe durch komplizierte Steuersysteme bedient, die sich z. B. aus Finanzbeamten, Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern zusammensetzt und

wertvolle Privilegien durch eine Reform in Richtung Vereinfachung des Steuersystems verlöre. Hierin bestehen folglich Anreize für Rent Seeking Aktivitäten zum Zwecke des Erhalts etablierter Steuersysteme.

Von äußeren Einflüssen (exogenen Schocks) abgesehen, sind grundlegende Veränderungen in der derzeitigen handlungsrechtlichen Struktur Deutschlands, aber auch anderer westlicher Demokratien durch die Eigenrationalität im politischen System eher unwahrscheinlich, solange es nicht gelingt, eine wahlentscheidende Wählergruppe über funktionierende Informationsmärkte politisch zu sensibilisieren und zu mobilisieren. Allein die Tatsache, dass eine Gruppe von potentiell wahlentscheidenden Wählern in einem politischen Spektrum mehrerer politisch unterschiedlich ausgerichteter Parteien dezentralisierende Prozesse der beschriebenen Ausprägung anstoßen will, führt zu einer Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung der konkurrierenden Parteien. So würden sich diese inhaltlich in Richtung der Gruppe der wahlentscheidenden Wähler bewegen (in Anlehnung an ähnliche Überlegungen von Hotelling 1929 sowie Downs 1968).

Die Mobilisierung einer Gruppe wahlentscheidender Wähler respektive Wechselwähler dürfte der einzig denkbare friedliche Ansatz für die aufgezeigten erforderlichen politischen Reformen sein. Ansonsten befinden sich Gesellschaftssysteme mit fraktionierter und teilzentralisierter Handlungsrechtsstruktur in einem irreversiblen Fraktionierungsdilemma und einen nur durch die Verkleinerung politischer Organisationsräume bedingt reversiblen Teilzentralisierungsdilemma. Entsprechende Pfadabhängigkeiten erschweren darüber hinaus die Veränderung handlungsrechtlicher Strukturen in Richtung dezentralisierender Internalisierung (Wegehenkel/Walterscheid 2008).

## **11 Fazit**

Es konnte gezeigt werden, dass bei dezentralisierender Internalisierung Handlungsrechtsstrukturen in Wohnsiedlungen entstehen, die zu internalisierenden Nutzungszusammenhängen führen. Aufgrund der quantitativen und qualitativen Bündelung werden kollektive Handlungsrechte an Infrastrukturmerkmalen und individuelle Handlungsrechte an Bodeneigentum gekoppelt und somit zu ausschließbar öffentlichen Gütern. Individuelle

Bodeneigentümer werden also gleichzeitig Eigentümer an Infrastrukturmerkmalen als dezentrales kollektives Eigentum. Auf dieser Grundlage entfällt in weiten Bereichen die Notwendigkeit der Bereitstellung von Gütern des Gemeinwesens in Form von Infrastrukturmerkmalen durch politische Repräsentanten respektive den Staat. Vielmehr kann eine dezentral marktliche Koordinierung knappe private sowie öffentliche Güter ihrer bestmöglichen Verwendung auf der Basis unverzerrter Knappheitspreise zuführen.

Eine Finanzierung über Steuern kann entfallen, da Infrastrukturmerkmale nunmehr als ausschließlich öffentliche Güter dezentral durch die angepasst exklusive Steuerungskontrolle der Bodeneigentümer in internalisierenden Nutzungszusammenhängen finanziert würden. So erfolgen sowohl die Festlegung der Qualität sowie die Entscheidung über die Art und Weise der Bereitstellung zur Nutzung durch die Bodeneigentümer. Durch eine Vielzahl dezentraler internalisierender Nutzungszusammenhänge, die gemäß den Präferenzen der Bodeneigentümer unterschiedliche Qualitäten von Infrastrukturmerkmalen aufweisen werden, entstehen Vielfalt und Wahlmöglichkeit der Wirtschaftssubjekte bei der Standortwahl. Eine Besteuerungssystematik der bisherigen, in etablierten Demokratien verbreiteten Ausprägung würde in der handlungsrechtlichen Struktur der dezentralisierenden Internalisierung überflüssig. Vielmehr organisieren sich dezentral Wirtschaftssubjekte souverän auf der Grundlage dezentraler Entscheidungen in internalisierenden Nutzungszusammenhängen. Eine pauschale Restbesteuerung (z. B. Kopfsteuer) für die Bereitstellung öffentlicher Güter wäre gerechtfertigt, wenn diese tatsächlich existieren und jedem Wirtschaftssubjekt den gleichen Nutzen stiftet (z. B. die Bereitstellung eines Rechtssystems).

