

Malchow, Jeanette

Book — Digitized Version

Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 49

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Malchow, Jeanette (1992) : Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 49, ISBN 978-3-631-75209-8, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13766>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182761>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Jeanette Malchow

**Die Zuordnung
verteilungspolitischer
Kompetenzen in
der Europäischen
Gemeinschaft**



Jeanette Malchow

Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft

Die ökonomische Föderalismustheorie auf der Basis der Arbeiten von Musgrave und Oates ordnet Verteilungskompetenzen grundsätzlich der Zentralebene zu. Unter Berufung auf diese Arbeiten wird auch die Ausweitung der Verteilungskompetenzen der EG gefordert. An diesen traditionellen Föderalismusmodellen wird in der vorliegenden Arbeit Kritik geübt und folgend ein wohlfahrtstheoretisches Modell entwickelt, in dem jede Ebene Verteilungskompetenzen in bezug auf die direkt untergeordneten Wirtschaftseinheiten besitzt. Mit Blick auf die konkreten Fragen der Verteilungspolitik in der EG läßt sich daraus der Schluß ziehen, daß die EG nur interregional verteilungspolitisch tätig werden sollte; interpersonelle Verteilungspolitik fiele dementsprechend ausschließlich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Jeanette Malchow wurde 1961 in Viersen (Nordrhein-Westfalen) geboren. Von 1980 bis 1986 studierte sie Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn. Seit 1986 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Volkswirtschaftlichen Seminar – Sektion Finanzwissenschaft – der Georg-August-Universität zu Göttingen. Promotion 1991.

**Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen
in der Europäischen Gemeinschaft
Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung
der ökonomischen Theorie des Föderalismus**

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 49



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Jeanette Malchow

Die Zuordnung
verteilungspolitischer
Kompetenzen in der
Europäischen
Gemeinschaft

Eine Untersuchung
aufgrund einer Fortentwicklung
der ökonomischen Theorie
des Föderalismus



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Malchow, Jeanette:

Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft : eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus / Jeanette Malchow. - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris : Lang, 1992

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 49)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-631-44666-7

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

**Die Drucklegung dieser Arbeit wurde gefördert
mit Mitteln der Kommission
der Europäischen Gemeinschaften.**

D 7

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-44666-7

ISBN 978-3-631-75209-8 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1992

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation von dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Georg-August-Universität zu Göttingen angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am volkswirtschaftlichen Seminar - Sektion Finanzwissenschaft - der Universität Göttingen.

Mein besonderer Dank gilt Frau Professor Dr. H. Pollak für die aufmerksame Betreuung der Arbeit und für die Erstellung des Erstgutachtens. Ebenso möchte ich Herrn Professor Dr. G. Kucera für die Übernahme des Zweitgutachtens danken.

Für das Gelingen der Arbeit waren die freundliche Arbeitsatmosphäre und die Diskussionsbereitschaft im Kollegenkreis wichtig. Insbesondere sind hier Herr Dr. D. Mann und Herr Dr. A. Strüver zu nennen, die mich darüber hinaus in der Endphase meiner Arbeit von anderen dienstlichen Verpflichtungen entlastet haben. Außerdem möchte ich Herrn Dipl. Volkswirt S. Jung für wichtige fachliche Anregungen und Herrn Seiz für die schnelle und sorgfältige Durchsicht des Manuskripts danken.

Ganz herzlichen Dank schulde ich jedoch meinem Mann Yelto Zimmer, mit dem ich nicht nur wichtige inhaltliche Diskussionen geführt habe, sondern der mich auch in vielen anderen Bereichen entlastet und unterstützt hat.

Göttingen, im November 1991

Jeanette Malchow

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Symbolverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	VII
1 Einleitung	1
1.1 Die Aktualität der Fragestellung	1
1.1.1 Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einer föderativen Einheit	1
1.1.2 Verteilungsfragen in der Europäischen Gemeinschaft	2
1.1.3 Ziele einer europäischen Verteilungspolitik	4
1.2 Zur vorliegenden Arbeit	5
1.2.1 Zielsetzung und inhaltliche Abgrenzung	5
1.2.2 Methodik und Terminologie	7
1.2.3 Aufbau der Arbeit	9
2 Föderalismus als Organisationsprinzip der EG	12
2.1 Zum Begriff des Föderalismus	13
2.1.1 Kernelemente des Föderalismus	13
2.1.2 Institutionelle und politische Merkmale föderativer Systeme	16
2.1.3 Klassifikationsmuster von Föderalismustheorien	22
2.2 Die Europäische Gemeinschaft als (prä-) föderatives System	24
2.2.1 Die institutionelle Ordnung der EG	25
2.2.2 Die Finanzverfassung der EG	31
2.2.2.1 Der Gesamthaushalt der EG	31
2.2.2.2 Weitere finanzwirtschaftliche Transaktionen der EG	36
3 Föderalismus als Gegenstand der ökonomischen Theorie	38
3.1 Grundgedanken der wirtschaftstheoretischen Föderalismusanalyse	39
3.1.1 Begründung der Staatstätigkeit	39
3.1.2 Funktionen der Staatstätigkeit	41
3.1.3 Ziele der ökonomischen Föderalismusanalyse	44

	Seite
3.2 Ökonomische Bestimmungsgründe der Funktionenzuordnung in föderativen Systemen	46
3.2.1 Die Aussagen der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse	46
3.2.1.1 Die Bedeutung der Allokationsfunktion	47
3.2.1.2 Zuordnung und Ausübung der Verteilungsfunktion	53
3.2.1.3 Erweiterung der Analyse von regionalen zu funktionalen Gliederungen	60
3.2.2 Ansätze der polit-ökonomischen Analyse föderativer Systeme	61
3.2.2.1 Medianwählermodelle	62
3.2.2.2 Der Staat als 'Leviathan'	65
3.2.2.3 Transaktionskosten als Determinanten politischer Strukturen	68
3.3 Finanzwirtschaftliche Gestaltungsprinzipien mehrstufiger Finanzsysteme	72
3.3.1 Zuordnung von Ausgabenkompetenzen	73
3.3.2 Zuordnung von Einnahmenkompetenzen	75
3.3.3 Die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen föderativen Einheiten	78
4 Alternative Modellierung der Zuordnung von Verteilungsaufgaben innerhalb einer normativen Föderalismusanalyse	84
4.1 Schwächen der traditionellen ökonomischen Föderalismusanalyse	85
4.1.1 Verteilungspolitische Implikationen der Annahmen der traditionellen ökonomischen Föderalistentheorie	85
4.1.2 Die Existenz lokaler Gebietskörperschaften	90
4.1.3 Die Mobilitätsannahme	94
4.1.4 Die empirische Fundierung des traditionellen Modells	98
4.2 Grundelemente einer alternativen Formulierung ökonomischer Föderalistentheorie	103
4.2.1 Die first-best-Modellierung	103
4.2.1.1 Grundelemente der first-best-Modellierung	104
4.2.1.2 Die first-best-Modellierung eines hierarchischen Föderalismusmodells	110
4.2.1.3 Interpretation des hierarchischen Föderalismusmodells in der first-best-Analyse	115
4.2.2 Die second-best-Modellierung	116
4.2.2.1 Grundelemente einer second-best-Formulierung	117
4.2.2.2 Verteilungskompetenzen der Zentralebene	123
4.2.2.3 Beschränkung der Umverteilungspolitik bei flexiblem Arbeitsangebot	126
4.3 Die Aussagen des Modells für die Gestaltung der Finanzbeziehungen in einem föderativen System	133

	Seite
5 Die Bedeutung des alternativen Modells für die Diskussion um die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der EG	136
5.1 Grundzüge der EG-Verteilungspolitik	137
5.1.1 Inhaltliche Abgrenzung verteilungspolitischer Maßnahmen der EG	138
5.1.1.1 Allgemeine Bestimmung von Gegenstand und Instrumenten finanzwirtschaftlicher Verteilungspolitik	139
5.1.1.2 Abgrenzung zwischen verteilungspolitischen und verteilungswirksamen Maßnahmen der EG	143
5.1.2 Probleme der personellen und regionalen Einkommensverteilung in der EG	146
5.1.3 Die Ausgestaltung der EG-Verteilungspolitik	150
5.1.3.1 Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen der EG-Verteilungspolitik	150
5.1.3.2 Ausgewählte verteilungspolitische Maßnahmen der EG	152
5.2 Zur Relevanz der Modellergebnisse für die Gestaltung der EG-Verteilungspolitik	155
5.2.1 Die Ausgangssituation	155
5.2.2 Die Annahmen	158
5.2.3 Die Resultate	160
5.3 Bewertung der Verteilungspolitik der EG auf der Grundlage des alternativen Föderalismusmodells	162
5.3.1 Verteilungswirkungen über die Einnahmenseite des Haushaltes	163
5.3.2 Verteilungswirkungen über die Ausgabenseite des Haushaltes	165
5.4 Die Ergebnisse des alternativen Modells im Kontext anderer wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionsbeiträge	169
5.4.1 Polit-ökonomische Argumente	170
5.4.2 Integrationstheoretische Argumente	172
6 Zusammenfassung und Ausblick	175
Anhang I	179
Anhang II	181
Literaturverzeichnis	189
Rechtsquellen	210

Symbolverzeichnis

i	Personenindex, $i = 1, 2, \dots, n$.
h	Güter- und Faktorindex, $h = 1, 2, \dots, m$.
r, l	Index einer Regional- bzw. Lokaleinheit.
Z	Index der Zentralebene.
A, B	Index für die Gemeinden A, B, die über eine bestimmte Bevölkerungsgruppe definiert sind.
x_{hi}	Die Gütermenge von h , die von i nachgefragt oder als Faktorleistung h angeboten wird.
X^i	Gesamtausstattung des Individuums i an Gütern und Faktoren.
X_h	Gesamtmenge des Gutes oder Faktors h in einer Gebietskörperschaft.
$X^{A,B}$	Gesamtmenge aller privaten Güter in A oder B.
G^A	Ein für A definiertes öffentliches Gut (lokal-öffentliches Gut).
Ξ^A	Zuweisung an die Gemeinde A.
β	Nutzenspillover.
Z^i	Bruttoarbeitseinkommen des Individuums i .
Z^*	Gesamt(brutto)einkommen in einer Gebietskörperschaft.
Z^{**}	Gesamt(brutto)einkommen in allen Gebietskörperschaften eines föderativen Systems.
Y^i	Nettoarbeitseinkommen des Individuums i .
E^i	Renteneinkommen des Individuums i .
T	Transferbetrag, der einem Individuum zufließt: $T = T^r + T^z$.
T^{Zr}	Gesamte Transfersumme, die einer Gebietskörperschaft von der Zentrale zugewiesen wird.
B	Beitrag, den eine Gebietskörperschaft an die Zentrale leistet.

M	Sonstige Ausgaben einer Gebietskörperschaft.
n_i	Anzahl der Individuen des Fähigkeitsniveaus i .
n	Gesamtzahl der Individuen in einer Gebietskörperschaft.
n_i^*	Gesamtzahl der Individuen des Fähigkeitsniveaus i in dem gesamten föderativen System.
n_z	Gesamtzahl der Individuen in dem föderativen System.
t	Einkommensteuersatz: $t = t_r + t_z$.
q_k	Konsumentenpreis des Gutes k .
w_i	Lohnsatz für ein Individuum des Fähigkeitsniveaus i .
w_0	Reservationslohnsatz.
L_0	Gesamtzahl der individuell verfügbaren Stunden.
$L^i(\dots)$	Arbeitsangebot des Individuums i .
$U^i(\dots)$	Direkte Nutzenfunktion des Individuums i .
$V^i(\dots)$	Indirekte Nutzenfunktion des Individuums i .
$F(\dots)$	Transformationsfunktion der Ökonomie.
$W(\dots)$	Soziale Wohlfahrtsfunktion (SWF).
$\Gamma(\dots)$	SWF einer Lokaleinheit.
$\theta(\dots)$	SWF einer Regionaleinheit.
$\Omega(\dots)$	SWF der Zentralebene.
$L(\dots)$	Lagrangefunktion.
λ, μ, τ	Lagrangeparameter.
g_i	Wohlfahrtsgewicht, das dem Individuen i in einer SWF zugeordnet wird.
α_i	Grenznutzen des Einkommens für Individuum i .
σ	Soziale Grenzbewertung des Einkommens.

Abkürzungsverzeichnis

ABL. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
GFK	Gemeinschaftliche Förderkonzepte
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
IMP	Integrierte Mittelmeerprogramme
NGI	Neues Gemeinschaftsinstrument
NOA	nichtobligatorische Ausgaben
OA	obligatorische Ausgaben
PEDIP	Programme zur Förderung der portugiesischen Industrie
RECHAR	Gemeinschaftsprogramm zur Umstellung der Kohlereviere
SWF	Soziale Wohlfahrtsfunktion
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

	Seite
<u>Tabelle 1:</u> Finanzielle Vorausschau 1988 - 1992 (Mittel für Verpflichtungen, in Mio ECU)	36
<u>Tabelle 2:</u> Regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 1985 (in jeweiligen Preisen und Kaufkraftstandards)	149
<u>Tabelle 3:</u> Anteil der in den EFRE-Fördergebieten lebenden Bevölkerung	157
<u>Tabelle 4:</u> Statistische Grunddaten und Daten zur sozialen Lage in der EG	179
<u>Abbildung 1:</u> Föderalismus als Gegenstand ausgewählter Wissenschaftsdisziplinen	23
<u>Abbildung 2:</u> Das Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit innerhalb der EG	27
<u>Abbildung 3:</u> Haushaltseinnahmen der EG 1989 (Angaben in Mio. ECU)	35
<u>Abbildung 4:</u> Verteilungspolitik in verschiedenen Einheiten	122
<u>Abbildung 5:</u> Bruttoinlandsprodukt der EG-12 in Kaufkraftstandards	147
<u>Abbildung 6:</u> Mittel der Strukturfonds für den Zeitraum 1989-1993	153

1 Einleitung

1.1 Die Aktualität der Fragestellung

1.1.1 Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einer föderativen Einheit

Europa - oder konkreter: der Integrationsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft¹ - muß als wirtschaftliches und politisches Faktum gelten, das bereits heute unmittelbar die Lebensumstände von 325 Millionen Menschen beeinflusst.² In der näheren Zukunft wird dieser Tatbestand an Wichtigkeit gewinnen, wobei die Bedeutung der EG in einer politischen Umbruchsituation, wie sie durch die Aufgabe des Versuchs, in Osteuropa planwirtschaftliche Alternativen zu den marktwirtschaftlichen Systemen Westeuropas zu etablieren, entstanden ist, noch kaum abzuschätzen ist. Sicher ist, daß der ökonomische Integrationsprozeß, der auf einzelwirtschaftlicher Ebene schon weit fortgeschritten ist, auch gesamtwirtschaftlich nicht mehr umkehrbar ist und aufgrund seiner ökonomischen Perspektiven eine enorme Anziehungskraft für die Staaten Europas hat, die noch nicht Mitglied der EG sind.³

Dagegen ist die politische Fundierung des Einigungsprozesses mit Schwierigkeiten belastet, die vor allem dort auftreten, wo eine Einschränkung nationaler Souveränitätsrechte notwendig wird. Zwar ist mit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte⁴ durch alle Mitgliedstaaten 1987 das Ziel einer Europäischen Union verbindlich festgelegt worden, jedoch sind konkrete Schritte hin zu einer Koordinierung von Wirtschafts- und Währungspolitik, Sozial- und Verbraucherpolitik oder auch

¹ Zu dem Begriff der Europäischen Gemeinschaft(en) wird in KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (im folgenden EG-KOMM.) und EP (1989b), S. 3 geschrieben: *"Die Europäischen Gemeinschaften werden von gemeinsamen Organen verwaltet, so daß normalerweise nur noch von der Europäischen Gemeinschaft gesprochen wird."*

² Seit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland müßte hier korrekterweise von ca. 340 Millionen Menschen gesprochen werden. Da jedoch die Integration der ehemaligen DDR in die statistischen Materialien der EG noch kaum vollzogen wurde und daher auch in dieser Arbeit die gerade auch unter Verteilungsgesichtspunkten sicher zu erwartenden enormen Schwierigkeiten nicht berücksichtigt werden konnten, soll im laufenden Text weiter nur Bezug auf die ca. 325 Millionen EG-Bürger des Jahres 1989 genommen werden.

³ Zu dieser Einschätzung vgl. EG-KOMM. (1990g), S. 2 f..

⁴ Vgl. Einheitliche Europäische Akte (im folgenden EEA), ABl. EG 1987 Nr.L 169.

Industrie- und Umweltpolitik, um nur einige Zielvorgaben zu nennen, bis heute kaum vollzogen worden; ebensowenig sind die Kompetenzen der EG-Institutionen seit 1985 ausgeweitet worden.

Seit der Gründung der EG wurden immer auch theoretische Grundsatzdiskussionen über die EG als Föderation, Konföderation oder internationale Organisation geführt, ohne daß diese sich in konkreten politischen Maßnahmen niederschlugen.⁵ Zu Beginn der achtziger Jahre schien sich jedoch eine pragmatische Sichtweise durchgesetzt zu haben, die durch die Meinung repräsentiert wird, *"... nicht das 'formelle Maximum', sondern das 'inhaltliche Optimum' an föderalem Charakter der Europäischen Union <müsse> gefordert und erstrebt werden ..."*.⁶ Anfang der neunziger Jahre ist die Verfassungsfrage wiederum in das Zentrum der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion um den europäischen Integrationsprozeß gerückt.⁷ Auch wenn die EG in der heutigen Form noch als *"prä-föderales Gebilde"*⁸ gelten muß, so liegt das Ziel klar in einem föderativen Europa; über seine konkrete konstitutionelle Ausgestaltung muß hingegen noch entschieden werden.⁹

Unter dieser Zielvorgabe sollten aber schon heute aktuelle wie auch zu antizipierende Schwierigkeiten der EG als Probleme eines föderativen Gemeinwesens begriffen werden. Innerhalb der weitgefächerten Modell- und Theoriebildung zum Thema Föderalismus sind zumindest fruchtbare Ansatzpunkte zur Beantwortung anstehender Fragen zu vermuten.¹⁰

1.1.2 Verteilungsfragen in der Europäischen Gemeinschaft

Die Gründung und stärker noch die Entwicklung der EG standen unter dem Primat des Ökonomischen. So vertrat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1985 in dem 'Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes' die Forderung nach dem Abbau aller materiellen, technischen und steuerlichen Schranken zwischen den

⁵ Für eine ausführliche Analyse zu dieser Auseinandersetzung vgl. BREWIN (1987), S. 21.

⁶ SCHNEIDER (1984), S. 8.

⁷ Vgl. BERNHOLZ (1990), LEMMERS (1990); zur politischen Diskussion vgl. o. V. (1990b).

⁸ HABRECHT (1984), S. 67.

⁹ Die weitestgehende Vorstellung zur Ausgestaltung eines dergestalt föderativen Europas, die von der EG-Kommission selbst entwickelt wurde, liegt vor als DELORS-Bericht (1989).

¹⁰ Bereits 1977 wurde unter dem Vorsitz von Sir Donald MACDOUGALL ein Bericht zur Rolle der öffentlichen Finanzen in der europäischen Integration vorgelegt, der als Referenzpunkt auf Erfahrungen in den Steuerwesen föderaler Staaten zurückgreift. Vgl. MACDOUGALL-Bericht (1977).

Mitgliedsländern, um einen andauernden Wachstumsimpuls für den gesamten europäischen Wirtschaftsraum freizusetzen. Die damit notwendigerweise einhergehenden sozialen Differenzierungsprozesse blieben dabei unbeachtet.¹¹ Erst mit der Tagung des Europäischen Rates 1988 in Hannover hat sich die Überzeugung durchgesetzt, *"... daß dem sozialen Aspekt im Rahmen der Errichtung des einheitlichen europäischen Marktes die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Aspekten beizumessen ist und daß sie daher in ausgeglichener Weise fortentwickelt werden müssen."*¹² Dieser als 'Soziale Dimension' bezeichnete Aspekt des Binnenmarktes umfaßt unter anderem das Aktionsfeld klassischer Verteilungspolitik.¹³

Tatsächlich sind Verteilungsfragen für den europäischen Integrationsprozeß in zweifacher Weise von Bedeutung. Zum einen werden die sozialen Probleme in den einzelnen EG-Staaten sowohl die Akzeptanz der EG insgesamt wie auch die ihr zugeordneten Aufgaben und Verantwortlichkeiten beeinflussen. Diese Einschätzung wird von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft geteilt, wenn sie betont, *"...daß der Erfolg der Verwirklichung des Binnenmarktes von einem vergleichbaren Erfolg im sozialen Bereich abhängt, insbesondere um zu vermeiden, daß große Gruppen der Bevölkerung zu Recht oder zu Unrecht versuchen, den Integrationsprozeß aufzuhalten oder zu verzögern..."*¹⁴ Das Akzeptanzproblem ist deshalb von besonderer Brisanz, da für grundlegende politische Entscheidungen, wie beispielsweise im Bereich der Steuer- und Sozialpolitik, im Ministerrat der EG nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip gilt, auch wenn im Rahmen der EEA der Anwendungsbereich von Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet wurde. Wesentliche Integrationsfortschritte sind also nur einstimmig durchzusetzen. Zum anderen können große Disparitäten in der sozio-ökonomischen Lage zwischen verschiedenen EG-Ländern ein ernstes Hindernis auf dem Weg zu einem vereinten Europa bedeuten, da diese zu unterschiedlichen politischen Prioritäten in bezug auf die EG-Politik führen. Die Kommission der EG formuliert diesen Punkt ganz eindeutig, wenn sie die Konvergenz zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen als Voraussetzung zur

¹¹ Vgl. EG-Komm. (1985).

¹² EG-KOMM. (1990g), S. 10.

¹³ Hierzu wird die aktive Einflußnahme auf die funktionelle, personelle, aber auch regionale Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Ökonomie gerechnet. Vgl. hierzu beispielsweise KRAUSE-JUNK (1981) sowie die Ausführungen unter 5.1.1 in der vorliegenden Arbeit.

¹⁴ Vgl. KAEDING (1989), S. 16. Klaus KAEDING ist für die Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Bildung der EG-Kommission tätig.

Erreichung der angestrebten Kohäsion der Gemeinschaft, also des Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, wie es in der EEA verankert ist, bezeichnet.¹⁵

1.1.3 Ziele einer europäischen Verteilungspolitik

Im Bewußtsein der aufgezeigten Probleme und ihrer Konsequenzen für den europäischen Einigungsprozeß wurden erstmals 1988 in dem Arbeitsprogramm der EG-Kommission konkrete Maßnahmen festgelegt, die das Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft sowie der Entwicklung eines europäischen sozialen Raums verfolgten¹⁶: darunter waren Programme zur Gleichstellung von Frauen, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Richtlinien des Gesundheitsschutzes etc. Diese Punkte entsprechen dem traditionellen - inzwischen oftmals als "*minimalistisch*" bezeichneten¹⁷ - sozialpolitischen Aktivitätsfeld der EG. 1988 wurde darüberhinaus eine wesentliche haushaltspolitische Veränderung initiiert. Auf der Grundlage des PADOA-SCHIOPPA-Berichts¹⁸, der die Notwendigkeit einer größeren regionalen und sozialen Verteilungsgerechtigkeit für das Gelingen des Binnenmarktprojektes betont, wurde anvisiert, bis 1993 die Haushaltsmittel des Strukturfonds¹⁹ zu verdoppeln.

Die Politikmaßnahmen der EG, die auf die Etablierung eines einheitlichen Sozialraums in Europa gerichtet sind, zerfallen in eine Vielfalt von Einzelaspekten. Will man ein tragfähiges Konzept finden, das eine konsistente Zuordnung von politischen Kompetenzen in allen Bereichen, also auch für die Verteilungspolitik, erlaubt, wird man auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen. Durch die Mittel der Gemeinschaft sollten Entwicklungsimpulse für und in besonderen Problembereichen gegeben werden, ohne daß die betroffenen Regionen oder Nationalregierungen ihrer Verantwortung entbunden werden. Denn nicht nur für die Verteilungspolitik, sondern auch in anderen Politikbereichen gilt, "*...daß eine übermäßige Zentralisierung die*

¹⁵ Vgl. EG-KOMM. (1987a), S. VI.

¹⁶ Vgl. EG-KOMM., (1988a), S. 1.

¹⁷ BORCHARDT (1990), S. 66.

¹⁸ PADOA-SCHIOPPA (1988).

¹⁹ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 5.1.3 dieser Arbeit.

Ursache von Ineffizienz und Spannungen ist. Die Vielfalt Europas darf auf keinen Fall durch eine alles umfassende Harmonisierung und extreme Zentralisierung verwischt oder gar niedergewalzt werden."²⁰

Der Subsidiaritätsgedanke steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu dem Anspruch der EG, einen einheitlichen europäischen Sozialraum zu schaffen.²¹ *"Subsidiarität statt Zentralismus"*²² ist als griffige Formulierung gewählt worden, um vor zentralstaatlichen Modellen einer Europäischen Union der Zukunft zu warnen. Als einer der Kristallisationspunkte dieser Auseinandersetzung hat sich die Frage der verteilungspolitischen Kompetenzzuordnung erwiesen. Hierin liegt das Motiv zu der im folgenden geführten Untersuchung der Frage, mit welchen wirtschaftswissenschaftlichen Argumenten föderalen Ebenen die Wahrnehmung von Verteilungsaufgaben zugeordnet werden kann.

1.2 Zur vorliegenden Arbeit

1.2.1 Zielsetzung und inhaltliche Abgrenzung

Der Integrationsprozeß der EG und die damit verbundene Genese institutioneller und politischer Strukturen eines föderativen Gemeinwesens kann nicht als rein politisches oder verfassungsrechtliches Problem aufgefaßt werden. Vielmehr wird in diesem Prozeß auch die Frage nach einer ökonomisch begründeten Strukturierung staatlichen Handelns aufgeworfen. Tatsächlich war die EG immer auch Gegenstand wirtschaftswissenschaftlicher Analysen, wobei in zunehmendem Maße durch die EG-Kommission selbst Anstoß zu ökonomischen Analysen einzelner Problemfelder innerhalb des Integrationsprozesses gegeben wurde.²³ Vorherrschend war in diesen Arbeiten aber immer die Beschäftigung mit den im Integrationsprozeß zu erwartenden allokativen Effekten. In der vorliegenden Arbeit ist der Schwerpunkt der Analyse jedoch anders gewählt. So wird das Ziel verfolgt, wirtschaftstheoretische Argumente

²⁰ Jacques SANTER, Vorsitzender des Europäischen Rates 1991; vgl. EG-KOMM. (1991a), S. 5.

²¹ Vgl. KOTIOS/SCHÄFERS (1990).

²² *"Als Ökonomen appellieren wir deshalb an die Mitgliedsregierungen, bei der institutionellen Weiterentwicklung der Gemeinschaft auf Markt statt Intervention, auf Eigenverantwortung statt Versorgungsstaat, auf Subsidiarität statt Zentralismus zu setzen."* EUROPA-GRUPPE am Frankfurter Institut (1990).

²³ Als Beispiele vgl. NEUMARK-Bericht (1962), MACDOUGALL-Bericht (1977) oder CECCHINI (1988).

bezüglich der Zuordnung von verteilungspolitischen Aufgaben in einem föderativen System für die EG herauszuarbeiten. Sie läßt sich damit in den Rahmen der ökonomischen Föderalismusanalyse einordnen, deren zentrales Problem so formuliert werden kann: *"Which level of government is most appropriate for handling which public function?"*²⁴

Für den Bereich der Distribution wird diese Frage in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur mehrheitlich auf der Grundlage der Arbeiten von MUSGRAVE (1956) und OATES (1972) dahingehend beantwortet, daß nur die zentrale Ebene eines föderativen Systems dieser Aufgabe auf effiziente Weise nachkommen kann. Die MUSGRAVE'sche Argumentation ist explizit von Jacques DELORS, Präsident der EG, aufgegriffen worden: *"Folgt man der Logik von Musgrave, so muß auch die Umverteilungsfunktion verstärkt werden."* Und anschließend noch deutlicher: *"Die Regulierungs- und Verteilungsfunktion muß auf Gemeinschaftsebene verstärkt werden."*²⁵ Auf theoretischer Ebene liegt nun das Ziel dieser Arbeit darin, diese Aussage kritisch zu diskutieren und zu überprüfen, ob die Verknüpfung von Verteilungspolitik und zentraler Aufgabenerfüllung in diesem Bereich zwingend ist. Dabei soll auch überprüft werden, ob die bei MUSGRAVE nur im Hinblick auf die personelle Einkommensverteilung formulierte Aufgabenstellung der Distributionsbranche²⁶ im Kontext der vorliegenden Problemstellung nicht weiter differenziert werden müßte. Mit diesen Überlegungen soll ein Beitrag zu der erst in den letzten Jahren wieder aufgenommenen wirtschaftstheoretischen Diskussion²⁷ dieser Frage geleistet werden. Insbesondere soll ausgehend von der Beobachtung, daß Verteilungspolitik tatsächlich dezentral betrieben wird und zentrale Maßnahmen oftmals wirkungslos bleiben, geprüft werden, ob alternative wohlfahrtstheoretische Analyseansätze zu einem Föderalismusmodell zusammengeführt werden können, in dem auch auf dezentraler Ebene redistributive Aufgaben wahrgenommen werden. Dies wäre auch deshalb wünschenswert, da damit eine Integration von politisch-philosophischen Föderalismuskonzeptionen, verfassungsrechtlichen Überlegungen und der rein auf Effizienz bedachten Auffassung föderativer Probleme in der Wirtschaftstheorie geleistet werden könnte.

²⁴ RUBINFELD (1987), S. 626.

²⁵ Beide Zitate DELORS (1988), S.VI.

²⁶ *"We ... think of the function of the distribution branch as being met by a set of direct income taxes and transfers."* MUSGRAVE (1984), S. 13.

²⁷ Vgl. BROWN/OATES (1987), GRAMLICH (1989), JOHNSEN (1989).

Die gewonnenen theoretischen Ergebnisse werden im Hinblick auf die konkreten Probleme und institutionellen Rahmenbedingungen der EG interpretiert. Idealerweise können daraus Schlüsse für die weitere Behandlung distributionspolitischer Probleme in der EG gezogen werden. Ebenso liefern die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit Argumente in der Debatte um ein geeignetes Integrationskonzept für die EG.²⁸ Inwieweit allerdings das in dieser Arbeit vorgestellte Modell eines konsequent subsidiär aufgebauten föderativen Systems auch als das geeignete Referenzmodell für andere Föderationen gelten kann, ist eine Frage, die weitergehender Forschung bedarf; diese wird in der vorliegenden Arbeit allerdings nicht geleistet.

1.2.2 Methodik und Terminologie

Grundlegend für das Verständnis wirtschaftswissenschaftlicher Arbeiten ist das Wissen um den erkenntnistheoretischen Bezugsrahmen und Anspruch der Analyse. Es muß deutlich unterschieden werden, ob vorliegende Ergebnisse als reine Ist-Aussagen gelten wollen (und können) oder vielmehr Soll-Aussagen darstellen. Dies ist umso bedeutender, je näher das Thema an der Schnittstelle zwischen reiner (ökonomischer) Theorie und (ökonomischer) Politikempfehlung liegt, wie dies in der vorliegenden Arbeit der Fall ist. Das Postulat, in der ökonomischen Analyse getroffene Werturteile und Annahmen explizit darzustellen, ist die Voraussetzung für die Erfüllung der POPPER'schen Forderung nach der Falsifizierbarkeit formulierter Hypothesen, die ein Gedankengebäude überhaupt erst als Theorie akzeptabel erscheinen läßt.²⁹ Dies gilt durchaus ebenso für normative Aussagen, da in der Mehrzahl auch Werturteile auf reale Wirkungszusammenhänge und Bedingungen zurückzuführen und auf dieser Basis diskutabel sind.³⁰

²⁸ Zwei Integrationskonzepte werden gegenwärtig kontrovers diskutiert: Zum einen handelt es sich um die Vorstellung, durch eine ex-ante Harmonisierung in allen EG-Mitgliedstaaten die gleichen institutionellen Bedingungen zu schaffen. Zum anderen wird die Auffassung vertreten, durch den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Institutionen die Möglichkeit zu schaffen, so daß sich die effizientesten Institutionen in der EG als Standard durchsetzen. Vgl. dazu u.a. MEYER (1990) sowie die Ausführungen unter 5.4.2 in dieser Arbeit.

²⁹ Vgl. POPPER (1982).

³⁰ Vgl. SEN (1970), S. 59-61.

Die vorliegende Arbeit basiert in ihren theoretischen Ausführungen auf der neoklassischen Wohlfahrtstheorie, ist also weitgehend normativ.³¹ Innerhalb dieses Analyserahmens wird die Möglichkeit der optimalen Zuordnung verteilungspolitischer Aufgaben in einem föderativen System untersucht. Für die Grundlegung der theoretischen Analyse wird zunächst eine deskriptiv-systematisierende Aufarbeitung wichtiger Theoriebeiträge zur Föderalismusdiskussion vorgenommen. Aufgrund der Kritik dieser traditionellen Beiträge zur ökonomischen Föderalismustheorie wird eine alternative Modellierung eines föderativen Systems gesucht, in der auch verteilungspolitische Aufgaben dezentral wahrgenommen werden. Die polit-ökonomischen Modelle dienen der Geschlossenheit des Überblicks und weisen inhaltlich auf mögliche Ergänzungen und Weiterentwicklungen in der normativen Theorie hin und liefern Argumente in der konkreten Auseinandersetzung um die Verteilungspolitik der EG. Für die Interpretation und Diskussion der konkreten verteilungspolitischen Aktivitäten der EG wird auf veröffentlichtes Datenmaterial der EG zurückgegriffen.

Um die Interpretationsmöglichkeiten der theoretischen Ausführungen nicht bereits durch eine national festgelegte Terminologie auf der Ebene der Institutionen einzuschränken, wird durchweg von zentralen bzw. übergeordneten Einheiten oder Ebenen und von dezentralen bzw. untergeordneten Einheiten oder Ebenen zur Bezeichnung der föderalen Gebietskörperschaften gesprochen, also beispielsweise nicht von Bundesländern, Régions, Gruppi di Regioni etc.³² Bei der später vorzunehmenden Übertragung der Überlegungen auf den europäischen Kontext entspricht die Zentrale der in Brüssel angesiedelten Verwaltungs- oder Regierungsgewalt, als dezentrale Ebenen werden zunächst die zwölf Mitgliedstaaten verstanden. Auch wenn so in der Formulierung ein zweistufiges Regierungssystem unterstellt wird, bedeutet dies nur eine sprachliche Vereinfachung, nicht jedoch eine inhaltliche Einschränkung. Wie im vierten Kapitel gezeigt werden wird, ist die Ausweitung der theoretischen Analyse

³¹ Die Meinung, daß normative Theorie erst an dem Punkt der Auswahl zwischen verschiedenen pareto-optimalen Allokationen einsetzt, wird hier also nicht geteilt. Als Vertreter dieser Position vgl. exemplarisch MUELLER (1982), S. 263-270. Dagegen sei darauf hingewiesen, daß Werturteile, die einen breiten Konsens finden, in keiner Weise qualitativ von anderen Wertungen zu unterscheiden sind. Vgl. dazu BLAUG (1980), insbesondere S. 143-152.

³² An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß in der deutschsprachigen Literatur die Bezeichnungen föderativ, föderal und föderalistisch in durchaus unterschiedlichem Gebrauch zu finden sind. In der vorliegenden Arbeit soll die Eigenschaft 'föderativ' genannt werden, die dem Strukturprinzip des Föderalismus in der in Kapitel 2 definierten Bedeutung entspricht und als solche konkrete Tatbestände oder Vorgänge näher beschreibt. Die innerhalb eines föderativen Systems existierenden Gebietskörperschaften und die direkt zwischen ihnen vorgenommenen Austauschbeziehungen werden als 'föderal' bezeichnet. Der Begriff 'föderalistisch' bleibt dagegen historischen oder rein ideengeschichtlichen Zusammenhängen vorbehalten.

auf drei- oder mehrgliedrige Systeme durchaus möglich. In diesem Fall ist es dann auch zulässig, die Ergebnisse im Hinblick auf ein dreistufiges System in der EG - EG, Nationalstaaten und Regionen - zu diskutieren.

Auch der im Titel verwendete Begriff der 'verteilungspolitischen Aufgaben' sei bereits an dieser Stelle kurz erläutert. In Anlehnung an den angelsächsischen Sprachgebrauch, vor allem aber mit Bezug auf die von MUSGRAVE geprägte Begrifflichkeit von Allokation, Distribution und Stabilisierung³³ werden hier alle Maßnahmen, die auf die Einkommensentstehung ebenso wie auf die Umverteilung von Einkommen zielen, mit dem Oberbegriff 'Verteilungs- oder Distributionspolitik' bezeichnet.

1.2.3 Aufbau der Arbeit

Nachdem in der Einführung zu der vorliegenden Arbeit die Themenwahl begründet und grundsätzliche Überlegungen zur Themenbearbeitung dargelegt wurden, folgt im anschließenden zweiten Kapitel die Grundlegung der inhaltlichen Ausführungen. Dazu werden zunächst der Begriff des Föderalismus definiert und seine Einzelaspekte - durchaus bewußt über eine rein wirtschaftswissenschaftliche Bestimmung hinausgehend - diskutiert. Die daraus abgeleiteten, als wesentlich erachteten Charakteristika föderativer Zusammenhänge, werden im folgenden als Maßstab benutzt, konkrete staatliche Gebilde als föderativ zu bezeichnen oder theoretische Argumente der Föderalismustheorie zuzuordnen. In diesem Sinne wird also die EG auf ihren föderativen Charakter überprüft, wobei die Darstellung ihrer institutionellen Ordnung zugleich die Träger und Interessenvertreter möglicher verteilungspolitischer Aktivitäten benennt und die Bedeutung der Wahl des föderativen Organisationsprinzips für die EG klärt. Damit werden im zweiten Kapitel insgesamt die begrifflichen Klärungen und institutionellen Fakten präsentiert, die die notwendige Voraussetzung dafür liefern, daß die theoretisch gewonnenen Erkenntnisse der Kapitel 3 und 4 in Kapitel 5 konkret für die Beantwortung der Frage nach der optimalen Kompetenzzuordnung von verteilungspolitischen Aufgaben innerhalb der EG interpretiert werden können.

Das dritte Kapitel umfaßt eine Aufarbeitung der bis dato geführten wirtschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung um die Gestaltungsprinzipien föderativer Systeme. Da in der Frage der Wahrnehmung verteilungspolitischer Aufgaben bereits prinzipiell unterschiedliche Auffassungen von Rechtfertigung und Funktion

³³ Vgl. MUSGRAVE (1984), S. 3-26.

staatlichen Handelns zu Tage treten, werden zunächst diese Grundsatzpositionen, wenn auch nur knapp, dargelegt. Zu der theoretischen Fundierung der ökonomischen Föderalismusanalyse gehört darüber hinaus die Darstellung der traditionellen Zuordnung der Funktionen Allokation, Distribution und Stabilisierung an die Einheiten eines föderativen Systems, womit der Analyse von MUSGRAVE, die nach wie vor als vorherrschende Lehrmeinung gelten kann, gefolgt wird. Im zweiten Teil des dritten Kapitels werden anschließend wohlfahrtstheoretische Ansätze zur Analyse föderativer Systeme skizziert, wobei hier zum einen die dominierende allokativtheoretische Literatur zusammengefaßt wird. Zum anderen wird herausgearbeitet, welche Aussagen sich aus der wohlfahrtstheoretischen Analyse bezüglich der Zuordnung der Verteilungsfunktion innerhalb föderativer Systeme ableiten lassen. An dieser Stelle wird auch kurz auf die immer wieder aufgenommene Diskussion des Übergangs von der regionalen zur funktionalen Gliederung von Föderationen eingegangen, um zu prüfen, ob dies ein mögliches Gestaltungsprinzip in der EG sein kann.

