

INTEGRATION DURCH SYSTEMWETTBEWERB?

**Von Annette Mayer, Berlin
Reinhold Gläß, Dresden
Franz Peter Lang, Braunschweig**

Probleme ökonomischer Lebensbedingungen der Länder Ost-Europas nach dem Zusammenbruch des EWG vielfältig. Am schwierigsten sind sie für Deutschland, wo es notwendig ist, ökonomische Systeme mit verschiedenen Stufen der Regulierung zu integrieren.

In der Studie werden Modelle der Regulierung im Integrationsprozess auf der Grundlage der Ressourcenverteilung, des Marktmechanismus, der Steuerpolitik. Von den Autoren wird ein Modell vorgeschlagen, das eine investitionsorientierte Integrationspolitik in einem ökonomischen Raum Standardmodell des Systemwettbewerbs (Standardmodell des Wettbewerbs), offenlegt Mechanismus und Technologie der Besteuerung.

1. Regulierungswettbewerb im Integrationsraum

Modelle des Systemwettbewerbs (u. a. von Tiebout, Hayek und Schumpeter) betrachten miteinander um mobile Faktoren konkurrierende Staaten, indem diese insbesondere unter den Bedingungen eines Integrationsraumes im Wettbewerb um die Ansiedlung ökonomischer Akteure Infrastrukturgüter, Subventionen, Rechtsregeln usw. anbieten. Auf diese Weise soll u. a. unter Wahrung der Bürgersouveränität effiziente Ressourcenallokation, erreicht werden.

Der Systemwettbewerb stellt ein Entdeckungsverfahren für neue politische Problemlösungen und dient der Informationsbeschaffung für die Politiker. Systemwettbewerb ist eine komplexe Verknüpfung von ökonomischen und politischen Wettbewerb und kann als regelgebundener Prozess erkannt werden.

Der folgende Beitrag untersucht auf diesem Hintergrund die Fragestellung, ob der offene Wettbewerb zwischen verschiedenen Ordnungssystemen mit unterschiedlichen Regulierungsniveaus in demselben Integrationsraum durch Entscheidung der Bürger über Mobilität und Standortwahl (Abstimmung mit den Füßen) eine Konvergenz der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen herbeiführt bzw. einem bestimmten ordnungspolitischen Konzept zur Durchsetzung verhilft (Lang, F. P./Mayer, A. S. 181ff.).

Da der Integrationsprozess auf der Ebene der Güter- und Faktormarkintegration die vier Grundfreiheiten Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Kapitalverkehrs und des Personenverkehrs verwirklicht, ergeben sich in heterogenen Integrationsräumen, die z. B. durch rechtliche, infrastrukturelle und politische Unterschiede differenziert sind, mit großer Wahrscheinlichkeit interregionale Faktorwanderungen, welche die Strukturen des Integrationsraumes nachhaltig verändern können (Lang, 1994a, S. 26f., . Handelt es sich bei diesen Regionen, wie im Falle der Europäischen Union (EU), um Nationalstaaten mit eigentümlichen Wirtschafts- und Sozialpolitikvorstellungen, so haben diese Faktorbewegungen internationalen Charakter und setzen die auf regelmäßige Wiederwahl bedachten Politiker der politisch relativ souveränen Nationalstaaten des Integrationsraumes unter Handlungsdruck bzw. eröffnen ihnen die Option, durch politische Maßnahmen über ökonomische Anreize ihre

Position via Faktorzu- oder Abwanderung zu beeinflussen. Ein Mittel hierzu, das zeigt der Fall des Staates Delaware, ist der Systemwettbewerb, um den es im Folgenden geht.

2. Neoklassisch-statische Modelle des Systemwettbewerbs

Die Modelle des Systemwettbewerbs betrachten miteinander um mobile Faktoren konkurrierende Staaten, indem diese Infrastrukturgüter und Subventionen vor allem aber Rechtsregeln anbieten. Auf diese Weise sollen u. a. eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, Bürgersouveränität, die hier analog zu der Kundensouveränität auf den privaten Gütermärkten zu sehen ist, Vermeidung von Staatsversagen und Eindämmung des ausufernden Wohlfahrtsstaates erreicht werden. Der Wettbewerb soll als Entdeckungsverfahren für neue politische Problemlösungen und als Prozess der Informationsbeschaffung für die Politiker genutzt werden.