Aus Gründen des Strebens nach politischer Macht sind jedoch in etablierten Demokratien politische Repräsentanten auf die Maximierung von Wählerstimmen fokussiert und nutzen hierfür den durch Fraktionierung und Teilzentralisierung entstandenen willkürlichen Verteilungsspielraum. Im Prozess des Rent Seeking werden nicht nur wertvolle kollektive Handlungsrechte als staatlich-kollektive Handlungsrechte behandelt und als Verteilungsmasse in Form von Nutzungsrechten personell zugeordnet, sondern auch hoheitliche steuerungsrechtliche Spielräume zur Erzeugung von weiteren Verteilungseffekten eingesetzt.

In diesem Szenario entwickeln sich Pfadabhängigkeiten, die nur durch eine Veränderung der handlungsrechtlichen Struktur eines Gesellschaftssystems in Richtung Dezentralisierung aufgebrochen werden könnte. Politischen Repräsentanten in etablierten Demokratien fehlt hierfür jedoch der Anreiz. Eine Reform kann allerdings aufgrund von Fraktionierung und Teilzentralisierung in Demokratien nur aus dem politischen System heraus erfolgen. Findet sich eine über die hier geschilderten Zusammenhänge aufgeklärte Wählerschaft, die als Wechselwählergruppe politische Mehrheiten „machen“ kann, so könnte dies Reformen zumindest anstoßen. Die betreffenden Gesellschaftssysteme befinden sich jedoch bis dahin zunächst in einem Fraktionierungs- und Teilzentralisierungsdilemma.

## Literatur

- Blankart, Ch. B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München, 7. Aufl., München.
- Brümmerhoff D. (2007): Finanzwissenschaft, 9. vollst. überarb. u. erw. Aufl., München.
- BMF (2007): Staatsquote auf historischem Niedrigstand, Bundesministerium für Finanzen, Berlin, verfügbar im Internet unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_53848/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher\\_\\_Gesamthaushalt/001.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher__Gesamthaushalt/001.html?__nnn=true).
- BMF (2008): Die Staatsquote. Glossar. Bundesministerium für Finanzen, Berlin, verfügbar im Internet unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF\\_\\_Startseite/Service/Glossar/S/007\\_\\_Staatsquote,templateId=renderDefinition.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/S/007__Staatsquote,templateId=renderDefinition.html).
- Bundespräsidialamt (Hrsg.) (2004): Ansprache von Horst Köhler vor der Bundesversammlung nach seiner Wahl zum Bundespräsidenten im Reichstagsgebäude in Berlin am 23. Mai 2004, im Internet verfügbar unter [http://www.bundespraesident.de/Anlage/original\\_620405/23.05.2004-Wahl.pdf](http://www.bundespraesident.de/Anlage/original_620405/23.05.2004-Wahl.pdf).
- Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, 32, S. 1 - 14.
- Buchanan, J. M./Stubblebine, W. C. (1962): Externalty, in: *Economia*, 29, S. 371 - 384.
- Buchanan, J. M./Tollison, R. D./Tullock, G. (1980) (Hrsg.): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas.
- Commons, J. R. (1931): Institutional Economics, in: *American Economic Review*, 21, S. 648 - 657.
- Commons, J. R. (1934): *Institutional Economics. It's place in Political Economy*, New York.
- Demsetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights, in: *American Economic Review*, 57, S. 347 - 373.
- Downs, A. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen
- EFD (Eidgenössisches Finanzdepartement) (2008): Das Schweizer Steuersystem als Abbild des Föderalismus, verfügbar im Internet unter <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/01113/index.html?lang=de>.
- Hall, R. E./Rabushka, A. (2007): *Flat Tax. Die Steuerrevolution*, Colombo.
- Hayek, F. A. v. (1971): *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Hotelling, H. (1929): Stability in Competition *Economic Journal*, 39, S. 41 - 57.