Im Anschluß an die Wiedergabe der wesentlichen wohlfahrtstheoretischen Analyseansätze werden Modellsätze in Grundzügen skizziert, die aus dem Theoriegebäude der Neuen Politischen Ökonomie abgeleitet sind. Dabei werden diejenigen ausgewählt, die einen konkreten Bezug zu der Fragestellung der Zuordnung von Verteilungsaufgaben zu bestimmten föderalen Ebenen besitzen; soweit dies möglich ist, werden hier auch empirische Ergebnisse zu dieser Fragestellung hinzugezogen. Der letzte Teil des dritten Kapitels behandelt die grundsätzlichen institutionellen Gestaltungsprinzipien föderativer Systeme; hier fließen zum einen die Ergebnisse der Finanzausgleichstheorie, zum anderen konkrete Erfahrungen mit der Gestaltung föderativer Systeme ein. Mit Abschluß des dritten Kapitels sind alle wesentlichen wirtschaftswissenschaftlichen Argumente bezüglich der Zuordnung der Verteilungsfunktion in einem föderativen System sowie die dabei zu berücksichtigenden institutionellen Gestaltungsprinzipien genannt und im Hinblick auf die Themenstellung ausgewertet.

Auf der Grundlage des dritten Kapitels wird zunächst im vierten Kapitel das traditionelle ökonomische Föderalismusmodell wieder aufgenommen und einer Kritik unterzogen. Dies geschieht relativ ausführlich, weil die auf dem traditionellen Modell beruhende Analyse nicht nur die wirtschaftswissenschaftliche Literatur, sondern auch die Vorstellungen im politischen Sektor dominiert. Die Kritik bezieht sich dabei auf solche Punkte, die aus dem konkreten Anwendungsfall der hier verfolgten Fragestellung resultieren. Aus der Kritik am traditionellen Föderalismusmodell wird eine alternative theoretische Formulierung abgeleitet, die verschiedene theoretische Analyseansätze in einer geschlossenen Formulierung zusammenführt. Dieses alternative

Modell wird in verschiedenen Abstraktionsstufen entwickelt. Es wird jeweils diskutiert, inwieweit dieses als Bezugspunkt für die Beantwortung der Frage nach der Zuordnung der Verteilungsfunktion in einem komplexen föderativen System wie der EG dienen kann.

Im fünften Kapitel werden dann die theoretischen Ergebnisse des dritten und vierten Kapitels zusammengeführt und ihre Bedeutung für die Frage nach der verteilungspolitischen Kompetenzzuordnung in der EG herausgearbeitet. Dazu wird in einem ersten Schritt gezeigt, welche Inhalte, sowohl generell als auch konkret für die EG, mit dem Begriff Verteilungspolitik verknüpft sind. Darüber hinaus werden die notwendigen Basisinformationen über die bereits heute konkret vollzogene Verteilungspolitik in der EG geliefert. In einem zweiten Schritt wird die entwickelte alternative Modellformulierung im Hinblick auf die EG interpretiert. Damit sind die Modellergebnisse konkret formuliert und können so der verteilungspolitischen Realität in der EG gegenübergestellt werden. Abschließend wird dann das Ergebnis der vorliegenden Arbeit in die aktuelle wirtschaftswissenschaftliche Diskussion um die Zuordnung der verteilungspolitischen Kompetenzen in der EG eingeordnet.

Die Arbeit schließt mit einem Ausblick auf die weitere Entwicklung der Verteilungspolitik in der EG, wie sie aus der Sicht einer ökonomischen Analyse wünschenswert wäre, die bewußt die nicht-ökonomische Bestimmung des Föderalismus aufnimmt.

2 Föderalismus als Organisationsprinzip der EG

In diesem Kapitel werden die wesentlichen begrifflichen und institutionellen Grundlagen für die Analyse der Frage vorgestellt und diskutiert, ob und - diesen Überlegungen nachgeordnet - in welcher konkreten Ausformung verteilungspolitische Kompetenzen den verschiedenen föderalen Ebenen in der EG zugeordnet sein sollten. Diese Ausführungen sollen verdeutlichen, welche Forderungen an die Organisation des wirtschaftlichen und politischen Sektors aus der Entscheidung für ein föderativ verfaßtes Europa resultieren. Für dieses Ziel gilt es im ersten Abschnitt zunächst, den Begriff Föderalismus näher zu spezifizieren. Zum einen erklärt sich damit, inwiefern der hier gewählte theoretische Ansatz über eine rein finanzwissenschaftliche oder wohlfahrtstheoretische Untersuchung der Gestaltung mehrstufiger Finanzsysteme hinausgeht; tatsächlich sollen die vorgestellten, als wesentlich erachteten nicht-ökonomischen Inhalte, die mit der Bezeichnung Föderalismus verbunden sind, in der ökonomischen Modellbildung berücksichtigt werden. Zum anderen dient dies der Erläuterung der institutionellen Vorgaben, die erlauben, einen Staat als föderativ zu bezeichnen. Somit kann die Frage geprüft werden, ob föderalismustheoretische Überlegungen die geeignete Kategorie für die Analyse von EG-Institutionen¹ sind und welche Vorgaben von der EG, um als föderatives System gelten zu können, erfüllt sein müssen.² Zur Verdeutlichung des theoretischen Umfelds der vorliegenden Arbeit wird abschließend eine Klassifikation und Zuordnung von nicht-ökonomischen und ökonomischen Föderalismustheorien vorgenommen.

Die Anwendung der Ergebnisse der theoretischen Analyse auf die konkrete Frage, wie die verteilungspolitischen Aktivitäten der EG heute zu bewerten sind und welche Empfehlungen daraus für die Entwicklung dieses Politikfeldes abzuleiten sind, muß auf einer knappen Beschreibung der institutionellen Gestaltung der EG fußen. Diese soll im 2. Abschnitt des vorliegenden Kapitels skizziert werden. Darin werden kurz die politischen Institutionen der EG, ihre Kompetenzen sowie die Finanzverfassung der EG beschrieben. Damit wird auch deutlich, an welchen Punkten die institutionelle Ordnung der EG den in Abschnitt 2.1 bestimmten charakteristischen Merkmalen föderativer Systeme noch nicht entspricht.

¹ Der Begriff "Institution" wird hier und im folgenden in der umfassenden Version verwendet, d.h. unter Einfluß von Regeln und Rechtsverhältnissen.

² Die in der Einleitung zitierten Selbsteinschätzungen von offiziellen EG-Vetretern genügen nicht, der EG die Bezeichnung föderativ zu geben; vielmehr müssen gewisse Forderungen an das politische und wirtschaftliche System gestellt werden.

2.1 Zum Begriff des Föderalismus

Ganz bewußt ist diese Arbeit als ein Beitrag zu einer ökonomischen Föderalismus-theorie konzipiert worden und nicht, wie es der deutsche Sprachgebrauch nahegelegt hätte, als Beitrag zur Finanzausgleichstheorie.³ In der modernen Interpretation des Finanzausgleichs wird mit diesem Begriff zwar mehr verbunden als rein fiskalische Austausch- und Ausgleichsbeziehungen zwischen einzelnen staatlichen Gliederungen.⁴ Dennoch sollte in diesem Zusammenhang auch begrifflich herausgehoben werden, daß die optimale Gestaltung eines föderativen Systems und damit auch die Zuordnung staatlicher Funktionen an Gliedeinheiten nicht auf die verwaltungstechnische und finanzwirtschaftliche Dimension des Problems reduziert werden darf.⁵ Gerade die Zuordnung von verteilungspolitischen Aufgaben innerhalb eines föderativen Gemeinwesens sollte auch als Gegenstand einer finanzwissenschaftlichen Analyse im Bewußtsein der mit dem Begriff Föderalismus verbundenen politischen und philosophischen Grundprinzipien untersucht werden. Dies gilt vor allem dann, wenn der weitergehende Anspruch besteht, Empfehlungen für einen realiter stattfindenden Föderalisierungsprozeß abzugeben, bei deren Formulierung immer auch politische und gesellschaftliche Akzeptanzprobleme berücksichtigt werden sollten.

2.1.1 Kernelemente des Föderalismus

Das Phänomen Föderalismus⁶ stellt sich als historische Ausdrucksform gesellschaftlicher und staatlicher Ordnungen, als philosophisch-idealistische Normvorstellung

³ Vgl. zu der Begriffsdiskussion um die Abgrenzung von Finanzausgleichs- und Föderalismus-theorie THÖNI (1986), S. 29-34. Gegen die Verwendung des Begriffes "Föderalismus" wendet ZIMMERMANN (1983), S. 5 ein, daß dieser i.d.R. mit dreigliedrigen Regierungssystemen identifiziert wird und somit eine Einschränkung des Analysebereichs suggeriere. Dies mag unter Umständen für die Bundesrepublik Deutschland zutreffen - obwohl gemäß des Grundgesetzes hier nur von einem zweistufigen Staatsaufbau, dem lediglich eine dreistufige Verwaltungsgliederung zugeordnet ist, gesprochen werden darf -, kann aber m.E. nicht für den gesamteuropäischen und noch weniger für den außereuropäischen Raum aufrechterhalten werden.

⁴ Vgl. zu dieser Interpretation BÖS (1978), S. 45: "*Finanzausgleich ist die Aufteilung von Staatsaufgaben auf verschiedene (fiskal)politische Entscheidungsträger unter entsprechender Vorsorge für die Finanzierung.*"

⁵ Über den Stand der ökonomischen Föderalismusdiskussion im deutschsprachigen Raum schreibt KIRSCH (1977), S. 8: "*Das Mittelstück zwischen den großen Prinzipien und den abstrakten Konzepten einerseits, den konkreten, zur Regelung anstehenden Problemen andererseits fehlte.*" Diese Lücke habe sowohl Theorie wie Praxis in ihrer Wirksamkeit beschnitten.

⁶ Anstelle einer detaillierten Bibliographie zu den Teilaspekten der Föderalismusforschung, die im weiteren nicht schwerpunktmäßig behandelt werden, sollen nur einige Werke genannt werden, die

oder auch als verwaltungstechnisches Organisationsprinzip dar. Es bezeichnet die (statische) Gestalt einer Konstitution und das (dynamische) Prinzip gesellschaftlicher Formierungs- und Reformierungsprozesse. Unter Bezugnahme auf den Begriff Föderalismus wurden sowohl konkrete Politikmaßnahmen zur Regulierung binnenföderaler Beziehungen entwickelt und begründet als auch Entwürfe für einen Weltstaat⁷. Der Begriff Föderalismus ist derart schillernd, daß er sich definitorischer Fixierung weitgehend entzieht und nur zweckgerichtet auf bestimmte Teilaspekte eingegrenzt werden kann. Diese nur relative Bestimmtheit der Bezeichnung diskreditierte zum Teil die Verwendung des Begriffs Föderalismus. Will man jedoch nicht eine Theorie zwischenstaatlicher Beziehungen, sondern eine ökonomische Theorie des Föderalismus formulieren, dann sollten sich zumindest zwei Gedanken der nicht-ökonomischen Bestimmung föderalistischer Charakteristika dort wiederfinden: der Subsidiaritätsgedanke in der staatlichen Organisation und das Prinzip der Umsetzung dynamischer gesellschaftlicher Prozesse in institutionelle Formen.

Als klassische Formulierung des Subsidiaritätsprinzips gelten die Ausführungen der päpstlichen Enzyklika "Quadragesimo anno" (1931), in der es heißt: *"...so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen."*⁸ An dieser Stelle wird der Berührungspunkt zwischen einem subsidiären Gesellschaftsentwurf aufgrund sozialphilosophischer oder auch religiöser Überzeugungen⁹ und der Idee eines föderativen Staatsaufbaus

einen guten Überblick über die angesprochenen Punkte liefern. Zur historischen und philosophischen Diskussion vgl. ELAZAR (1968), DEUERLEIN (1972), zur politologischen Dimension des Begriffs vgl. SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (1976) oder BENZ (1985).

- ⁷ Wie weitgehend, um nicht zu sagen ausufernd, das föderalistische Prinzip diskutiert wird, zeigt sich an der Verknüpfung von Föderalismus und Esperanto zur Schaffung eines Weltstaats mit einer Weltsprache: *"Föderalismus und Esperantismus sind jetzt schon als zwei untrennbare Geschwister zu behandeln."* FORMIZZI (1983), S. 504.
- ⁸ Zitiert nach v. NELL-BREUNING (1962), S. 826. V. NELL-BREUNING versteht das Subsidiaritätsprinzip als sozialphilosophische Norm, der zum einen die Aufgabe zukommt, sowohl Individuen als auch untergeordnete Gemeinwesen vor Staatseingriffen zu bewahren, da diese *"...die Selbsthilfe der einzelnen und der 'kleineren Lebenskreise' beeinträchtigen, wenn nicht gar verunmöglichen, und dadurch der Entfaltung der eigenen Kräfte den Weg versperren."* S. 827. Zum anderen garantiert sie aber auch die direkte Unterstützung der Individuen durch die Gesellschaft, durchaus über aktuelle Notlagen hinaus. Vgl. v. NELL-BREUNING (1962), S. 826-833.
- ⁹ Zum Teil wird die Überlegenheit der föderativen Struktur gegenüber allen anderen Staatsorganisationen direkt aus der Bibel abgeleitet, wobei der freiwillige Bund (lat.: foedus) der zwölf israelitischen Stämme des Alten Testaments und in der Vollendung der Bund der zwölf Jünger als Idealbilder föderativer Gemeinschaft herausgestellt werden. Vgl. dazu MATTMÜLLER (1983), S. 159-167.

deutlich. Beiden ist gleichermaßen inhärent, kleinere Einheiten vor Übergriffen der größeren Einheiten zu schützen. Gerade dieser Aspekt ist bereits von den klassischen Theoretikern des Föderalismus wie DE TOCQUEVILLE (1805-1859) und FRANTZ (1817-1891) herausgehoben worden. Für DE TOCQUEVILLE galt, in Abgrenzung zu den weitgehend zentralistischen Staaten Europas, die Kompetenzverteilung zwischen den Staaten und der Bundesregierung in den Vereinigten Staaten von Amerika als vorbildlich. Sie gewährleistete seiner Ansicht nach, *"...die oberste Gewalt so aufzuteilen, daß die Staaten, welche die Union bildeten, sich weiterhin in allem selbst regierten, das nur ihre innere Wohlfahrt betraf, ohne daß die in der Union verkörperte Gesamtnation aufhörte, eine Körperschaft zu sein und für alle die Gesamtheit betreffenden Bedürfnisse aufzukommen."*¹⁰ Diese Balance zwischen Kleinheit in der Regelung aller täglichen Belange und Größe in der Vertretung der Nation nach außen bedeutete für DE TOCQUEVILLE die wesentliche Voraussetzung für individuelle Freiheit und Demokratie. Die gleiche Funktion besaß für FRANTZ die Durchsetzung eines von den Gemeinden ausgehenden subsidiären Staatsaufbaus, der nur in einem föderativen System möglich sei.¹¹ Beide Autoren, darin im übrigen durchaus typische Vertreter des Föderalismusverständnisses des 19. Jahrhunderts, betonen die Bedeutung der konstitutionellen Festlegung der Kompetenzen für jede föderale Ebene, um so den Schutz der Freiheit und die Entfaltung der kleinsten Einheiten zu gewährleisten. Die Verbindung von Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus ist damit in einer streng individualistischen Wertorientierung zu sehen. Es kann also gesagt werden, daß das föderative Prinzip, wie es von Föderalismustheoretikern formuliert wird, von dem Subsidiaritätsgedanken getragen wird, wobei allerdings umgekehrt die Verwirklichung subsidiärer Grundsätze kein hinreichendes Bestimmungsmerkmal für ein föderatives System ist.¹²

So wie das Subsidiaritätsprinzip eine Struktureigenschaft föderativer Systeme bezeichnet, so bedeutet die Bestimmung des Föderalismus als dynamischer Prozeß die moderne Auffassung von seiner politischen Aufgabe. Die Differenzierung des Föderalismusbegriffs in Struktur- und Prozeßeigenschaft ist allerdings nicht als Dichoto-

¹⁰ DE TOCQUEVILLE (1959), S. 128.

¹¹ Vgl. KALKBRENNER (1983). Neben den konkreten Vorstellungen bezüglich der Kompetenzzuordnung zu Gemeinden und übergeordneten Ebenen findet man bei FRANTZ allerdings oft unsystematische Gedanken über die Gesellschaft im allgemeinen, über das Deutschtum usw., so daß sein Werk - auch wenn er oft als theoretischer Begründer des Föderalismus in Deutschland bezeichnet wird - nur von eingeschränktem Wert für die Föderalismusanalyse sein kann. Vgl. dazu DEUERLEIN (1972), S. 106-110.

¹² Vgl. DEUERLEIN (1972), S. 322, ebenso ZIPPELIUS (1980), S. 373 f.. Ohne weitere Begründung verneint diesen Zusammenhang HESSE (1982), S. 85.

misierung zu sehen, sondern als Beschreibung der Pole einer Einheit, deren Spannung gerade die Dynamik dieser Form des Staatsaufbaus bestimmt.¹³ Diese Dynamik zeigt sich idealiter in der Fähigkeit föderativer Staaten, ihre innere Organisation an veränderte gesellschaftliche Bedingungen und Entwicklungen anzupassen und damit dem Gesamtsystem eine hohe Stabilität zu sichern.¹⁴ Mit diesem Verständnis verwundert es nicht mehr, daß die Föderalisierung einer Staatengemeinschaft sowohl Ausdruck von zusammen- wie auch auseinanderstrebenden Kräften sein kann, ohne daß der Föderalismus den Status einer Übergangslösung erhält.¹⁵

Eine ökonomische Föderalismusdefinition, die die skizzierten Essentials der nicht-ökonomischen Bestimmung enthalten soll, muß also zum einen beinhalten, daß die Aufgabenzuweisung immer an die niedrigstmögliche, also den Individuen nächste Ebene geschieht, und zum anderen, daß das Gesamtsystem die Flexibilität besitzt, sowohl Zentralisierungs- wie Dezentralisierungsprozesse ohne radikale Brüche zu überstehen. Eine in diesem Sinne erweiterte Festlegung des ökonomischen Föderalismusbegriffes kann dann die geeignete Grundlage zur Analyse des Föderalisierungsprozesses in der EG und damit zur Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen darstellen.

2.1.2 Institutionelle und politische Merkmale föderativer Systeme

Der Wesensgehalt einer staatlichen Organisation drückt sich aber nicht nur in ihren normativen Grundprinzipien und den von ihr übernommenen Aufgaben aus, sondern eo ipso in ihrer institutionalisierten Form, oder exakter formuliert, erst diese ermöglicht den Vollzug und die Umsetzung von Aufgaben und Werten. Auch wenn in bezug auf die institutionelle Ausgestaltung des Staates wiederum nur von einem Kontinuum von Formen binnenstaatlicher Zentralisierung gesprochen werden kann, so ist es doch gerade hier wichtig, Abgrenzungskriterien zu entwickeln, damit überhaupt die Benennung verschiedener Staatsformen zu inhaltlich bestimmten Begriffen

¹³ Vgl. CONSTANTINESCO (1986), S. 373 f..

¹⁴ Ein Beispiel für die Möglichkeit, strukturelle Veränderungen in institutionelle Reformprozesse umzusetzen, gibt anhand der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland BENZ (1985).

¹⁵ Der These, daß der Föderalismus eine Übergangsform der staatlichen Organisation darstelle, hält ELAZAR (1968), S. 364 entgegen: " *While many attempts to establish federal systems have ended in failure, such systems, once established, have proved to be most durable.*" Für ELAZAR stellt beispielsweise die Sowjetunion kein Beispiel für einen föderativen Staat dar, da der Zusammenschluß nur unter Zwang geschah. Daher wäre die nun zutage tretende Instabilität des Systems kein Widerspruch zu der zitierten Passage.

führt.¹⁶ Mit dieser Aufgabe befassen sich vor allem rechtswissenschaftliche Föderalismustheoretiker, wobei ihr Ziel darin besteht, verfassungsrechtliche Merkmale föderativer Systeme zu identifizieren. Ziel dieser Analysen ist eine Abgrenzung zwischen den juristisch definierten Termini Bundesstaat, Staatenbund und dezentralisierter Einheitsstaat.¹⁷

Eine Definition der Wesensmerkmale föderativer Staaten ist auch für diese Arbeit unverzichtbare Grundlage, da der institutionelle Rahmen für die Umsetzung der aus der Theorie gewonnenen Ergebnisse eindeutig bestimmt sein muß. Daher werden im folgenden Staats- und Finanzverfassungen föderativer Staaten in Grundzügen skizziert sowie die Koordinationsmechanismen zwischen den einzelnen föderalen Einheiten als Charakteristika des politischen Prozesses im föderativen Staat vorgestellt. Während die ersten beiden Merkmale der statischen Betrachtung des Föderalismus als Struktur zuzuordnen sind, wird mit dem dritten Merkmal der dynamische Aspekt angesprochen.

(a) Die Staatsverfassung

Die rechtliche Grundlage eines Gemeinwesens wird als Verfassung bezeichnet, ihr Regelungskatalog umfaßt sowohl den staatlichen wie auch den nicht-staatlichen Bereich.¹⁸ Mit dieser inhaltlichen Weite des Verfassungsbegriffs ist seine Unbestimmtheit und Lückenhaftigkeit bewußt akzeptiert worden, denn nur so kann trotz der Fixierung der Grundprinzipien des Zusammenlebens eine Flexibilität der Verfassung gewahrt werden, die diese für geschichtliche Entwicklungen und gesellschaftliche Veränderungsprozesse offen hält und damit verhindert, daß ein ständiger Änderungsdruck auf sie ausgeübt wird. Im Extremfall wird durchaus auf die schriftliche Niederlegung des Verfassungstextes verzichtet. Die eigentliche Staatsverfassung, das heißt die Formulierung der Leitprinzipien der staatlichen Ordnung und Aufgabenerfüllung sowie die Festlegung des institutionellen Aufbaus und der Konfliktregelungsmechanismen des Staates, ist jedoch zumeist en détail codiert. Hiermit wird bereits eine der wesentlichen Funktionen der Staatsverfassung erfüllt: die Sicherung überpersonaler Kontinuität des Staates.

¹⁶ Zum Problem staatsrechtlicher Definition von Föderalismus schreibt KIRSCH (1977), S. 4: *"Ohne klar abgegrenzte Begriffe ist eine auf das Denken angewiesene Analyse nicht möglich. Soll hierauf nicht - zugunsten ahnungsschwangeren Gefühls - verzichtet werden, so ist es nötig, sich auf den Inhalt der Wörter, also auch des Symbols Föderalismus zu einigen..."*.

¹⁷ Vgl. ZIPPELIUS (1980), S. 336 ff..

¹⁸ Vgl. hier und im folgenden HESSE, (1982), S. 10-19.

Dem föderativen Prinzip entspricht eine verfassungsrechtliche Konstitution als Bundesstaat¹⁹; wesentliche Merkmale einer föderativen Verfassung sind dabei die Existenz von Gliedstaaten und die Zuordnung definierter Kompetenzen an diese sowie die Regelung binnenföderaler Beziehungen und Einflußmöglichkeiten mit dem Ziel einer gewissen Homogenisierung der innerstaatlichen Ordnungen. Die in dieser Arbeit insbesondere interessierende Abgrenzung zum Staatenbund besteht vor allem darin, daß im Bundesstaat die Gliedstaaten ihre völkerrechtliche Souveränität verlieren, im Staatenbund hingegen nicht.²⁰ Bei einer allgemeinen Bestimmung der Charakteristika von Bundesstaaten ist allerdings zu bedenken, daß auch diese in eine jeweils konkrete historisch-gesellschaftliche Situation eingebettet sind und somit ihre realen Erscheinungsformen in einer weiten Spannweite differieren. Dies zeigt sich besonders deutlich in der unterschiedlichen Betonung der Aufgaben, deren Bewältigung eine föderative Verfassung gewährleisten soll. So diente beispielsweise noch im letzten Jahrhundert die bundesstaatliche Verfassung des Deutschen Reiches als Träger einer funktionalen Gewaltenteilung, in dem weitgehend legislative Funktionen der Zentralebene und exekutive Funktionen den Gliedeinheiten zugeordnet wurden. Gleichzeitig waren die wahrgenommenen Staatsfunktionen weiterhin eng mit bestimmten gesellschaftlichen Machtgruppen verbunden und so entsprach der Gedanke der bundesstaatlichen Gewaltenteilung dem der funktionalen Differenzierung in Exekutive, Legislative und Judikative. Heute wird mit dem Begriff der Gewaltenteilung vielmehr eine Funktionen- und Aufgabenverteilung zwischen territorialen Einheiten, die nicht mehr mit bestimmten gesellschaftlichen Mächten identifiziert werden können, verbunden; das Ziel des Ausgleichs der Einflußmöglichkeiten von Interessengruppen im Staat hat jedoch unverändert Bestand.²¹ Allerdings kommt der Gewaltenteilung im Bundesstaat vor allem eine komplementäre Rolle bei der Durchsetzung des Demokratieprinzips und der Rechtsstaatlichkeit zu; dies vor allem deshalb, weil eine möglichst weitgehende Verlagerung von Kompetenzen auf niedrigere Ebenen des Systems sowohl Oppositions- wie Minderheitenmeinungen mehr Äußerungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten schafft als auch einen Kontrollmechanismus gegen unbeschränkte staatliche Machtausübung bedeutet.²²

¹⁹ Für die begriffliche Klarheit der juristischen Argumentation ist es notwendig, zwischen dem staatsrechtlichen Begriff des Bundesstaates und dem des politischen und staatsphilosophischen Föderalismus zu unterscheiden; letzterer realisiert sich im Bundesstaat, erschöpft sich aber nicht darin. Vgl. dazu KIMMINICH (1987), S. 1114 f..

²⁰ Zu diesen Abgrenzungsmerkmalen vgl. KIMMINICH (1987), S. 1116-1118 und die dort gegebenen ausführlichen Literaturhinweise.

²¹ Vgl. dazu SCHODDER (1989), insbesondere S. 3-24.

²² Vgl. HESSE (1982), S. 86-91.

Letztlich ergeben sich aus der rechtswissenschaftlichen Föderalismusdiskussion drei immer noch relativ ungenau definierte Eigenschaften als allgemeine Bestimmungsmerkmale föderativer Staatsordnungen: funktionale Gewaltenteilung zwischen den staatlichen Gliederungen, die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen diesen und eine Vertretung regionaler Bevölkerungsgruppen. Die Gewährleistung dieser Merkmale stellt auch die Mindestanforderung an eine als föderativ zu bezeichnende Verfassung der EG dar.

(b) Die Finanzverfassung

Die Finanzverfassung ist ein Bestandteil der Staatsverfassung, der aber aufgrund seiner zentralen Bedeutung für den modernen Staat gesondert herauszuheben ist. Sie bestimmt die Möglichkeiten und den Vollzug der öffentlichen Aufgabenerfüllung und bildet die Basis für einen effizienten Einsatz der staatlichen Ressourcen.²³ Im Bundesstaat stellen die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Gliederungen, wie sie in der Staatsverfassung geregelt ist, und die Finanzverfassung zwei Seiten der föderativen Kräfteverteilung dar. Erst die in der Finanzverfassung definierte materielle Ausstattung begründet das politische Gewicht der einzelnen Ebenen des Bundesstaates.²⁴

Bedeutendste Finanzierungsquelle des modernen Staates sind Steuern²⁵, wobei diese Einnahmenart nicht die einzig denkbare ist. Allerdings ist mit der Errichtung eines "Steuerstaates" bereits eine weitgehende Entscheidung für die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft getroffen worden. Öffentlicher und privater Sektor agieren getrennt, der Staat partizipiert lediglich an den Erträgen der privatwirtschaftlichen Aktivität.²⁶

Innerhalb einer bundesstaatlichen Finanzverfassung muß vor allem die Aufteilung der Steuererträge in Verbindung mit den den jeweiligen Gliedeinheiten zugeordneten Aufgaben erfolgen, damit Mittel zur Aufgabenerfüllung auf jeder Ebene zur Verfügung stehen. Im Rahmen der funktionalen Gewaltenteilung im Bundesstaat bedeutet dies aber auch, daß zumindest für einige Steuerarten die Gesetzgebungshoheit auf

²³ Vgl. SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN (1983), S. 1073.

²⁴ Vgl. SCHODDER (1989), S. 91.

²⁵ Steuern sind hier abzugrenzen gegen Gebühren, Beiträge und Abgaben, insbesondere gegen Zwangsabgaben. Für die verfassungsrechtliche Definition von 'Steuern' in der Bundesrepublik Deutschland vgl. SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN (1983), S. 1097-1100.

²⁶ Vgl. VOGEL (1987), S. 1173 f..

dezentrale Ebenen übertragen werden muß, um überhaupt einen eigenständigen Politikspielraum zu schaffen.²⁷ Die darüber hinausgehenden konkreten Regelungen der Gestaltung und Abgrenzung der Steuerhoheit im föderativen Staat spiegeln die ökonomische und politische Situation der jeweiligen Nation wider²⁸ und können folglich nicht als allgemeine Bestimmungsmerkmale der Finanzverfassung eines Bundesstaates gelten.²⁹ Dagegen ist entsprechend dem Ziel der Annäherung der Lebensverhältnisse in den Gliedstaaten, wie es typischerweise in bundesstaatlichen Verfassungen niedergelegt ist, die Festlegung eines Ausgleichs bezüglich der finanziellen Ausstattung der Subeinheiten im Rahmen der Finanzverfassung ein Charakteristikum eines föderativen Staates. Ein solcher Finanzausgleich kann sogar als *"wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende Bundesstaatlichkeit"*³⁰ bezeichnet werden, auch wenn die Ausgestaltung des Finanzausgleichs wiederum national unterschiedlich vorgenommen wird.

Unter dem Begriff der Finanzverfassung wird zum Teil der gesamte Regelungskatalog des Finanzwesens verstanden, also auch solche Vorschriften, die nicht in der codierten Verfassung enthalten sind. Hier können ebenfalls Regelungen getroffen werden, wie beispielsweise eine Abstimmung der Haushaltspläne der verschiedenen föderalen Einheiten, die einen wesentlichen Beitrag zu der Funktionsfähigkeit eines föderativen Staates leisten; letztlich sind diese aber nicht als konstitutive Elemente einer Finanzverfassung zu sehen.³¹

²⁷ Vgl. u.a. HESSE (1982), S. 98 oder MAUNZ/ZIPPELIUS (1985), S. 333.

²⁸ Exemplarisch zeigt sich dies in der sehr weitgehenden Föderalisierung der Bundesrepublik Deutschland, die die Alliierten bei der Formulierung des Grundgesetzes durchsetzten. Begründet wurde diese Entwicklung vor allem mit politischen Argumenten. Schwächen der getroffenen Regelungen, die sich angesichts der ökonomischen Entwicklung der folgenden zwanzig Jahren zeigten, führten dann 1969 zu der "Großen Finanzreform", innerhalb derer auch die Aufgaben- und Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland neu geregelt wurde. Hier war also die ökonomische Praxis entscheidend. Vgl. zur Geschichte der föderativen Staatsordnung in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Finanzverfassung, DEUERLEIN (1972), S. 255-289.

²⁹ Die Abhängigkeit konkreter Fragen der Gestaltung der Finanzverfassung eines föderativen Systems wird gerade auch bei der hier untersuchten Fragestellung deutlich. In der vorliegenden Arbeit wird nicht die Zuordnung der Steuerhoheit an dezentrale Einheiten diskutiert, sondern die Frage, welche Einnahmekompetenzen der Zentralebene zugestanden werden sollen.

³⁰ Vgl. VOGEL (1987), S. 1181.

³¹ Vgl. MAUNZ/ZIPPELIUS (1985), S. 338 f..

(c) Die politische Koordination

An der Schnittstelle von statischer und dynamischer, struktur- und prozeßbezogener Sichtweise des Föderalismus steht die Analyse der Koordinationsmechanismen in einem föderativen System. Diese können einerseits in ihrer institutionalisierten Form als Charakteristika föderativer Strukturen beschrieben werden, andererseits werden sie auch als der Ort gesehen, an dem eine Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse offen zu Tage tritt. Die Analyse des Koordinationsprozesses ist somit sowohl Gegenstand rechtswissenschaftlicher als auch sozialwissenschaftlicher Arbeiten.³²

Die Abstimmung des politischen Handelns in einem Bundesstaat wird um so zwingender, je höher die Interdependenz der binnenföderalen Beziehungen ist und je mehr Bedeutung dem Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zukommt.³³ Koordinationsbedarf ergibt sich dann zwischen gleichgeordneten Ebenen, also horizontal, wie auch in vertikaler Richtung zwischen dezentralen und zentralen Einheiten. Vorrangig muß die Zuordnung von Kompetenzen beziehungsweise die Festlegung von binnenföderalen Einflußmöglichkeiten auf bestimmte Politikbereiche geregelt werden, diesem nachgeordnet folgen die finanzwirtschaftlich notwendigen Maßnahmen. In welcher Form sich derartige Koordinationsmechanismen herausbilden, variiert wiederum zwischen verschiedenen föderativen Systemen. Zumeist finden sich aber sowohl verfassungsrechtlich fixierte Instanzen wie auch rein aus den Erfordernissen der Praxis heraus historisch gewachsene Gremien mit dieser Zielsetzung. Das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen kann als koordiniertes Vorgehen autonomer Einheiten oder aber als rechtlich vorgeschriebene Konsenssuche gemeinsam verantwortlicher Partner ausgestaltet sein.³⁴

Die Existenz solcher horizontaler wie vertikaler Verflechtungen zwischen den föderalen Ebenen wird innerhalb der rechtswissenschaftlichen Föderalismustheorie unterschiedlich beurteilt. Zum einen wird die Gefahr gesehen, daß durch die Übertragung von Kompetenzen an Gremien, deren Mitglieder verschiedene föderale Ebenen vertreten, die Kontrollmöglichkeiten der jeweiligen Parlamente de facto verringert werden und damit eine zu kritisierende Gewichtsverlagerung im Bundesstaat von der Legislative zur Exekutive zu verzeichnen ist. Ebenso kann vor allem das finanzielle Übergewicht einer Ebene zu einem Verlust der für den Bundesstaat konsti-

³² Vgl. die Beiträge in LAUFER (1973).

³³ Vgl. HOFMAN (1987), insb. S. 304-313.

³⁴ Vgl. SCHODDER (1989), S. 190 sowie die dort gegebenen Literaturhinweise.

tutive Autonomie der Gliedeeinheiten in wesentlichen Politikbereichen führen.³⁵ Zum anderen wird aber gerade diese Form der Verflechtung als sozio-ökonomisch begründete Anpassung des Bundesstaates interpretiert, die "...als Verstärkung des Gewaltenteilungsgrundsatzes sowie des Minderheitenschutzes und der politischen Konkurrenz"³⁶ wirkt. Mit diesem Verständnis geht die rechtswissenschaftliche Föderalismusforschung über reine Deskription hinaus und liefert so eine "...verfassungsrechtliche Beurteilung von Entwicklungen im föderativen Staat."³⁷

Letztlich zeigt sich in dem aufgezeigten Dissens, daß auch die rechtswissenschaftliche Föderalismustheorie nicht in der Lage ist, den Begriff Föderalismus umfassend und definitiv zu bestimmen. Sehr wohl ist aber durch die exakte Bestimmung konstitutiver Merkmale föderativer Staaten die Diskussion und Einschätzung von konkreten Föderalisierungsprozessen vereinfacht worden. Außerdem wird durch definitorische Fixierung bestimmter Merkmale einer föderativen Ordnung erst die Möglichkeit geschaffen, Entwicklungen in diesem System zu identifizieren.

2.1.3 Klassifikationsmuster von Föderalismustheorien

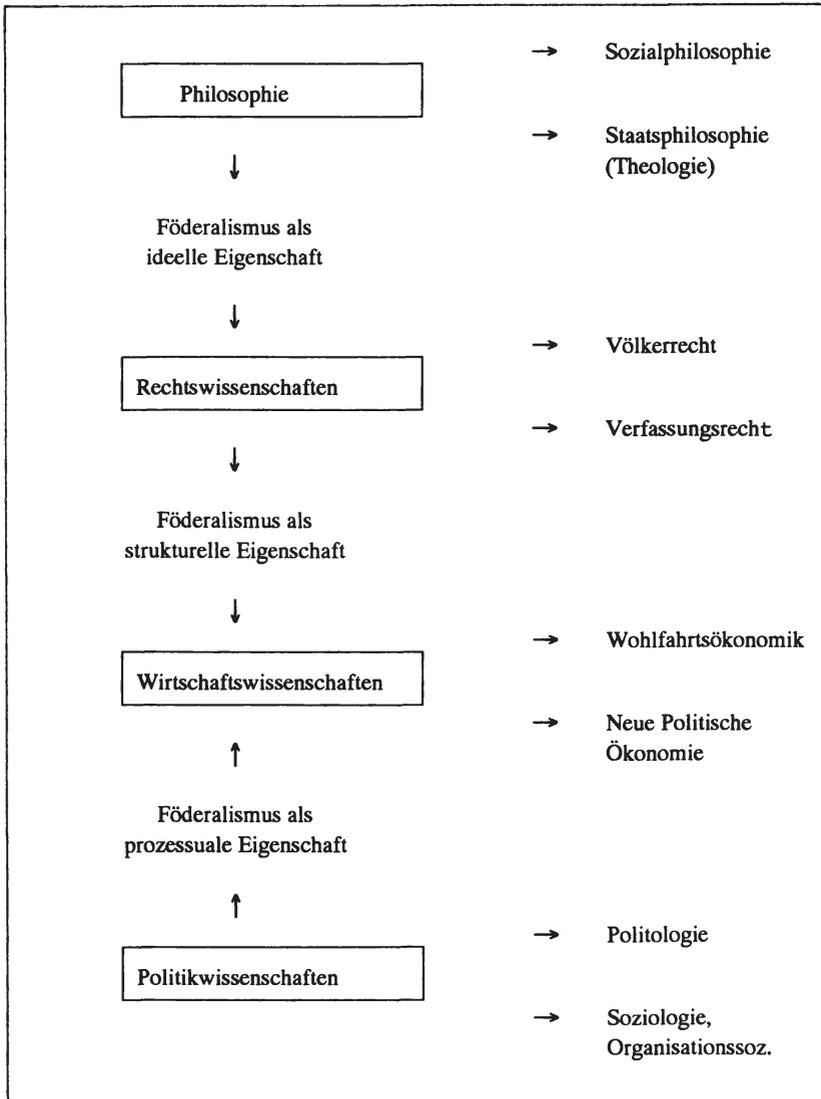
In den voranstehenden Ausführungen sind die wesentlichen nicht-ökonomischen Föderalismustheorien vorgestellt worden, deren Aussagen in der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse von Bedeutung sein sollten, wenn die ökonomische Praxis, die entscheidend von institutionellen und gesellschaftlichen Faktoren geprägt ist, Gegenstand der Untersuchung ist. Als Unterscheidungsmerkmal der verschiedenen Theorien kann dabei das ihnen zugrundeliegende Föderalismusverständnis dienen: Föderalismus als ideelle, strukturelle oder prozessuale Eigenschaft des staatlichen Systems. Unter diesem Aspekt sind in Abbildung 1 die bisher behandelten Wissenschaftsdisziplinen geordnet und in Beziehung zu der hier zentralen, wirtschaftswissenschaftlichen Theoriebildung zum Problemfeld Föderalismus gesetzt worden.