2.1. Der Ansatz von Tiebout

Tiebout untersucht die Möglichkeit über den Marktmechanismus zu ermitteln, welche öffentlichen Güter und welche Mengen von ihnen produziert werden sollen. Dabei besteht das zentrale Problem darin, die Bürger zur Offenlegung ihrer Präferenzen zu bewegen und das free-rider-Verhalten als rationale Strategie der Bürger als Nachfrager nach öffentlichen Gütern zu verhindern. Tiebout will nun sowohl den Bürger zur Offenlegung seiner Präferenzen hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter bringen als auch diese artikulierten Präferenzen in effizienter Weise über einen Markt befriedigen. Der Bürger wird entsprechend mit den Steuern als Preis für diese öffentlichen Güter belastet (Tiebout 1956, S. 416.).

Dem Modell liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Die Bürger sind vollkommen mobil und wohnen in derjenigen Gebietskörperschaft, die mit ihrem Angebot an öffentlichen Gütern am besten ihre Präferenzen befriedigt.
- Wähler bzw. Bürger haben ein vollständiges Wissen über die fiskalischen und infrastrukturellen Unterschiede zwischen den Gemeinden und reagieren auf diese.
- Das Einkommen der Bürger sind ausschließlich Kapitaleinkünfte,.
- Die öffentlichen Güter der Gemeinden erzeugen keine externen Effekte zwischen den Gemeinden.
- Es gibt zahlreiche Gebietskörperschaften aus denen die Bürger sich „ihre“ Gemeinde wählen können.
- Um eine festgelegte Anzahl von Gemeinden zu erhalten wird angenommen, dass bestimmte Ressourcen (z.B. Land) fix vorgegeben sind. Somit gibt es für jede Kombination der entsprechend der Präferenzen der länger in der Gemeinde wohnenden Einwohner bereitgestellten Güter eine optimale Einwohnerzahl, bei der die Durchschnittskosten am niedrigsten sind.
- Die Gemeinden sind bestrebt, eine optimale Einwohnerzahl zu erreichen, d.h. sie verfolgen bei einer Einwohnerzahl die unter der optimalen Anzahl liegt die Strategie zusätzliche Bürger zu gewinnen und im Optimum die Einwohnerzahl konstant zu halten. Hingegen wird im Falle einer zu hohen Einwohnerzahl versucht, Bürger ziehen zu lassen.

Tiebout beschreibt mit seinem einfachen Modell die Entwicklung, die eintritt, sobald dieses System nicht im Gleichgewicht ist. Dann gibt es Bürger, die mit dem Leistungs-Steuer-Mix ihrer Gemeinde unzufrieden sind. Diese Bürger werden die Gemeinde wechseln. Der Wechsel wird sich als ein Wechsel der Bürger aus Gemeinden mit zu

vielen Einwohnern in diejenigen mit zu wenigen darstellen lassen. Die einzelnen Bürger ziehen in die Gemeinde um, die jeweils ihren Präferenzen gerecht wird. Durch den Wechsel der Gemeinde werden die Präferenzen der Bürger offengelegt. Dieser Wettbewerb der Gemeinden um die Bürger führt zu einem Markt, an dem sich die wahren Präferenzen der Nachfrager nach öffentlichen Gütern artikulieren. Jeder Gemeinderat bzw. jeder Bürgermeister weiß genau, welche öffentlichen Güter nachgefragt werden und bietet sie an, indem er sie selbst einkauft. Die gesamte Nachfrage der Gemeinden entspricht im Gleichgewicht den wahren Präferenzen der Bürger (Tiebout 1956, S. 416).

Dieses einfache Modell wird von seinem Autor selbst als ein Extremfall bezeichnet, da es sich ausschließlich auf die öffentlichen Güter konzentriert und Transaktionskosten des Wechsels der Gebietskörperschaften und auch externe Effekte vollständig ignoriert.. Aus evolutorischer Sicht, der dynamischen Betrachtungsweise des Systemwettbewerbs, sind vor allem die Annahmen über die vollständige Informiertheit der Bürger und die Mobilitätsannahme kritisch. Der Wert des Modells besteht darin, dass es die erstmalige Entwicklung der Grundidee eines Wettbewerbs der Gesetzgeber und des „voting with one's feet“ darstellt.