- Kämmerer, J. (2001): Privatisierung: Typologie-, Determinanten-, Rechtspraxisfolgen, Tübingen.
- Kirchgässner, G. (2004): Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, CESifo und Leopoldina. University of St. Gallen, Department of Economics, Working Paper 2004 - 16, verfügbar im Internet unter <http://ideas.repec.org/p/usg/dp2004/2004-16.html>.
- Kirchhof, P. (2005): Der Weg zu einem neuen Steuerrecht, München.
- Kirchhof, P. et al (2001): Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberger Forum, Bd. 116, Heidelberg.
- Kirchler, E./Maciejovsky, B. (2002): Steuermoral und Steuerhinterziehung, Discussionpaper 2002-18, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Lange, K. (2005): Das Hochsteuer-Paradies, in: manager-magazin.de, 1.3.2005, verfügbar im Internet unter <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/mittelstand/0,2828,344131,00.html>.
- Lindahl, E. (1919): Die Gerechtigkeit der Besteuerung (erstmalig erschienen 1958 in der englischen Übersetzung des Originals von 1919): Just Taxation - A Positive Solution, in: Musgrave, R. A./Peacock, A. T. (Hrsg.): Classics in the Theory of Public Finance, London - New York, S. 168 - 176 (1994).
- Mittelstandsportal (2006): Fehlschlag Unternehmensreform 2008, verfügbar im Internet unter <http://www.mittelstandsportal.de/steuer/Fehlschlag%20Unternehmensteuerreform%202008.html>.
- Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York.
- Neumark, F. (1977): Steuern I: Grundlagen, in: Albers, W. et al (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Tübingen u. a. O., S. 295 - 309.
- NNZ Online (2008): Da verschlechtert sich die Steuermoral. Interview mit Karl Heinz Däke vom deutschen Bund der Steuerzahler, Zürich, 22. Februar 2008, verfügbar im Internet unter [http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/daeke\\_interview\\_1.675629.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/daeke_interview_1.675629.html).
- o. V. (2008): Der Mittelstand schrumpft, in: focus online, 4.3.2008, verfügbar im Internet unter [http://www.focus.de/karriere/berufsleben/gehalt/deutschland\\_aid\\_263836.html](http://www.focus.de/karriere/berufsleben/gehalt/deutschland_aid_263836.html).
- Pommerehne, W. W./Schneider F. (1978): Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending", in: Kyklos 31, S. 381 - 408.

- Samuelson, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in: *Review of Economics and Statistics*, 36, S. 387 - 389.
- Stringham, E. (2006): Overlapping Jurisdictions, Proprietary Communities, and Competition in the Realm of Law, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 162(3), S. 516 - 534.
- Stadler, I. (1997): *Staatsverschuldung in der Demokratie - Eine polit-ökonomische Analyse*, Frankfurt am Main.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64, S. 416 - 424.
- Walterscheid, H. (2004): *Sozioökonomische Evolution, Internalisierungserfordernisse und das Problem der Fraktionierung*, Ilmenau.
- Wegehenkel, L. (1980): *Coase-Theorem und Marktsystem*, Tübingen.
- Wegehenkel, L. (1991): Evolution von Wirtschaftssystemen und Internalisierungshierarchie, in: Wagener, H. J. (Hrsg.): *Anpassung durch Wandel*, Berlin, S. 101 - 137.
- Wegehenkel, L. (1992): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Wagner, G. R. (Hrsg.): *Unternehmerische Risikopolitik und Umweltschutz*, München, S. 319 - 335.
- Wegehenkel, L./Walterscheid, H. (2008): *Rechtsstruktur und Evolution von Wirtschaftssystemen - Pfadabhängigkeit in Richtung Zentralisierung?*, Diskussionspapier aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Ilmenau Nr. 57, Ilmenau.