³⁵ Vgl. LIESEGANG/PLOEGER (1973). Gleichzeitig kann mit der Installation von Koordinationsgremien der Einfluß von Parteien gestärkt werden, so daß damit ebenfalls föderative Strukturen aufgelöst werden; zu dieser Einschätzung kommt für die Bundesrepublik Deutschland in bezug auf die Medien- und Bildungspolitik SCHODDER (1989), S. 227.

³⁶ HOFMAN (1987), S. 308.

³⁷ BENZ (1985), S. 15.

Abbildung 1: Der Einfluß nicht-ökonomischer Föderalismustheorien auf die ökonomische Theoriebildung³⁸



³⁸ In dieser Übersicht werden nur die Wissenschaftsdisziplinen aufgeführt, die innerhalb dieser Arbeit argumentativ verwendet werden; in Klammer stehen solche die nur implizit oder in Fußnoten erwähnt werden. Außerdem werden nur die Einflüsse nachgezeichnet, die auf die Wirtschaftswissenschaften wirkten, nicht jedoch jene, die von ihnen auf andere ausgingen.

Die philosophische Analyse föderativer Strukturen stellt einen ideellen Entwurf von der Gestaltung der Beziehung von Individuen und staatlichen Institutionen, sowohl intern wie auch aufeinander bezogen, in den Vordergrund; dieser Entwurf entspricht dem erläuterten Subsidiaritätsprinzip. Über den Einfluß des philosophischen Föderalismusverständnisses ist der Subsidiaritätsgedanke in das juristische Gedankengut aufgenommen worden, in welchem das Subsidiaritätsprinzip vor allem als strukturelle Eigenschaft föderativer Ordnungen seinen Platz fand.³⁹ Für die wirtschaftswissenschaftliche Föderalismusanalyse ergibt sich der Einfluß des rechtswissenschaftlichen Föderalismusverständnisses über die Zielsetzung, die institutionellen Rahmenbedingungen des ökonomischen Prozesses zu erfassen. Damit geht auch in die ökonomische Föderalismusanalyse das Leitbild der Subsidiarität ein. Gerade bei der Beschreibung der institutionellen Rahmenbedingungen ökonomischer Prozesse wird dieses Element der rechtswissenschaftlichen Föderalismustheorie auch seine Rolle in der ökonomischen Analyse finden müssen. Andererseits wird die ökonomische Analyse gerade dort, wo sie versucht, dynamische Aspekte des Wirtschaftsprozesses zu erfassen, von sozialwissenschaftlichen Arbeiten beeinflusst, die erstmals den prozessualen Charakter des Föderalismus betonten. Wie Abbildung 1 verdeutlichen soll, vereinigen die Wirtschaftswissenschaften in ihrer Föderalismusanalyse idealiter das Verständnis von Föderalismus als struktureller wie als prozessualer Eigenschaft.

Eine ähnliche Klassifikation von Theorien hätte sich auch nach anderen Kriterien ergeben. Das aufgezeigte Schema entspricht dem historischen Ablauf der wissenschaftlichen Theoriebildung zum Thema Föderalismus, auch wenn in dieser Betrachtung die weitgehende gegenseitige Befruchtung der unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen berücksichtigt werden müßte.⁴⁰ Wenn die wissenschaftstheoretische Kategorisierung in normative und positive Theorie gewählt wird, stellen Philosophie und Sozialwissenschaften ebenso Pole einer Skala, in diesem Fall von rein normativer zu weitgehend positiver Theoriebildung, dar, wobei in der weitgefächerten Modellentwicklung der Wirtschaftswissenschaften wiederum beides zu finden ist.

2.2 Die Europäische Gemeinschaft als (prä-) föderatives System

Die Entwicklungsperspektive der EG hin zu einer konstitutionell verankerten föderativen Einheit wurde bereits einleitend festgestellt. In der Rechtsordnung der EG, die dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor nationalem Recht gewährt⁴¹, oder aber in

³⁹ Vgl. zusammenfassend BENZ (1985), S. 8-16.

⁴⁰ Vgl. dazu KIRSCH (1977), S. 1-14.

⁴¹ Vgl. HARBRECHT (1984), S. 69 f..

dem Beschluß über die föderative Struktur der Europäischen Zentralbank⁴² findet diese Orientierung ihren konkreten Niederschlag. Andererseits verbietet die fehlende politische Autonomie zentraler Gemeinschaftsorgane und die insbesondere in haushaltsrechtlicher Hinsicht geringe Entscheidungsbefugnis des demokratisch legitimierte Europäischen Parlamentes, diesen Föderalisierungsprozeß als abgeschlossen zu betrachten.

Gerade in diesem Übergangsstadium ist die überblicksartige Kenntnis der institutionellen Struktur der EG für die Analyse bestimmter Politikfelder unverzichtbar, um realitätsnah Entwicklungsperspektiven einschätzen und diskutieren zu können. Daher sollen im folgenden kurz die heutigen Institutionen der EG, ihr jeweiliger Kompetenzbereich sowie die Finanzverfassung der EG skizziert werden. Die Finanzverfassung ist - wie bereits oben erläutert - ein wichtiges Kriterium zur Systematisierung staatlicher Ordnungen. Im Verlauf dieser Beschreibung kann überprüft werden, welche Differenzen noch zwischen den institutionellen Strukturen der EG und den charakteristischen Merkmalen föderativer Ordnungen, wie sie unter 2.1 herausgearbeitet wurden, bestehen. Darüber hinaus wird mit der Beschreibung der institutionellen Ordnung und der Finanzverfassung der EG der konkrete Bezugspunkt für die Diskussion der Zuordnung von Verteilungskompetenzen in der EG entwickelt.

2.2.1 Die institutionelle Ordnung der EG

Die Struktur der institutionellen Ordnung der EG ist in ihrer heutigen Form bereits in den Römischen Verträgen von 1957 festgelegt worden.⁴³ Der Ministerrat, die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, kurz Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof sind als zentrale Gemeinschaftsorgane etabliert. In den vergangenen Jahren fand lediglich eine graduelle, nicht qualitative Veränderung der den Organen zugeordneten Kompetenzen statt. Die Bestimmung des Status quo, der gegenwärtig den Rahmen für die Gemeinschaftspolitik festlegt und der erst die Einschätzung politischer Veränderungen in der EG erlaubt, soll im folgenden vorgenommen werden.

⁴² Vgl. DELORS-Bericht (1989), Kapitel II, Abschnitt 4.

⁴³ Über die geschichtliche Entwicklung der EG-Institutionen liegt umfangreiches Material vor, so daß hier auf eine historische Skizzierung der Entwicklung verzichtet wurde; vgl. beispielsweise HARBRECHT (1984), S. 5-59.

(a) Der Ministerrat und der Europäische Rat

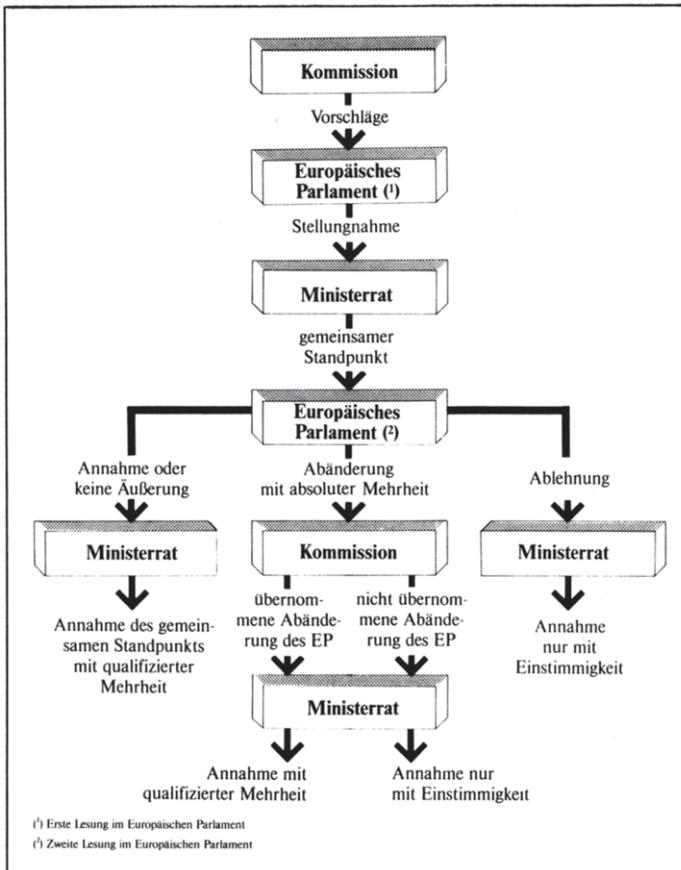
Der Ministerrat der EG⁴⁴ stellt das zentrale Entscheidungsgremium der Europäischen Gemeinschaft dar; in ihm treten jeweils Vertreter der Mitgliedsländer, die mindestens Ministerrang besitzen sollten, zusammen, um die wesentlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Vertragsziele und zur Durchführung der Gemeinschaftspolitik zu beschließen. In Abhängigkeit von dem Politikbereich, in dem Entscheidungen zu treffen sind, tagen jeweils die zuständigen Fachminister der nationalen Regierungen. Da im Ministerrat die nationalen Interessen der EG-Länder eingebracht werden, muß hier ein Konsens über die politischen Ziele und Leitlinien der Gemeinschaft gefunden werden. Nach wie vor müssen im Ministerrat Beschlüsse, die wesentliche nationale Belange betreffen, einstimmig gefaßt werden⁴⁵. Dies verlangsamt den Integrationsprozeß und verdeutlicht die noch bestehende Abhängigkeit der Gemeinschaftspolitik von den Nationalregierungen. Der Ministerrat kann sich unter bestimmten verfahrenstechnischen Voraussetzungen sowohl über die Beschlüsse des Europäischen Parlamentes wie auch über die Vorschläge der Kommission hinwegsetzen. Die zentrale Rolle des Ministerrates im institutionellen Gefüge der EG wird in Abbildung 2 verdeutlicht.

1975 wurde im Ministerrat der Entschluß gefaßt, zukünftig dreimal jährlich als Europäischer Rat zusammenzutreten. In diesem Gremium treffen die Regierungs- und Staatschefs, eventuell unterstützt durch die Außenminister und Mitglieder der EG-Kommission, mit dem Präsidenten der EG-Kommission zusammen. Die institutionelle Verankerung des Europäischen Rates wurde erst mit der Verabschiedung der EEA vollzogen; allerdings werden in Art. 2 EEA zwar Zusammensetzung und Tagungsturnus des Europäischen Rates festgelegt, nicht jedoch seine Zuständigkeiten. Dennoch hat sich aufgrund der prinzipiellen Bedeutung der dort getroffenen Entscheidungen das Konsensprinzip als Entscheidungsregel durchgesetzt.

⁴⁴ Für die folgenden Informationen über Struktur und Aufgaben des Ministerrats vgl. EG-KOMM. (1989b), S. 5 f., BORCHARDT (1989) S. 27-30 und HARBRECHT (1984) S. 88-100.

⁴⁵ Beispielsweise sieht die EEA, Art. 99, für die Entscheidungen zur Steuerharmonisierung das Einstimmigkeitsprinzip vor. Auch für den Bereich der Harmonisierung von sozialpolitischen Vorschriften gilt noch das Einstimmigkeitsprinzip.

Abbildung 2: Das Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit innerhalb der EG



Quelle: BORCHARDT (1990), S. 33.

Der Ministerrat, nicht jedoch der Europäische Rat, kann unmittelbar Rechtsakte erlassen. In der Form von Verordnungen sind diese direkt für jeden EG-Bürger verbindlich, formuliert als Entscheidungen, zielen sie auf bestimmte Adressaten, seien es Mitgliedsländer, Unternehmen oder Einzelpersonen, als Richtlinien geben sie verbindliche Ziele vor, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen; darüber hinaus kann der Ministerrat Empfehlungen und Stellungnahmen erlassen, die keinen zwingenden Charakter haben.⁴⁶

⁴⁶ Vgl. LEONARD (1989), S. 37.

(b) Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft

Die Kommission⁴⁷ ist das zentrale Gemeinschaftsorgan der Europäischen Gemeinschaft. In der Form eines Kollegialorgans wirken 17 Vertreter der Mitgliedsländer, die von ihren Nationalregierungen im gegenseitigen Einvernehmen für den Zeitraum von vier Jahren bestimmt werden, als *"Hüterin der Gemeinschaftsverträge"* und *"Motor der Gemeinschaftspolitik"*.⁴⁸ Im Amt sind die EG-Kommissare unabhängig von ihren Regierungen; eine Rechenschaftspflicht besteht lediglich gegenüber dem Europäischen Parlament.

In der erstgenannten Funktion obliegt es der Kommission, die Durchführung der Gemeinschaftsverträge sowie die Beachtung weiterer von der EG erlassener Bestimmungen zu kontrollieren. Bei etwaigen Verstößen der Mitgliedsländer gegen das Gemeinschaftsrecht kann die Kommission nach vorhergehender Intervention bei den Betroffenen ein Verstoßverfahren beim Europäischen Gerichtshof einleiten. Darüber hinaus hat die Kommission in einigen Bereichen auch das Recht, Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht direkt zu ahnden.⁴⁹ Als treibende Kraft in der Gemeinschaftspolitik kann die Kommission durch das ihr zugestandene alleinige und zwingende Initiativrecht wirken: Der Ministerrat kann Entscheidungen von allgemeiner Tragweite für die EG nur aufgrund von Vorschlägen der Kommission treffen. Allerdings ist das hiermit grundsätzlich verbundene politische Initiativrecht durch die Vorgabe, in der Formulierung der Vorschläge bereits die Interessen der Mitgliedsländer zu berücksichtigen, weitgehend beschränkt.

Letztlich ist die Kommission das Exekutivorgan der Gemeinschaft, das teils aufgrund eigener Befugnisse, teils auf der Grundlage von Ministerratsbeschlüssen oder aber in direkter Anwendung des Gemeinschaftsrechts die Gemeinschaftspolitik durchsetzt. Als operative Dienststellen sind ihr die sogenannten Generaldirektionen, deren Zuständigkeiten sich auf bestimmte Politikbereiche wie Landwirtschaft, Regionalpolitik, soziale Angelegenheiten etc. beziehen, nachgeordnet; die Verantwortlichkeit für jede Generaldirektion liegt bei jeweils einem der EG-Kommissare. Über die Generaldirektionen werden die den Hauptanteil des Gemeinschaftshaushaltes beanspruchenden Agrar-, Regional- und Sozialfonds verwaltet.

⁴⁷ Für die folgenden Informationen über Struktur und Aufgaben der Kommission vgl. HAY (1989), EG-KOMM. (1989b), S. 3-5, HARBRECHT (1984), S. 75- 88.

⁴⁸ BORCHARDT (1990), S. 30.

⁴⁹ Dies gilt für den Bereich der europäischen Fusionskontrolle, bei der die EG-Kommission die Befugnis hat, *"...Untersuchungen durchzuführen und Geldbußen zu verhängen"*. EG-KOMM. (1990b), Nr. 2, S. 2.

(c) Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP)⁵⁰ besitzt seit 1979, als seine Abgeordneten erstmals durch ein Direktwahlverfahren in den Mitgliedsländern bestimmt wurden, als einziges Gemeinschaftsorgan die direkte demokratische Legitimation durch die EG-Bürger. Trotz dieser politischen Stärkung des EP sind die Befugnisse der heute 518 EG-Parlamentarier, die jeweils für eine Legislaturperiode von fünf Jahren gewählt werden, weiterhin sehr beschränkt. Dies wirft die Frage nach der demokratischen Legitimation der EG-Politik auf und wird von vielen Autoren als Problem für die institutionelle Weiterentwicklung der EG gesehen.⁵¹ Die bestehenden Kompetenzen des EP können heute in Kontrollrechte, legislative Mitwirkungsrechte und Haushaltsbefugnisse⁵² kategorisiert werden.

Entsprechend den EWG-Verträgen verfügt das Europäische Parlament als Kontrollinstrumente über (a) mündliche und schriftliche Anfragen an die Kommission und den Rat, (b) die Beratung des jährlichen Gesamtberichts der EG-Kommission und (c) im Extremfall die Möglichkeit, einen Mißtrauensantrag gegen die EG-Kommission einzubringen. Tatsächlich ist die vom Europäischen Parlament ausgeübte Kontrolle weitgehender, als dies ursprünglich vorgesehen war; heute hat sich das eigentlich nachträgliche Kontrollrecht gegenüber der Kommission zu einer begleitenden Kontrolle ihrer Arbeit entwickelt.⁵³ Dagegen sind die legislativen Mitwirkungsrechte keineswegs so ausgestaltet, wie es für ein demokratisch legitimes Parlament die Regel ist. Der Ministerrat muß im Gesetzgebungsverfahren lediglich die Stellungnahme des Europäischen Parlaments einholen. Ihre Berücksichtigung ist nicht verbindlich, allerdings muß der Rat immerhin begründen, warum er von den Vorstellungen des EP abweicht. Nur für die Aufnahme neuer Mitgliedsländer in die EG und für den Abschluß von Assoziationsabkommen ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zwingend vorgesehen.

(d) Weitere EG-Institutionen

Als ein weiteres Gemeinschaftsorgan ist der Europäische Gerichtshof (EuGH) in den Römischen Verträgen von 1957 verankert worden. Ihm wurde die Aufgabe übertra-

⁵⁰ Für die folgenden Informationen über Struktur und Aufgaben des EP vgl. EG-KOMM. (1989b), S. 7-11, EP (1988), De I/A 1 - De I/A/5 2, HARBRECHT (1984), S. 100-115.

⁵¹ Vgl. beispielhaft PINDER (1987), S. 511 ff..

⁵² Die Haushaltsbefugnisse des EP werden innerhalb der Ausführungen zu 2.2.2.1 behandelt.

⁵³ Vgl. EP (1988), De I/A/1.

gen, "... die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge sowie der von Ministerrat und Kommission erlassenen Rechtsvorschriften zu sichern."⁵⁴ Durch die Auslegung der Gemeinschaftsverträge wird der Europäische Gerichtshof aber auch rechtsschöpfend tätig; er ist damit eine bedeutende integrationspolitische Instanz der EG.

Mit den Römischen Verträgen wurde gleichzeitig eine Europäische Investitionsbank (EIB) errichtet, der als autonomer Körperschaft des öffentlichen Rechts innerhalb der Gemeinschaft die Aufgabe übertragen wurde, zu einer ausgewogenen Entwicklung der Gemeinschaft beizutragen. Bis heute ist die EIB die wichtigste Finanzierungsquelle der EG, die vor allem langfristige Darlehen und Bürgschaften vergibt.

Eine gewichtige Stimme im Integrationsprozeß besitzt auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)⁵⁵, der als beratendes Gremium an Rat und Kommission Stellungnahmen zu Rechtssetzungsverfahren abgibt; dies geschieht aufgrund seiner vertraglichen Verpflichtungen, aber auch aufgrund eigener Initiativen. Die Mitglieder des WSA werden vom Rat ernannt und üben ihr Amt nebenberuflich aus. Dies begründet auch die Bezeichnung "*Versammlung der aktiven Bevölkerung*"⁵⁶. Die Mitglieder lassen sich den Arbeitgebern, den Arbeitnehmern oder der Gruppe "*Verschiedene Interessen*", zuordnen. Es stehen sich also in diesem Ausschuß gesellschaftliche Interessengruppen gegenüber, so daß die als Konsens formulierten Stellungnahmen des Ausschusses wichtige Orientierungspunkte für die Entscheidungen von Ministerrat und Kommission darstellen.

Zuletzt sei der Europäische Rechnungshof⁵⁷ als wichtige europäische Institution erwähnt. Ihm unterliegt seit 1977 die Überwachung der Ausführung des Haushaltsplanes der EG. Die Prüfung des Rechnungshofes umfaßt "*die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*."⁵⁸ Die von ihm am Ende des Haushaltsjahres vorgelegten Jahresberichte stellen eine wichtige Informationsquelle über die finanziell wirksame EG-Politik dar.

⁵⁴ BORCHARDT (1989), S. 34.

⁵⁵ Vgl. für die folgenden Ausführungen EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, WSA (o.J.).

⁵⁶ Jacques MOREAU, zitiert in: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, WSA (o.J.), S. 13.

⁵⁷ Vgl. EG-KOMM. (1989b), S. 11 f..

⁵⁸ EP (1988), S. De I/E 1.

2.2.2 Die Finanzverfassung der EG

Für die Finanzverfassung der EG gilt entsprechend der oben entwickelten allgemeinen Bestimmung des Begriffs, daß in ihr die Grundlage für den Aufgabenvollzug und für die Möglichkeit eines effizienten Ressourceneinsatzes gelegt wird; gleichzeitig spiegelt sie auch den Stand der staatlichen Integration wider. So kennzeichnet der Übergang von einer reinen Beitragsfinanzierung der EG durch ihre Mitgliedsländer zu einem ausgeweiteten System von Eigenmitteln den Zuwachs an Eigenständigkeit und Aufgaben für die europäische Zentralebene.⁵⁹ Zwar umfaßt der EG-Haushalt immer noch nicht die Zielgröße von 2 - 2,5 % des EG-Bruttoinlandsprodukts, die der MACDOUGALL-Bericht⁶⁰ als Richtwert für das Stadium einer *"präföderalistischen Integration"* in der EG angab, trotzdem hat es sich vor allem aufgrund der von der EG wahrgenommenen Aufgaben weitgehend durchgesetzt, den EG-Haushalt als finanziellen Ausdruck eines sich herausbildenden föderativen Systems zu betrachten.⁶¹ Tatsächlich müssen in der EG alle finanzwirtschaftlichen Probleme gelöst werden, deren Bewältigung auch in traditionellen föderativen Staaten geleistet werden muß: die Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben, die Finanzierung dieser Ausgaben und die Etablierung von Ausgleichsmechanismen bezüglich der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der einzelnen föderalen Ebenen.⁶²

Da innerhalb des Finanzsystems der EG nicht alle Einnahmen und Ausgaben in einem Haushalt erfaßt sind, werden die folgenden Ausführungen getrennt den EG-Gesamthaushalt⁶³ und die übrigen finanziellen Mittel der EG behandeln.

2.2.2.1 Der Gesamthaushalt der EG

Die Art und Weise der Beschlußfassung über den Gesamthaushalt der EG sowie sein Volumen und seine Struktur besitzen entscheidende politische und wirtschaftliche

⁵⁹ Für die Bedeutung von Finanzbeiträgen und Eigenmitteln sowie für eine Problematisierung des Eigenmittelcharakters vor allem der Mehrwertsteuer-Einnahmen der EG vgl. ISAAC (1977).

⁶⁰ Die EG-Kommission beauftragte 1974 eine Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz von Prof. MACDOUGALL mit der Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration; vgl. EG-KOMM. (1977).

⁶¹ Vgl. EMERSON (1977), DENTON (1979), WILDASIN (1990).

⁶² Vgl. ANDEL (1983), S. 316.

⁶³ Noch heute existieren zwei EG-Haushalte, der Funktionshaushalt der EGKS und der Gesamthaushalt der übrigen EG. Hier wird der Funktionshaushalt der EGKS nicht weiter analysiert. Vgl. EG-KOMM. (1989a), S. 3 f..

Signalfunktion für den Integrationsprozeß der Gemeinschaft. Folglich stand der Haushalt oftmals im Mittelpunkt institutioneller und politischer Reformen in der EG. In den ersten Jahren der EG wurden fünf getrennte Haushalte aufgestellt: der Haushalt der EWG, der Verwaltungshaushalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Funktionshaushalt der EGKS, der Verwaltungshaushalt der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG. Die Existenz einer Mehrzahl von Einzelhaushalten wurde jedoch oftmals als Widerspruch zu der Integrationsidee der EG empfunden und entsprach drüber hinaus auch nicht dem Grundsatz der Vollständigkeit in der Haushaltsführung.⁶⁴ Ebenso wurde die bis 1970 bestehende Finanzierung der EG-Haushalte über ein System von Finanzbeiträgen, deren Höhe teils pauschal in den Römischen Verträgen⁶⁵, teils für verschiedene Ausgabenkategorien differenziert nach politischen und ökonomischen Kriterien festgelegt wurden, kritisiert.⁶⁶ Die EG besaß so keinen von den Mitgliedstaaten unabhängigen Ausgabenspielraum. In diesem Sinne lag auch die politische Beschlußfassung über den Haushalt weitgehend beim Ministerrat unter Mitwirkung der Kommission.

In zwei Schritten wurden später die Haushalte zu ihrer heutigen Form zusammengefaßt, wobei gleichzeitig mit der Schaffung des Gesamthaushaltes 1970 ein System von Eigenmitteln für die EG geschaffen wurde. Damit war ebenfalls erstmalig die Festlegung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments verbunden, die 1975 noch weiter ausgedehnt wurden. Die der EG zur Verfügung stehenden Eigenmittel wurden 1985 und 1988 erweitert, darüber hinaus wurde eine mittelfristige Finanzplanung in der EG etabliert⁶⁷; mit dieser Reform wurde die heutige Form des Haushaltsverfahrens geschaffen.

Die Beschlußfassung über den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft unterliegt nun einem aufwendigen Verfahren, das auf dem Zusammenspiel von Ministerrat, Kom-

⁶⁴ Vgl. HARBRECHT (1984), S. 189.

⁶⁵ Art. 200 EWG-Vertrag.

⁶⁶ Vgl. MESSAL (1988), S. 210.

⁶⁷ Nachdem in den achtziger Jahren immer wieder Probleme im Haushaltsverfahren der EG aufgetreten waren und zunehmend finanzielle Altlasten im Budget zu einer Deckungslücke kumulierten, die die Handlungsfähigkeit der EG deutlich einschränkte, wurde 1988 in einem Trilogverfahren von Ministerrat, Kommission und Europäischem Parlament eine Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) getroffen, die in Form einer fünfjährigen Finanzvorausschau einen verbindlichen finanziellen Rahmen für die Haushaltspläne der Jahre 1988 - 1992 vorgibt. Damit sollte zum einen die Haushaltsdisziplin und -wirtschaftlichkeit gewährleistet, zum anderen ein Signal für die relative Ausweitung der EG-Aktivitäten im Bereich der Sozialpolitik zu Lasten der Agrarpolitik gegeben werden. Vgl. STAHL (1988), siehe auch Tabelle 1 in dieser Arbeit.

mission und Europäischem Parlament beruht.⁶⁸ Der Vorentwurf des Haushaltsplans wird von der Kommission unter Berücksichtigung des vom Ministerrat und dem Europäischen Parlament gebilligten mehrjährigen finanziellen Rahmens entwickelt und zunächst dem Rat vorgelegt. Der Rat akzeptiert ohne oder mit Änderungen den Vorentwurf und legt diesen dann als Entwurf dem EP vor. Das Europäische Parlament kann allerdings Änderungen des Haushaltsplans nur im Bereich der nichtobligatorischen Ausgaben (NOA), deren Ansätze durch das EP innerhalb einer bestimmten Größenordnung aufgestockt werden dürfen, durchsetzen.⁶⁹ Bezüglich der obligatorischen Ausgaben (OA), die aus den EG-Verträgen bzw. aus Rechtsakten auf der Grundlage der Verträge resultieren und noch mehr als drei Viertel der EG-Ausgaben umfassen, besitzt das Parlament lediglich das Recht, Änderungen vorzuschlagen. In der letzten Phase des Haushaltsverfahrens stellt das Europäische Parlament den Haushaltsplan fest, eventuell nachdem es die Änderungen des Ministerrates nochmals modifiziert hat. Die Entscheidung über den Gesamthaushalt liegt also bei EP und Rat, wobei eine Einigung der beiden Organe zwingend vorgesehen ist.⁷⁰ Die Kommission besitzt Einfluß auf den Haushalt dadurch, daß sie den Haushaltsvorentwurf erarbeitet sowie dadurch, daß sie im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung eine finanzielle Vorausschau vorlegt.⁷¹ Das Haushaltsverfahren der EG findet seinen Abschluß in der formalen und materiellen Kontrolle des Haushalts und seiner Durchführung, die seit 1975 dem Europäischen Rechnungshof obliegt.

Der EG stehen zur Zeit vier Finanzierungsquellen zur Verfügung, wobei ihre Eigenmittel insgesamt auf 1,2 % des Bruttosozialprodukts der EG begrenzt sind.⁷² Die

⁶⁸ Vgl. folgend EG-KOMM. (1989a), S. 9 f., EP (1988), S. DE III/C/4 S. 1 f..

⁶⁹ Die Abgrenzung zwischen OA und NOA ist nicht eindeutig festgelegt und hat daher immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Rat und EP geführt. 1982 wurde eine gemeinsame Erklärung von Ministerrat und Europäischem Parlament abgegeben, die die OA auflistet. Zu diesen sind vor allem Leistungen des EAGFL, Abteilung Garantie und Ausrichtung, Leistungen im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, die Beitragsrückerstattungen an Mitgliedstaaten und Teile der Entwicklungshilfeausgaben zu zählen. Vgl. EG-KOMM. (1989c), S. 67-70.

⁷⁰ EuGH, Rechtssache 43/86, Rat gegen EP, 1986.

⁷¹ Abänderungen der finanziellen Vorausschau, die von einer technischen Fortschreibung der Größen entsprechend der konjunkturellen Entwicklung abweichen, können nur innerhalb einer bestimmten Größenordnung gemeinsam von Ministerrat, Kommission und Europäischem Parlament beschlossen werden. Dies geschah beispielsweise für den Haushalt 1990, in den zusätzlich 300 Mio. ECU als wirtschaftliche Hilfe für Polen eingestellt wurden. Vgl. EG-KOMM. (1989h).

⁷² Da die Haushaltsdisziplin in den achtziger Jahren oftmals verletzt wurde - allein viermal mußte ein Nachtragshaushalt verabschiedet werden -, wurde in der IIV eine Obergrenze von 1,2 % des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft für die Höhe der Eigenmittel bis 1992 vereinbart. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde eine Zwischenplafondierung der Mittel in den Jahren 1988 - 1991 vorgenommen, so daß erst schrittweise bis 1992 die Grenze von 1,2 % des Bruttosozialprodukts

Einnahmen stammen zum einen aus den sogenannten traditionellen Eigenmitteln, den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs und den Agrarabschöpfungen (einschließlich der Zuckerabgabe), zum anderen aus der Mehrwertsteuereinnahme der EG. Die Höhe dieser Einnahmen ergibt sich rechnerisch aus der Anwendung des nationalen Mehrwertsteuersatzes auf eine harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage in den Mitgliedsländern. Die Zahlungen der EG-Staaten an die EG entsprechen 1,4 % dieser hypothetischen Bemessungsgrundlage.⁷³ Als vierte Finanzierungsquelle wird seit 1988 ein bestimmter Abführungssatz auf das Bruttosozialprodukt der Mitgliedsländer erhoben. Die Höhe des für alle gleichen Beitragssatzes bestimmt sich aus dem nicht durch die übrigen Eigenmittel gedeckten Finanzbedarf der EG (1990: 0,1730 %, 1989: 0,0924 %).⁷⁴ Über die Höhe der verschiedenen Einnahmenarten im Jahr 1989 gibt Abbildung 3 Auskunft.

Mit der Einführung der vierten Finanzierungsquelle sollte die Deckung des Finanzbedarfs der EG innerhalb vorgegebener Grenzen so gesichert werden, daß die Finanzierungslast an der wirtschaftlichen Lage der Mitgliedsländer anknüpft und eine *"gerechte Verteilung ihres Beitrags zum EG-Haushalt"*⁷⁵ gewährleistet wird. Die Kommission konnte sich hinsichtlich ihrer Vorstellungen von einer Reform der Finanzierung der EG in den Kernfragen nicht durchsetzen. Sie hatte gefordert, die Mehrwertsteuereinnahmen direkt an die tatsächliche Bemessungsgrundlage anzubinden und darüber hinaus eine progressive Beitragszahlung der Mitgliedsländer in Abhängigkeit von gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsindikatoren einzuführen.⁷⁶ Kritiker sahen daher in der Einführung der vierten Finanzierungsquelle auch eher einen Rückschritt zu einem System der Finanzbeiträge.⁷⁷

der Gemeinschaft erreicht werden sollte; die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf 1,3 % des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft begrenzt. Vgl. EG-KOMM. (1989a), S. 4.

⁷³ Mit der Haushaltsreform von 1988 wurde eine Begrenzung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage auf maximal 55 % des Bruttosozialprodukts eines Mitgliedlandes eingeführt; hiervon profitieren vor allem Großbritannien, Luxemburg, Irland und zukünftig auch Portugal, da dort der inländische Konsum einen überdurchschnittlichen Anteil am Bruttosozialprodukt ausmacht. Vgl. EG-KOMM. (1989c), S. 59.

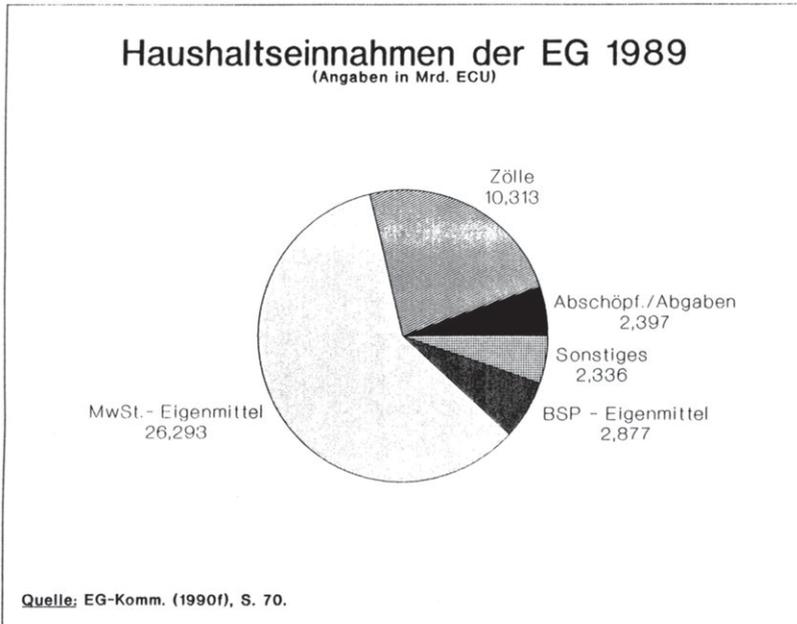
⁷⁴ Auch der Finanzierungsmechanismus des Ausgleichsanspruches, der Großbritannien aufgrund der Differenz zwischen seinem Anteil an den Mehrwertsteuerbeiträgen und den Gemeinschaftsausgaben seit 1986 zugestanden wird, knüpft am Bruttosozialprodukt der Mitgliedsländer an, unterliegt allerdings noch weiteren Modifikationen. Vgl. MESSAL (1988), S. 215 ff..

⁷⁵ EG-KOMM. (1989a), S. 11.

⁷⁶ EG-KOMM. (1987c), S. 26 ff..

⁷⁷ Vgl. MESSAL (1988), S. 217.

Abbildung 3: Haushaltseinnahmen der EG 1989 (Angaben in Mio. ECU)



Mit der 'Interinstitutionellen Vereinbarung'⁷⁸ von 1988 wurde nicht nur das Volumen des EG-Gesamthaushaltes für den Zeitraum von fünf Jahren festgeschrieben, sondern es wurden gleichzeitig finanzielle Obergrenzen für verschiedene Ausgabenkategorien im Haushalt bestimmt.⁷⁹ Mit dem in der finanziellen Vorausschau (siehe Tabelle 1) umgesetzten Beschluß, bis 1993 die Mittel der Strukturfonds⁸⁰ zu verdoppeln, wurde dazu ein deutliches Signal gegeben, daß die EG zukünftig nicht nur eine Politik für das 'Grüne Europa', sondern für alle Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens betreiben will.

Trotzdem liegt der Schwerpunkt der Ausgaben der EG nach wie vor im Bereich der Landwirtschaft und der Fischerei, der erst 1992 auf einen Anteil von immer noch erheblichen 55 % der Gesamtausgaben zurückgeschraubt werden soll. Für diesen Zeitpunkt ist eine Ausstattung der Strukturfonds mit 25 % der Ausgabenmittel anvisiert; dies entspricht ca. 15 Millionen ECU.

⁷⁸ Vgl. folgend EP (1988), DE/II/C/1.

⁷⁹ Vgl. dazu im folgenden EG-KOMM. (1989a), S. 6 ff..

⁸⁰ Vgl. dazu unter 5.1.3.

Tabelle 1: Finanzielle Vorausschau 1988 - 1992
(Mittel für Verpflichtungen, in Mio. ECU)

Bezeichnung/Bereich	1988	1989	1990	1991	1992
	jeweilige Preise		konstante Preise 1990		
EAGFL-Garantie	27 500	28 613	30 700	31 350	32 000
Strukturpolitische Maßnahmen	7 790	9 522	11 555	13 160	14 630
Politikbereiche mit mehrjähriger Mittelausstattung (IMP/Forschung)	1 210	1 708	2 071	2 340	2 610
Sonstige Politikbereiche	2 103	2 468	3 029	2 940	3 050
Erstattungen/Verwaltung	5 741	5 153	4 930	4 930	3 900
Währungsreserve	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Insgesamt	45 344	48 464	53 285	55 180	57 190
Quelle: EG-KOMM. (1990f), S. 67.					

Betrachtet man den Gesamthaushalt der EG, so zeigt sich im Hinblick auf die Herausbildung föderativer Strukturen ein ambivalentes Bild. Einerseits ist durch die Interinstitutionelle Vereinbarung das Haushaltsverfahren in der EG in eine fünfjährige Haushaltsplanung eingebunden worden. Damit ist eine Kontinuität der Haushaltspolitik gewonnen worden, die langfristige Politikziele unterstützt und die Akzeptanz der EG in der Öffentlichkeit stärkt. Andererseits stehen die Finanzmittel der EG immer noch unter der Kontrolle der Mitgliedsländer, die ihre Beiträge als Übertragungen aus den nationalen Haushalten an die EG fließen lassen. Über ihre Verwendung kann letztlich nur mit Zustimmung des Rates entschieden werden.

2.2.2.2 Weitere finanzwirtschaftliche Transaktionen der EG

Das finanzwirtschaftliche Volumen der Tätigkeit der EG ist nicht mit dem Gesamthaushalt der EG (einschl. des EGKS-Funktionshaushalts) gleichzusetzen, denn darüber hinaus werden über den Europäischen Entwicklungsfonds,⁸¹ die Anleihen- und

⁸¹ Die Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds, die als direkte Beiträge der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, fließen vor allem in diejenigen Entwicklungsmaßnahmen, die in den Lomé-Abkommen zwischen der EG und den sogenannten AKP-Staaten vereinbart werden. Im vierten

Darlehensstätigkeit der EG und über die Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank Transaktionen beachtlicher finanzieller Dimension im Namen und Auftrag der EG vorgenommen.⁸²

Außerhalb des Gesamthaushaltes steht auch die Anleihe- und Darlehensstätigkeit der EG, die unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt. Diese Anleihen können insgesamt bis zu einem Höchstbetrag von 12,75 Mrd. ECU verwendet werden.⁸³ Zusätzlich ist als sogenanntes 'Neues Gemeinschaftsinstrument' (NGI) 1978 die Möglichkeit der Anleihenaufnahme der Kommission bis zu einem Höchstbetrag von insgesamt 3,75 Mrd. ECU geschaffen worden. Mit diesem Instrument sollen Investitionsvorhaben, die regional- und beschäftigungspolitische Bedeutung besitzen, unterstützt werden. Der größte Teil der Anleihen und der Darlehensstätigkeit der EG wird jedoch über die Europäische Investitionsbank abgewickelt. Bevor der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) geschaffen wurde, oblag es allein der Europäischen Investitionsbank (EIB), den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EG mit gezielten regionalpolitischen Maßnahmen voranzutreiben. Vorrangiges Ziel dieser Maßnahmen war es, das Gefälle in der regionalen Wirtschaftskraft in der Gemeinschaft abzubauen.