2.2. Ein Standardmodell des Systemwettbewerbs

Im Systemwettbewerb wird genau soviel Kapital in das Land kommen, bis die letzte investierte Einheit Kapital gerade noch die Nettorendite erzielt, welche den Grenzkosten (Grenzsteuern) der letzten Infrastrukturinvestitionseinheit entspricht. Dabei ist es irrelevant, ob das Kapital von In- oder von Ausländern investiert wird. Der Produktionsfaktor Kapital ist in der Lage, erhobene Steuern durch Abwanderung zu überwälzen, d.h. es besteht eine hohe Angebotselastizität auf dem Kapitalmarkt bzw. eine unendliche Mobilität. Bei Erhebung einer Steuer auf die Einheit Kapital verringert sich die Netto-Grenzproduktivität des Kapitals für die Bürger. Die Besteuerung von Kapital kann somit zur Vertreibung der Investitionen (und des technischen Wissens) aus einem Land führen. Auf dieser Basis wird für die Notwendigkeit einer Steuerharmonisierung in Integrationsräumen plädiert.

Allerdings sollte in die Betrachtung einbezogen werden, dass die Infrastruktur, die aus Steuern finanziert wird, die Grenzproduktivität des Faktors Kapital auch erhöht. Es kann infolge einer Erhöhung der Grenzproduktivität durch eine steuerfinanzierte Erhöhung der Infrastrukturausstattung somit der Anreiz entstehen, mehr Kapital zu bilden. Damit können im Systemwettbewerb zwei gegenläufige Effekte aufgezeigt werden. Einerseits wird durch die Besteuerung des Kapitals die Grenzproduktivität und die Investition im Inland vermindert. Andererseits kann es bei einer Verwendung der erhöhten Steuern für den Bereich der Infrastrukturinvestitionen zu einer Erhöhung der Grenzproduktivität des Faktors Kapital kommen, so dass der erstgenannte Effekt durch den zweiten Effekt in der Nettowirkung auf das investierte Kapital überkompensiert werden würde.

Aus der Sicht eines Landes bzw. einer Regierung geht es um das Abwägen zwischen der Bereitstellung öffentlicher Güter und den Lasten der Finanzierung. Eine großzügige Bereitstellung von Infrastruktur reicht nicht aus, um mobiles Kapital und technisches Wissen im Land zu halten oder zu attrahieren, wenn aus diesem Grunde die Steuern auf Kapital zu hoch sind. Andererseits gilt aber auch, dass ein Land, in dem keine oder nur niedrige Steuern auf Kapital erhoben werden, dennoch für die Investoren unattraktiv sein kann für mobiles Kapital und mobiles technisches Wissen, wenn das Angebot an Infrastruktur als nicht ausreichend bewertet wird.

In dem einfachen neoklassischen Modell ist die optimale Ausstattung mit Infrastruktur dort erreicht, wo Grenzkosten und Grenzvorteil der Infrastruktur sich ausgleichen. In einer geschlossenen Volkswirtschaft ist der Grenzvorteil durch die Grenzproduktivität der Infrastruktur gegeben. Dieses Optimierungskalkül ändert sich bei internationaler Kapitalmobilität in der Weise, dass in einer offenen Volkswirtschaft sich der Grenzvorteil der Bereitstellung von Infrastruktur ändert. Hierbei ist der Grenzvorteil der Bereitstellung den Grenzkosten gegenüberzustellen. Die positive Wirkung der Infrastruktur – also der Grenzvorteil – nimmt ab, je mehr Infrastruktur bereitgestellt wurde. Andererseits nehmen die Grenzkosten der Bereitstellung von Infrastruktur zu, je mehr Infrastruktur bereits angeboten wird, so dass es ein optimales Ausmaß an Infrastruktur (Siebert 1997, S. 50-53).

Eine langfristig orientierte Wirtschaftspolitik muss in ihr Kalkül einbeziehen, dass sich mit einer Kapitalabwanderung die Steuerbasis und die Steuereinnahmen verringern. Die Exit-Option des Faktors Kapital definiert die Opportunitätskosten wirtschaftspolitischer Maßnahmen neu und der Bewegungsspielraum nationaler Politik wird eingeschränkt.