## **Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Ilmenau**

- Nr. 15 *Kallfass, Hermann H.:* Vertikale Verträge und die europäische Wettbewerbspolitik, Oktober 1998. In veränderter Fassung erschienen als: „Vertikale Verträge in der Wettbewerbspolitik der EU“, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 49. Jg., 1999, S. 225-244.
- Nr. 16 *Steinrücken, Torsten:* Wirtschaftspolitik für offene Kommunikationssysteme - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Internet, März 1999.
- Nr. 17 *Kallfass, Hermann H.:* Strukturwandel im staatlichen Einfluss, April 1999.
- Nr. 18 *Czygan, Marco:* Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Dezember 1999.
- Nr. 19 *Kuchinke, Björn:* Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung, September 2000.
- Nr. 20 *Steinrücken, Torsten:* Der Markt für „politische Zitronen“, Februar 2001.
- Nr. 21 *Kuchinke, Björn A.:* Fallpauschalen als zentrales Finanzierungselement für deutsche Krankenhäuser: Eine Beurteilung aus gesundheitsökonomischer Sicht, Februar 2001.
- Nr. 22 *Kallfass, Hermann H.:* Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, März 2001.
- Nr. 23 *Kallfass, Hermann H.:* Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, April 2001.
- Nr. 24 *Bielig, Andreas:* Property Rights und juristischer Eigentumsbegriff. Leben Ökonomen und Juristen in unterschiedlichen Welten?, Juni 2001.
- Nr. 25 *Sichelstiel, Gerhard:* Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ähnlichkeit und Unähnlichkeit in Partnerschaften, Juni 2001.
- Nr. 26 *Bielig, Andreas:* Der „Markt für Naturschutzdienstleistungen“. Vertragsnaturschutz auf dem Prüfstand, Juli 2001.
- Nr. 27 *Bielig, Andreas:* Netzeffekte und soziale Gruppenbildung, Januar 2002.

- Nr. 28 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.:* Europarechtswidrige Beihilfen für öffentliche Krankenhäuser in Deutschland, April 2002. In veränderten Fassungen erschienen als: Beihilfen und Krankenhäuser, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 52. Jg., Juli/August 2002, S. 710-719, Defizitausgleich öffentlicher Krankenhäuser aus öffentlichen Kassen: Verstoß gegen europäisches Recht?, in: *führen und wirtschaften im Krankenhaus*, 19. Jg., Nr. 5, S. 524-530.
- Nr. 29 *Bielig, Andreas:* Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren, Februar 2003.
- Nr. 30 *Steinrücken, Torsten:* Die Legitimation staatlicher Aktivität durch vertragstheoretische Argumente: Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages, März 2003.
- Nr. 31 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, April 2003.
- Nr. 32 *Steinrücken, Torsten:* Funktioniert ‚fairer‘ Handel? Ökonomische Überlegungen zum alternativen Handel mit Kaffee, Juli 2003.
- Nr. 33 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen - zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht, September 2003.
- Nr. 34 *Rissiek, Jörg; Kressel, Joachim:* New Purchasing & Supply Chain Strategies in the Maintenance, Repair and Overhaul Industry for Commercial Aircraft, September 2003.
- Nr. 35 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Europäische Beihilfekontrolle und Public Utilities - Eine Analyse am Beispiel öffentlicher Vorleistungen für den Luftverkehr, Dezember 2003.
- Nr. 36 *Voigt, Eva; GET UP:* Gründungsbereitschaft und Gründungsqualifizierung - Ergebnisse der Studentenbefragung an der TU Ilmenau, April 2004.
- Nr. 37 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Levelling the playing field durch staatliche Beihilfen bei differierender Unternehmensmobilität, Mai 2004.
- Nr. 38 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Sekundärwirkungen von Unternehmensansiedlungen - Eine Beurteilung staatlicher Aktivität beim Auftreten paretorelevanter Nettoexternalitäten, Juni 2004.
- Nr. 39 *Kallfaß, Hermann H.:* Wettbewerb auf Märkten für Krankenhausdienstleistungen - eine kritische Bestandsaufnahme, Juni 2004.