Lomé-Abkommen ist für die Jahre 1990-1995 die Verwendung von 9,7 Mrd. ECU aus den Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds vorgesehen. Vgl. EIB (1990), S. 5.

⁸² Vgl. ANDEL (1983), S. 345 f..

⁸³ Es werden von der EG Darlehen an die Mitgliedsländer zur Stützung der Zahlungsbilanzen, EURATOM-Darlehen zur Investitionsförderung im Bereich der Kernenergie, EGKS-Darlehen zur Investitionsförderung im Bereich Kohle und Stahl vergeben. Vgl. EP (1988), De III/C/2 1f.

3 Föderalismus als Gegenstand der ökonomischen Theorie

Nachdem voranstehend erläutert wurde, welche Bedeutung dem Föderalismus als gesellschaftliches Organisationsprinzip der EG zukommt, soll im folgenden dritten Kapitel eine Übersicht über die Behandlung von Föderalismusfragen sowohl in der normativen als auch in der positiven Tradition der ökonomischen Theorie gegeben werden. Diesem Überblick werden zunächst einige grundlegende Überlegungen zu der Rechtfertigung und den Aufgaben eines (föderativen) Staates vorangestellt und darüber hinaus erläutert, unter welchen speziellen Zielsetzungen föderative Systeme Gegenstand der ökonomischen Analyse sind. An diesen einführenden Abschnitt anschließend wird gezeigt, wie auf der Grundlage verschiedener wirtschaftstheoretischer Modelle die Frage nach der Aufgaben- oder Kompetenzzuordnung in föderativen Systemen beantwortet wird. Dabei dient die Darstellung und Diskussion der wohlfahrtstheoretischen Argumentation zur optimalen Gestaltung föderativer Systeme der Entwicklung der wirtschaftstheoretischen Basis dieser Arbeit. Aufgrund der Kritik an dieser rein auf Effizienzargumenten beruhenden ökonomischen Föderalismus- und durch die Integration von Elementen, die in der nicht-ökonomischen Föderalismusanalyse als föderative Charakteristika bestimmt wurden, werden dann im vierten Kapitel die Grundstrukturen eines alternativen Föderalismusmodells entworfen.

Neben den wohlfahrtstheoretischen Analyseansätzen föderativer Systeme stellen Modelle der Neuen Politischen Ökonomie einen wesentlichen Bereich wirtschaftswissenschaftlicher Theoriebildung zum Thema Föderalismus dar. Die polit-ökonomische Modellbildung kann innerhalb der vorliegenden Arbeit Anhaltspunkte für die Effekte unterschiedlicher institutioneller Konstellationen in einem föderativen System liefern. Die Neue Politische Ökonomie, die insbesondere das Handeln von politischen Entscheidungsträgern als das Ergebnis einer individuellen Nutzenmaximierung dieser Personen selbst interpretiert, ermöglicht eine realitätsnah ausgerichtete Analyse von politischen Institutionen.

Am Ende dieses Kapitels werden die der Aufgabenzuordnung nachgeordneten Fragen der Gestaltungsprinzipien finanzwirtschaftlicher Beziehungen in föderativen Staaten erläutert. Die dort diskutierten konkreten Formen der Ausgaben- und Einnahmenverteilung benennen auch die institutionellen Möglichkeiten der Gestaltung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen in der EG.

Die gesamten Ausführungen des folgenden Kapitels bleiben rein theoretisch, das heißt es wird kein direkter Bezug zu EG-Belangen hergestellt, obwohl dies an vielen

Stellen leicht möglich gewesen wäre; dies soll eine klare Trennung von theoretischen und pragmatisch-politischen Argumenten gewährleisten. Gleichwohl sei an dieser Stelle ein Hinweis für die Interpretation der dargestellten Modellergebnisse gegeben, der aus der hier untersuchten Fragestellung resultiert. Im Unterschied zu den traditionellen Föderalismustheorien, die zumeist die Ausstattung dezentraler Einheiten eines föderativen Systems untersuchen, interessiert hier vor allem die Frage, welche Kompetenzen der Zentralebene zugeordnet werden sollen. Aus diesem Grunde entspricht die Darstellung der ausgewählten Theorieansätze zum Teil nicht der herkömmlichen Sichtweise.

3.1 Grundgedanken der wirtschaftstheoretischen Föderalismusanalyse

3.1.1 Begründung der Staatstätigkeit

Mit der Entscheidung, föderative Strukturen als Gegenstand wirtschaftstheoretischer Analyse zu wählen, wird gleichzeitig die (berechtigte) Existenz eines mehr als rudimentär verfaßten staatlichen Sektors vorausgesetzt. So beginnt auch die Mehrheit von Monographien zum Thema 'Föderalismus'¹ an dem Punkt der Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung, ohne daß die Existenz des Staates und der Kreis der von ihm erfüllten Funktionen explizit begründet und hergeleitet wird. Fraglos ist dieses Vorgehen zulässig und durchaus im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand zieladäquat. Trotzdem erweist es sich als lohnenswert, die Argumentationslinien, die der Rechtfertigung staatlicher Aktivität unterliegen, nachzuzeichnen, da bereits aus dem Staatsverständnis eine Aussage über Bedeutung und Ausgestaltung staatlicher Funktionen abgeleitet werden kann. Dies zeigt sich besonders deutlich in der wirtschaftswissenschaftlichen Bewertung von Wahrnehmung und Vollzug der Distributionsfunktion, die je nachdem, wie dieser Teil staatlichen Handelns begründet wird, zu gänzlich unterschiedlichen Ergebnissen kommt.

Bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts beherrschte die merkantilistische Doktrin die Gedankenwelt der Ökonomen.² Sowohl in der nationalen Ausprägung des Colbertismus oder der des Kameralismus spiegelt sich ungebrochen das absolutistische Staatsverständnis der Periode wider: Macht und Wohlfahrt des Staates sind durch ordnende und lenkende Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen zu mehren. Der Staat

¹ Vgl. u.a. OATES (1972), WUST (1981) und KING (1984).

² Vgl. GEIGANT et al. (1983), S. 444 f..

wurde dabei als naturgesetzliches oder religiös legitimiertes Faktum akzeptiert. Erst die französischen Physiokraten im ausgehenden 18. Jahrhundert verließen diesen Standpunkt; im Geist der Philosophie der Aufklärung und der damit einhergehenden naturrechtlichen Vorstellungen forderten sie die Eingriffe in das Wirtschaftsleben auf ein Mindestmaß zu reduzieren. "*Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui meme!*"³.

"*L'ordre positif*", die vom Menschen geschaffene staatliche Ordnung, sollte lediglich durch Wahrung des Privateigentums den geeigneten Rahmen zur Entfaltung der auf Selbstnutzen beruhenden Tätigkeit der Menschen bilden und so eine maximale Annäherung an den Zustand sozialer Harmonie, wie er als "*l'ordre naturel*" (göttlich) vorgegeben sei, erlauben. Auch wenn die englischen Ökonomen der Klassik nicht durchgängig die sozialphilosophischen Gedanken der Physiokraten übernahmen und deren ökonomisches Aussagensystem in wesentlichen Punkten weiterentwickelten, entspricht das Staatsverständnis der Klassik auf der Erscheinungsebene dem des Laissez-faire: der Staat ist nicht mehr als ein 'Nachwächterstaat'. Ein unmittelbarer Eingriff des Staates in die Belange der Wirtschaftssubjekte, beispielsweise in die primäre Einkommensverteilung, ist in dieser Vorstellungswelt undenkbar.

Etwas anders verlief die theoriegeschichtliche Entwicklung in den deutschsprachigen Ländern. Bis in das 19. Jahrhundert lehrten Kameralisten an deutschen Universitäten und wirkten darüber auf die gesamte Profession bewußtseinsbildend. Auch wurden hier sowohl die geschichtsphilosophischen Überlegungen Hegels, die den Staat als Fortschrittsträger identifizierten, als auch die Gedanken des wissenschaftlichen Sozialismus adaptiert und in die nationalökonomische Dogmatik in der Form des Historismus bzw. Kathedersozialismus⁴ integriert. So besaß die deutsche Nationalökonomie einen durchaus sozialreformerischen Anspruch.

Parallel zu diesen Auffassungen in Deutschland - und durchaus in scharfer Abgrenzung zur dort herrschenden Doktrin⁵ - wurden von MENER und JEVONS die wesentlichen Aussagen der subjektiven Wertlehre formuliert, die die endgültige Abkehr von einer gesamtgesellschaftlichen und die Hinwendung zu einer rein individualistischen Perspektive in der Wirtschaftstheorie markiert. In Verbindung mit den Arbeiten vor

³ QUESNAY zit. nach: SCHMÖLDERS (1961), S. 23.

⁴ Vgl. SCHMÖLDERS (1961), S. 65-80.

⁵ Bekannt wurde diese Auseinandersetzung als 'Methodenstreit' der deutschen Nationalökonomie; Grundzüge dieser Auseinandersetzung finden sich auch in aktuellen Diskussionen um Inhalt und Methode der Wirtschaftswissenschaften wieder; vgl. dazu SWEDBERG (1990).

allem italienischer Theoretiker wurde damit schon das wesentliche Grundgerüst der Grenznutzentheorie erarbeitet, das bis heute der wohlfahrtstheoretischen Begründung des Staatssektors und seiner Funktionen zugrunde liegt.⁶

In der wohlfahrtsökonomischen Argumentation wird Existenz und Funktion des Staates aus den Abweichungen zwischen realem ökonomischen Prozeß und dem Referenzmodell einer vollständigen Wettbewerbs(markt)ökonomie abgeleitet. Üblicherweise wird vor allem auf externe Effekte, Produktionstechnologien mit zunehmenden oder abnehmenden Skalenerträgen und Unvollständigkeiten im Marktsystem hingewiesen, um den Bedarf an staatlicher Aktivität zu definieren; Ziel staatlichen Handelns muß dabei die Realisierung der Pareto-Optimalitätsbedingungen für ein Marktgleichgewicht sein.⁷ Die streng subjektiv-individualistische Philosophie des Pareto-Kriteriums läßt lediglich eine Bewertung ökonomischer Zustände nach Effizienzgesichtspunkten zu, nicht jedoch eine Aussage über die 'Gerechtigkeit' einer Allokation.

Auf dem gleichen liberal-philosophischen Hintergrund wie die (neoklassischen) Wohlfahrtstheoretiker, jedoch mit einem anderen Schwerpunkt, betrachten die Vertreter einer polit-ökonomischen Analyse den Staat. In ihrer Analyse wird der Staat zunächst lediglich als Regelsetzer und Sanktionsinstanz gerechtfertigt. Zwar wird auch gesehen, daß nicht alle ökonomischen Probleme, wie beispielsweise diejenigen, die aus der Existenz externer Effekte resultieren, über Marktmechanismen gelöst werden können, grundsätzlich herrscht aber die Überzeugung, daß jede Staatsaktivität die persönliche Freiheit des Individuums einschränkt und somit negativ zu bewerten ist.⁸ Als bedenklich wird die Tätigkeit des Staates aus paternalistischen Gründen beurteilt; dies ist ein Verdikt, das verteilungspolitische Maßnahmen dann besonders trifft.

3.1.2 Funktionen der Staatstätigkeit

Aus den aufgezeigten Argumentationslinien zur Begründung der Staatstätigkeit kann prima vista eine Vorstellung von der Vielfalt möglicher Funktionen des Staates, die Ökonomen für gerechtfertigt halten, gewonnen werden. Von besonderem Interesse sind im Kontext des in dieser Arbeit entwickelten Modells die Staatsaufgaben, die aus traditionellen wohlfahrtstheoretischen Überlegungen abgeleitet werden, da dies

⁶ Vgl. BLAUG (1980).

⁷ Vgl. SOHMEN (1976), S. 100-167, S. 221-284 sowie S. 285-306.

⁸ Vgl. FRIEDMAN (1962), S. 113.

auch der Rahmen ist, in dem hier der Raum für verteilungspolitische Maßnahmen bestimmt werden soll. Ein dogmengeschichtlicher Rückgriff zeigt allerdings, daß viele Gedanken der modernen Analyse schon in der klassischen Ökonomie angelegt sind.

*"The third and last duty of the sovereign or commonwealth is that of erecting and maintaining those public institutions and those public works which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however of such a nature that the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals, and which it therefore cannot be expected that any individual or small number of individuals should erect or maintain. ...[these] are chiefly those for facilitating the commerce of the society, and those for promoting the instruction of the people."*⁹

SMITH entwickelt in dieser Sentenz die moderne Auffassung von den wesentlichen, angebotsseitigen Eigenschaften öffentlicher Güter.¹⁰ Unter Verwendung der heutigen Terminologie kann seine Aussage so formuliert werden: Güter sollten dann öffentlich bereitgestellt werden, wenn dieses nicht effizient über Märkte zu gewährleisten ist. Ein solches Marktversagen liegt immer dann vor, wenn Güter mit hohen externen Effekten verbunden sind oder aber die Produktion mit großen Skaleneffekten arbeitet. Es ist dann Aufgabe der Allokationsbranche des Staates, die von den Einwohnern gewünschte Menge an öffentlichen Gütern zu ermitteln und bereitzustellen.¹¹

Gestaltung und Erfüllung der staatlichen Allokationsfunktion, das heißt der Gewährleistung des effizienten Ressourceneinsatzes im privaten wie im öffentlichen Sektor, ist von jeher ein primärer Untersuchungsgegenstand wirtschaftstheoretischer Analysen gewesen. Dies ist sicher nicht nur in der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Aufgabe begründet, sondern auch darin, daß bei geeigneter Modellformulierung theoretisch eindeutige Ergebnisse abgeleitet werden können. So stellen bei

⁹ SMITH (1893), S. 566.

¹⁰ Eine an der Nachfrageseite orientierte Bestimmung öffentlicher Güter gibt SAMUELSON (1954), S. 387-389.

¹¹ Die Differenzierung der Staatstätigkeit in Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktion geht zurück auf MUSGRAVE (1959), S. 179-183. Sie ist nach wie vor die gebräuchlichste Kategorisierung für die Zuordnung von Aufgaben an staatliche Funktionsebenen. Vgl. RUBINFELD (1987), S. 626.

spielsweise die Bedingungen für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter - Identität der Summe der Grenzraten der Substitution mit der Grenzrate der Transformation - eindeutige Handlungsanweisungen dar.

Weit weniger Beachtung wurde dagegen der Untersuchung der Distributionsfunktion des Staates gewidmet. Eine gesamtwirtschaftliche Ressourcenallokation, die allen Effizienzkriterien genügt, muß bei weitem nicht der Vorstellung der Gesellschaft von einer 'gerechten' Güterverteilung entsprechen. Unterstellt man eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion¹², kann man unter der Vielzahl Pareto-effizienter Allokationen diejenige bestimmen, die das höchste 'Nutzniveau' der Gesellschaft gewährleistet, wobei die Wohlfahrtsfunktion die verteilungspolitische Zielvorstellung der Gesellschaft widerspiegelt. Es ist dann Aufgabe des Staates, die so ermittelte Allokation durch geeignete Maßnahmen zu implementieren. Neben der grundsätzlichen, konzeptionellen Schwierigkeit der Arbeit mit Wohlfahrtsfunktionen besteht aber das Problem der normativen Wirtschaftstheorie darin, daß es keine einheitliche Vorstellung von der 'gerechten' Verteilungssituation gibt. Darüber hinaus läßt sich an vielen Stellen zeigen, daß Verteilungsüberlegungen die Ergebnisse der Effizienzanalyse grundsätzlich in Frage stellen, somit den Komplexitätsgrad einer Totalanalyse so erhöhen, daß kaum noch Aussagen getroffen werden können. Dabei ist es unumstritten, daß bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt die Distributionsfunktion nicht gegenüber der Allokationsfunktion zurücktreten muß oder darf.¹³

Der Vollständigkeit wegen, muß an dieser Stelle auf die dritte, analytisch isolierte Staatsfunktion, die Stabilisierungsfunktion, hingewiesen werden. Deren Wahrnehmung besteht vor allem in dem Einsatz fiskalpolitischer Instrumente zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele, wie sie beispielsweise für die Bundesrepublik Deutschland im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz festgelegt sind: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.¹⁴

Für den Staatssektor besteht die wesentliche Aufgabe in der Koordination bzw. Konfliktregelung zwischen diesen drei Funktionsbereichen. Die theoretische Analyse des Vollzugs, der Koordination und eben auch der Zuordnung dieser Funktionen hat sich

¹² In einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion werden die individuellen Nutzenfunktionen zu einem Ausdruck gesellschaftlichen Nutzers zusammengefaßt. Vgl. dazu VARIAN (1984), S. 156 ff.. Zu der Diskussion um die Existenz gesellschaftlicher oder Sozialer Wohlfahrtsfunktionen vgl. NG (1983).

¹³ Vgl. SOHMEN (1976), S. 3 f..

¹⁴ § 1 StWG.

als Hauptaufgabe der Finanzwissenschaft als Teildisziplin der Wirtschaftstheorie etabliert; dies ist auch das Bezugssystem innerhalb der Wirtschaftstheorie, auf dem diese Arbeit aufbaut.

3.1.3 Ziele der ökonomischen Föderalismusanalyse

Liegt nun eine staatliche Verfassung mit föderativer Struktur vor, sei diese historisch gewachsen oder sei sie normativ gefordert, muß entschieden werden, in welcher Weise die analytisch getrennten Allokations-, Distributions-¹⁵ und Stabilisierungsaufgaben den verschiedenen Regierungsebenen zugeordnet werden sollen. Damit ist das Kernproblem der ökonomischen Föderalistentheorie angesprochen:

"This (...) is the central theoretical problem of the subject of fiscal federalism: the determination of the optimal structure of the public sector in terms of the assignment of decision-making responsibility for specified functions to representatives of the interests of the proper geographical subsets of society."¹⁶

In der Beantwortung der Frage nach der Aufgabenzuordnung in föderativen Systemen variieren erwartungsgemäß die Aussagen der Vertreter verschiedener ökonomischer Theorieansätze. Sofern die Theorien normative Aussagensysteme darstellen, basieren diese Unterschiede vor allem auf divergierenden Optimalitätskriterien. Im Vergleich positiver Theorien sind überwiegend unterschiedliche Interpretationsmuster für die beobachteten Strukturen Ursache von abweichenden Ergebnissen.

Das Ziel wohlfahrtstheoretischer Analysen besteht allgemein gesprochen darin, Bestimmungsgründe der ökonomischen Wohlfahrt einer Gemeinschaft zu identifizieren¹⁷, wobei dieses Problem in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik weitgehend mit der Frage nach der effizienten Ressourcenallokation gleichgesetzt wird. In der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse findet sich diese starke Betonung der Allokationsfunktion wieder, wenn die Struktur und die Aufgabenverteilung innerhalb eines föderativen Systems vor allem mit dem Ziel festgelegt wird, daß ein effizientes Angebot der öffentlichen Leistungen gewährleistet sein muß. Sollen in dieser Mo-

¹⁵ Es sei daran erinnert, daß bei MUSGRAVE, aber auch bei allen folgend vorgestellten ökonomischen Föderalismusmodellen die Distributionsaufgabe nur als Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung verstanden wird.

¹⁶ Oates (1972), S. 19.

¹⁷ Vgl. LANGE (1942), S. 215.

delltradition explizit ethisch oder politisch bestimmte Vorstellungen über die 'beste aller Welten' erfaßt werden, geschieht dies durch die Formulierung Sozialer Wohlfahrtsfunktionen, von denen deduktiv Gestaltungsnormen für gesellschaftliche Beziehungen abgeleitet werden. Dabei werden in der Regel über die Entwicklung der Sozialen Wohlfahrtsfunktionen keine Aussagen getroffen.

Auch polit-ökonomische Föderalismusanalysen zielen zum Teil auf die Bestimmung der Aufgabenzuordnung mit Hilfe des Effizienzkriteriums. Wesentlich ist dabei aber, daß hier der politisch-gesellschaftliche Sektor in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt, während wohlfahrtstheoretische Modelle den Staat als reines Vollzugsorgan der individuell artikulierten Präferenzen begreifen. Unter Anwendung des neoklassischen Analyseinstrumentariums wird in polit-ökonomischen Modellen vor allem das Verhalten von Parteien, Wählern, Bürokraten und Interessenverbänden untersucht, werden die Funktionsmechanismen gesellschaftlicher Entscheidungs- und Wahlverfahren en détail bestimmt¹⁸ und als Kostenfaktoren zur Bestimmung der optimalen Aufgabenzuordnung in föderativen Systemen analysiert. In dem Maße, in dem die Annahme der Neutralität des Staatssektors aufgegeben und um realitätsnähere Hypothesen ergänzt wird, steigt der Anspruch auf empirische Überprüfbarkeit der Ergebnisse. Der Schritt zur positiven Theoriebildung wird vollzogen, wobei konkrete Erklärungsmuster für den Aufbau und die Funktionsmechanismen föderativer Systeme entwickelt werden sollen. Allerdings scheint es, daß angesichts der Komplexität realer, föderativer Systeme und der staatlich wahrgenommenen Funktionen eine eindeutige empirische Aussage, welche Aufgaben von welchen Ebenen erfüllt werden, nicht gelingen kann. So geben empirische Untersuchungen über die föderative Funktionenzuordnung auch tatsächlich kein einheitliches Bild¹⁹ und sind daher zur allgemeinen Bestimmung der Aufgabenverteilung nicht hilfreich.

Die ökonomische Föderalismustheorie beschäftigt sich jedoch nicht nur mit der Frage der Aufgabenzuordnung in föderativen Systemen. Darüber hinaus wird auch untersucht, durch welche Mechanismen föderative Systeme implementiert werden können oder aber wie bei gegebener föderativer Struktur die Finanzbeziehungen zwischen verschiedenen Körperschaften gestaltet werden sollten. Um einen systematischen Überblick über die vielfältigen Ergebnisse der ökonomischen Föderalismus-theorie zu gewinnen, werden folgend sowohl wohlfahrtstheoretische wie auch polit-

¹⁸ Vgl. BERNHOLZ/BREYER (1984), S. 11-29.

¹⁹ Vgl. dazu zusammenfassend BULUTOGLU (1976), S. 27. Als Einzelstudie vgl. POMMEREHNE (1977), S. 275-341.

ökonomische Analyseansätze dargestellt. Dabei ist das Erkenntnisinteresse vor allem auf die dort zu findenden Aussagen bezüglich der Zuordnung der Verteilungsfunktion innerhalb eines föderativen Systems gerichtet.

3.2 Ökonomische Bestimmungsgründe der Funktionenzuordnung in föderativen Systemen

3.2.1 Die Aussagen der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse

Die Strukturierung föderativer Systeme mit Hilfe der Unterscheidung von Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktion der Staatstätigkeit wurde von MUSGRAVE (1959) entwickelt und durch OATES' (1972) Standardwerk 'Fiscal Federalism' weitergeführt. Diese beiden Arbeiten stellen die Grundlage der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusmodelle dar und prägen bis heute sowohl die wissenschaftliche wie auch die politische Diskussion um die Gestaltung föderativer Systeme. So ist auch die vorliegende Arbeit als direkte Auseinandersetzung mit dieser Orthodoxie zu verstehen.

Die Diskussion um die Zuordnung der Allokationsfunktion ist das Kernelement der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse, da in ihrer Argumentation bereits durch den Vollzug der Allokationsfunktion die Rechtfertigung mehrstufiger Finanzverfassungen abgeleitet wird.²⁰ Tatsächlich wird die zentrale Bedeutung der Allokationsfunktion durch die Analyse realer Föderalisierungsprozesse unterstrichen: Ein Zusammenschluß selbständiger Einheiten zu einer föderativen Ordnung ist nur dann vorstellbar, wenn allokativer Argumente, also Effizienzgewinne, von allen Beteiligten erwartet werden. Aber nicht nur die dominierende Rolle allokativer Argumente innerhalb der traditionellen Föderalismustheorie begründet ihre Diskussion innerhalb einer Arbeit, die auf das Problem der Zuordnung der Distributionsfunktion in einem föderativen System gerichtet ist. So muß auch die allokativ begründete These TIEBOUTS (1956) geprüft werden, daß vollkommene Mobilität der Individuen zu einer vollständigen Segregation einer Gemeinschaft in homogene Subgruppen führen würde. Träfe diese These zu, wäre auf der Ebene der dezentralen Einheiten staatliches Handeln in Verteilungsfragen überflüssig und damit die Notwendigkeit der Zuordnung der Verteilungsaufgaben an die Zentrale offensichtlich.

²⁰ MUSGRAVE (1959), S. 181 f..

Im Anschluß an die Darstellung der Bedeutung der Allokationsfunktion in der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse werden die Aussagen, die auf dieser theoretischen Basis zu der Ausübung der Distributionsfunktion getroffen werden, entwickelt. Nur dieser Teil der traditionellen Föderalismusanalyse wird in der vorliegenden Arbeit kritisch betrachtet, nicht jedoch die grundlegende Bedeutung der allokativen Argumente für die Gestaltung föderativer Systeme. Als Abschluß dieses Abschnittes über die Ergebnisse der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse wird die Differenzierung zwischen funktionalen und regionalen Gliederungen betrachtet, da diese Möglichkeit der Entkopplung von Zuständigkeit und geographischer Lokalisation von Bereitstellungseinheiten eine weitere Möglichkeit der Zuordnung der Distributionsfunktion eröffnen könnte.

In der vorliegenden Arbeit werden die Aussagen der traditionellen Föderalismustheorie bezüglich der Zuordnung der Stabilisierungsfunktion nicht vorgestellt, da sie für die hier untersuchte Fragestellung kaum von Bedeutung sind.²¹

3.2.1.1 Die Bedeutung der Allokationsfunktion

Wohlfahrtstheoretische Modelle zur Bestimmung von Strukturen und Kompetenzen staatlicher Einheiten abstrahieren von allen natürlichen, historischen oder auch soziokulturellen Faktoren, die realiter die innere wie äußere Gestalt eines Staates prägen. Vielmehr wird eine Strukturierung der staatlichen Organisation de novo gedacht, ausgerichtet allein an dem Kriterium der ökonomischen Effizienz. Die daraus abgeleiteten Einheiten sollten so abgegrenzt sein, daß die Güter und Dienstleistungen zu minimalen Durchschnittskosten produziert und den dort ansässigen Einwohnern angeboten werden. Trotz dieser Realitätsferne ist eine solche Betrachtung wichtig, da mit ihr die Bedingungen für eine Optimalsituation isoliert werden. Diese kann dann sowohl als Referenzsystem für die Beurteilung existierender Regelungen dienen als auch Grundlage für die Entwicklung von second-best-Politiken bei bestehenden Restriktionen sein.²² In diesem Sinn sollen folgend grundlegende Argumentationsmuster und Prämissen der traditionellen Föderalismusanalyse skizziert werden.

Wie bereits unter 3.1.2 ausgeführt wurde, besteht eine der Hauptaufgaben der Allokationsbranche des Staates in der effizienten Bereitstellung rein-öffentlicher Güter

²¹ Traditionellerweise wird für eine zentrale Zuordnung der Stabilisierungsfunktion argumentiert; vgl. dazu OATES (1972), S. 4-6. Einige kritische Beiträge zu dieser Zuordnung sind dokumentiert in dem Sammelwerk von QUIGLEY (1987).

²² KING (1984), S. 50 f..

wie auch lokal-öffentlicher Güter. Unter letzteren versteht man solche Güter, deren Nutzenzufluß auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe beschränkt ist, innerhalb dieser aber die Eigenschaften der Nicht-Rivalität im Konsum beziehungsweise der Nicht-Ausschließbarkeit besitzen.²³ Die Frage nach fiskalischer Dezentralisierung entspricht so der Frage nach der effizienten Organisation des öffentlichen Leistungsangebots.

In einem der grundlegenden Modelle der Föderalismusanalyse²⁴ wird unterstellt, daß von der Nachfrageseite ausgehend keine Restriktionen bezüglich der Gestalt der Bereitstellungseinheiten für öffentliche Güter bestehen, da die Präferenzen und Einkommen der Einwohner vollkommen homogen sind, über Niveau und Gestalt des Angebots bereits entschieden ist und nur rein öffentliche Güter bereitgestellt werden. In einem solchen Fall bestimmt sich der Umfang einer Bereitstellungseinheit allein aus den Produktionseigenschaften der angebotenen Leistung. Verläuft die Durchschnittskostenkurve U-förmig, gilt es, die Versorgungsgebiete so zu wählen, daß jeweils an dem Punkt minimaler langfristiger Durchschnittskosten produziert werden kann. So wird dann ein System von mehreren Einheiten mit identischem Leistungsangebot etabliert. Wird dagegen über den ganzen Bereich mit steigenden Skalenerträgen produziert, wird das in Frage stehende Gut nur an einer zentralen Stelle produziert und angeboten. Im Ergebnis erhält man ein Föderalismusmodell, in dem die Zentraleinheit öffentliche Güter nationaler, die Gliedeinheiten solche regionaler Reichweite anbieten und finanzieren; darüber hinaus kann auch der Zentraleinheit die Aufgabe zukommen, dezentrale Einheiten zur Internalisierung beziehungsweise Abgeltung von sogenannten spillover-Effekten²⁵, die mit der Bereitstellung des lokalen Leistungsangebots auftreten, zu veranlassen.

Bereits in diesem extrem vereinfachten Modell fallen zwei Punkte auf, die in der Analyse kritisch zu beachten sind. Zunächst ist die Frage zu klären, wie der Output einer öffentlich angebotenen Leistung zu bestimmen ist, da oftmals das Interesse der Steuerzahler/Konsumenten auf ein bestimmtes Versorgungsniveau gerichtet ist, das sich zum Teil nur indirekt aus physischen Größen ableiten läßt.²⁶ Unter der Annahme, daß der Nutzen aus dem öffentlichen Angebot jedem Einwohner in gleicher

²³ Zur Theorie lokal-öffentlicher Güter vgl. ATKINSON/STIGLITZ (1980), S. 519-556.

²⁴ Vgl. TIEBOUT (1961).

²⁵ In der Theorie öffentlicher Güter spricht man von spillover-Effekten, wenn der Nutzen der Bereitstellung dieser Güter nicht genau denjenigen zukommt, die die Kosten ihrer Bereitstellung tragen.

²⁶ So ist der Schutz vor Kriminalität nicht allein von der Anzahl eingerichteter Polizeistationen abhängig, sondern ebenso von der Häufigkeit vorgenommener Patrouillen, von der Aufmerksamkeit und Unbestechlichkeit der Polizisten etc..

Höhe zufließt, unabhängig von seinem Standort innerhalb der Einheit, werden die Produktionskosten von dem Niveau der Leistung pro Kopf und von der Größe des Versorgungsgebiets abhängen. Dies weist auf den zweiten Punkt hin, der mit Aufmerksamkeit gesehen werden muß: In den meisten allokationstheoretischen Modellen wird die Größe einer Einheit über die Anzahl der Einwohner definiert, nur wenige Autoren beziehen sich auf die räumliche Ausdehnung einer Bereitstellungseinheit.²⁷ Wird aber die Größe einer Bereitstellungseinheit nur nach ihrer Bevölkerungszahl definiert, werden nicht nur Transaktionskosten, vor allem in Form von Transportkosten, sondern auch Überfüllungskosten, die mit steigender Bevölkerungsdichte auftreten können, ausgeschlossen.

Die Überlegenheit fiskalischer Dezentralisierung kann unter Aufgabe der Annahme einer vollkommen homogenen Bevölkerung auch ausschließlich über die Nachfrage-seite hergeleitet werden. Wenn die Verknüpfung von Produktions- und Bereitstellungseinheit gelöst wird, so daß jede Einheit beliebiger Größe effizient produzierte Güter und Dienstleistungen kaufen und der Bevölkerung zur Verfügung stellen kann, dann wird über die Abgrenzung von Kollektiven aufgrund der Präferenzstrukturen der Nachfrager entschieden.²⁸ Bei dieser Vorgehensweise muß jedoch festgelegt werden, welches das geeignete Kollektiv ist, um über das öffentliche Leistungsangebot abzustimmen, also seine Präferenzen zu äußern. Da unterstellt werden kann, daß fast jedes Angebot in gewissem Maße zu spillover-Effekten führt, könnte angestrebt werden, das Entscheidungskollektiv möglichst groß zu wählen. Die Kosten aus der Nichtberücksichtigung der außenstehenden Individuen wären damit minimiert. Andererseits nehmen mit der Größe der Bereitstellungseinheit der Einfluß und die Kontrollmöglichkeiten des Einzelnen auf das realisierte Angebot ab.²⁹ Schließlich sollte ein Kollektiv so abgegrenzt sein, daß die bei den Individuen anfallenden Kosten minimiert werden.

Wesentlich komplexer werden die Überlegungen, wenn Angebots- und Nachfrageaspekte gleichzeitig betrachtet werden. Ist die Nutzeninzidenz eines öffentlich produzierten und angebotenen Guts größer als das politisch bestimmte Kollektiv, werden produktionstechnisch bedingte Externalitäten auftreten, die das Angebot auf suboptimaler Höhe fixieren. Umgekehrt können aber auch zu groß gewählte politische Einheiten zu suboptimaler Versorgung führen, wenn eine Mehrheit des Kollektivs gegen eine Bereitstellung stimmt, da ihnen selbst daraus kein oder nur geringer Nut-

²⁷ Vgl. KING (1984), S. 50 f..

²⁸ Vgl. TULLOCK (1969).

²⁹ An diesem Punkt wird die Berührung von polit-ökonomischer Argumentation und wohlfahrtstheoretischer Analyse deutlich. Vgl. dazu Abschnitt 3.3.

zen zufließt. Aus einer solchen Konstellation ergibt sich die Forderung nach "fiskalischer Äquivalenz" innerhalb einer Einheit;³⁰ die Individuen, die Nutzen aus einem Leistungsangebot ziehen, über die Bereitstellung entscheiden und die diese finanzieren, sollten identisch sein. Dieser Forderung kann durch Ausgleichszahlungen zwischen Kollektiven zur Internalisierung der externen Effekte oder durch Etablierung angepaßter Einheiten nachgekommen werden.

Die Zusammenführung von Angebots- und Nachfrageseite leistete OATES in seiner Analyse unter Anwendung des formalisierten Instrumentariums der Wohlfahrtstheorie.³¹ Öffentliche Güter sollten jeweils in solchen Einheiten bereitgestellt werden, in denen die Bevölkerung in bezug auf Erwünschtheit und Nutzengewinn aus dem Angebot homogen ist.³² Einheiten, in denen die Summe der Grenzraten der Substitution der Grenzrate der Transformation entspricht ($\sum \text{GRS} = \text{GRT}$) und die damit die SAMUELSON-Effizienzbedingung für die Bereitstellung öffentlicher Güter erfüllen, bezeichnet OATES als perfekte Korrespondenzen. Er weist formal nach, daß die Bereitstellung von lokal öffentlichen Gütern in dezentralen, homogenen Einheiten gegenüber einer zentralen Versorgung auf dann notwendigerweise gleichem Leistungsniveau immer dann einen Effizienzgewinn bedeutet, wenn die Gesamtbevölkerung

³⁰ Vgl. OLSON (1969); OLSON prägte auch den Begriff der 'fiskalischen Äquivalenz'.

³¹ Vgl. OATES (1972), insbesondere S. 31-61.

³² Sei A eine Bevölkerungsgruppe mit n-Mitgliedern. u^{Ai} (X^{Ai}, G^A) sei die Nutzenfunktion des i-ten Individuums der Gemeinde A, X^{Ai} sein privates Konsumbündel, G^A ein für A definiertes öffentliches Gut (lokal-öffentliches Gut), das mit konstanten Skalenerträgen produziert wird. Das Maximierungsproblem lautet dann folgendermaßen:

$$\max L = u^{A1}(X^{A1}, G^A) - \sum_{i=2}^n \lambda_i (u^{Ai}(X^{Ai}, G^A) - u^0) - \mu (F(X^A, G^A))$$

$$\text{wobei: } G^A = G^{A1} = G^{A2} = \dots = G^{An}$$

$$X^A = \sum_{i=1}^n X^{Ai}$$

$$F(X^A, G^A) = 0$$

$$\lambda^i, \mu : \text{Lagrange-Multiplikatoren}$$

Nach Umstellungen folgt aus den Bedingungen 1.Ordnung:

$$\frac{\partial u^{A1}/\partial G^A}{\partial u^{A1}/\partial X^{A1}} + \sum_{i=2}^n \frac{\partial u^{Ai}/\partial G^A}{\partial u^{Ai}/\partial X^{Ai}} = \frac{\partial F/\partial G^A}{\partial F/\partial X^A}$$

nicht vollkommen homogen ist. Dieses als Dezentralisierungstheorem bezeichnete Ergebnis läßt sich auf die Einführung einer zusätzlichen Restriktion bei der Bereitstellung des öffentlichen Angebots in der jeweiligen Subeinheit zurückführen. Diese Nebenbedingung verhindert, daß die Pareto-Optimalitätsbedingungen erfüllt werden, wenn das Angebot zentral bereitgestellt wird.³³

Ähnliche Überlegungen begründen auch die staatliche oder kollektive Bereitstellung von sogenannten Club-Gütern.³⁴ Diese Güter können ebenfalls in einem gewissen Bereich mit steigenden Skalenerträgen bereitgestellt werden, besitzen aber gegenüber rein-öffentlichen oder lokal-öffentlichen Gütern die Eigenschaft der Ausschließbarkeit, zum Teil sind sie auch im Konsum rivalisierend. Ursprünglich stellte man sich vor, daß Individuen freiwillig Clubs zur gemeinsamen Nutzung dieser Güter bildeten, wobei die optimale Größe des Clubs sich wiederum dadurch bestimmt, bei welcher Mitgliederzahl der Nettozufluß der Nutzen pro Kopf maximiert wird. Diese Größe wird durch die Erhebung von Nutzungsgebühren in Höhe der Grenzkosten implementiert. Treten jedoch economies of scale in solcher Höhe auf, daß sich auf privater Basis keine Wettbewerbsbedingungen im Angebot herstellen, ein Gut also monopolisiert wird, dann kann es aus Gründen volkswirtschaftlicher Effizienz sinn-

³³ Formal läßt sich dies folgendermaßen zeigen: A und B seien zwei Gemeinden, deren Bevölkerung in sich homogen, aber untereinander verschieden sind. G wird als lokal öffentliches Gut in A und B identisch angeboten. Das Maximierungsproblem lautet dann folgendermaßen:

$$\max L = u^A(X^A, G^A) - \lambda (u^B(X^B, G^B) - \mu (F(X, G) - \tau (G^A - G^B)))$$

$$\text{wobei: } X = X^A + X^B$$

$$G = G^A + G^B \quad \text{und} \quad G^A = G^B$$

$$\lambda, \mu, \tau : \text{Lagrange-Multiplikatoren}$$

Nach Umstellungen folgt aus den Bedingungen 1.Ordnung:

$$\frac{\partial u^A / \partial G^A}{\partial u^A / \partial X^A} = \frac{\partial F / \partial G}{\partial F / \partial X} + \frac{\lambda}{\partial u^A / \partial X^A}$$

$$\frac{\partial u^B / \partial G^B}{\partial u^B / \partial X^B} = \frac{\partial F / \partial G}{\partial F / \partial X} - \frac{\lambda}{\partial u^A / \partial X^A}$$

$$\Rightarrow \frac{\partial u^A / \partial G^A}{\partial u^A / \partial X^A} + \frac{\partial u^B / \partial G^B}{\partial u^B / \partial X^B} = 2 \frac{\partial F / \partial G}{\partial F / \partial X}$$

d.h. die Optimalitätsbedingung $\sum GRS = GRT$ ist nicht erfüllt.

³⁴ Die Theorie der Clubgüter geht zurück auf BUCHANAN (1965).

voll sein, dieses Gut öffentlich bereitzustellen; auch andere institutionell oder politisch begründete Überlegungen können zu diesem Ergebnis führen. Es ist allerdings zu erwarten, daß die staatliche Implementierung effizienter Clubs, das heißt die Einrichtung von Einheiten, die zu minimalen Durchschnittskosten die von den Mitgliedern präferierten Güter anbieten, mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist.³⁵

Die aufgeführten allokationstheoretischen Überlegungen zeigen, welche Bedingungen für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter auf lokaler Ebene erfüllt werden müssen und welche Konsequenzen dies für die Abgrenzung von Jurisdiktionen hat. Allerdings wurde bisher die Frage nicht beantwortet, auf welche Weise eine derartige, auf Effizienzkriterien gegründete Struktur implementiert werden kann. Drei wesentliche Probleme bei der Bereitstellung öffentlicher Güter bleiben auch auf lokaler Ebene bestehen: die Frage nach der ehrlichen Präferenzenthüllung der Individuen, die Bestimmung des sozialen Optimums und der mangelnde Anreiz zu Effizienz in der öffentlichen Produktion.³⁶ Eine Lösung für diese Probleme sah TIEBOUT (1956) in seiner Vorstellung des *"voting-with-the-feet"*.³⁷ Idealerweise existiert eine Vielzahl von Gemeinden, die verschiedene öffentliche Leistungen anbieten, ohne daß Nutzenspillover auftreten. Eine vollständig mobile Bevölkerung wird in die Einheiten wandern, in denen das Leistungsangebot ihren Präferenzen entspricht. Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden wird effiziente Produktionsweisen, die durch Kostenersparnisse an die Einwohner weitergegeben werden, erzwingen. Durch diese marktanaloge Struktur im öffentlichen Bereich wird eine pareto-optimale Situation implementiert, in der eine Vielzahl in sich homogener Einheiten existiert.³⁸

³⁵ So wird die Beschränkung der Mitgliederzahlen pro Einheit durch Erhebung entsprechender Beiträge erschwert sein, da derart selektive und wahrscheinlich als diskriminierend empfundene Maßnahmen kaum durchzusetzen sein werden; auch ist denkbar, daß gerade aus verteilungspolitischen Gründen gewünscht wird, daß zu bestimmten Leistungen alle Individuen Zugang haben sollen; vgl. dazu CORNÉS/SANDLER (1986), S. 191 f..

³⁶ Vgl. STIGLITZ (1983).

³⁷ Vgl. TIEBOUT (1956).

³⁸ In Folge der Diskussion um das TIEBOUT-Modell wurde gezeigt, daß die tatsächliche Implementierung eines Pareto-Optimums eher die Ausnahme ist. So wirken alle Faktoren, die auf privaten Märkten der Pareto-Optimalität entgegenstehen - wie Nicht-Konvexitäten im Produktionsbereich, externe Effekte, unvollständige Marktssysteme etc. -, auch hier. Dazu können natürliche oder politische Restriktionen, die eine vollständige Übereinstimmung von optimalem Leistungsniveau und optimaler Größe der Bereitstellungseinheiten verhindern, wirken. Beispielsweise kann die Gesamtbevölkerung zu gering sein, eine Einheit optimaler Größe zu bilden. Vgl. zur Kritik am TIEBOUT-Modell die Beiträge in ZODROW (1983). Hart wird die Kritik von STIGLITZ (1977), S. 331 formuliert: *"Though both perspicacious and suggestive, Tiebout's argument that local provision*

3.2.1.2 Zuordnung und Ausübung der Verteilungsfunktion

Arbeiten in der Tradition der Wohlfahrtstheorie haben selten die Ausgestaltung und Ausübung der Distributionsfunktion zum Thema. Wiederum sei als Beispiel OATES³⁹ genannt, der, ausgehend von einer Vollbeschäftigungsökonomie mit stabilem Preisniveau und gewünschter Einkommensverteilung, die Frage des optimalen Dezentralisierungsgrades nur unter Allokationsgesichtspunkten untersucht. Diese Zurückstellung von Distributionsüberlegungen spiegelt den generellen Vorbehalt vieler Wohlfahrtstheoretiker gegenüber verteilungspolitischen Aussagen wider. Die Trennung von Allokations- und Distributionsüberlegungen findet sich entsprechend in der von MUSGRAVE (1959) formulierten Trennung des Staatssektors in Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsbranche. Während die Entscheidungen der Allokationsbranche den Regeln der Pareto-Effizienz folgen (sollen), wird in der Distributionsbranche aufgrund von normativen Überlegungen gehandelt. Darüber hinaus erübrigt die in der normativen Theoriebildung vorherrschende Überzeugung *"...that optimal income distribution can efficiently be presented only by central government"*⁴⁰, weitere Überlegungen bezüglich einer dezentralisierten Ausübung der Distributionsfunktion und läßt so das Verteilungsproblem für spezifische Föderalismusanalysen als uninteressante Fragestellung erscheinen. Begründet wird die Zuordnung der Verteilungsfunktion an die Zentrale oft damit, daß bei Existenz regional differenzierter Wohlstandsniveaus Wanderungen der Individuen ausgelöst werden, die auch gewünschte Differenzierungen nivellieren und die der Durchsetzung jeder verteilungspolitischen Zielsetzung entgegenstehen.⁴¹ Daneben findet sich in den Aussagen der Wohlfahrtstheorie ein Argument, das vielmehr aus dem polit-ökonomischen Bereich zu stammen scheint: Es wird regionalen Subeinheiten die machtpolitische Fähigkeit abgesprochen, relevante Änderungen der Einkommens- oder der Vermögensverteilung durchzusetzen.⁴²

Die Wahrnehmung distributiver Maßnahmen speziell auf lokaler Ebene wird lediglich als Komplement⁴³ oder Substitut⁴⁴ zur zentralen Umverteilungspolitik diskutiert. Dies kann beispielsweise dadurch motiviert sein, daß es institutionell unmöglich

of public goods resolves the problem of revealing preferences for public goods is clearly incorrect."

³⁹ OATES (1972).

⁴⁰ BULUTOGLU (1976), S. 27.

⁴¹ Vgl. OATES (1977a) und MUSGRAVE (1984), S. 513 ff.

⁴² Vgl. THÖNI (1986), S. 46 und SCHREYER (1983), S. 125 f..

⁴³ Vgl. STIGLER (1965), S. 171-173.

⁴⁴ Vgl. MUSGRAVE (1984), S. 513-515.

ist, von der Zentralebene über die lokalen Gebietskörperschaften hinweg direkt auf individuelle Einkommenspositionen zuzugreifen. In diesem Fall sollten zunächst die Distributionsabteilungen der dezentralen Einheiten entsprechend ihren Verteilungspräferenzen tätig werden und erst daran anschließend die zentrale Distributionsabteilung koordiniert wirken, um interregionale Wanderungen und unerwünschten Standortwettbewerb zu vermeiden. Damit wird im Ergebnis eine Verteilungssituation implementiert, die zentralstaatlich bestimmt ist. In diesem Fall stehen der zentrale vor allem zweckgebundene Zuweisungen als Politikinstrumentarium zur Verfügung.

Die Übertragung des Konzepts des Pareto-Optimums, das in der Wohlfahrtsökonomie ausschließlich zur Ableitung effizienter Güter- und Faktorallokationen verwendet wurde, auf das Distributionsproblem ergab erstmals einen Ansatzpunkt zur Bestimmung des optimalen Dezentralisierungsgrades einer Volkswirtschaft unter Verteilungsgesichtspunkten und zu einer differenzierten Zuordnung distributionspolitischer Kompetenzen. Dabei geht die Idee der pareto-optimalen Umverteilung von folgenden Vorstellungen⁴⁵ aus: Zwischen den Nutzenfunktionen der Individuen bestehen Interdependenzen derart, daß die individuelle Wohlfahrt auch von der Wohlfahrtsposition der übrigen Gesellschaftsmitglieder abhängt. Es läßt sich entsprechend dem Effizienzkriterium die Optimalität einer Verteilungssituation in der Form bestimmen, daß keine Umverteilungsmaßnahme mehr denkbar ist, die das Nutzenniveau eines Individuums erhöht, ohne andere schlechter zu stellen. Bis zu diesem Punkt, an dem für einen Transfergeber der marginale Nutzenverlust durch die Reduktion des eigenen Einkommens gerade dem marginalen Nutzengewinn aufgrund der Wohlfahrtssteigerung bei dem Transferempfänger entspricht, ist allerdings eine Umverteilungspolitik denkbar bzw. notwendig, um ein gesellschaftliches Optimum zu erreichen.⁴⁶ Mit dieser Gedankenführung sollte die oftmals als methodologischer Bruch⁴⁷ empfundene unterschiedliche Funktionsweise von Allokations- und Distributionsbranche aufgehoben werden. Umverteilungspolitik soll nicht mehr auf normativen Urteilen oder auf politisch determinierten Abstimmungsprozessen über den gewünschten Gesellschaftszustand basieren, sondern auf den gleichen Effizienz-

⁴⁵ Als erste haben HOCHMAN/RODGERS (1969) diesen Gedanken ausführlich entwickelt.

⁴⁶ Wie groß der Spielraum für pareto-optimale Umverteilung ist, hängt dabei von der individuellen Präferenzstruktur und der Ausgangsverteilung der Ressourcen zwischen den betrachteten Individuen ab. Vgl. dazu BRENNAN (1975), insbesondere Abschnitt II, S. 240-246.

⁴⁷ Vgl. dazu SCHREYER (1983), S. 124-129, sowie die dort aufgeführte Literatur.

kriterien wie die Allokationsentscheidungen.⁴⁸ Darüber hinaus wäre dem methodologischen Individualismus der Wohlfahrtstheorie durch die Rückführung der Verteilungsprozesse auf individuelle Präferenzstrukturen entsprochen.

Die Form, in der Nutzeninterdependenzen zwischen verschiedenen Individuen auftreten, kann variieren und spiegelt unterschiedliche individuelle Motive für Umverteilungsmaßnahmen wider. Überwiegend werden in der Literatur folgende Nutzenfunktionen diskutiert, die so zunächst für eine 2-Personen- oder 2-Gruppenökonomie formuliert sind:⁴⁹

$$(a) u^i = u^i(X^i, T^j)$$

wobei: $X^i = \sum_{b=1}^m x^i$, der private Konsum k des Individuums i

und T^j , der von i an j geleisteten Transfer ist.

$$\text{Allgemein gilt: } Y^i = pX^i + T^i$$

$T^i > 0$ für Transfergeber

$T^i < 0$ für Transferempfänger

$$\text{Für } Y^i > Y^j \text{ gilt: } \frac{\partial u^i}{\partial T^j} > 0$$

$$(b) u^i = u^i(X^i, Y^j)$$

$$\text{wobei: } Y^j = pX^j + T$$

T : empfangene Transferleistung

$$\text{Für } Y^i > Y^j \text{ gilt: } \frac{\partial u^i}{\partial Y^j} > 0$$

$$(c) u^i = u^i(X^i, x_m^j)$$

wobei: x_m^j , die von Individuum j verzehrte Menge des Gutes m darstellt.

$$\text{Es gilt: } \frac{\partial u^i}{\partial x_m^j} > 0$$

Im Fall (a) wird die Nutzensteigerung für das Individuum i direkt durch den Transferakt induziert; damit entspricht die Transferleistung einem privaten Gut. Mit dieser

⁴⁸ "...Pareto optimality, contrary to the orthodox approach to public finance, is not only consistent with but requires redistribution. Both allocation and redistribution can be dealt with in terms of the same methodology and the same criterion - efficiency." HOCHMAN/RODGERS (1969), S. 543.

⁴⁹ Vgl. dazu BRENNAN (1975).

Form der Nutzeninterdependenz werden vor allem private Wohltätigkeits- und Hilfsmaßnahmen erklärt; sie haben daher keine Bedeutung für die Frage nach der optimalen staatlichen Organisation. Ebenso soll folgend die Möglichkeit (c) nicht weiter ausgeführt werden. In dieser Formulierung folgt der Nutzengewinn des Individuums i aus dem erhöhten Konsum des Gutes m durch das Individuum j . Man kann hier von einer Meritorisierung des Gutes m aufgrund individueller Präferenzen sprechen. Analytisch ist dies in gleicher Weise zu behandeln wie der Fall (b), in dem das Nutzenniveau des Individuums i von der Einkommenshöhe des Individuums j abhängt.⁵⁰

Entscheidend für die Frage nach der Dezentralisierung staatlicher Kompetenzen ist die Erweiterung des Modells der pareto-optimalen Umverteilung von einer 2-Personen zu einer N -Personen Ökonomie.⁵¹ Hierbei kann in der einfachsten Formulierung der individuellen Nutzenfunktion unterstellt werden, daß das Nutzenniveau eines Individuums mit einer Einkommenserhöhung für die Individuen, deren ursprüngliches Einkommen niedriger liegt als das eigene Einkommen, steigt.⁵² In diesem Fall besitzt die Nutzenfunktion folgende Gestalt :

$$(d) u^i = u^i (Y^i, Y^j \dots Y^n)$$

$$\text{wobei: } Y^i > Y^j > \dots > Y^n$$

$$\text{Es gilt: } \frac{\partial u^i}{\partial Y^j} > 0$$

Das Individuum zieht jedoch einen bestimmten Nutzen aus der Einkommenshöhe der ärmeren Individuen, nicht jedoch aus dem direkten Transferprozeß. Ist es nur einer von vielen Transfergebern, wird es daher für ihn rational sein, seine Verteilungspräferenz zu verschweigen und als 'free-rider' an der Wohlfahrtserhöhung durch Transfers anderer zu partizipieren. Der einzelne Transferakt übt eine positive Externalität auf das Nutzenniveau der übrigen Kollektivmitglieder aus, so daß die Realisierung

⁵⁰ Die Unterscheidung zwischen (b) und (c) ist allerdings für die Frage entscheidend, ob verteilungspolitische Maßnahmen in Form von Güter- oder Einkommentransfers geleistet werden sollen.

⁵¹ So argumentieren bereits HOCHMAN/RODGERS (1969).

⁵² Mit dieser Formulierung der Nutzenfunktion ist bei der Implementierung eines staatlichen Steuer/Transfermechanismus relativ leicht festzulegen, welchen Beitrag ein Individuum aufzubringen hat. Vgl. HOCHMAN/RODGERS (1969), S. 547 ff..

einer optimalen Allokation über den Marktprozeß nicht mehr denkbar ist. Die gewünschte Verteilung kann nur als öffentliches Gut bereitgestellt und finanziert werden.

An diesem Punkt setzt die wohlfahrtsökonomische Föderalismustheorie an, wenn Verteilungsziele den optimalen Dezentalisierungsgrad des Staates mitbestimmen sollen. Stellt die gewünschte Verteilung ein öffentliches Gut dar, sollte sie ebenso innerhalb perfekter Korrespondenzen implementiert werden, wie es bereits oben für die allokativ optimale Bereitstellung öffentlicher Güter abgeleitet wurde. Wie die Kompetenzverteilung für Distributionsaufgaben konkret aussieht, ist daher abhängig von der unterstellten räumlichen Dimension des öffentlichen Gutes 'Einkommensverteilung'.

In dieser Frage sind zwei Positionen denkbar: Individuen könnten an der Wohlfahrt anderer nur innerhalb ihres direkten Wahrnehmungsbereichs interessiert sein; die Verteilungssituation besäße so den Charakter eines lokal-öffentlichen Gutes.⁵³ Vorstellbar ist aber auch, daß individuelle Präferenzen bezüglich einer gesamtgesellschaftlichen Verteilung bestehen, die damit als rein-öffentliches Gut zu bezeichnen wäre.⁵⁴ Welche der beiden Vorstellungen die richtige ist, läßt sich a priori nicht entscheiden. Wichtig ist letztlich für diese Arbeit nur die Konsequenz, die aus einer möglichen räumlichen Begrenzung der Umverteilungspräferenzen resultiert: Für die Realisierung von Pareto-Effizienz kann es geboten sein, Umverteilungsmaßnahmen auf lokaler Ebene vorzunehmen.⁵⁵

Zu Beginn der achtziger Jahre rief die Proklamation des 'New Federalism' durch Präsident Reagan⁵⁶ vor allem in den USA ein erneutes Interesse an Föderalismusfragen hervor. In der damit verbundenen wissenschaftlichen Diskussion wurde verstärkt auf das Begründungsmuster der pareto-optimalen Verteilung rekurriert. Dabei wurde die Bedeutung der Mobilitätsannahme auch für Modelle interdependenter Nutzenfunktionen herausgearbeitet.⁵⁷ Der marginale Nutzen eines Transfers ist aus Sicht der

⁵³ Vgl. PAULY (1973). Er weist modelltheoretisch nach, daß bei einer strikt räumlich begrenzten Verteilungspräferenz Umverteilung auf dezentraler Ebene pareto-superior ist.

⁵⁴ Vgl. THUROW (1971). Er führt als einziges öffentliches Gut eine Variable für die Einkommensverteilung in die Nutzenfunktionen der Individuen ein.

⁵⁵ Eine systematische Analyse der Effizienzeigenschaften der zentralen/dezentralen Kompetenzzuordnung für Distributionsaufgaben bei lokaler/nationaler Verteilungspräferenzen findet sich bei SCHREYER (1983), Teil B.

⁵⁶ "Financial assistance to the poor is a legitimate responsibility of states and localities.", Präsident Reagan, zit. nach BROWN/OATES (1987), S. 307.

⁵⁷ Vgl. im folgenden BROWN/OATES (1987).

Transferegeber, wenn eine Nutzenfunktion entsprechend (d) unterstellt wird, immer auch abhängig von der Anzahl der Transferempfänger innerhalb der Einheit, auf die seine Umverteilungspräferenz konzentriert ist. Je größer die Anzahl von Transferempfängern ist, desto höher wird der 'Preis' für die Erhöhung des Wohlfahrtsniveaus sein. Wird zunächst Immobilität unterstellt, wird das durchschnittlich realisierte Einkommensniveau aufgrund der unterschiedlichen Preise für Umverteilung auch bei gleicher Präferenzstruktur der Transferegeber variieren. Ob bei einem Übergang von zentralisierter zu dezentralisierter Distributionspolitik das aggregierte Wohlfahrtsniveau steigt oder fällt, ist also abhängig von den auftretenden Preiseffekten und kann a priori nicht vorausgesagt werden. Wird zudem Mobilität zumindest auf Seiten der Transferempfänger zugelassen, werden Wanderungsbewegungen in die transferfreudigen Einheiten induziert, wodurch dort das Wohlstandsniveau gesenkt wird; darüber hinaus treten Mobilitätskosten auf. Eine Beschränkung dieser Mobilität, beispielsweise durch Konditionierung der Transferleistungen, ist dabei nur mit hohem Kostenaufwand denkbar.

Unter Berücksichtigung von Externalitäten durch Wanderungsbewegungen bei dezentraler Umverteilung zeigen einige Modelle, daß eine Dezentralisierung der Distributionspolitik auch aufgrund theoretischer Überlegungen vorteilhaft sein kann.⁵⁸ Wird beispielsweise die Möglichkeit eingeräumt, die lokalen Steuerzahlungen auf die nationale Steuerschuld anzurechnen, kommt es zu Steuerexport in die übrigen Einheiten. Der Preiseffekt der Transferleistungen wird abgeschwächt, ebenso der Mobilitätsanreiz. Verschiedene empirische Arbeiten über die Effizienz nationaler beziehungsweise subnationaler Verteilungspolitik kommen zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen, je nachdem welche Finanzierungs- und Ausgestaltungsform unterstellt wird. Angesichts dieser Situation sowie der oben skizzierten ungeklärten theoretischen Fragen läßt sich als vorläufiges Fazit nur festhalten, daß das Problem der Zuordnung der Verteilungsfunktion an die verschiedenen Ebenen eines föderativen Systems theoretisch nicht eindeutig gelöst werden kann.⁵⁹

Inwieweit der Ansatz der pareto-optimalen Umverteilung eine gehaltvolle Theorie zur Bestimmung und Erklärung der distributionspolitischen Aufgaben des Staates ist, wird allerdings auch ganz prinzipiell in Frage gestellt. So ist gezeigt worden, daß Umverteilung auch aus Motiven der Mißgunst und des Neids resultieren kann, wenn man in diesem Sinne interdependente Nutzenfunktionen unterstellt.⁶⁰ Es fragt sich

⁵⁸ Vgl. JOHNSEN (1988).

⁵⁹ Vgl. ORR (1976) und HAYES/SLOTTJE (1989).

⁶⁰ Vgl. BRENNAN (1973).

also, welche Erklärungskraft der Rückgriff auf die individuelle Motivation für Redistribution besitzt, wenn diese für das Ergebnis ohne eindeutigen Zusammenhang bleibt. Auch scheint fraglich, ob eine Nutzensteigerung, die aus der Schlechterstellung anderer Individuen resultiert, tatsächlich eine Pareto-Verbesserung darstellen kann.⁶¹ Die Unmöglichkeit, eine gewünschte Einkommensverteilung als rein öffentliches Gut bereitzustellen, leitete NG analytisch her.⁶² Wenn nicht alle Individuen einer Einheit aus der gleichen Verteilungssituation maximalen Nutzen ziehen, muß die Bereitstellung einer bestimmten Einkommensverteilung mit der Kompensation der schlechter gestellten Individuen verbunden sein, wenn das Pareto-Kriterium erfüllt sein soll. Diese Kompensationszahlungen verändern aber die Verteilungssituation wiederum. Im Extremfall wird die ursprüngliche Verteilung wieder hergestellt, und der Prozeß der Umverteilung kommt zu keinem stabilen Ergebnis.

Auf die prinzipielle Begrenztheit dieses Ansatzes wies bereits MUSGRAVE hin.⁶³ Er stellte fest, daß die Idee der pareto-optimalen Umverteilung von einer bestehenden Einkommensverteilung ausgeht, also nur sekundäre Verteilungsprozesse beschreibt. Dagegen muß in seinem Verständnis die Distributionsbranche, indem sie gesellschaftliche Willensbildung vollzieht, auch auf die primäre Einkommensverteilung zugreifen, da zumindest mit der Einnahmenverwendung des Staates auch die Einkommenserzielungschancen der Individuen beeinflußt werden. Dies wird dann ein Ausdruck politischer Hegemonie einer bestimmten Bevölkerungsgruppe sein und nicht mehr freiwilliger Austausch.⁶⁴ Sicher wird sich ein Teil der staatlichen Verteilungspolitik aus der Existenz von Interdependenzen in den individuellen Nutzenfunktionen erklären lassen. Es ist jedoch zu vermuten, daß derartig motivierte Verteilungsaktivität sich vor allem in freiwilligen Wohlfahrtsleistungen niederschlägt. Meines Erachtens suggeriert der Ansatz der pareto-optimalen Umverteilung eine Rationalität in der Herausbildung gesellschaftlicher Verteilungspräferenzen, die sich tatsächlich so nicht begründen läßt und kaum für die staatliche Verteilungspoli-

⁶¹ Zu dieser Kritik vgl. BREIT (1974).

⁶² Vgl. NG (1983), S. 207-211. Analytisch zeigt NG, daß die Bedingung $\sum GRS = GRT$ bei der Bereitstellung einer Verteilungssituation als öffentliches Gut nicht erreicht werden kann; vgl. NG (1983), S. 214 ff..

⁶³ Vgl. MUSGRAVE (1970).

⁶⁴ *"Pareto optimal redistribution thus constitutes a secondary redistribution which depends on the initial distribution of earnings. This distribution is determined by such factors as inheritance, earning capacities, education, and market structure. It may itself be changed through the political process. Such changes, referred to here as primary redistribution, are not a matter of voluntary giving, but of taking."* MUSGRAVE (1970), S. 991.

tik operationalisiert werden kann. Daher wird hier dieser wohlfahrtstheoretische Ansatz nicht als Basis der folgenden modelltheoretischen Diskussion über die Zuordnung von Verteilungsaufgaben in föderativen Systemen verwendet.

3.2.1.3 Erweiterung der Analyse von regionalen zu funktionalen Gliederungen

Die traditionelle wohlfahrtstheoretische Föderalismusanalyse definiert die Größe einer Gebietskörperschaft oftmals über die Anzahl ihrer Mitglieder.⁶⁵ Wird jedoch die Annahme getroffen, daß jedes Individuum nur Mitglied einer Gebietskörperschaft sein kann⁶⁶, oder daß die in Betracht stehende Bevölkerungsgruppe geographisch gebunden ist⁶⁷, besteht in dem Punkt der geographischen Bestimmung einer föderativen Struktur kein Unterschied zu dem staatsrechtlichen Föderalismusverständnis. Allerdings ist auf den ersten Blick diese Beschränkung der Analyse auf regionale Gliederungen schwer verständlich, vor allem wenn die TIEBOUT-Modellprämisse der fehlenden Mobilitätskosten akzeptiert wird. Dann kann ein Individuum Mitglied mehrerer funktionaler Einheiten sein und damit unterschiedliche Leistungen nützen, ohne daß die Lokalisation der Bereitstellungseinheit von Bedeutung ist.⁶⁸ Gerade für öffentliche Angebote des Informationssektors scheint aufgrund der technologischen Entwicklung diese Annahme durchaus plausibel und damit eine regionale Definition der Bereitstellungseinheit überflüssig.⁶⁹

Ein Ansatzpunkt für die Entwicklung eines nach funktionalen Kriterien gegliederten föderativen Modells ist durch die Theorie der Club-Güter gegeben.⁷⁰ Bestimmte Leistungen könnten als öffentliches Angebot für Bevölkerungsgruppen, die nach funktionalen Kriterien, beispielsweise der Berufszugehörigkeit, abgegrenzt werden, bereitgestellt und von diesen finanziert werden. Die generellen Implementierungsschwierigkeiten solcher staatlichen Clubs wurden bereits erwähnt.⁷¹ Darüber hinaus ist zu bedenken, daß bei Leistungen, die als öffentliche Güter für bestimmte Bevölkerungsgruppen angeboten werden sollen, die Zuordnung der Bereitstellungskompetenz an Gliederungen letztlich nur durch eine übergeordnete, sou-

⁶⁵ Vgl. KING (1984), Kapitel 2.

⁶⁶ Vgl. bspw. MCGUIRE (1974).

⁶⁷ Vgl. OATES (1972).

⁶⁸ Vgl. KIRSCH (1977), S. 12 f..

⁶⁹ Vgl. WUST (1981), S. 254 f..

⁷⁰ So wird das TIEBOUT-Modell auch als Theorie nicht-räumlicher, freiwilliger Clubs interpretiert; vgl. BUCHANAN/GOETZ (1972).

⁷¹ Vgl. unter 3.2.1.

veräne Instanz geschehen könnte. Ebenso müßten diese aus Effizienzüberlegungen Monopolcharakter besitzen. Damit ist allerdings der Wettbewerbsmechanismus, der in der Club-Theorie für die Existenz von optimalen Einheiten entscheidend ist, eliminiert.⁷²

Mit diesen Überlegungen wird erklärlich, warum in der Wohlfahrtstheorie der Übergang von einem territorialen zu einem funktionalen Föderalismusmodell kaum vollzogen wurde.⁷³ Letztlich ist es gerade für den Bereich verteilungspolitischer Aufgaben kaum vorstellbar, funktionale Gliederungen, deren Mitgliedschaft nicht obligatorischer Natur ist und die dennoch in staatlicher/suprastaatlicher Regie geführt werden sollen, mit effizientem Ergebnis zu etablieren. Die Frage nach der optimalen Zuordnung der Distributionsfunktion muß also tatsächlich zwischen verschiedenen regionalen Alternativen innerhalb einer staatlichen Organisation entschieden werden.

3.2.2 Ansätze der polit-ökonomischen Analyse föderativer Systeme

Durch den Versuch, Institutionen und Funktionsmechanismen des politisch-gesellschaftlichen Sektors in die Wirtschaftstheorie zu integrieren, entwickelte sich innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie eine größere Variabilität in der Modellbildung als in der wohlfahrtstheoretischen Analyse. Daher wird im folgenden keine zusammenfassende Übersicht über die Aussagen polit-ökonomischer Modelle zur Zuordnung der Allokations- und der Distributionsfunktion gegeben. Vielmehr werden einige ausgewählte polit-ökonomische Modelle dargestellt, die einige interessante Ansatzpunkte für eine Analyse föderativer Aufgaben und Aufgabenverteilung beinhalten. Mit diesen Modellen soll auch ein Hinweis auf Wirkungszusammenhänge gegeben werden, die in einer rein wohlfahrtstheoretischen Betrachtung zu kurz kommen müssen.

Gleichzeitig soll aber auch durch eine vertiefte Darstellung der Argumentationsmuster polit-ökonomischer Modelle gezeigt werden, daß Argumente unterschiedlicher theoretischer Provenienz nicht unkritisch nebeneinander gestellt werden dürfen. Es ist sowohl in der normativen wie auch in der positiven Analyse keineswegs gleichgültig, aus welchem Begründungszusammenhang Ergebnisse abgeleitet werden.⁷⁴ So

⁷² Vgl. BULUTOGLU (1976), S. 5.

⁷³ Einen Ansatz dazu liefert TULLOCK, wenn er davon spricht, daß "*...nicht alle Aufgaben in einem geographischen Raum von ein und demselben Kollektiv wahrgenommen werden (müssen).*", TULLOCK (1969), S. 34. Er selbst führt dies in seiner Analyse allerdings nicht weiter aus.

⁷⁴ Vgl. QUIGLEY/RUBINFELD, (1986), S. 135 f..

kann eine Dezentralisierung öffentlicher Leistungen gefordert werden, weil dann der Staat wohlfahrtsmaximierend ein den Präferenzen der Bürger entsprechendes Angebot bereitstellen kann oder aber weil nur damit die Ausbeutung der Einwohner durch den Staatsapparat verhindert werden kann. Diese Begründungen stehen sich inhaltlich diametral gegenüber und können aus Gründen der logischen Konsistenz nicht gleichzeitig die Forderung nach Dezentralisierung stützen. Unter Berücksichtigung derartiger Konsistenzprobleme können aber unter Umständen durchaus einzelne Ansatzpunkte zwischen verschiedenen Denkrichtungen in fruchtbarer Weise ausgetauscht werden.

3.2.2.1 Medianwählermodelle

In seiner Arbeit zum Standortwettbewerb von Anbietern innerhalb eines eindimensionalen Raums gab HOTELLING⁷⁵ vermutlich den ersten Hinweis auf die potentielle Nutzung analytischer Ergebnisse der Wirtschaftstheorie für die Untersuchung des politischen Sektors. Der Gedanke der minimalen Differenzierung als Optimalstrategie zur Gewinnmaximierung⁷⁶ wurde von DOWNS aufgenommen und als Modell der 2-Parteienkonkurrenz formuliert⁷⁷. Besitzen Wähler eingipflige Präferenzen bezüglich der zur Wahl stehenden Alternativen und wählen sie jeweils - Enthaltungen seien ausgeschlossen⁷⁸- die Alternative, die ihrem präferierten Punkt am nächsten liegt, so werden die zur Wahl stehenden Parteien sich beziehungsweise ihre Parteiprogramme an der vom Medianwähler bevorzugten Position orientieren. Die Wahrscheinlichkeit, daß die eine oder die andere Partei gewählt wird, beträgt dann 0,5, der Wahlausgang wird durch den Zufall bestimmt.

DOWNS interpretiert die Wählerentscheidung als Stellungnahme über den gewünschten Grad der Staatsintervention in das Marktgeschehen und ordnet demnach die Parteien entlang einer Links-Rechts Skala ein. Anhand dieses Modells wurde versucht,

⁷⁵ Vgl. HOTELLING (1929), S. 54 f..

⁷⁶ Zum Geltungsbereich des Prinzips der minimalen Differenzierung vgl. ASPREMONT, GABSZEWICZ und THISSE (1979).

⁷⁷ Vgl. DOWNS (1957).

⁷⁸ Besteht die Option der Enthaltung, ist das Ergebnis auch von der Häufigkeitsverteilung der Wähler gleicher Präferenzen über der Skala der zur Wahl stehenden Punkte abhängig.

unter anderem die Struktur und den Umfang öffentlicher Ausgaben⁷⁹, staatliche Umverteilungspolitik⁸⁰ oder auch die Bereitstellung lokal öffentlicher Güter⁸¹ zu bestimmen.

In Medianwählermodellen wird zumeist die institutionelle Gliederung realer Staatswesen⁸² nicht berücksichtigt. Unterstellt man jedoch eine föderative Struktur, scheint es plausibel, daß Wählerpräferenzen bezüglich des öffentlichen Leistungsangebots in Abhängigkeit von der jeweiligen Bereitstellungseinheit differieren, somit auch die Medianwählerpräferenz ebenenspezifisch variiert.⁸³ Wesentlicher Erklärungsfaktor für das unterschiedliche Wahlverhalten von Bürgern dürften die differierenden Informationskosten über Nutzen und Kosten der zu Wahl stehenden Projekte sein. Dies wird auch Konsequenzen für das Verhalten der Parteien besitzen. Die ideologische Verschleierung von Programmen wird auf lokaler Ebene weniger erfolgreich sein als auf der Zentralebene, so daß Sachaussagen relativ in den Vordergrund rücken werden. Eine systematische, empirisch fundierte Untersuchung dieser Plausibilitätsüberlegungen liegt jedoch noch nicht vor.⁸⁴

Es existiert allerdings ein ausformuliertes polit-ökonomisches Modell von Bös⁸⁵, das auf der Grundlage der Medianwählerhypothese eine Analyse des vertikalen Finanzausgleichs vornimmt. Der Medianwähler bestimmt hier nicht nur, welche Leistungen öffentlich angeboten werden, sondern auch, welche Gebietskörperschaften als Bereitstellungseinheit fungieren. Institutionelle Rahmenbedingungen werden über die Angebotsseite integriert, indem für die Finanzierung zwischen Steuerverbund und

⁷⁹ Eine empirische Schätzung dazu haben POMMEREHNE/FREY (1976) vorgelegt.

⁸⁰ Vgl. STIGLER (1970).

⁸¹ Vgl. BARR/DAVIS (1966).

⁸² AUSTEN-SMITH (1987) hat die gängige Analyse dahin gehend erweitert, daß er die Existenz unterschiedlicher Verwaltungseinheiten innerhalb einer staatlichen Organisation berücksichtigt. Es wird allerdings die Annahme getroffen, daß jeder Wähler nur Mitglied einer Verwaltung ist; Probleme föderativer Strukturen werden also nicht erfaßt.

⁸³ Die Einführung eines zusätzlichen Radiosenders kann auf Gemeindeebene befürwortet, auf Landesebene abgelehnt werden, Wähler können einer Erhöhung von Bundessteuern zustimmen und gleichzeitig die Abschaffung von Lokalsteuern fordern usf..

⁸⁴ Vgl. THÖNI (1986), S. 93 f..

⁸⁵ Vgl. Bös (1978), S. 48-93.

Trennsystem unterschieden wird. Die Entscheidung für die öffentliche Leistungsbe-
reitsstellung kann entweder zentral oder dezentral fallen. Die zur Diskussion stehen-
den Güter werden in rein öffentliche, ambivalente⁸⁶ und private kategorisiert.

Die Argumentationsweise des Modells soll kurz anhand der Bereitstellungsweise ei-
nes rein öffentlichen Guts skizziert werden. Die Komplexität der Betrachtung wird
dadurch reduziert, daß das Problem, ob ein Gut öffentlich oder privat angeboten
werden soll, ausgeklammert ist und so lediglich die Entscheidung bleibt, auf welcher
Ebene das Gut angeboten werden soll. Diese Frage wird annahmegemäß zentral ent-
schieden, die Finanzierung des Leistungsangebots geschieht durch eine Besteuerung
innerhalb eines Steuerverbunds von Einkommen- und Umsatzsteuer.

Der einzelne Konsument beziehungsweise Wähler maximiert seinen Nutzen über
private Güter und ein öffentliches Gut, das er in dem Umfang unbeschränkt konsu-
mieren kann, in dem es von der bereitstellenden Gebietskörperschaft angeboten wird.
Die Höhe des Leistungsangebots ist dabei abhängig von den aus dem Steuerverbund
zufließenden Mitteln und den Kosten des Guts pro Mengeneinheit bzw. der Ver-
gleichbarkeit wegen von den jeweiligen Pro-Kopf-Größen. Unterstellt man nun kon-
stante Durchschnittskosten pro Mengeneinheit, wird bei der individuellen Nut-
zenabwägung von zentralem oder dezentralem Angebot die Entscheidung entspre-
chend der jeweils zufließenden Pro-Kopf-Aufkommen aus dem Steuerverbund aus-
fallen. Lebt die Mehrheit der Wähler in Einheiten, deren Aufkommen unter dem
Bundesdurchschnitt liegt, werden sie für eine zentrale Bereitstellung stimmen. Dies
ist unter den getroffenen Annahmen immer dann der Fall, wenn die Einkommens-
verteilung in den Gebietskörperschaften eine positive Schiefe besitzt, die jeweiligen
mittleren Einkommen aber bundesweit lognormalverteilt sind.⁸⁷ Mit diesem Modell
ist also die Grundlage für eine positive Theorie des Finanzausgleichs gelegt. Sie er-
laubt abhängig von der regionalen Einkommensverteilung eine Voraussage darüber,
welche Bereitstellungseinheit eine öffentlichen Leistung anbietet.

Eine für diese Arbeit besonders interessante Anwendung des beschriebenen Mo-
dells⁸⁸ liegt in der Variante des ambivalenten Guts. Wird ein per se privates Gut öf-
fentlich angeboten und somit für alle Konsumenten beziehungsweise Wähler in glei-

⁸⁶ Als ambivalente Güter werden solche bezeichnet, die bei öffentlichem Angebot von allen Kon-
sumenten in gleichem Umfang konsumiert werden können; werden diese jedoch privat bereitge-
stellt, variiert der Konsum individuell. Vgl. Bös (1978), S. 51.

⁸⁷ Empirisch kann diese Konstellation durch Daten der Bundesrepublik Deutschland bestätigt wer-
den; vgl. Bös (1978), S. 89.

⁸⁸ Vgl. Bös (1979).

chem Maße konsumierbar, findet bei einer Finanzierung des öffentlichen Angebots über eine proportionale Einkommensteuer eine Umverteilung statt. Auch hier wird wiederum die Frage gestellt, ob dieses Gut überhaupt öffentlich angeboten werden soll, und wenn ja, auf welcher Ebene diese Umverteilungsmaßnahme erfolgen soll. Es zeigt sich unter der durchaus realistischen Annahme, daß das Einkommen der Medianwähler in den einzelnen Regionen nicht dem des Medianwählers in dem Gesamtgebiet entspricht, das paradoxe Resultat, daß dezentral für eine öffentliche Bereitstellung, zentral für ein privates Angebot gestimmt würde. Eine Umverteilungspolitik wäre also eher innerhalb von Gliedeinheiten als zwischen diesen zu erwarten. Damit wird auf Grundlage des Medianwählermodells die These bestätigt, daß Umverteilung auf dezentraler Ebene leichter zu implementieren und durchzusetzen sein wird als auf zentraler Ebene. Wichtig ist es, hier herauszustellen, welche entscheidende Bedeutung individuellen Präferenzunterschieden, seien sie durch Einkommensunterschiede oder auch anderweitig begründet, zukommen kann.