- Nr. 40 *Engelmann, Sabine*: Internationale Transfers und wohlfahrtsminderndes Wachstum, September 2004.
- Nr. 41 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Zum Einfluss von Ausländern auf die Wirtschaftsleistung von Standorten - Ist Zuwanderung ein Weg aus der ostdeutschen Lethargie?, Oktober 2004.
- Nr. 42 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Wer ist wirklich reich? - Zu Problemen der Wohlfahrtsmessung durch das Bruttoinlandsprodukt, April 2005.
- Nr. 43 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Wo bleiben die Subventionssteuern? - Probleme des Beihilfenrechts und ein alternatives Regulierungskonzept, Mai 2005.
- Nr. 44 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten; Schneider, Lutz*: Zu den ökonomischen Wirkungen gesetzlicher Feiertage - Eine Diskussion unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik, Juni 2005.
- Nr. 45 *Kuchinke, Björn A.*: Qualitätswettbewerb zwischen deutschen Akutkrankenhäusern unter besonderer Berücksichtigung von DRG und Budgets, Juni 2005.
- Nr. 46 *Kuchinke, Björn A.; Walterscheid, Heike*: Wo steht der Osten? Eine ökonomische Analyse anhand von Wohlfahrts- und Happinessindikatoren, Juni 2005.
- Nr. 47 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.*: Staatliche Zahlungen an Krankenhäuser: Eine juristische und ökonomische Einschätzung nach Altmark Trans und der Entscheidung der Kommission vom 13.7.2005, August 2005.
- Nr. 48 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Überkapazitäten zur Absicherung politischer Risiken und Instrumente finanzwirtschaftlicher Gegensteuerung, November 2005.
- Nr. 49 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten*: Opel, Thüringen und das Kaspische Meer, Januar 2006.
- Nr. 50 *Kallfaß, Hermann H.*: Räumlicher Wettbewerb zwischen Allgemeinen Krankenhäusern, Februar 2006.
- Nr. 51 *Sickmann, Jörn*: Airport Slot Allocation, März 2006.
- Nr. 52 *Kallfaß, Hermann H.; Kuchinke, Björn A.*: Die räumliche Marktabgrenzung bei Zusammenschlüssen von Krankenhäusern in den USA und in Deutschland: Eine wettbewerbsökonomische Analyse, April 2006.

- Nr. 53 *Bamberger, Eva; Bielig, Andreas*: Mehr Beschäftigung mittels weniger Kündigungsschutz? Ökonomische Analyse der Vereinbarungen des Koalitionsvertrages vom 11. 11. 2005, Juni 2006.
- Nr. 54 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten*: Zur Ökonomik von Steuergeschenken - Der Zeitverlauf als Erklärungsansatz für die effektive steuerliche Belastung, Dezember 2006.
- Nr. 55 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten*: Wirkt eine Preisregulierung nur auf den Preis? Anmerkungen zu den Wirkungen einer Preisregulierung auf das Werbevolumen, Mai 2007.
- Nr. 56 *Kuchinke, B. A.; Sauerland, D.; Wübker, A.*: Determinanten der Wartezeit auf einen Behandlungstermin in deutschen Krankenhäusern – Ergebnisse einer Auswertung neuer Daten, Februar 2008.
- Nr. 57 *Wegehenkel, Lothar; Walterscheid, Heike*: Rechtsstruktur und Evolution von Wirtschaftssystemen – Pfadabhängigkeit in Richtung Zentralisierung?, Februar 2008.
- Nr. 58 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Regulierung und Wohlfahrt in einem Modell mit zwei Aktionsparametern, März 2008
- Nr. 59 *Lehnert, Ninja M.*: Externe Kosten des Luftverkehrs - ein Überblick über den aktuellen Stand der Diskussion, April 2008
- Nr. 60 *Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar*: Zum Reformbedarf der Steuersysteme etablierter Demokratien aus der Perspektive handlungsrechtlicher Dezentralisierung, April 2010.
- Nr. 61 *Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar*: Kostenstruktur, Zahlungsbereitschaft und das Angebot von Mediengütern auf Medienmärkten, Juni 2008.
- Nr. 62 *Walterscheid, Heike; Wegehenkel, Lothar*: Wohlstand der Nationen und handlungsrechtliche Struktur eines Gesellschaftssystems, September 2008.
- Nr. 63 *Dewenter, Ralf; Haucap, Justus; Wenzel, Tobias*: Indirect Network Effects with Two Salop Circles: The Example of the Music Industry, Juni 2009.
- Nr. 64 *Dewenter, Ralf; Jaschinski, Thomas; Wiese, Nadine*: Wettbewerbliche Auswirkungen eines nichtneutralen Internets, Juli 2009.
- Nr. 65 *Dewenter, Ralf; Haucap, Justus; Kuchinke, Björn A.*: Das Glück und Unglück von Studierenden aus Ost- und Westdeutschland: Ergebnisse einer Befragung in Ilmenau, Bochum und Hamburg, Oktober 2009.
- Nr. 66 *Kuchinke, Björn A.; Zerth, Jürgen; Wiese, Nadine*: Spatial Competition between Health Care Providers: Effects of Standardization, Oktober 2009.