3.2.2.2 Der Staat als 'Leviathan'

Ein polit-ökonomisches Modell des Staates, das nicht nur die traditionellen wohlfahrtstheoretischen Ansätze der Finanzwissenschaft herausfordert, sondern auch in deutlicher Abgrenzung zu den Medianwählermodellen formuliert wurde, stellt das Leviathan-Modell⁸⁹ dar. Innerhalb einer Theorie konstitutioneller Entscheidungen über Institutionen wird das Bild eines Staates entwickelt, der als monopolistischer Anbieter von Gütern und Leistungen einen immer wachsenden Anteil der volkswirtschaftlichen Ressourcen in den öffentlichen Sektor leitet und in einer nachkonstitutionellen Phase von den Wählern nicht mehr kontrolliert werden kann.⁹⁰ Das staatliche Handeln wird dabei im weitesten Sinne durch die im Staatssektor Beschäftigten bestimmt, die auf ihre individuelle Nutzenmaximierung zielen. Für diese Arbeit könnte die Leviathan-Hypothese von einiger Bedeutung sein, da unter Hinweis auf diesen Ansatz eine weitgehende Föderalisierung des Staates gefordert wird; dies allerdings mit der Zielsetzung, den staatlichen Einfluß auf die Ressourcenallokation zu begrenzen, vor allem auch staatliche Verteilungsmaßnahmen einzuschränken.

⁸⁹ Für eine originäre und vertiefte Darstellung des Modells vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1980).

⁹⁰ Hierin liegt auch der wesentliche Unterschied zu den Medianwählermodellen, in denen stets der Medianwähler das Ergebnis des politischen Prozesses bestimmt.

Ausgangspunkt des Leviathan-Modells⁹¹ ist die Beobachtung von ansteigenden Staatsquoten in allen entwickelten Volkswirtschaften sowie die Überzeugung, daß periodische Wahlen, wie sie in Demokratien üblich sind, nicht dazu geeignet sind, diesen Prozeß aufzuhalten. Neben rein heuristischen Argumenten findet man zur Begründung dieser Aussage den Hinweis auf Abstimmungszyklen bei Mehrheitsentscheidungen, die aus der Existenz mehrgipfliger Wählerpräferenzen resultieren und die der Präsentation von Wahlvorschlägen durch Parteien einen entscheidenden Einfluß auf das Wahlergebnis einräumen⁹², sowie auf die Rolle der Bürokratie bei der Entscheidung und Durchführung öffentlicher Programme, die kaum demokratisch kontrollierbar ist. Ist nun der Staat solchermaßen unkontrolliert, wird er bestrebt sein, das Steueraufkommen oder, wenn die Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Leistungsangebots konstitutionell festgelegt ist, den Überschuß, der sich aus der Differenz von Steueraufkommen und Kosten des öffentlichen Leistungsangebots ergibt und der dem Staat zufließt, zu maximieren. Dieses Verhalten kann annähernd mit Einnahmenmaximierung gleichgesetzt werden.⁹³ Der Staat wird mit dieser Zielrichtung auch sein Angebot über den Kreis rein öffentlicher Güter ausdehnen und durch Bereitstellung von privaten Gütern eine Umverteilung zu Gunsten der im Staatssektor Beschäftigten und den politischen Entscheidungsträgern betreiben. Die Modellierung der Vielzahl und Vielfalt staatlicher Institutionen und Entscheidungsträger als monolithischer Block der Einnahmenmaximierer wird derart begründet, daß sich dieses Verhalten aus durchaus unterschiedlich Motiven analog zur Gewinnmaximierung von Produzenten auf Wettbewerbsmärkten quasi natürlich ergäbe. Da aber die eigenützige Ausdehnung staatlicher Aktivitäten mit den bekannten Effizienzverlusten verbunden ist, wird von den Vertretern des Leviathan-Ansatzes eine generelle Beschränkung eben dieser staatlichen Aktivitäten gefordert.

Eine der Möglichkeiten zur Begrenzung des Staates liegt in der (prä-) konstitutionellen Entscheidung zur Föderalisierung der politischen Strukturen.⁹⁴ Diese Dezentralisierung orientiert sich aber nicht an jenen Effizienzüberlegungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, die auf den Zusammenhang zwischen räumlicher Inzidenz dieser Güter und Anzahl sowie Größe der Lokaleinheiten abheben. Vielmehr ist das Augenmerk ausschließlich auf eine möglichst weitgehende Dezentralisierung gerichtet. Als einzige erwünschte Funktion des Zentralstaates wird die der

⁹¹ Vgl. zu diesem Abschnitt BRENNAN/BUCHANAN (1980), S. 13-33.

⁹² Vgl. dazu RIKER/ORDESHOOK (1973), S. 78-114.

⁹³ Diese Gleichsetzung ist zu vereinfachend, wenn der Umfang des festgelegten öffentlichen Leistungsangebots positiv von der Einnahmehöhe abhängt; vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1980), S. 28.

⁹⁴ Vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1980), S. 173-186.

Schutzmacht individueller Rechte nach innen und außen gesehen. Selbst bezüglich der Bereitstellung rein öffentlicher Güter wird eine Zuordnung an untergeordnete Einheiten erwogen. Das dann ausbleibende Angebot aufgrund des zu erwartenden free-rider Verhaltens anderer Gemeinden könnte zu einem Effizienzverlust führen, der niedriger ist als der durch die ineffiziente Bereitstellung durch den Leviathan. In allen anderen Fällen eines öffentlichen Leistungsangebots wird wegen des Wettbewerbs zwischen gleichgeordneten Einheiten um Einwohner und Ressourcen durch eine Dezentralisierung ein eindeutiger Effizienzgewinn erwartet. Für die Finanzverfassung bedeutet dies, daß den Untergliederungen weitgehend autonome Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen zuzuordnen seien, während die Steuerkompetenz des Zentralstaates auf eine eng begrenzte Steuerbemessungsgrundlage beschränkt sein sollte. Finanzausweisungen zwischen Subeinheiten sollten ausgeschlossen werden, da sie den Wettbewerbsdruck mildern und so der Zielrichtung der Dezentralisierung entgegenlaufen.

In einem föderativen System der vorgestellten Art wären jegliche Distributionsmaßnahmen auf ein Minimum reduziert. Denn gerade Umverteilung wird in diesem Modell durchweg negativ als bloße Bereicherungsmöglichkeit des Staates interpretiert⁹⁵, sei es durch direkte Ressourcenumleitung hin zu den staatlich Beschäftigten, den politischen Entscheidungsträgern oder zu den sie stützenden Bevölkerungsgruppen, sei es durch die Etablierung einer Wohlfahrtsbürokratie, die sich eines Hauptteils distributiv eingesetzter Mittel bemächtigte. Eine konstitutionelle Präferenz der Individuen für Umverteilung wird hier nicht unterstellt, allerdings wird selbst bei der denkbaren Existenz einer solchen die Übertragung der Umverteilungsaufgaben an den Staat als kritisch angesehen. So wie die Föderalisierung den Staat insgesamt zurückdrängen soll, so soll erst recht die Redistribution minimiert werden.

In Folge der Diskussion um das Leviathan-Modell wurde auch versucht, empirisch zu prüfen, ob ein Zusammenhang von Zentralisierungsgrad eines Staates und der Größe seines öffentlichen Sektors nachzuweisen ist. Einer der ersten, der eine empirische Analyse dieser Frage vorlegte, war OATES (1985). Er konnte weder mit Daten aus 43 Nationalstaaten noch mit Angaben aus den US-Bundesstaaten einen Zusammenhang zwischen der Zentralität einer staatlichen Verfassung und der Größe des staatlichen Sektors nachweisen. Allerdings wurde in einer anderen Schätzung, die von NELSON (1987) vorgelegt wurde, anhand des gleichen Datenmaterials eine negative Korrelation zwischen der Anzahl gleichgestellter Gemeinden innerhalb eines US-Bundesstaates und der Größe seines öffentlichen Sektors festgestellt, solange

⁹⁵ Vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1980), S. 163.

die dezentralen Einheiten mehr als nur eine Funktion zu übernehmen hatten; hier wird aber auch der wichtige Hinweis gegeben, daß dieses empirische Ergebnis aufgrund ganz verschiedener Wirkungszusammenhänge zustandekommen kann und so keineswegs eine eindeutige Bestätigung der Analyse⁹⁶ des Leviathan-Modells darstellen muß. Angesichts dieser empirisch ungeklärten Zusammenhänge sind die teilweise sehr weitgehenden Politikempfehlungen von Vertretern des Leviathan-Modells mit einiger Vorsicht zu behandeln. Andererseits sollten die Argumente für eine Dezentralisierung staatlicher Verfassung bei dem Entwurf eines mehrstufigen föderativen Systems bedacht werden, da die Neutralitätsannahme für den staatlichen Sektor, wie sie in der Wohlfahrtstheorie typisch ist, sehr restriktiv und realitätsfern ist.

3.2.2.3 Transaktionskosten als Determinanten politischer Strukturen

Eine Reihe von polit-ökonomischen Erklärungsansätzen basiert auf der Theorie der Transaktionskosten⁹⁷, wobei dieser Begriff um politisch-gesellschaftliche Dimensionen, wie z.B. Kosten der kollektiven Konsensfindung⁹⁸, und auch um sozial-psychologische Aspekte, wie z.B. Frustrationskosten der Wähler aufgrund ihres geringen Einflusses auf Entscheidungsprozesse⁹⁹, erweitert wird. Damit wird eine Analyse der institutionellen Gliederung von staatlichen Einheiten und der Verteilung von Exekutiv- und Entscheidungskompetenzen unter prozeßorientierten Gesichtspunkten¹⁰⁰ möglich. Zu untersuchen ist, inwieweit dies eine notwendige Ergänzung der traditionellen, gutspezifischen Erklärung für die Zuordnung von Verteilungsaufgaben in föderativen Systemen darstellt.

⁹⁶ Auch analytisch ist der Hypothese, daß durch Föderalisierung der staatliche Zugriff auf private Ressourcen begrenzt werden kann, modellimmanent widersprochen worden. Wenn die hierarchischen Beziehungen von Gliedeinheiten im Föderalismus berücksichtigt werden und Interdependenzen in den jeweiligen staatlichen Aktionsparametern zugelassen werden, kann gezeigt werden, daß die addierte Steuerbelastung der Individuen über der bei rein zentraler Besteuerung liegt; vgl. dazu FLOWERS (1988).

⁹⁷ Vgl. COASE (1937).

⁹⁸ Vgl. BUCHANAN/TULLOCK (1962).

⁹⁹ Dieser Begriff wurde eingeführt von PENNOCK (1959).

¹⁰⁰ Dies entspricht einer entscheidungsverfahrensorientierten Analyse im Gegensatz zu einer entscheidungsergebnisorientierten, gutspezifischen Analyse, wie sie in der traditionellen Wohlfahrtstheorie vorgenommen wird; vgl. dazu THÖNI (1986), S. 67-126.

Ein in dieser Hinsicht interessanter Ansatz ist das Modell von BRETON/SCOTT¹⁰¹, in dem eine Zuordnung von Aufgaben zu bestimmten Gliedeinheiten aufgrund von sozialen Kosten vorgenommen wird. Hervorzuheben ist der Anspruch, sowohl in der Modellformulierung als auch in den Ergebnissen empirische Überprüfbarkeit zu gewährleisten. Ausgangspunkt ist daher die realiter vorzufindende Zuordnung von staatlichen Funktionen zu bestimmten Gebietskörperschaften. Eine Veränderung dieser Festlegung kann nur durch konstitutionelle Instrumente vorgenommen werden, das heißt durch Verfassungsänderungen, Änderungen von Gebietskörperschaftsgrenzen, Aufgabenübertragung von einer zur anderen Ebene etc.. Unabhängig davon in welcher Weise konstitutionelle Reformen vorgenommen werden, die Entscheidungen darüber fallen in einer verfassungsgebenden Versammlung, die - wie BRETON/SCOTT unterstellen - eine Zielfunktion über die sozialen Kosten einer Veränderung minimiert. Konkret heißt dies, daß die auftretenden Kosten in jeder Bereitstellungseinheit ermittelt und mit den Kosten, die in den anderen Einheiten anfallen, verglichen werden, und daraufhin die in Frage stehenden Funktionen so zugeordnet werden, daß ein Kostenminimum realisiert wird.

Die auftretenden Kosten können dabei in 4 Kategorien eingeteilt werden: Zunächst treten reine Mobilitätskosten bei den Wählern/Steuerzahlern auf, das heißt physische und psychische Kosten des Ortswechsels, auch beispielsweise die Entwertung spezifischen Humankapitals. Unter den Begriff der Such- und Präferenzenthüllungskosten fallen die Aufwendungen einer Bereitstellungseinheit, die bei der Informationsbeschaffung für ein effizientes und den Präferenzen der Wähler/Steuerzahler entsprechendes Angebot entstehen. An der gleichen Stelle treten Einrichtungs- und Unterhaltskosten bei der Bereitstellung bestimmter Güter und Dienstleistungen auf, darunter sind auch Verhandlungs- und Durchsetzungskosten von Leistungen zu verstehen. Schließlich sind die Kosten zu erfassen, die aus der Nichtberücksichtigung eines Teils der Wählerpräferenzen erwachsen, die man als Frustrationskosten bezeichnen kann. Tritt nun eine Veränderung innerhalb dieser Kostenfaktoren auf, beispielsweise in der Weise, daß die Kosten der Informationsbeschaffung durch fortgeschrittene Technologien verbilligt werden, dann sollte die Zuordnung der Funktionen geprüft und gegebenenfalls dem neuen Kostenminimum angepaßt werden.

Die Zuordnung der Verteilungsfunktion ist für BRETON/SCOTT im Grunde nicht anders zu handhaben als die Zuordnung anderer Funktionen. Die Verfassungsversammlung entscheidet über die Verantwortlichkeit einer Ebene für den Einsatz eines

¹⁰¹ Vgl. BRETON/SCOTT (1977), S. 344-357.

Politikinstrumente, in diesem Fall konkret über die Zuständigkeit für Einkommens-transfers, Wahl der Steuerbasis, Wohlfahrtsprogramme etc..¹⁰² Dabei werden in die Modellargumentation auch andere Umverteilungsmotive wie die Existenz von Interdependenzen in den Nutzenfunktionen der Individuen oder die Leviathanhypothese integriert. Prinzipiell wird aber zwischen partieller Umverteilung, die die relativen Einkommenspositionen der Individuen zueinander, nicht aber die Verteilungssituation insgesamt verändert, und eben allgemeiner Umverteilung, die auf den Ungleichheitsgrad innerhalb der Einkommensverteilung der Gesellschaft zielt, unterschieden. Der Erklärungsanspruch des Modells der Transaktionskosten von BRETON/SCOTT ist bewußt auf den Fall der partiellen Verteilung beschränkt.¹⁰³

Wie beeinflußt nun der Zentralisierungsgrad der Volkswirtschaft die Transaktionskosten, die bei partieller Umverteilung auftreten? Bei Wählern beziehungsweise Steuerzahlern entstehen Kosten, wenn sie sich aus Enttäuschung über ungewünschte Maßnahmen zu Reaktionen gezwungen sehen wie politische Meinungsäußerung oder Lobbyismus, wobei die ultima ratio auch in der Emigration bestehen kann. Je dezentraler der Staat organisiert ist, umso mehr kleine, relativ homogene Gebietskörperschaften werden nebeneinander existieren. Dies bedeutet für die Wähler/Steuerzahler, daß die Kosten politischer Partizipation vergleichsweise gering sein werden, dagegen aufgrund der Vielzahl alternativer Siedlungsmöglichkeiten die Transaktionskosten der Mobilität hoch liegen können, da die Kosten der Informationsgewinnung zur Vorbereitung der Wanderungsentscheidung mit der Zahl der alternativen Orte steigt. Eine zunehmende Zentralisierung der Verteilungsaufgabe wird also die auftretenden Kostenkomponenten gegenläufig beeinflussen, so daß nicht eindeutig vorhergesagt werden kann, welche Organisationsform die individuellen Kosten minimieren wird.

Auch die Kostenentwicklung auf Seiten der Administration ist nicht eindeutig. Steigt die Zentralisierung, ist mit zunehmenden Such- und Präferenzenthüllungskosten zu rechnen, die allerdings eventuell economies of scale in der Bereitstellung und Verwaltung des Leistungsangebots kompensieren können. Anders sieht es jedoch aus, wenn man ein starkes Interesse der Wähler/Steuerzahler für die Bewohner anderer

¹⁰² Vgl. BRETON/SCOTT (1978), S. 111-130.

¹⁰³ Prinzipielle Veränderungen der Verteilungssituation, die BRETON/SCOTT mit revolutionären Veränderungen gleichsetzen, würden mit einer vollständigen Neugestaltung der konstitutionellen Verfahren einhergehen. Daher sind für diese Situation modellimmanent keine Aussagen mehr zu treffen. Vgl. BRETON/SCOTT (1978), S. 130.

Gebietskörperschaften unterstellt. Die Kosten der dann wünschenswerten Koordination zwischen diesen Einheiten steigen, je dezentraler die staatliche Organisation ist.

Die Existenz einer mobilen Bevölkerung führt also in diesem Modell nicht per se zu der Rechtfertigung einer zentralen Verteilungsbranche, sondern begründet lediglich die genaue Analyse der daraus resultierenden Kosten der Aufgabenerfüllung. Denn es gibt durchaus Möglichkeiten, auch dezentral die Mobilität der Individuen zu beschränken¹⁰⁴, so daß die Kosten dann geringer sein können als die Anpassungsverluste bei zentraler Bereitstellung. Letztlich spricht nichts dafür, die Umverteilungsaufgabe zentral zuzuordnen, wenn die Mobilität der Wähler/Steuerzahler gering ist und die Nutzeninterdependenzen stark auf ein Gebiet konzentriert sind, und vice versa. Streut das Mitgefühl der Wähler/Steuerzahler jedoch stark, ist kaum noch zu sagen, durch welche Ebene Umverteilungspolitik betrieben werden sollte, um ein Kostenminimum zu erreichen.

Wie wenig eindeutig Aussagen über den optimalen Zentralisierungsgrad einer Aufgabenerfüllung auf der Basis des Transaktionskostenansatzes sein können, soll anhand einer Analyse des Entscheidungsprozesses über ein öffentliches Leistungsangebot illustriert werden.¹⁰⁵ In einem solchen Prozeß fallen einerseits Kosten individuell in der Form an, daß die letztlich realisierte Entscheidung von den eigenen Präferenzen abweicht, andererseits treten kollektive Kosten bei der Formulierung des gesellschaftlichen Konsenses auf. Diese beiden Kostenkomponenten entwickeln sich gegenläufig: Ein Angebot, dem alle Kollektivmitglieder rückhaltlos zustimmen, wird erst nach langwierigen und damit kostspieligen Verhandlungen zu finden sein. Dagegen wird eine Entscheidung, die mit einfacher Mehrheit getroffen wurde, eine relevante Minderheit des Kollektivs unzufrieden lassen. Die Summe der beiden Kosten wird sicher in kleinen, homogenen Kollektiven minimiert. Folglich legt das Modell der Transaktionskosten eine weitgehende Dezentralisierung nahe.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Denkbar sind rein administrative Maßnahmen, eine Auswanderung zu erschweren, wie zum Beispiel eine Beschränkung der Liquidations- und Transfermöglichkeiten von Vermögenswerten oder Leistungsansprüchen, oder aber die mit Kosten verbundene Begrenzung der Einwanderung durch materielle Unterstützung potentieller Immigranten in ihren Heimatländern. Erfolgversprechend sind dabei vor allem grenzüberschreitend koordinierte Politiken, in deren Verhandlungsprozeß wiederum Kosten entstehen.

¹⁰⁵ Zu diesem Abschnitt vgl. KIRSCH (1978).

¹⁰⁶ Idealtypisch stellt man sich die Implementierung eines dezentralen Systems so vor, daß in unterschiedlichen Einheiten ein spezifisches Leistungsangebot realisiert wird und die Bevölkerung spontan dorthin wandert, wo ihren Präferenzen entsprochen wird; vgl. dazu TIEBOUT (1954). Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem TIEBOUT-Modell siehe Abschnitt 3.2.1 dieser Arbeit.

Ist aber mit dieser Minimierung der intrakollektiven Entscheidungskosten auch die gesamtgesellschaftlich kostengünstigste Lösung implementiert? Die Antwort auf diese Frage ist weitgehend davon abhängig, in welchem Umfang kollektivexterne Effekte aus der Leistungsbereitstellung resultieren. Denn sollen diese Effekte vermieden oder internalisiert werden, muß es zu interkollektiven Verhandlungen kommen. Es ist zu erwarten, daß eine Konsensfindung zwischen Einheiten umso schwieriger ist, je homogener ihre Bevölkerung ist. Zum einen erhält die eigene Position eine hohe, identitätsstiftende Bedeutung, die jeden Kompromiß als kollektive Niederlage erscheinen läßt, zum anderen fehlt jedes Verständnis für die Gegenseite, da niemand in der eigenen Gemeinschaft ähnliche Präferenzen wie der Verhandlungspartner haben wird. In gewissen Maßen scheinen durch Dezentralisierung lediglich intrakollektive durch interkollektive Entscheidungskosten substituiert zu werden.¹⁰⁷ Bei der Zuordnung von Aufgaben, beispielsweise der Verteilungsaufgabe, zu bestimmten Einheiten müßte also geprüft werden, inwieweit eine dezentrale Lösung zu interkollektiven Abstimmungsprozessen zwingen würde.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß die Aufgabenzuordnung innerhalb eines Staatswesens sicher nicht eindeutig durch Organisationskosten determiniert ist. Andererseits wird aber durch die aufgezeigten Überlegungen deutlich, daß vor allem bei der Neuverteilung von Aufgaben in bestehenden Systemen die in diesem Prozeß auftretenden Kosten relevant sind beziehungsweise sein können. Für die Bewertung von gesellschaftlichen Prozessen oder den ihnen entsprechenden finanzwirtschaftlichen Konsequenzen, wie beispielsweise Migrationen oder Steuerkonkurrenz zwischen verschiedenen föderativen Einheiten, die möglichst auf Kostenüberlegungen beruhen sollten, kann dieser Ansatz so hilfreiche Anregungen geben.

3.3 Finanzwirtschaftliche Gestaltungsprinzipien mehrstufiger Finanzsysteme

Unabhängig von der konkreten Verfaßtheit eines föderativen Staates oder auch einer Staatenorganisation treten zumeist ähnliche finanzwirtschaftliche Probleme auf.¹⁰⁸ Vorrangig ist sicherlich die Frage der Aufgabenverteilung, wie sie vorhergehend an exemplarischen Punkten diskutiert wurde. Ist aber diese Festlegung der Aufgaben

¹⁰⁷ Föderative Lösungen werden immer dann zu einer Senkung der Entscheidungskosten führen, wenn beispielsweise aufgrund von ideologisierten Merkmalen, wie Rasse oder Konfession, eine Verhandlung von Sachproblemen auf zentraler Ebene unmöglich wird. Vgl. dazu RABUSHKA/SHEPSLE (1972).

¹⁰⁸ Vgl. ANDEL (1983), S. 316.

geklärt und vollzogen, bleibt weiterer Regelungsbedarf. Dazu gehört die Bestimmung des Ausgabenbedarfs, der aus den übernommenen Aufgaben resultiert, seine Finanzierung und die notwendige gegenseitige Abstimmung der Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen.¹⁰⁹ Die Gestaltung und Festlegung dieser Finanzströme, die nicht getrennt von ihrer kausalen Bestimmung durch die Aufgabenzuordnung gesehen werden können, sollen im folgenden analysiert werden.

Die zu Beginn des Kapitels erläuterte Akzentverschiebung in der Rezeption der ökonomischen Föderalismustheorie im Hinblick auf EG-Belange wird gerade auch in der Analyse finanzwirtschaftlicher Beziehungen in föderativen Systemen deutlich. Traditionellerweise steht die Frage im Vordergrund, welche Einnahmenkompetenzen den untergeordneten Einheiten zugeordnet werden sollen.¹¹⁰ Für die EG muß die Frage anders gestellt werden. Hier geht es zunächst um das Problem der Einnahmenezuordnung an die Zentralebene. Die Frage, in welcher Form diese Mittel an die dezentralen Einheiten zurückfließen, kann erst in einem zweiten Schritt analysiert werden. Dabei sollen an dieser Stelle nicht die vorzufindenden institutionellen Regelungen konkret beschrieben werden, sondern es soll der Versuch unternommen werden, allgemeine ökonomische Grundprinzipien der Ausgestaltung herauszuarbeiten und damit wiederum einen Referenzpunkt für die Beurteilung realer Systeme zu entwickeln.

3.3.1 Zuordnung von Ausgabenkompetenzen

Die direkte Anbindung der Ausgabenkompetenz an die Aufgabenzuordnung ist unumstrittenes Gestaltungsprinzip föderativer Systeme.¹¹¹ Ist die Aufgabenverteilung entsprechend der regionalen Inzidenz des öffentlichen Leistungsangebots vorgenommen, müssen auch die Ausgaben aufgrund der zugrundeliegenden Informationsstruktur von der Einheit getätigt werden, die für die Aufgabenerfüllung Verantwortung trägt¹¹²; anders ist vor allem eine kosteneffiziente Bereitstellung nicht zu er-

¹⁰⁹ Dieser Regelungskatalog entspricht inhaltlich dem heutigen Finanzausgleichsverständnis. Vgl. BÖS (1978) und PEFFEKOVEN (1988).

¹¹⁰ Vgl. HACKENBROCH (1983), S. 22 ff..

¹¹¹ *"Wenn die Aufgabenverteilung einmal vorgenommen worden ist, dann muß auch dafür gesorgt werden, daß die einzelnen Ebenen die zur Finanzierung der Aufgaben erforderlichen Mittel erhalten."* PEFFEKOVEN (1988), S. 610.

¹¹² Vgl. ZIMMERMANN (1983), S. 35 ff..

warten.¹¹³ Unter Ausgabenkompetenz sind dabei also die tatsächliche Entscheidungsgewalt über die einzusetzenden finanziellen Ressourcen zum Zweck der Aufgabenerfüllung wie auch der konkrete Vollzug der Zahlungen zu verstehen.¹¹⁴

Die heute selbstverständlich erscheinende Koppelung von Aufgaben und Ausgaben hat jedoch in anderem Zusammenhang zur Fehlinterpretation ökonomischer Entwicklungen geführt. So ist beispielsweise das von WAGNER formulierte Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit oft synonym als Gesetz der wachsenden Staatsausgaben interpretiert worden. Bei dieser Gleichsetzung wird übersehen, daß Staatsaktivitäten eine ganz unterschiedliche Ausgabenintensität besitzen.¹¹⁵ Ein Abbau von staatlichen Subventionen, beispielsweise zur Förderung von umweltschonenden Technologien, bei gleichzeitiger Durchsetzung staatlicher Auflagen bezüglich bestimmter Umweltstandards, führt zu einer Senkung der Staatsausgabenquote, kann aber durchaus einen insgesamt größeren Einfluß des Staates auf den Wirtschaftsprozess bedeuten. Diese Differenzierung ist auch relevant für die Beurteilung von Zentralisierungs- oder Dezentralisierungstendenzen in föderativen Systemen; ein Vergleich von Ausgabenanteilen ist dazu jedenfalls nicht ausreichend.¹¹⁶

Für die Beurteilung der Effizienz der Ausgestaltung eines föderativen Systems wäre außerdem zu prüfen, ob Aufgaben- und Ausgabenkompetenz tatsächlich zusammenfallen oder ob Ausgaben einer Einheit reine Auftragsverwaltung einer anderen Ebene darstellen. Im Falle der Auftragsverwaltung zentraler Aufgaben durch untergeordneter Einheiten wird der Blick auf Ausgabengrößen einerseits einen zu hohen Dezentralisierungsgrad des Gesamtsystems ausweisen, andererseits zu vermutlich nicht kosteneffizienter Bereitsstellung des öffentlichen Leistungsangebots führen.

¹¹³ Kosteneffiziente Produktion bedeutet Produktion zu minimalen Durchschnittskosten; dagegen ist abzugrenzen Produktionseffizienz, die eine Produktion auf dem effizienten Rand der Transformationskurve bedeutet. Letzteres ist für den Fall kosteneffizienter Produktion nicht zwingend. Vgl. PETERS (1987).

¹¹⁴ Vgl. zu dieser Definition ROSENFELD (1989), S. 31.

¹¹⁵ Zum Konzept der Ausgabenintensität vgl. ZIMMERMANN (1973).

¹¹⁶ Den Unterschied zwischen 'ausgabemäßiger' und 'kompetenzmäßiger' (De-) Zentralisierung zeigt ROSENFELD (1989) anhand von Daten der Bundesrepublik Deutschland.

3.3.2 Zuordnung von Einnahmenkompetenzen

Voraussetzung einer im obigen Sinne definierten Ausgabenkompetenz einer dezentralen Einheit ist die gleichzeitige Zuordnung eigenständiger Einnahmenkompetenzen an diese Ebenen. Nur die freie Verfügbarkeit über Finanzierungsquellen kann eine autonome Ausgabenpolitik zur Implementierung der gesetzten Aufgaben gewährleisten. Als Einnahmenquellen föderaler Einheiten sind Steuern, Gebühren und Beiträge¹¹⁷, Kredite und verschiedene Formen von Finanzausgleichszahlungen¹¹⁸ denkbar. Eine Gebühren- oder auch eine Kreditfinanzierung von öffentlichen Leistungen wird in den folgenden Ausführungen jedoch nicht untersucht. Denn wenn die Möglichkeit besteht, Aufgaben durch die Erhebung von kostendeckenden Gebühren zu finanzieren, liegt der Fall des Angebots eines privaten Guts durch einen öffentlichen Haushalt vor, der bei der Anbindung der Gebührenerhebung an die konsumtive Nutzung der Leistung keine weiteren theoretischen Probleme für die Analyse der finanzwirtschaftlichen Struktur föderativer Systeme aufwirft.¹¹⁹ Ebenso wird auf eine vertiefte Diskussion der Kreditfinanzierung von Leistungen, die von Untergliederungen in föderativen Systemen bereitgestellt werden, verzichtet.

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich somit schwerpunktmäßig mit der Möglichkeit der Steuerfinanzierung regionaler Leistungen sowie den daraus erwachsenden Anforderungen an die Gestaltung der Finanzbeziehungen in föderativen Systemen. Die in diesem Zusammenhang ebenso bedeutenden Finanzausgleichszahlungen werden getrennt hiervon im anschließenden Abschnitt betrachtet.

¹¹⁷ Die Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen gegenüber anderen öffentlichen Einnahmen ist nicht eindeutig, da keine allgemein akzeptierte Definition für diese Abgaben vorliegt und diese Begriffe für ökonomisch durchaus unterschiedlich zu beurteilende Einnahmementstrumente des Staates benutzt werden. Im folgenden sollen unter Gebühren solche Abgaben verstanden werden, die aufgrund der Inanspruchnahme hoheitlicher Leistungen erhoben werden. Beiträge müssen hingegen auch bei einer unterstellten Inanspruchnahme von solchen Leistungen gezahlt werden. In dieser Bestimmung können sie theoretisch in gleicher Weise wie Gebühren analysiert werden. Vgl. dazu ZEITEL (1988), S. 349.

¹¹⁸ Unter Finanzausgleichszahlungen sind vor allem Finanzzuweisungen zu verstehen. Allerdings sind Beiträge, die in Form von Matrikularbeiträgen erhoben und als allgemeine Deckungsmittel des Haushalts betrachtet werden, ebenso als Finanzausgleichszahlung zu betrachten. Vgl. dazu ZEITEL (1988), S. 349 und BORN (1988), S. 218 ff..

¹¹⁹ Vgl. KING (1984), Kapitel 7.

Steuern stellen zumeist für zentrale wie für dezentrale Einheiten föderativer Systeme die wesentliche Finanzquelle dar.¹²⁰ Sie sind dabei ein bedeutsames Instrument finanzwirtschaftlicher Verteilungspolitik: Zum einen kann durch die Steuererhebung staatlicherseits aktiv auf die Einkommens- wie auch auf die Vermögensverteilung Einfluß genommen werden, zum anderen werden durch die Verwendung der Finanzmittel verteilungspolitische Zielsetzungen verfolgt. Sollen beide Funktionen der Besteuerung erfüllt sein, genügt es nicht, die Ertragshoheit bezüglich einer oder mehrerer Steuern an eine Einheit zu übertragen. Zwar besäße die jeweilige Einheit dann aufgrund der anfallenden Steuererträge die Möglichkeit, in ihrer Ausgabenpolitik verteilungspolitische Akzente zu setzen, doch fehlte der direkte Einfluß auf die Höhe der Steuereinnahmen. Zu dem Besitz der tatsächlichen Einnahmen- oder Steuerkompetenz zählt notwendigerweise auch die Gestaltungshoheit, das heißt die Möglichkeit, Steuerobjekte und -tarife, letztlich also Struktur und Umfang der Steuereinnahmen, bestimmen zu können.¹²¹ Dagegen ist die Zuweisung der Verwaltungskompetenz von untergeordneter Bedeutung und sollte lediglich nach Praktikabilitäts- und Kostenüberlegungen entschieden werden.

Eine in diesem Sinne übertragene autonome Steuerkompetenz kann jedoch zu Effizienzverlusten und zur Verletzung der horizontalen Gerechtigkeit führen, wenn durch vertikale oder horizontale Überschneidungen in der Steuererhebung einzelne Tatbestände mehrfach erfaßt werden. In vertikaler Richtung resultieren diese aus der Besteuerung durch verschiedene Regierungsebenen, in horizontaler Richtung durch die gleichgestellter Ebenen.¹²² Letztlich begründen die durch diese Mehrfachbelastung der Zensiten ausgelösten Ausweichreaktionen die angesprochenen Effizienzverluste in Form von Fehlallokationen der Ressourcen und einer möglichen konterproduktiven Abkoppelung von Einheiten. Daher ist eine solche Form der Verteilung von Einnahmenkompetenzen nur bei simultaner Installation von Mechanismen zur vertikalen und horizontalen Steuerkoordination denkbar. Gleichgültig in welcher Form eine Koordination der Steuererhebung vorgenommen wird, immer wird der Zielkonflikt zwischen gesamtwirtschaftlicher Effizienz und lokaler Autonomie bestehen bleiben.¹²³

¹²⁰ Vgl. HEYLEN (1987), S. 62, der für 1980 in der Schweiz, den USA, Australien, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland den Anteil der Steuereinnahmen an den gesamten Finanzmitteln regionaler Gliederungen mit 50 % bis 70 % angibt.

¹²¹ Vgl. ZIMMERMANN (1983), S. 38 ff..

¹²² Die Kollision von Steueransprüchen in horizontalem Kontext entspricht der Spannung zwischen Universalitäts- und Territorialprinzip bei der Steuererhebung. Vgl. PEFFEKOVEN (1983).

¹²³ Es sei denn, man unterstellte vollständige Immobilität der Produktionsfaktoren und fixe Faktoreinsatzverhältnisse. In der Regel muß allerdings die Position der verschiedenen

Eine Maßnahme zur Vermeidung vertikaler Steuerüberschneidung stellt die Entscheidung dar, ein Trennsystem zu etablieren, das heißt eine ausschließliche Zuordnung von Steuerquellen zu bestimmten Regierungsebenen vorzunehmen. Dies vermeidet zwar die Doppelbesteuerung einer Bemessungsgrundlage, schließt aber Effizienzverluste nur dann vollständig aus, wenn gleichzeitig ein Steuerwettbewerb zwischen gleichrangigen Ebenen durch simultane Harmonisierung der Steuersätze verhindert werden kann.

Der verfahrenstechnische Gegenpol zum Trennsystem liegt in der Etablierung eines ungebundenen Konkurrenzsystems, in dem jede Ebene völlig frei über Form und Gestaltung der Steuererhebung bestimmen kann, also eine im obigen Sinne definierte Steuerautonomie realisiert ist. Will man ausgehend von dieser Regelung Koordinierungsmaßnahmen diskutieren, ist als erstes eine Beschränkung auf eine reine Koordination der Verwaltungssysteme, das heißt Informationsaustausch und Abgleich von Steuerzahlungen zwischen ansonsten frei verfügbaren Behörden, zu nennen. So kann die Verwaltungseffizienz gegenüber einem unkoordinierten System verbessert werden, ohne daß allerdings die allokativen Probleme der Doppelbesteuerung gemindert werden.

Ein Schritt zur weitergehenden Koordination liegt in der Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen, auf denen dann verschiedene Regierungsebenen eine Steuer erheben können. Diese Maßnahme kann administrative Kosten senken und gestaltet das Besteuerungsverfahren vor allem für die Steuerzahler einfacher und transparenter. Inwieweit dies einen Eingriff in die Einnahmenkompetenzen der einzelnen Ebenen darstellt, wird durch den Entscheidungsprozeß bezüglich der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage bestimmt. Kann sich die Zentrale in diesem Prozeß durchsetzen, bedeutet dies bereits eine erhebliche Einflußnahme. Dies gilt noch stärker für ein System von Steuerzuschlägen, in dem der Fiskus einer föderalen Ebene nur noch Prozentpunkte, sei es mit eigenem Tarifverlauf oder als gleichbleibender Zuschlag auf die Steuer der jeweils anderen Ebene, aufschlagen kann. Dadurch erübrigt sich eine eigene Steuerverwaltung, wobei für die Steuerzahler durchaus der Eindruck entstehen kann, nur an eine Einheit Steuern zu entrichten. Bei dieser Lösung des Koordinationsproblems bleibt allerdings nur ein Freiheitsgrad mehr als bei einem Steuerverbund, in dem die zentral bestimmten Steuereinnahmen nach einem festen Schlüssel auf die beteiligten Einheiten verteilt werden. Dies wäre aber eine Abkoppelung

von Einnahmen- und Ausgabenkompetenz mit den zu erwartenden, oben skizzierten Nachteilen für Kosteneffizienz und Nachfrageorientierung im öffentlichen Leistungsangebot.¹²⁴

Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß bei der Zuordnung der Einnahmekompetenz an zentrale und dezentrale Einheiten, die die notwendige Voraussetzung für eine eigenständige und effiziente Erfüllung der gestellten Aufgaben ist, ein Optimierungskalkül zwischen gesamtwirtschaftlicher Effizienz und lokaler Autonomie gefordert ist. Dieses kann durch die Etablierung von Koordinationsmechanismen und eine geeignete Auswahl von dezentralen Steuern geschehen. Sollen dabei alle Ebenen des föderativen Systems eine eigenständige Verteilungspolitik verfolgen können, muß ihnen gestattet sein, über eine reine Äquivalenzbesteuerung hinauszugehen. Wenn darüber hinaus den Grundprinzipien einer gerechten Besteuerung zur Finanzierung redistributiver Ziele entsprochen werden soll, bedeutete dies auch die Möglichkeit der Einführung einer nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhobenen Steuer.¹²⁵

3.3.3 Die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen föderativen Einheiten

Es ist davon auszugehen, daß die Politikentscheidungen einzelner föderaler Ebenen unmittelbar und mittelbar auf die ökonomische Situation der übrigen Einheiten Einfluß nehmen. Hier sollen jedoch nicht ökonomische Interdependenzen per se betrachtet werden, sondern lediglich jene, die in institutionalisierter Form zu einem integralen Bestandteil der Finanzverfassung föderativer Systeme geworden sind. Dies sind vor allem Zuweisungssysteme verschiedenster Art, die in der Praxis eine große Bedeutung für die Finanzierung dezentraler Einheiten besitzen¹²⁶ und ebenso als eine Einnahmenquelle der zentralen Gebietskörperschaft denkbar sind. Die Finanzierung einer zentralen Einheit durch ein System von Finanzbeiträgen im Sinne von Abgaben mit allgemeiner Deckungsfunktion ist dabei analytisch mit einer Finanzierung von allgemeinen, ungebundenen Zuweisungen gleichzusetzen. Im folgenden wird zu prüfen sein, inwieweit diese Zuweisungen der Ausgaben- und Einnahmen

¹²⁴ Vgl. WUST (1981), S. 135 ff..

¹²⁵ *"More fundamentally it may be argued that differences between regions in tastes preclude the achievement of any national consensus on redistributive programs and require the introduction of ability-to-pay elements into state and local tax systems."* BREAK (1980), S. 82.

¹²⁶ Vgl. HEYLEN (1987), S. 62, der für 1980 in der Schweiz, den USA, Australien, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland den Anteil der Zuweisungen an den gesamten Finanzmitteln regionaler Gliederungen mit 15 % bis 30 % angibt.

autonomie entgegenstehen, die ihrerseits zur eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Unter diesem Gesichtspunkt steht die Analyse von vertikalen Finanzzuweisungen im Vordergrund der Untersuchung.

Zuweisungen treten in vielfältigen Formen auf, die einen durchaus unterschiedlichen Einfluß auf die Autonomie der lokalen Aufgabenerfüllung haben. Es seien nur die häufigsten Grundtypen in der Reihenfolge abnehmender Freiheitsgrade für die Empfängereinheiten genannt: allgemeine oder Schlüsselzuweisungen, Zuweisungen mit Empfangs- beziehungsweise Verwendungsaufgaben, Zweckzuweisungen mit finanziellen Auflagen oder auch direkte Projektförderungsmaßnahmen.¹²⁷ Empfangsaufgaben setzen für den Bezug von Zuweisungen lediglich die Existenz bestimmter Merkmale voraus, die eine Gebietskörperschaft vorweisen können muß, für die aber in der Regel keine Verhaltensänderung notwendig wird; damit belassen sie dem Zuweisungsempfänger einen hohen Grad der Autonomie in der Haushaltsführung und der Wirtschaftspolitik.¹²⁸ Zuweisungen, die mit einer Verwendungsaufgabe verbunden sind, also gebundene oder Zweckzuweisungen, greifen hingegen bewußt in die Autonomie der empfangenden Gebietskörperschaft ein, indem sie den Verwendungszweck der Mittel mehr oder weniger genau determinieren.¹²⁹ Dieses kann nur mit allokatonspolitischen Argumenten gerechtfertigt werden, und daher ist der Maßstab zur Beurteilung der Effizienz dieses Instruments der Grad der Zusätzlichkeit der Mittel, die in den durch die Zuweisung stimulierten Politikbereich fließen.¹³⁰ Finanzielle Auflagen in der Zuweisungspolitik stellen eine Mischform von Empfangs- und Verwendungsaufgaben dar. Hier ist zumeist eine finanzielle Eigenbeteiligung der zuweisungsempfangenden Einheit, die als absolute Summe oder als Anteil an den Gesamtausgaben für einen bestimmten Verwendungszweck formuliert sein kann, Voraussetzung für die Mittelübertragung. In dieser Weise werden besonders effektiv die Ausgaben in dem gewünschten Verwendungsbereich stimuliert;¹³¹ der Eingriff in die lokale Autonomie ist allerdings auch besonders weitgehend.

Wichtig für die Frage, welche Bedeutung zentrale Zuweisungen für die Aufgabenerfüllung untergeordneter Einheiten haben, ist darüber hinaus ihr Bewilligungsmecha-

¹²⁷ Zum Teil wrd für die Einnahmen dezentraler Einheiten nicht zwischen solchen aus Steuerquellen und solchen aus Zuweisungen unterschieden. Zumindest bei Einnahmen aus einem Steuerverbund, bei dem feste Aufteilungsquoten zentral festgelegt sind, ist die eindeutige Kategorisierung tatsächlich zweifelhaft. Vgl. ZIMMERMANN (1983), S 42 ff..

¹²⁸ Vgl. ZIMMERMANN (1983), S. 43.

¹²⁹ Vgl. FISCHER-MENSHAUSEN (1988), S. 653.

¹³⁰ Vgl. BOCK (1965), S. 48 f..

¹³¹ Vgl. PEFFEKOVEN (1988), S. 624.

nismus. Werden zugewiesene Mittel in jeder Periode ad hoc in Umfang und Struktur bestimmt, ist kaum eine langfristige eigenständige Politikplanung denkbar, existieren jedoch in dieser Hinsicht konstitutionelle Regelungen, scheint dies auch auf untergeordneten Ebenen möglich.¹³²

In welcher Weise Zuweisungen auf das Ausgabenverhalten dezentraler Einheiten wirken, wird zumeist partialanalytisch untersucht. Allgemeine Zuweisungen sind zunächst nur mit einem Einkommenseffekt für das Budget des Empfängers verbunden, dagegen treten bei Zweckzuweisungen, die nichts anderes als eine Preissubvention für ein bestimmtes Angebot bedeuten, Substitutions- und Einkommenseffekte auf. Ob nun tatsächlich durch Zuweisungen die erwünschte Verhaltensänderung induziert wird, ist letztlich immer auch von den Einkommens- und Preiselastizitäten der in Frage stehenden Güter abhängig.¹³³ Empirische Untersuchungen haben tendenziell bestätigt, daß beschränkte Zweckzuweisungen mit dem meisten Erfolg bestimmte Mittelverwendungen stimulieren.¹³⁴

Zu prüfen sind an dieser Stelle jedoch nicht vordringlich theoretische Wirkungszusammenhänge, sondern die Frage, ob in einem föderativen System, das den Untergliederungen Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen zugesteht, Zuweisungen noch ihren Platz haben können. Zuweisungen sind finanzwissenschaftlich dann zu rechtfertigen, wenn es nicht gelingt, föderative Einheiten so zuzuschneiden, daß eine räumliche und personelle Deckung zwischen den Nutzen öffentlicher Leistungen und den damit verbundenen Kosten erzielt wird. In den Fällen, in denen hingegen ein spillover von Nutzen auftritt, muß die Optimalitätsbedingung $\sum \text{GRS} = \text{GRT}$ so formuliert sein, daß diese auch die Präferenz der Nicht-Mitglieder der Einheit für ein dort angebotenes öffentliches Gut berücksichtigt; geschieht dies nicht, wird ein suboptimales Angebot realisiert. Zentrale Zuweisungen können dann für eine Gliedeinheit die Grenzkosten des Angebots so senken, daß der Leistungsumfang auf optimale Höhe ausgedehnt wird.¹³⁵ Solange solche spillover auftreten und diese aufgrund ih-

¹³² Vgl. BAHL (1986), S. 18 f..

¹³³ Für die herkömmliche partialanalytische Bestimmung der Effekte von verschiedenen Zuweisungssystemen vgl. MUSGRAVE (1981), Kapitel 25, KING (1984), Kapitel 3.

¹³⁴ Für einen Überblick über die empirische Literatur zu diesem Thema bis in die Mitte der siebziger Jahre vgl. GRAMLICH (1977). Neuere Arbeiten beziehen sich zunehmend auf die Frage, inwieweit Zuweisungen den öffentlichen Sektor insgesamt beeinflussen, berücksichtigen also die Finanzierungsseite des Zuweisungssystems. Vgl. SCHWALLIE (1987).

¹³⁵ Die Optimalitätsbedingung

$$\sum_{i=1}^n \frac{\partial u^A / \partial G^A}{\partial u^A / \partial X^A} = \frac{\partial F / \partial G^A}{\partial F / \partial X^A}$$

rer technologischen Eigenschaften nicht auf dem Verhandlungswege zwischen den betroffenen Gemeinden internalisiert werden können, werden zentrale Zuweisungen ihre Berechtigung haben. Sie müssen in diesem Fall als Zweckzuweisungen gestaltet sein.¹³⁶

Eine weitere Begründung für Zuweisungen knüpft an Gerechtigkeitsüberlegungen an. Ziel ist es dabei, fiskalische Ungleichgewichte zwischen föderativen Einheiten auszugleichen. Dahinter steht zum einen der Gedanke, daß in der ökonomischen Situation von Gliederungen Ungleichgewichte, die exogen begründet sind, also nicht auf diskretionären Entscheidungen oder Präferenzunterschieden beruhen, unerwünscht sind; zu denken ist dabei beispielsweise an einen erhöhten Finanzbedarf einer Einheit, der aus geographischen Bedingungen oder aber durch die Übernahme von Aufgaben, die gesamtstaatlich begründet sind, resultiert. Zum anderen ist damit auch ein Effizienzaspekt verbunden, nämlich das Bestreben, suboptimale Wanderungsbewegungen zu begrenzen.¹³⁷ Problematisch bleibt bei dieser Überlegung allerdings die Definition fiskalischer Ungleichgewichte.¹³⁸ Auch stellt sich die Frage, ob Zuweisungen, die als reine Umverteilungsmaßnahmen zur Anhebung der Einnahmen einer Einheit ausgestaltet sind, das am besten geeignete Instrument zu diesem Zweck darstellen. Im Grunde müßte eine solche allgemeine Zuweisung die gleichen Effekte in-

muß bei einem Nutzenspillover des öffentlichen Guts G^A in die Gemeinde B in Höhe von β folgendermaßen verändert werden:

$$\frac{\partial F/\partial G^A}{\partial F/\partial X^A} = \sum_{i=1}^n \frac{\partial u^{Ai}/\partial G^A}{\partial u^{Ai}/\partial X^{Ai}} + \beta \sum_{i=1}^n \frac{\partial u^{Bi}/\partial G^B}{\partial u^{Bi}/\partial X^{Bi}}$$

Die Gemeinde A sollte dann eine Zuweisung Ξ_A erhalten, so daß gilt:

$$\frac{\partial F/\partial G^A}{\partial F/\partial X^A} - \Xi_A = \sum_{i=1}^n \frac{\partial u^{Ai}/\partial G^A}{\partial u^{Ai}/\partial X^{Ai}}$$

Unter der Annahme

$$\frac{\partial F/\partial G^A}{\partial F/\partial X^A} = \frac{\partial F/\partial G^B}{\partial F/\partial X^B} = \frac{\partial F/\partial G}{\partial F/\partial X}$$

läßt sich die Zuweisung bestimmen als:

$$\Xi_A = \beta \frac{\partial F/\partial G}{\partial F/\partial X} \quad \text{q.e.d.}$$

¹³⁶ Vgl. BRETON (1965).

¹³⁷ Vgl. KING (1984), S. 86-120.

¹³⁸ Für eine intensive Diskussion dieses Punktes vgl. BREAK (1980), S. 105-115 sowie die dort aufgeführte Literatur.

duzieren wie eine lokale Steuerreduktion; dies hat sich jedoch empirisch nicht bestätigt.¹³⁹

Eine verwandte Motivation für Zuweisungen liegt in der Absicht, absolut definierte Mindeststandards in der Versorgung auf dezentralen Ebenen abzusichern. Neben einem reinen Umverteilungsziel kann dahinter auch die spezielle Analyse stehen, daß Minoritäten, deren Mobilität eingeschränkt ist, vor sozialen Härten geschützt werden müßten; Zuweisungen wären in diesem Fall ein Substitut für Faktormobilität. Andererseits kann die Etablierung gleicher Mindeststandards in verschiedenen Einheiten auch erst als Grundlage für die Wanderung von Produktionsfaktoren an den Ort ihrer produktivsten Verwendung gesehen werden. Diese Ambivalenz der Interpretation des Verwendungszwecks von Zuweisungen, die Mindeststandards garantieren sollen, weist auf den vermutlich geringen Zielerreichungsgrad dieses ökonomischen Politikinstruments hin. Sicher sind hier legislative Maßnahmen erfolgversprechender. Kritischer aber als das Eignungsproblem ist die Rechtfertigung einer solchen Politik zu diskutieren, vor allem wenn eine Föderalisierung den dezentralen Einheiten Gelegenheit geben soll, eigenständige Verteilungsnormen zu implementieren. Denn dann stellen Zuweisungen unter Umständen nichts anderes als Instrumente der zentral bestimmten Politik dar.¹⁴⁰

Anders dagegen sind horizontale Ausgleichssysteme zu beurteilen. Sie werden konstitutiv etabliert, um Differenzen in der ökonomischen Lage, gemessen zumeist am Pro-Kopf-Einkommen, auszugleichen. Hier ist die Beschränkung der lokalen Autonomie nicht in der Form in Frage gestellt, da die direkte Betroffenheit aller föderalen Einheiten der gleichen Ebene die Konsensfindung über das zu realisierende Harmonisierungsniveau unter Berücksichtigung der Finanzierungsseite zwingend erfordert.

Wenn man diese kurzen Ausführungen über Zuweisungssysteme im Überblick betrachtet, ergibt sich die Schlußfolgerung, daß Zweckzuweisungen oder gebundene Zuweisungen aus allokativen Gründen ihren Platz in der Finanzverfassung jedes föderativen Systems haben müssen. Wenn dabei die Verteilungssituation in einer Einheit als lokal-öffentliches Gut mit Nutzenspillover auf die übrigen Gliederungen verstanden wird, so rechtfertigt dies einen direkten Zugriff der Zentrale auf die personale Einkommensverteilung. Werden Eingriffe der Zentrale hingegen damit begründet, daß die Bereitstellung meritorischer Güter oder sonstiger öffentlicher Güter si-

¹³⁹ Dieser Effekt wird als fly-paper Effekt bezeichnet. Zuweisungen führen zu einer weitaus größeren Ausdehnung des öffentlichen Budgets als eine im Betrag gleiche Einkommenserhöhung durch Steuerreduktion. Vgl. GRAMLICH (1977), S. 236.

¹⁴⁰ Vgl. KING (1984), S. 133.

chergestellt werden müsse, so ist zu prüfen, ob und inwieweit dies nicht die lokale Autonomie, die durch Zuordnung von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen gekennzeichnet ist, konterkariert. Zuweisungen, die mit einer verteilungspolitischen Motivation gewährt werden, müssen allerdings als allgemeine oder ungebundene Zuweisungen ausgestaltet sein, da ansonsten tatsächlich ein weitgehender Eingriff in die jeweiligen Präferenzen stattfindet.

4 Alternative Modellierung der Zuordnung von Verteilungsaufgaben innerhalb einer normativen Föderalismusanalyse

In dem vorhergehenden Kapitel wurde ein exemplarischer Überblick über die Modellbildung zu Föderalismusfragen in der Wirtschaftstheorie vermittelt. Mit dem Hinweis auf polit-ökonomische und institutionentheoretische Überlegungen sollte verdeutlicht werden, daß die Beschränkung der Analyse auf Effizienz Aspekte angesichts der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes Föderalismus in vielen Punkten als unbefriedigend erkannt worden ist und zu einer Weiterentwicklung der ökonomischen Föderalismustheorie geführt hat. Unter diesem Aspekt scheint die Forderung berechtigt, daß auch in der wohlfahrtstheoretischen Modellbildung, soweit dies theorieimmanent möglich ist, die Aufgabenzuordnung und -erfüllung unter Berücksichtigung von institutionellen und distributiven Überlegungen formuliert werden sollte. Insbesondere sollten auch die aus der nicht-ökonomischen Analyse abgeleiteten Charakteristika föderativer Systeme - ein in allen Funktionen subsidiär gestalteter Staatsaufbau und die Existenz politischer Institutionen, die flexibel auf gesellschaftspolitische Veränderungen reagieren können - erfaßt werden. Auf diesem Hintergrund kann dann noch einmal die zentrale Frage dieser Arbeit gestellt werden: Welche Ebene eines föderativen Systems sollte Verteilungsaufgaben wahrnehmen?

Fazit dieser Überlegungen war, daß die Eindeutigkeit, mit der traditionellerweise Verteilungskompetenzen der Zentralebene eines föderativen Systems zugeordnet werden, nicht zu belegen ist. Daher soll im folgenden geprüft werden, ob sich ein wohlfahrtstheoretisch fundiertes Modell formulieren läßt, das - im Gegensatz zur bisherigen Sichtweise der ökonomischen Föderalismustheorie - den nachgeordneten Ebenen eines föderativen Systems Verteilungskompetenzen zusichert. Ausgehend von dem bereits vorgestellten wohlfahrtstheoretischen Modellrahmen werden zunächst die kritischen Punkte der traditionellen Föderalismusanalyse herausgearbeitet und diskutiert. Ausgehend von dieser Kritik sollen dann verschiedene wohlfahrtstheoretische Modellansätze zu einem Föderalismusmodell zusammengeführt werden, das die Existenz eines gegliederten Staatswesens rechtfertigt - auch in dem Sinne rechtfertigt, daß dezentrale Einheiten verteilungspolitisch aktiv werden können. Damit wird die realitätsnahe Beobachtung differierender Verteilungspräferenzen und somit eigenständiger Verteilungsziele auf verschiedenen Ebenen eines hierarchisch gegliederten föderativen Systems in ein ökonomisches Föderalismusmodell integriert. Im Zuge der Darstellung des Modells werden dabei die verwendeten Analyseinstrumentarien und die damit verbundenen Annahmen - beispielsweise So-

ziale Wohlfahrtsfunktionen, first- und second-best-Formulierungen - kritisch reflektiert. Ziel dieses Vorgehens ist es, die Grenzen und Möglichkeiten des Modells im Hinblick auf die Formulierung von Politikempfehlungen herauszuarbeiten.

4.1 Schwächen der traditionellen ökonomischen Föderalismusanalyse

Im folgenden sollen die Grundannahmen des traditionellen Föderalismusmodells auf der Grundlage der Arbeiten von MUSGRAVE (1959) und OATES (1972) kurz genannt und an den Punkten diskutiert werden, die direkt die Frage der Zuordnung von Verteilungsaufgaben berühren.¹ Aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung für die Kritik an dem herkömmlichen wohlfahrtstheoretischen Föderalismusmodell wird gesondert die Frage geprüft, inwieweit das traditionelle Modell überhaupt die Existenz lokaler Gebietskörperschaften rechtfertigen kann. Die ebenso entscheidende Annahme bezüglich der Mobilität der Bevölkerung, die in diesem Modellrahmen die Zuordnung der Verteilungsfunktion an die Zentralebene im wesentlichen begründet, wird in einem dritten Abschnitt diskutiert. Den Schluß dieses Abschnittes bildet der Versuch, das traditionelle Modell und seine Ergebnisse auf ihre empirische Relevanz zu überprüfen.

4.1.1 Verteilungspolitische Implikationen der Annahmen der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie

Als traditionelles, aber gleichzeitig nach wie vor akzeptiertes Föderalismusmodell der ökonomischen Theorie wurde bereits an anderer Stelle in dieser Arbeit die von MUSGRAVE und OATES entwickelte Analyse identifiziert. Dabei handelt es sich um eine allokatorentheoretisch fundierte Bestimmung der optimalen staatlichen Struktur anhand des Kriteriums der räumlichen Inzidenz des öffentlichen Leistungsangebots. Die räumliche Inzidenz des öffentlichen Leistungsangebots kann zum einen aus den Produktionseigenschaften der bereitgestellten Güter und Dienstleistungen, zum anderen aus den, unter Umständen differierenden Konsumpräferenzen der Individuen bestimmt werden. Daß mit diesem Problemverständnis nur begrenzt Aussagen über existierende Föderationen oder reale Föderalisierungsprozesse zu treffen sind, ist eine Kritik, der OATES von vornherein entgegenhält:

¹ Für eine ausführliche Darstellung der allokativen Modellannahmen vgl. BULUTOGLU (1976); siehe auch die Ausführungen in dieser Arbeit unter 3.2.1.1.

"I should emphasize that the term federalism for the economist is not to be understood in a narrow constitutional sense. In economic terms, all governmental systems are more or less federal; even in a formally unitary system for example, there is typically a considerable extent of de facto fiscal discretion at decentralized levels."²

Das traditionelle Föderalismusmodell abstrahiert so von der politischen und juristischen Bestimmung des Begriffs des Föderalismus und betont ausschließlich die Frage der effizienten Aufgabenzuordnung und -erfüllung auf verschiedenen Ebenen eines mehrstufigen Regierungssystems. In diesem Modellrahmen besteht die ideale staatliche Struktur aus einer Vielzahl von Einheiten, in denen öffentliche Güter unter Internalisierung aller externen Effekte angeboten werden³, also in Einheiten, die von OATES als "perfekte Korrespondenzen" bezeichnet werden⁴. Es seien die weiteren von OATES getroffenen Annahmen rekapituliert: In jeder Einheit leben identische Individuen, deren Anzahl fixiert ist, es fallen keine Transaktionskosten an, weder privat noch öffentlich, insbesondere nicht im Prozeß der Präferenzoffenbarung der Individuen, das öffentliche Leistungsangebot kann in jeder beliebiger Menge ohne Kosten- vor- oder nachteile bereitgestellt werden und es wird über eine Besteuerung entsprechend dem Äquivalenzprinzip finanziert.

Versteht man im vorgestellten Modell die Annahme der Identität der Individuen als vollständige Übereinstimmung zwischen diesen, so ist die Beschäftigung mit Verteilungsfragen, wie bereits gesagt, überflüssig. In diesem Modellrahmen ist tatsächlich die Verteilungsfrage als unproblematisch zu bezeichnen: Durch die Annahme einer vollkommen homogenen Bevölkerung und angesichts der Möglichkeit, Bereitstellungseinheiten beliebig zu replizieren, sind Verteilungswirkungen aus dem öffentlichen Angebot nicht zu erwarten. Die Finanzierung kann über Steuerbeträge in Höhe der Durchschnittskosten pro Kopf geschehen oder aber entsprechend der marginalen Wertschätzung der Individuen, wobei im Fall der Produktion mit steigenden Skalenerträgen das entstehende Defizit durch lump-sum-Steuern gedeckt werden

² OATES (1977a), S. 4. Dennoch hat OATES versucht, aus seinem Modellrahmen direkte Politikempfehlungen zur Gestaltung des konkreten Föderalisierungsprozesses in den EG abzuleiten; vgl. OATES (1977b).

³ Öffentliche Güter besitzen in ihrer reinen Form die Eigenschaften der Nicht-Rivalität im Konsum und der Nicht-Ausschließbarkeit von Konsumenten, also von Konsumexternalitäten, die eine pareto-effiziente Bereitstellung dieser Güter über den Markt unmöglich machen; vgl. zu dieser Definitiorik SAMUELSON (1954).

⁴ Vgl. hier und im folgenden OATES (1977a), S. 3 ff..

könnte.⁵ Das gleiche gilt für Weiterentwicklungen dieses Modells, die zu einem Segregationsprozeß der Bevölkerung in homogene Subgruppen führen. Jedoch bereits die Auffassung, Individuen seien schon identisch, wenn sie übereinstimmende Nutzenfunktionen besitzen, auch wenn sie unterschiedliche Einkommen beziehen, führt dazu, daß die unterstellte Verteilungsneutralität der Bereitstellung öffentlicher Güter über perfekte Korrespondenzen in Frage gestellt werden muß.⁶ Dabei wird allerdings eine relativ enge Definition von Verteilungsneutralität verwendet, in der unterstellt wird, daß ein verteilungsneutrales öffentliches Leistungsangebot dann realisiert sei, wenn die relativen Wohlfahrtspositionen der Individuen, das heißt der ihnen jeweils zufließende Gesamtnutzen aus ihren Konsumbündeln, nach der Bereitstellung eines (lokal-)öffentlichen Guts unverändert sind.

Zum Nachweis dieser Behauptung gilt es zunächst zu prüfen, welche verteilungspolitische Bedeutung einer Besteuerung entsprechend dem Äquivalenzprinzip, wie sie von OATES zur Finanzierung der öffentlichen Güter angenommen wird, zukommt. Das Äquivalenzprinzip fordert eine Entsprechung von individuellem Finanzierungsbeitrag zu einer Leistung und dem daraus dem Zahler zufließenden Nutzen beziehungsweise den von ihm verursachten Kosten, wobei jeweils eine Quantifizierung in marginalen oder Durchschnittsgrößen denkbar ist.⁷ Die von OATES getroffene Annahme bezüglich der Finanzierungsseite der perfekten Korrespondenzen ist allerdings eindeutig als marginale Aussage zu interpretieren.⁸ Dies bedeutet, daß die Finanzierungsanteile oder (Steuer)preise der Individuen als ihre marginale Wertschätzung des öffentlichen Leistungsangebots verstanden werden müssen.⁹ Definiert man nun wie oben die Identität von Individuen als Identität ihrer Nutzenfunktionen, nicht jedoch ihres Einkommens, führt eine Finanzierung über Äquivalenzsteuern (das heißt Steuern entsprechend dem Äquivalenzprinzip) zwar zu einem effizienten, aber nicht unbedingt verteilungsneutralen Ergebnis, wenn die Einkommenselastizität der individuellen Nachfrage nach dem öffentlichen Gut ungleich eins ist.¹⁰ Dies resultiert aus

⁵ Vgl. zu dem Problem der Produktion mit steigenden Skalenerträgen PFÄHLER (1984).

⁶ Unter den gegebenen Modellannahmen kann gezeigt werden, daß die Finanzierung eines lokal-öffentlichen Gutes weder über eine Kopfsteuer noch über eine Lindahlsteuer oder eine Einkommensteuer zu einem stabilen, pareto-optimalen Gleichgewicht führen kann; vgl. WHEATON (1975).

⁷ Vgl. ANDEL (1983), S. 94 f..

⁸ Vgl. OATES (1977), S. 5.

⁹ Die beschriebenen Finanzierungsanteile werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch als LINDAHL-Preise oder Steuern bezeichnet, da LINDAHL (1958) als erster das Äquivalenzprinzip marginal interpretierte.

¹⁰ Ohne genau die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern bestimmen zu können, wird jedoch eine Einkommenselastizität von null oder eins als unwahrscheinlich be-

der Vernachlässigung des zufließenden Gesamtnutzens, wenn die individuellen Finanzierungsanteile entsprechend der Grenzbewertung des Angebots festgelegt werden. Im Extremfall müssen Individuen, für die eine zusätzliche Einheit des öffentlichen Angebots einen Nutzenzuwachs von null bedeutet, keinen Finanzierungsbeitrag leisten, obwohl der ihnen zufließende Gesamtnutzen durchaus positiv ist. Die Annahme der Äquivalenzbesteuerung gewährleistet also ohne zusätzliche lump-sum-Umverteilung¹¹ keine verteilungsneutrale Bereitstellung der öffentlichen Güter.

Auch ohne den Rückgriff auf die sehr enge Definition von Verteilungsneutralität, die oben stehend gegeben wurde, kann gezeigt werden, daß eine Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip nicht ausschließlich mit allokativen Argumenten begründet werden kann. Bei gegebener Bruttoeinkommensverteilung und gegebenem Finanzbedarf, der aus der nicht näher erläuterten Entscheidung über die Bereitstellung eines (lokal-)öffentlichen Gutes resultiert, existiert eine Vielzahl von Möglichkeiten, das Leistungsangebot allokativ effizient zu finanzieren, da dafür lediglich die Bedingung Σ GRS = GRT erfüllt sein muß. Die Erhebung individualisierter Steuerpreise im Sinne von LINDAHL, das heißt von Steuern in Höhe der individuellen Grenzrate der Substitution zwischen privaten Gut (Güterbündel) und dem öffentlichen Gut, einer Besteuerung also gemäß eines marginal interpretierten Äquivalenzprinzips, bedeutet die konkrete Auswahl einer der möglichen Finanzierungsformen und kann so als 'distributionspolitische Norm'¹² bezeichnet werden.

Eine Finanzierung des öffentlichen Leistungsangebots über Finanzierungsbeiträge in Höhe der jeweiligen Durchschnittskosten, wie dies OATES für die Finanzierung lokal-öffentlicher Güter in dezentralen Einheiten fordert¹³, ist unter obigen Annahmen im

trachtet; vgl. MUSGRAVE (1984), S. 46 f.. Unterstellt man jedoch additiv-seperable Nutzenfunktionen der Individuen in den Argumenten des privaten Konsumbündels und dem öffentlichen Gut wäre diese Bedingung erfüllt.

¹¹ Von lump-sum-Maßnahmen spricht man in dem Fall, in dem diese so gewählt sind, daß sie der Realisierung der Pareto-Optimalität nicht entgegenstehen. Lump-sum-Verteilungsmaßnahmen können in Form von pauschalen Einkommensübertragungen oder aber auch in der Form einer pauschalen Umverteilung der Erstausrüstung der Individuen bestehen; sie entsprechen einer Bewegung auf der Nutzenmöglichkeitsgrenze der Ökonomie; vgl. GRAAF (1967), S. 3.

¹² PFÄHLER (1977), S. 86. PFÄHLER prüft darüber hinaus, welcher Form die distributionspolitische Norm ist, die einer Besteuerung gemäß der LINDAHL-Lösung zugrunde liegt. Unter der Annahme additiv-logarithmischer Nutzenfunktionen führt eine Besteuerung gemäß LINDAHL zu einem proportionalen Tarif. Dies entspricht der Auswahl der Finanzierungsform gemäß einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion, in der die individuellen Nutzenfunktionen mit ihrem relativen Gewicht in der Bruttoeinkommensverteilung gewichtet sind; vgl. PFÄHLER (1977), S. 202-205.

¹³ Zur Abgrenzung und Etablierung dieser Einheiten vgl. in dieser Arbeit Abschnitt 3.2.1.1.

Hinblick auf verteilungspolitische Implikationen nicht anders zu beurteilen. Der individuelle Nutzenzufluß und der Finanzierungsbeitrag des Individuums können ebenso auseinanderfallen wie unter einer marginalen Äquivalenzbesteuerung. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn die öffentliche Bereitstellung von Gütern sich auf Eigenschaften ihrer Produktionstechnologie, vor allem auf zunehmende Skalenerträge in ihrer Produktion, begründet¹⁴, wie es auf eine Vielzahl von öffentlichen Dienstleistungen zutrifft. Werden diese aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, liegt die Umverteilungskomponente bei nicht vollständig homogener Bevölkerung auf der Hand, bei einer Abgabe dieser Leistungen zu Grenzkostenpreisen bleibt das Problem der verteilungsneutralen Deckung des resultierenden Defizits, und im Fall der Finanzierung der Leistung über kostendeckende Preise ist die individuelle Entsprechung von Nutzenzufluß und Finanzierungsbeitrag wiederum gestört.

Als Fazit der vorhergehenden Überlegungen ist festzuhalten, daß bei nicht vollkommen homogener Bevölkerung innerhalb von föderalen Einheiten aus dem öffentlichen Leistungsangebot immer Verteilungswirkungen resultieren, wenn nicht zumindest lump-sum-Verteilungsmaßnahmen vorgenommen werden. Werden diese Verteilungsmaßnahmen jedoch durchgeführt, bedarf es bereits einer distributionspolitischen Norm auf dezentralen Ebenen, die besagt, in welcher Weise diese vorgenommen werden sollen. An die Vielzahl von Faktoren, die bereits bei homogener Bevölkerung der Etablierung optimaler Einheiten entgegenstehen, soll hier nochmals erinnert werden. Müssen dann zusätzlich manche Individuen in Einheiten suboptimaler Größe leben, werden wiederum Verteilungsprobleme virulent. Darüber hinaus werden bei fehlender Homogenität der Bevölkerung verteilungspolitische Maßnahmen über lump-sum-Maßnahmen hinaus nötig.

Betrachtet man zusammenfassend die Argumentation alloktionstheoretischer Modelle bezüglich der Zuordnung von Verteilungsaufgaben in föderativen Systemen wird der Blick auf einen entscheidenden Widerspruch gelenkt, der Gegenstand der Ausführungen des anschließenden Abschnitts ist: Der Vollzug der Distributionsfunktion ist in diesen Modellen nur auf der Zentralebene vorgesehen, wobei unterstellt wird, daß diese vollständige Informationen besitzt. Wenn aber dann nicht überzeugend dargelegt werden kann, warum diese Annahme nicht in bezug auf die Aus-

¹⁴ Zum Problem der Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen vgl. FINSINGER (1980).

übung der Allokationsfunktion getroffen wird, wird der Aufgabenbereich der dezentralen Einheiten vollständig entleert¹⁵, und damit die Existenzberechtigung der lokalen Einheiten modellimmanent in Frage gestellt.

4.1.2 Die Existenz lokaler Gebietskörperschaften

Innerhalb der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie wird die Existenz lokaler Gebietskörperschaften allein mit dem Vollzug der Allokationsfunktion, das heißt der pareto-effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter, gerechtfertigt:

*"The economic rationale for a federal system is to be found in the capacity of decentralized government units to improve resource allocation in the public sector through the diversification of public outputs in accordance with local tastes."*¹⁶

Die optimale Struktur eines föderativen Systems wird also aus alloktionstheoretischen Argumenten abgeleitet; Verteilungsprobleme werden als nicht vorhanden oder vielmehr als gelöst betrachtet. In diesem Sinne trifft OATES die Annahme, daß *"... the most equitable distribution of income"*¹⁷ realisiert ist. Diese Annahme weist jedoch gleichzeitig darauf hin, daß OATES seine Ausführungen nicht auf Ökonomien mit vollständig identischen Individuen beschränkt sehen will. Tatsächlich geht er davon aus, daß innerhalb der als "perfekte Korrespondenzen" konzipierten Einheiten, lump-sum-Steuern und Transferzahlungen zur Implementierung der gewünschten Einkommensverteilung zur Verfügung stehen.¹⁸ Damit ist dieses Föderalismusmodell als Teil der ökonomischen first-best-Modellwelt zu identifizieren. Dies läßt sich bereits aus den aufgeführten Grundannahmen wie der Existenz vollständiger Märkte und vollständiger Informationen und aus der Abwesenheit von Transaktionskosten feststellen und wird bestätigt durch das unbeschränkte Politikinstrumentarium des

¹⁵ In bezug auf diese Frage formuliert MUSGRAVE (1990), S. 5 : *"There is no room in this model for taxes based on principles other than the benefit principle or for functions of government other than that of allocation."*

¹⁶ OATES (1977), S. 9.

¹⁷ OATES (1972), S. 3.

¹⁸ *"The distribution of income will consequently not be quite the same after as before the provision of the good, and this may require some adjustments in lump-sum tax and transfer payments to attain the desired distribution of income."* OATES (1972), S. 5.

Staates, das auch lump-sum-Maßnahmen umfaßt.¹⁹ Ist es unter den Bedingungen der first-best-Analyse dann richtig, daß der Vollzug der Allokationsfunktion ein gegliedertes Staatswesen rechtfertigt?

Zur Prüfung dieser Frage, die, wenn sie verneint wird, entscheidende Zweifel an der Adäquanz des allokationstheoretischen Föderalismusmodells zur Analyse realer Föderalisierungsprozesse hervorrufen müßte, seien zunächst die zuletzt genannten Annahmen eines vollständigen Marktsystems akzeptiert und darüber hinaus Verteilungsfragen ausgeklammert, indem durchweg Individuen mit gleichen Präferenzen und Einkommen unterstellt werden. Rein öffentliche Güter, deren Nutzen uneingeschränkt über die gesamte Bevölkerung hinweg wirksam ist, werden aus Effizienzgründen zentral und einheitlich angeboten. Können Nachfragebedingungen dagegen eine dezentrale Bereitstellung lokal-öffentlicher Güter begründen? Da alle Individuen vollkommen identisch sind, wird ihr Nutzen jeweils durch das gleiche Konsumniveau des lokal-öffentlichen Gutes, verbunden mit dem kostenminimierenden Finanzierungsbeitrag, maximiert. Für den Staat bedeutet dies, daß er Produktionseffizienz sicherstellen muß. In einem System vollständiger Informationen und ohne Transaktionskosten kann dies durch die Etablierung von Produktionseinheiten optimaler Größe und, falls die Bevölkerungsdichte variiert und Überfüllungskosten mit einer bestimmten Nutzerzahl auftreten, an einem optimalen Standpunkt gewährleistet werden. Dies gilt selbst bei Produktionsfunktionen mit abschnittsweise zunehmenden Skalenerträgen. Wichtig ist hier nur der Hinweis, daß optimale Produktionseinheiten und optimale Bereitstellungseinheiten analytisch zu unterscheiden sind.²⁰ Da die Individuen identisch sind, entfällt das Argument der überlegenen Information dezentraler Einheiten über die Präferenzen der Nachfrager, und auch Nutzeneinbußen aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der individuellen Präferenzen im politischen Prozeß können nicht auftreten. Rationale Individuen werden erkennen, daß die Maximierung des Nutzens eines repräsentativen Individuums den Nutzen aller maximiert, so daß die Etablierung einer einzigen politischen Instanz optimal ist.²¹ Der reine Vollzug der Allokationsfunktion kann in diesem Modellrahmen kaum ein dezentrales Regierungssystem begründen.

¹⁹ "The solution that can be achieved where lump-sum taxes and transfers are freely variable is usually referred to as the first-best." ATKINSON/STIGLITZ (1980), S. 58. Die Abgrenzung von first-best und second-best-Analyse unter dem Aspekt der zur Verfügung stehenden staatlichen Politikinstrumente entspricht einem finanzwissenschaftlichen Blickwinkel, der auch hier gewählt wird. Wenn der Staat in seinem Politikinstrumentarium nicht beschränkt wäre und vollständige Informationen besäße, könnte er durch geeignete Maßnahmen Marktunvollkommenheiten korrigieren.

²⁰ Vgl. SOHMEN (1976), S. 87 und TULLOCK (1969).

²¹ Vgl. BULUTOGLU (1976), S. 1 ff..

Werden innerhalb dieses Modells nun Individuen mit gleichen Nutzenfunktionen, aber variierenden Einkommen zugelassen, dann muß durch lump-sum-Maßnahmen die gewünschte Verteilungssituation implementiert werden. Diese Schlußfolgerung resultiert aus dem Umstand, daß das Modell bisher auf der Annahme einer vollständig immobilen Bevölkerung basiert. Folglich kann eine geographische Segregation der Individuen in verschiedene Einkommensklassen (noch) nicht stattfinden.²² Unter den Annahmen der first-best-Analyse ist diese Form der Verteilungspolitik durchaus von einer zentralen Stelle aus denkbar; eine Dezentralisierung kann also weder mit allokatons- noch mit verteilungspolitischen Überlegungen legitimiert werden.

Tatsächlich setzt das von OATES entwickelte Dezentralisierungstheorem einen ganz anderen Modellrahmen voraus. Nur unter veränderten Annahmen ist OATES' Aussage zu begründen, daß die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter zu Wohlfahrtsgewinnen im Vergleich zu einem zentralen Angebot führt. Zum einen müssen innerhalb der Bevölkerung Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen bezüglich des öffentlichen Leistungsangebots existieren und darüber hinaus müssen sich diese durch einen nicht näher erläuterten Prozeß zu möglichst homogenen Gruppen zusammengeschlossen haben. Zum anderen muß das Politikinstrumentarium der Zentrale dergestalt beschränkt sein, daß von dort aus nur eine Bereitstellung der öffentlichen Güter mit einheitlichem Versorgungsniveau realisiert werden kann. Auf die Probleme, die mit der Annahme der vollständigen Segregation der Bevölkerung in homogene Subgruppen allein unter allokatons-theoretischen Annahmen verbunden sind, ist bereits mehrfach hingewiesen worden.²³ Allerdings ist vor allem die Annahme der Beschränkung im Politikinstrumentarium der Zentrale innerhalb einer first-best-Analyse nicht zu akzeptieren. Betrachtet man aber die Einführung dieser Restriktion als impliziten Übergang zu einer second-best-Modellbildung, ist die Frage nach ihrer Plausibilität zu stellen. Das Argument, die Zentrale sei aus Gründen der horizontalen Gerechtigkeit auf ein einheitliches Leistungsangebot beschränkt, ist in diesem Rahmen nicht überzeugend. Wenn alle Individuen innerhalb homogener Subgruppen ihr Nutzenmaximum realisieren, ist es schwer vorstellbar, über welchen Mechanismus diese Politikbeschränkung der Zentrale auferlegt werden kann, die wahrscheinlich den Nutzen aller Gruppen von Individuen vermindert.²⁴ Bei Aufrechterhaltung aller

²² Vgl. OATES (1972), S. 4.

²³ Vgl. Kapitel 3 und die dort angegebene Literatur.

²⁴ Diese Aussage ist vor allem abhängig von dem hier gewählten wohlfahrtstheoretischen Analyseansatz, der den politischen Prozeß nicht abbildet, sondern vielmehr den Staat als reines Vollzugsorgan der individuellen Präferenzen betrachtet. Innerhalb einer polit-ökonomischen Analyse ist dagegen durchaus vorstellbar, daß beispielsweise die Medianwählerpräferenzen als einheitliche Norm realisiert werden.

übrigen Annahmen der first-best-Analyse ist kaum zu begründen, warum nicht von der Zentrale jeweils in optimalen Einheiten und an optimalen Standorten auch lokal-öffentliche Güter bereitgestellt werden können.²⁵ Sollte damit ein Hinweis auf unvollständige Informationen der Zentrale gegeben werden, müßte begründet werden, warum diese sich nur auf allokativen und nicht auch auf distributive Tatbestände bezieht. Somit ist innerhalb der traditionellen Föderalismusanalyse eine Existenzberechtigung lokaler Gebietskörperschaften nicht konsistent abzuleiten.²⁶ Genau dieses Kriterium muß aber eine ökonomisch fundierte Föderalismustheorie erfüllen - insbesondere, wenn sie die Grundlage für Politikempfehlungen bilden soll.

Die Existenz lokaler Gebietskörperschaften kann erst dann gerechtfertigt werden, wenn inhomogene Bevölkerungsgruppen in dezentralen Einheiten als Faktum akzeptiert werden. Über das Angebot öffentlicher Güter, die nicht aufgrund produktionstechnologischer Bedingungen öffentlich bereitgestellt werden müssen, sollte dann dezentral entschieden werden, um den Nachfragepräferenzen der Individuen möglichst weitgehend zu entsprechen. Aufgrund der voranstehenden Überlegungen zur verteilungspolitischen Bedeutung eines solchen Modellrahmens heißt dies aber auch, daß simultan mit der allokativen Entscheidung auch distributive Belange berührt werden. Auch die Entscheidung, eine verteilungsneutrale Bereitstellung lokal-öffentlicher Güter anzustreben, ist eine distributive Zielsetzung, die auf die Präferenzen der betroffenen Individuen zurückzuführen sein muß. Die Annahme, daß die Präferenzen bezüglich des Angebots lokal-öffentlicher Güter überlegen auf dezentraler Ebene, distributive Präferenzen dagegen optimal von der Zentralebene erfaßt werden können, ist eine Modellsymmetrie, die nicht gerechtfertigt werden kann: Werden auf dezentraler Ebene allokativen Entscheidungen getroffen, müssen dort auch distributionspolitische Vorstellungen berücksichtigt werden.²⁷

²⁵ "..., if the national government is establishing the distributional preferences of society, it may as well do everything else." TRESCH (1981), S. 594.

²⁶ Dieser Sachverhalt wird von OATES letztlich genauso gesehen; vgl. OATES (1972), S. 7. Dagegen führt er jedoch seine Definition des Begriffs Föderalismus an, die auch greift, wenn ein Zentralstaat unterschiedliche Leistungsangebote realisiert; vgl. dazu das Zitat OATES. (1977a), S. 4.

²⁷ Mit dieser Vorgehensweise wird auch die künstliche Trennung von allokativen und distributiven Aspekten aufgehoben; dazu schreibt WEISBROD (1966), S. 80: "*To be sure, the efficiency-equity distinction, though it has no compelling logical foundation, can be defended on pragmatic grounds. (...) There is no doubt that the efficiency-equity division is extremely valuable as a device for breaking a complex problem into more manageable parts. Economists have simply neglected to put the parts back together.*"

4.1.3 Die Mobilitätsannahme

Die Annahme einer vollständig mobilen Bevölkerung ist in zweifacher Hinsicht von zentraler Bedeutung für das wohlfahrtstheoretische Föderalismusmodell. Zum einen muß unbeschränkte individuelle Mobilität als notwendige, aber sicher nicht hinreichende Bedingung für die Herausbildung dezentraler Einheiten, die in pareto-effizienter Weise lokal-öffentliche Güter bereitstellen, gelten, zum anderen wird mit dieser Annahme die Zuordnung der Distributionsfunktion an die zentrale Ebene eines föderativen Systems begründet. Beide Aussagen können durchaus mit Berechtigung getroffen werden. Aufgrund ihrer Bedeutung für die zu führende Argumentation sollen die einzelnen Argumentationsschritte hier allerdings en détail geprüft werden.

Mit der Vorstellung der dezentralen Bereitstellung lokal-öffentlicher Güter, das heißt Güter, die nur in einem begrenzten Umfang die Eigenschaften der Nicht-Rivalität im Konsum und der Nicht-Ausschließbarkeit besitzen, wollte TIEBOUT das Problem der Präferenzenthüllung bezüglich öffentlicher Güter zumindest für diesen Bereich gelöst wissen.²⁸ Unter den Annahmen (1) Abwesenheit von spillover-Effekten zwischen einzelnen Gemeinden, (2) geographischer Ungebundenheit individueller Einkünfte, beispielsweise durch die Existenz reiner Dividendeneinkünfte, (3) vollständiger Mobilität, (4) vollständiger Information, (5) Besteuerung entsprechend der sozialen Kosten und (6) fixierter Zusammensetzung des Angebots an öffentlichen Gütern in den Gemeinden kommt es tatsächlich zu einem pareto-effizienten Gleichgewicht²⁹. Dieses Gleichgewicht wird dadurch erreicht, daß die Individuen jeweils in die Einheiten wandern, in denen ein ihren Präferenzen entsprechendes Angebot an lokal-öffentlichen Gütern bereitgestellt wird, und diese Einheiten dann letztlich durch eine homogene Bevölkerung ausgezeichnet sind.³⁰

Diese first-best-Optimalsituation kann ohne Mobilität der Bevölkerung nur dann erreicht werden, wenn die Gesamtbevölkerung vollständig homogen ist und daher die Abgrenzung dezentraler Einheiten nur nach Angebotsbedingungen bestimmt zu werden braucht - wobei wiederum die Frage nach der Existenzberechtigung derartiger dezentraler Einheiten gestellt werden muß - oder wenn 'zufällig' die Bevölkerung auf Subeinheiten mit identischen Präferenzen aufgeteilt ist. Nun sind die Annahmen, unter denen die Aussage des TIEBOUT-Modells bestätigt werden konnte, jedoch au-

²⁸ Vgl. TIEBOUT (1961); vgl. auch die kurze Zusammenfassung des TIEBOUT-Modells in dieser Arbeit in Abschnitt 3.2.1.1.

²⁹ Ein Gleichgewichtszustand ist dann erreicht, wenn für keine Individuen mehr ein Anreiz besteht, in eine andere Gemeinde abzuwandern.

³⁰ Zum formalen Nachweise der TIEBOUT-Hypothese vgl. PESTIEAU (1977).

Berordentlich restriktiv. Es ist bereits gesagt worden, daß eine vollständige Segregation der Bevölkerung in optimale Einheiten eher unwahrscheinlich ist, sei es, daß "natürliche" Grenzen, wie die Unmöglichkeit, die Gesamtbevölkerung in optimale Gruppen aufzuteilen, dem entgegenstehen, sei es, daß eine der oben genannten Annahmen nicht gegeben ist. Es stellt sich dann die Frage, welche Rolle der Mobilitätsannahme in einem derart beschränkten Optimierungsprozeß zukommt.

Exemplarisch soll an dieser Stelle der folgende Fall untersucht werden: Aufgrund "natürlicher" Bedingungen ist es nicht möglich, optimale Bereitstellungseinheiten für lokal-öffentliche Güter zu etablieren. Dazu werden folgende Annahmen getroffen: (1) die Bevölkerung ist vollständig homogen, (2) die Individuen besitzen (identische) Renteneinkommen, (3) das lokal-öffentliche Gut wird mit konstanten Bereitstellungskosten produziert und (4) durch Abgaben in Höhe der Pro-Kopf-Bereitstellungskosten finanziert, (5) die Mobilität ist unbeschränkt und (6) Informationen sind vollständig. In einer Bereitstellungseinheit optimaler Größe wird das öffentliche Gut zu minimalen Durchschnittskosten angeboten. Dieser Punkt läßt sich als Schnittpunkt der gegenläufigen Kostenkurven von Überfüllungskosten (zunehmend mit der Einwohnerzahl) und Kostenersparnissen aus der Senkung der Pro-Kopf-Abgaben zur Finanzierung des öffentlichen Gutes (abnehmend mit der Einwohnerzahl) bestimmen.³¹ Nun sei die Restriktion eingeführt, daß die Gesamtbevölkerung nicht in identisch große, optimale Subgruppen aufgeteilt werden kann. Vollständige Mobilität der Individuen kann dann zu einer pareto-inferioren Situation führen, wenn die Individuen ihren Nutzen durch die Abwanderung aus suboptimalen Einheiten zu maximieren suchen. Dieses Ergebnis resultiert daraus, daß die Individuen nicht die Externalitäten, die von ihren Entscheidungen sowohl auf das realisierte Nutzenniveau in der Zuwanderungs- wie auch auf das der Abwanderungsgemeinde ausgehen, berücksichtigen.³² Um unter der aufgezeigten Restriktion einen pareto-optimalen Zustand zu implementieren, müßte entweder die Zentrale eine Art Wanderungssteuer zur Internalisierung der externen Kosten einführen oder der Gemeinde das Recht geben, Zuwanderer anders zu besteuern als Ansässige. Beide Möglichkeiten bedeuten die Einführung von Mobilitätskosten, das heißt der Einschränkung der vollständigen individuellen Mobilität.

Zu einem qualitativ gleichen Ergebnis führt die Analyse, wenn eine der Annahmen des TIEBOUT-Modells nicht erfüllt ist. Beispielhaft sei angenommen, daß die Individuen kein Renteneinkommen, sondern Arbeitseinkommen beziehen. Das Einkommen

³¹ Unter diesen Annahmen kann man die Nutzenfunktionen der Individuen vereinfacht als $U(N^G)$ schreiben, wobei N^G die Einwohnerzahl der Residenzgemeinde G ist.

³² Für eine umfassende Analyse der Problemstellung vgl. STIGLITZ (1977).

entspricht dem Wertgrenzprodukt ihrer Arbeit, wobei der gesamtwirtschaftliche Output mit dem Faktor Arbeit und einem Faktor, der geographisch gebunden ist, beispielsweise Boden, produziert wird. Die optimale Einwohnerzahl in den einzelnen Subeinheiten ist dann erreicht, wenn die Grenzproduktivität des Faktors Arbeit überall identisch ist. Ist nun der fixe Faktor auf die Einheiten unterschiedlich verteilt³³, müssen dort unter der Annahme der abnehmenden Grenzproduktivität von Faktoren auch unterschiedliche Einwohnerzahlen realisiert werden, wenn Pareto-Optimalität gewährleistet werden soll. Bei vollständiger Mobilität einer in sich homogenen Bevölkerung und der Gültigkeit aller weiteren Annahmen des TIEBOUT-Modells wird dieser pareto-optimale Zustand kein stabiles Gleichgewicht darstellen. Denn bei gleichem Verhältnis von Arbeit und fixem Faktor, also gleichen Möglichkeiten des privaten Konsums, können Einheiten mit höherer Bevölkerungszahl ein höheres Niveau an öffentlichen Gütern bereitstellen. Dies bedeutet einen Wanderungsanreiz für die Bewohner kleinerer Einheiten, wodurch sich sowohl Einwanderungs- wie Auswanderungseinheit von der optimalen Einwohnerzahl entfernen. Wiederum sind zentrale oder dezentrale Maßnahmen notwendig, die die individuelle Mobilität einschränken.

Die Schwierigkeit, eine pareto-optimale, dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter zu sichern, wurde vorangehend an zwei sehr vereinfachten Darstellungen aufgezeigt. Heterogenität der Individuen insgesamt, insbesondere aber in den einzelnen Einheiten, natürliche Grenzen in der Etablierung neuer Einheiten sowie Abweichungen von der Annahme vollständigen Wettbewerbs werden die Probleme weiter verstärken.³⁴ In bezug auf die Rolle der Mobilitätsannahme zur Erreichung von Allokationseffizienz ist letztlich gezeigt worden, was als theoretische Aussage der second-best-Analyse bereits bekannt ist:³⁵ Werden in einem Bereich die Bedingungen für Pareto-Optimalität verletzt, besteht die optimale Strategie in dieser Situation nicht in der Aufrechterhaltung aller anderen Optimalitätsbedingungen. Die Mobilitätsannahme ist innerhalb der first-best-Analyse nur eine von vielen Annahmen zur Erreichung von Allokationseffizienz; innerhalb einer second-best-Analyse muß in dem gegebenen

³³ STIGLITZ (1977) arbeitet zur Veranschaulichung mit dem Beispiel von Inseln unterschiedlicher Größe.

³⁴ Vgl. auch FLATTERS/HENDERSON/MIESZKOWSKI, die, ausgehend von einem Modellrahmen mit zwei Typen von Individuen, die Effizienz dezentraler Bereitstellung öffentlicher Güter untersuchen und als Erweiterung Überfüllungskosten, zunehmende und abnehmende Skalenerträge sowie variierende Präferenzen in ihrem Modell berücksichtigen. Auch sie kommen zu dem Schluß, daß "*decentralized migration and movement of population will result in a Pareto-optimal distribution of population only under very special circumstances.*" FLATTERS/ HENDERSON/MIESZKOWSKI (1974), S. 112.

³⁵ Vgl. LIPSEY/LANCASTER (1956).

Modellrahmen geprüft werden, ob Mobilität oder die Beschränkung von Mobilität zum Optimum führt. Ob es zulässig ist, eine mobile oder eine immobile Bevölkerung zu unterstellen, kann nur auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen entschieden werden.

Die Annahme individueller Mobilität ist jedoch nicht nur für den alloktionstheoretischen Aspekt des traditionellen ökonomischen Föderalismusmodells von Bedeutung, sondern wird auch als Begründung für die Übertragung der Distributionsfunktion auf die zentrale Ebene eines föderativen Systems verwendet.³⁶ Dahinter steht die Vorstellung, daß bei einer verteilungspolitisch motivierten differenzierten Steuerbelastung vollständig mobiler Individuen in dezentralen Einheiten die besteuerten Individuen diese verlassen, dagegen begünstigte Individuen dort einwandern werden.³⁷ Letztlich führte dieser Prozeß zu einer vollständigen Segregation der Bevölkerung nach Einkommensklassen, die dann Verteilungspolitik innerhalb dezentraler Einheiten erübrigt³⁸ und die Übertragung verteilungspolitischer Aufgaben an die Zentrale begründet. Diese Argumentation ist schlüssig, hängt jedoch vollständig von der unterstellten Mobilität auf jeder Ebene eines föderativen Systems ab, hier also konkret von der Annahme, daß regionale Mobilität deutlich höher als die nationale sei. Inwieweit dies zutrifft, ist auch eine Frage, die empirisch geklärt werden muß.

Darüber hinaus ist an dieser Stelle eine grundsätzliche kritische Frage an die traditionelle Modellbildung zu stellen. Besteht tatsächlich die einzige Möglichkeit, die von allen Individuen präferierte Verteilungssituation zu implementieren, darin, daß zunächst der Marktprozeß zugelassen wird und erst anschließend sein Ergebnis aufgrund verteilungspolitischer Ziele korrigiert wird? Bei dieser Vorgehensweise sind zwei Schwierigkeiten zu erwarten: Zum einen, modelltheoretisch argumentiert, muß der Zentrale die Möglichkeit von lump-sum-Maßnahmen zur Verfügung stehen, wenn nicht in Folge der Verteilungsaktivität das pareto-optimale Marktergebnis verändert werden soll. Zum anderen, polit-ökonomisch argumentiert, kann sich der Spielraum der Zentralebene, verteilungspolitische Vorstellungen durchzusetzen, nach der Segregation der untergeordneten Einheiten verengt haben, da die reichen Einheiten nun mit ihrer Verselbständigung drohen können.³⁹ Außerdem kann es bei einer Orientierung der nationalen Politik an den Interessen der reichen Einheiten zur einer Fehlallokation der Ressourcen innerhalb der ärmeren Einheiten kommen, da dort wohlfahrtssteigernde Maßnahmen, wie beispielsweise die Realisierung eines be-

³⁶ "Local redistribution is (...) limited by the prospect of migration." RUBINFELD (1987), S. 627.

³⁷ Vgl. OATES (1972), S. 190.

³⁸ Vgl. MUSGRAVE/MUSGRAVE (1984), S. 513.

³⁹ Diesen Prozeß kann man z.Z. in Osteuropa beobachten.

stimmten Ausbildungsniveaus, aufgrund der fehlenden finanziellen Ausstattung unterbleiben.⁴⁰ Es wäre daher zu prüfen, ob unter expliziter Berücksichtigung verteilungspolitischer Ziele die optimale Struktur eines föderativen Systems nicht auch unter der Annahme einer immobilien oder zumindest nicht vollständig mobilen Bevölkerung abzuleiten wäre.⁴¹

4.1.4 Die empirische Fundierung des traditionellen Modells

Bisher wurde das traditionelle Föderalismusmodell an zwei Punkten kritisiert. Aufgrund modelltheoretischer Überlegungen wurde zum einen die Beschränkung dezentraler Ebenen auf ein rein allokatives Tätigkeitsfeld, zum anderen die starke Betonung unbeschränkter Mobilität in Frage gestellt. Diese Kritik darf jedoch nicht in der Weise interpretiert werden, daß die Aussagekraft des traditionellen Modells als gering oder überholt eingeschätzt wird. Vielmehr muß hier deutlich gesagt werden, daß die Behandlung von Föderalismusfragen in einer wohlfahrtstheoretischen Modellanalyse wichtige Einblicke in die Funktionsweise des staatlichen Sektors ermöglicht. Die aufgezeigten Schwächen des Modells sind vielmehr vor dem Hintergrund des aktuellen und hier untersuchten Erkenntnisinteresses relevant: Soll der EG als Zentralebene eines föderativen Europas perspektivisch eine verstärkte oder sogar ausschließliche verteilungspolitische Kompetenz zugeordnet werden? Ist es vor allem richtig, mit Bezugnahme auf das von MUSGRAVE entwickelte Föderalismusmodell interpersonell wirksame Verteilungskompetenzen der politischen Zentralebene der EG zuzuordnen? Diese Fragestellungen sind auch der Hintergrund für die noch vorzunehmende alternative Modellspezifikation, die einerseits den aufgezeigten Mängeln Rechnung trägt und die andererseits einen Beitrag zu der skizzierten Fragestellung erwarten läßt. Hierin spiegelt sich auch die Überzeugung wider, daß die Funktionsweise und ökonomische Aufgabenstellung nicht in allen föderativen Systemen gleich sein wird; man denke nur an die zwei "klassischen" föderativen Staaten USA und Schweiz, deren ökonomische und geographische Struktur ganz unterschiedliche Politikmodelle verlangt. Auch dies ist ein Sachverhalt, der von OATES durchaus gesehen wurde:

⁴⁰ Vgl. FORTE (1962); FORTE bezieht sich in seiner Argumentation vor allem auf positive und negative externe Effekte allokativer, nicht distributiver Maßnahmen.

⁴¹ *"Even if Pareto optimality can be achieved by 'voting with the feet,' it may not be socially desirable in the absence of lump-sum transfers. It is not certain that a world with residential fixity is socially less desirable than a world where people can 'vote with their feet!'"* PESTIEAU (1977), S. 84.

*"As we move up the scale from local to state to regional governments, the capacity for successful countercyclical and redistributive policies obviously grows, and we would therefore expect the degree of countercyclical and redistributive activity to vary directly with the size of the jurisdiction."*⁴²

Gerade in Abhängigkeit von der (geographischen) Größe eines föderativen Systems kann sich dann in der Zuordnung distributionspolitischer Aufgaben eine qualitative Änderung in der Aussage ökonomischer Föderalismusmodelle ergeben.

In einem zukünftigen, föderativ verfaßten Europa ist davon auszugehen, daß die Gebietskörperschaften der zweiten Ebene von beträchtlicher Größe sind; vermutlich sind diese mit den Staatsgebieten der Mitgliedsländer gleichzustellen. Damit sind dann nicht nur föderale Ebenen mit genügender Kapazität und Ausstattung geschaffen, Umverteilungspolitik zu betreiben, sondern dieser Politikbereich wird auch ein wesentlicher politischer Identifikationsfaktor für die beteiligten Nationen bleiben. Diese wahrscheinlich kaum bestrittene These kann rein heuristisch durch zwei Entwicklungen belegt werden. Zum einen wurde innerhalb des EG-Formierungsprozesses zuerst Einigkeit über einen Maßnahmenkatalog erzielt, der auf die Erhöhung der allokativen Effizienz innerhalb der EG zielte: der Abbau aller materiellen, technischen und steuerlichen Grenzen zwischen den EG-Mitgliedstaaten.⁴³ Während in bezug auf die beiden ersten Ziele die Umsetzung der geplanten Maßnahmen relativ weit fortgeschritten ist⁴⁴, stockt der Harmonisierungsprozeß gerade dort, wo der finanzielle Spielraum und damit auch die distributionspolitischen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten beschränkt werden. Als Beispiel sei die Umsatzsteuerharmonisierung genannt, die beispielsweise die Aufgabe von Null-Steuersätzen auf bestimmte, zumeist lebensnotwendige Güter bedeutete.⁴⁵ Eine andere Beobachtung, die die Vermutung vor allem unterschiedlicher distributiver Präferenzen in den EG-Mitgliedsländern stützt, bezieht sich auf die Entwicklung von ökonomischer Ungleichheit, operationalisiert durch einen Vergleich von Gini-Koeffizienten über den Zeitraum von Anfang der siebziger bis in die achtziger Jahre. Dabei zeigt sich deutlich,

⁴² OATES (1972), S. 33.

⁴³ Vgl. EG-KOMM. (1985).

⁴⁴ Vgl. EG-KOMM. (1990g).

⁴⁵ Vgl. EG-KOMM. (1990i). In fünf der zwölf Mitgliedstaaten werden bestimmte Gütergruppen von der Mehrwertsteuer befreit; in Irland und Portugal beispielsweise Nahrungsmittel, Getränke, Medikamente, in Portugal auch landwirtschaftliche Produkte.

daß durch finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen in den Mitgliedsländern bewußt unterschiedliche Entwicklungen der Einkommensverteilung angestrebt wurden.⁴⁶

Die Existenz divergierender distributiver Präferenzen auf dezentralen Ebenen wird selbst in den USA zunehmend wahrgenommen und diskutiert⁴⁷, wobei das US-System zunächst realer Bezugspunkt des traditionellen ökonomischen Föderalismusmodells war. Aus der Tatsache, daß die Unterschiede in den Wohlfahrtsleistungen US-amerikanischer Bundesstaaten stabil gewesen sind, obwohl eine vergleichsweise große Mobilität besteht, ist der Schluß zu ziehen, daß unterschiedliche Verteilungspräferenzen existieren. Insbesondere wird zunehmend anerkannt, daß die Verteilungspräferenzen der Bundesstaaten von denen der Zentrale abweichen.⁴⁸ Diese Hypothese wurde anhand von Daten aus 48 US-Staaten über den Zeitraum von 1969-1980 empirisch getestet. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis: *"This paper found strong support for the view that federal and state preferences diverge over crucial areas."*⁴⁹

In Europa ließen sich vermutlich auch distributive Präferenzunterschiede feststellen, wenn möglicherweise die zweite föderale Ebene der EG aus den 64 EG-Regionen⁵⁰ bestünde. Allerdings besteht ein Problem darin, daß die Regionen innerhalb stark zentralisierter Staaten kaum das wirtschaftspolitische Instrumentarium zur Realisierung eigener distributiver Ziele besitzen. Andererseits umfassen einzelne EG-Regionen (I.Ebene) vollständig das Gebiet einzelner Mitgliedsländer - dies gilt für Irland, Dänemark und Luxemburg -, und es bestehen in föderativen Staaten wie der

⁴⁶ Vgl. auch WOLLEB (1989), S. 2 ff..

⁴⁷ In Auseinandersetzung mit dem TIEBOUT-Modell formuliert P. MUSGRAVE (1990), S. : *"The stringent conditions to make the Tiebout mechanism work are not met in practice, even at the local government level. Full benefit taxation is not feasible and governments, particularly central and provincial governments, pursue distribution objectives with ability-to-pay taxes being an essential part."*

⁴⁸ Vgl. GRAMLICH (1989), S. 193. GRAMLICH/LAREN (1984), S. 89 stellen noch die Forderung nach der Zentralisierung der Verteilungskompetenzen für die USA auf. Dagegen zieht GRAMLICH 1989 den Schluß: *"Decentralisation is important. State governments have played an important role in the development of growing synthesis about a proper welfare system, and the country is simply too large to have the same program in all states."* GRAMLICH (1989), S. 195.

⁴⁹ CRAIG/KOHLHASE (1985), S. 7.

⁵⁰ Diese Zahl berücksichtigt nicht das Gebiet der ehemaligen DDR. Zur Zeit wird noch die ehemalige DDR als eine Region behandelt, sollte die Regionenabgrenzung aber analog zum Westgebiet der Bundesrepublik vorgenommen werden, müßten die neuen fünf Bundesländer als EG-Regionen anerkannt werden; es wären dann also 69 EG-Regionen zu zählen. Vgl. dazu die Systematik der Gebietskörperschaften für die Statistik (NUTS), EUROSTAT (1990b).

Bundesrepublik Deutschland durchaus Strukturen, die eine eigenständige Verteilungspolitik erlauben.⁵¹ Auch ist angesichts der Regionalisierungsprozesse vor allem in Südeuropa bereits innerhalb der bestehenden Nationalstaaten eine Kompetenzerweiterung der untergeordneten Regionalebene zu erwarten.

Ein Föderalismusmodell, das die Grundlage für eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse des Förderierungsprozesses der EG im Hinblick auf die optimale Zuordnung der politischen Kompetenzen bilden soll, muß aufgrund der vorangehenden Überlegungen tatsächlich sowohl allokatons- als auch distributionspolitische Aufgaben auf zumindest der ersten dezentralen Ebene zulassen. Dafür sprechen nicht nur die skizzierten theoretischen Aspekte, sondern vor allem auch der Anspruch, charakteristische Momente der realen Prozesse in der modelltheoretischen Formulierung erfassen zu wollen. Daher wird das als wesentlich herausgestellte Kennzeichen föderativer Staaten, nämlich der subsidiäre Aufbau der staatlichen Organisation, der sich gerade auch auf verteilungspolitische Belange bezieht, in das erweiterte ökonomische Föderalismusmodell integriert.

Der zweite Punkt, an dem die Modelle einer Überprüfung an der Realität standhalten müssen, betrifft das Ausmaß der Mobilität des Faktors Arbeit. Hier soll allerdings nicht empirisch geklärt werden, ob Faktormobilität eine notwendige Voraussetzung für Effizienzgewinne ist.⁵² Auch kann nicht in Frage gestellt werden, daß in einem integrierten Markt nicht nur die Freizügigkeit von Kapital und Dienstleistungen, sondern auch die von Arbeitnehmern gewährleistet sein muß.⁵³ Es soll lediglich geprüft werden, wie mobil die EG-Bürger tatsächlich sind.

In den sechziger und siebziger Jahren wanderte eine große Anzahl von Arbeitskräften aus Südeuropa in die nördlichen EG-Mitgliedstaaten ein; aus dieser Wanderungsbewegung erklärt sich der noch heute relativ hohe Bestand an ausländischen Arbeitskräften in diesen EG-Staaten. Diese Wanderungsbewegung war vor allem auch nachfragebedingt, das heißt sie basierte auf der konjunkturell ausgelösten

⁵¹ So fordert der Sachverständigenrat für die Bundesrepublik sowohl eine stärkere Einnahmen - wie auch Ausgabenautonomie der Bundesländer. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990), S. 210-216.

⁵² Es stehen in dieser Frage die Aussage der ökonomischen Integrationstheorie, die Faktormobilität als Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne sieht, und die Aussage der Außenhandelstheorie, die liberalisierten Handel und die damit verbundenen Güterströme als vollständige Substitute für Faktormobilität betrachtet, gegeneinander. Die Entwicklung der Faktormobilität und der Güterströme in der EG in den Jahren 1958-1980 stützt die Argumente der Außenhandelstheorie. Vgl. STRAUBHAAR (1988) und die dort diskutierte Literatur.

⁵³ Vgl. zu dieser Forderung EG-KOMM. (1985). Die Freizügigkeit von Arbeitnehmern wird gewährleistet durch die EG-Verordnung 1612/68.

Arbeitskräftenachfrage in den stark industrialisierten Länder Nord- und Mitteleuropas.⁵⁴ Bei diesen Zuwanderern handelte es sich vorwiegend um gering qualifizierte Arbeitskräfte. Dabei stellten jedoch Emigranten aus EG-Mitgliedsländern einen relativ abnehmenden Teil der Zuwanderer. Die Erfahrungen in der EG bis 1980 können also dahin gehend zusammengefaßt werden, daß zwar die EG-Staaten zum Teil Einwanderungsländer waren, die Immigranten aber vorwiegend aus Nicht-EG-Ländern stammten. Die Bemühungen der EG bezüglich der Schaffung eines einheitlichen Arbeitsmarktes führten zu keiner signifikanten Erhöhung der Arbeitsmobilität in der EG. *"It was typical of European workers that they preferred to stay unemployed where they were, searching for a job only in their immediate neighbourhood."*⁵⁵

Mit Beginn der achtziger Jahre kam die Zuwanderung zum Stillstand; zwischen 1980 und 1985 hat sich der Anteil von EG-Ausländern in der Arbeitnehmerschaft der Mitgliedsländer kaum verändert.⁵⁶ Bis heute gibt es keinen Hinweis darauf, daß sich diese Entwicklung durch die Süderweiterung der EG verändert hat.⁵⁷ Es ist allerdings festzustellen, daß die interregionale Mobilität von Arbeitskräften, vor allem in Italien und Portugal, nach wie vor sehr hoch ist.⁵⁸ Ausnahmen von diesem Trend sind lediglich Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland, wo selbst innerhalb des Landes nur geringe Wanderungsbewegungen festzustellen waren, obwohl hier beispielsweise Sprachbarrieren keine Rolle spielen.⁵⁹ Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sind überwiegend hochqualifizierte Arbeitskräfte regional mobil. Dies ist eine Tendenz, die sich auch auf europäischer Ebene wiederfindet. Wanderten vormals überwiegend weniger qualifizierte Arbeitnehmer von Süd- nach Nordeuropa, sind heute vorwiegend hochqualifizierte Arbeitskräfte grenzüberschreitend mobil. Diese Wanderungen sind jedoch quantitativ kaum bedeutend und sind sicher auch auf innerbetriebliche Notwendigkeiten zurückzuführen.

Zur Zeit ist also die Mobilität des Faktors Arbeit als gering zu bezeichnen, auch wenn die EG-Politik seit Jahren die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsmarktes propagiert. Wie sich die Realität entwickeln wird, ist offen. Noch bleibt die Aussage unwiderlegt, *"daß die Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten niedrig ist, weil das*

⁵⁴ Vgl. FEITHEN (1985).

⁵⁵ STRAUBHAAR (1988), S. 55.

⁵⁶ Vgl. EG-KOMM. (1988b).

⁵⁷ Vgl. WERNER (1990), S. 6; ebenso EG-KOMM. (1991b), S. 29.

⁵⁸ Vgl. hier und folgend EG-KOMM.(1989i), S. 149-157.

⁵⁹ In dem Material EG-KOMM. (1989i) wurde noch nicht die Wanderungsbewegung von Ost- nach Westdeutschland berücksichtigt. Hier waren aber Sonderfaktoren ursächlich, die sicher nicht EG-typisch sind.

*die Präferenzen europäischer Bürger im Gegensatz zu amerikanischen Bürgern widerspiegelt.*⁶⁰ Damit ist die Annahme einer mobilen Bevölkerung nicht als notwendige Annahme für ein ökonomisches Föderalismusmodell zu bezeichnen, das einen Beitrag zur Diskussion des Föderalisierungsprozesses in der EG leisten will.⁶¹

4.2 Grundelemente einer alternativen Formulierung ökonomischer Föderalismustheorie

Folgt man der inhaltlichen Bestimmung von Föderalismus als einer in allen Funktionen subsidiär aufgebauten Staatsform, wie dies aus der nicht-ökonomischen Föderalismustheorie abgeleitet wurde, dann muß innerhalb eines ökonomischen Föderalismusmodells die Existenz untergeordneter Einheiten durch die Erfüllung aller politischen Funktionen gerechtfertigt werden. Daher soll im folgenden auf der Basis bestehender wohlfahrtstheoretischer Analyseansätze ein ökonomisches Föderalismusmodell formuliert werden, das normativ die Existenz einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion in jeder Einheit eines föderativen Systems festlegt.

Mit dieser Vorgehensweise verschiebt sich die Fragestellung der Untersuchung. Nicht mehr das Problem der Zuordnung der Verteilungsfunktion steht im Mittelpunkt der Diskussion, sondern die Frage, welche Konsequenzen auf die binnenföderalen Prozesse von bestimmten institutionellen oder politischen Restriktionen ausgehen und welche Aussagen über die Abgrenzung und die Kompetenzverteilung bezüglich konkreter distributionspolitischer Politikinstrumente zwischen den föderalen Ebenen getroffen werden können.

4.2.1 Die first-best-Modellierung

Das Modell einer first-best-Welt ist eine sehr weitgehende Abstraktion von realen ökonomischen Prozessen. Vorausgesetzt werden die Erfüllung der Annahmen eines vollkommenen Wettbewerbssystems sowie ein unbeschränktes Politikinstrumentarium des Staates. Anhand dieses stark vereinfachten Modellaufbaus lassen sich jedoch wesentliche Strukturelemente der Argumentation herausstellen. Allerdings soll an dieser Stelle nochmals betont werden, daß die folgenden Ausführungen lediglich die distributionspolitische Aufgabenstellung der verschiedenen föderalen Ebenen be-

⁶⁰ EG-KOMM. (1989i), S. 53.

⁶¹ Vgl. zu der Annahme der Immobilität des Faktors Arbeit in der EG auch SIEBERT/KOOP (1990).

trachtet. Die Existenz eines föderativen Staatsaufbaus wird dabei in der Weise vorausgesetzt, daß alle allokativen Probleme, die diese Staatsform ökonomisch begründen, optimal gelöst sind.

4.2.1.1 Grundelemente der first-best-Modellierung

Die Analyse von Föderalismusfragen setzt die Existenz eines staatlichen Sektors voraus.⁶² Wird unterstellt, daß die staatliche Aktivität nicht nur auf die Gewährleistung von Allokationseffizienz, sondern auch auf die Implementierung einer gewünschten Verteilungssituation gerichtet ist, kann dies analytisch durch die Formulierung einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion (SWF) geschehen:

$$W = W(U^1, U^2, \dots, U^n) = W(U^i) \quad (1)$$

wobei U^1, U^2, \dots, U^n die (direkten) Nutzenfunktionen der Individuen $i = 1, 2, \dots, n$ darstellen. Es gilt:

$$\frac{\partial W}{\partial U^i} > 0$$

Diese Form der Sozialen Wohlfahrtsfunktion wird als Soziale Wohlfahrtsfunktion vom individualistischen Typ oder auch als Bergson-Samuelson Wohlfahrtsfunktion bezeichnet. Sie enthält eine ordinale Rangbildung über die Wohlfahrtspositionen der Individuen, die durch gesellschaftliche Präferenzen bestimmt ist.⁶³ Über die Entwicklung des normativen Gehalts dieser Sozialen Wohlfahrtsfunktion wird weiter keine Aussage getroffen. Ebenso wird in dieser allgemeinen Formulierung noch nicht festgelegt, welche distributiven Normen der Staat in seiner Aktivität verfolgt. Als Argumente in der Sozialen Wohlfahrtsfunktion erscheinen die individuellen (direkten) Nutzenfunktionen, in die die Summe aller konsumierten Güter und angebotenen Faktoren eingeht.

⁶² Vgl. dazu vorliegende Arbeit 3.1.

⁶³ Vgl. BERGSON (1938), SAMUELSON (1956). Inwieweit diese Form der Sozialen Wohlfahrtsfunktion ohne Rückgriffe auf kardinale Nutzenmaßstäbe formuliert werden kann, ist umstritten; vgl. dazu NG/KEMP (1976) und die Erwiderung von SAMUELSON (1977).

$$U^i = U^i(x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{mi}) \quad (2)$$

x_{hi} : Die Gütermenge von h , die von i konsumiert oder als Faktorleistung h angeboten wird, wobei $h = 1, 2, \dots, m$.⁶⁴ Es gilt:

$$\frac{\partial U^i}{\partial x_{hi}} > 0, \quad \frac{\partial^2 U^i}{\partial x_{hi}^2} < 0$$

für alle Konsumgüter des Individuums i ,

$$\frac{\partial U^i}{\partial x_{hi}} < 0, \quad \frac{\partial^2 U^i}{\partial x_{hi}^2} > 0$$

für alle Faktoren des Individuums i .

Ziel des Staates ist die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, wie sie durch die Soziale Wohlfahrtsfunktion formuliert wird. Als Restriktion des Maximierungsprozesses ist zu gewährleisten, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion effizient gestaltet wird, das heißt die Gesellschaft auf dem Rand der Produktionsmöglichkeitenkurve produziert. Dies bedeutet, daß die Transformationsfunktion die folgende Bedingung erfüllen muß:

$$F(X_1, X_2, \dots, X_m) = 0 \quad (3)$$

$$\text{wobei } \sum_{i=1}^n x_{1i} = X_1$$

$$\frac{\partial F}{\partial x_{1i}} = \frac{\partial F}{\partial X_1} \quad \text{für alle } i = 1, 2, \dots, n.$$

⁶⁴ Es wird hier darauf verzichtet, Konsumgüter und Faktoren, die sich innerhalb der Nutzenfunktionen der Individuen durch ihr Vorzeichen unterscheiden, weitergehend in der Notation zu unterscheiden, da dies hier das Modell unnötig aufblähen würde. Es ist weiterhin durchaus möglich, daß einige Güter oder Faktoren innerhalb der individuellen Nutzenfunktionen den Wert null annehmen.

Das Maximierungsproblem des Staates kann in einem Lagrange-Ansatz formuliert werden:

$$\max L = W [U^1 (X^1), U^2 (X^2), \dots, U^n (X^n)] + \lambda [F (X_1, X_2, \dots, X_m)] \quad (4)$$

X^i : Gesamtausstattung des Individuums i mit Gütern und Faktoren.

Hieraus leiten sich die wohlbekannten Pareto-Bedingungen ab, die eine effiziente Güter- und Faktorallokation kennzeichnen:

$$\frac{\partial L}{\partial x_{hi}} = \frac{\partial W}{\partial U^i} \frac{\partial U^i}{\partial x_{hi}} + \lambda \frac{\partial F}{\partial X_h} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial L}{\partial x_{ki}} = \frac{\partial W}{\partial U^i} \frac{\partial U^i}{\partial x_{ki}} + \lambda \frac{\partial F}{\partial X_k} = 0 \quad (6)$$

$$\frac{\partial U^i / \partial x_{hi}}{\partial U^i / \partial x_{ki}} = \frac{\partial F / \partial X_h}{\partial F / \partial X_k} \quad (7)$$

Die abgeleitete Pareto-Optimalitätsbedingung besagt zunächst, daß die Grenzrate der Substitution zwischen zwei Gütern im Konsumbereich der technischen Grenzrate der Substitution in der Produktion oder Grenzrate der Transformation entsprechen muß.⁶⁵ Da die Grenzrate der Transformation durch die zugrundeliegende Produktionsfunktion festgelegt ist, die Grenzrate der Substitution aber noch individuell spezifiziert ist, wird mit (7) simultan bestimmt, daß die Grenzrate der Substitution zwischen zwei bestimmten Gütern für alle Individuen im Optimum identisch ist. Da in der vorgestellten Formulierung in der Notation nicht zwischen Gütern und Faktoren unterschieden wird, beinhaltet dieser Ausdruck gleichzeitig die Bedingung, daß die Grenzrate der Substitution zwischen zwei Faktoren für alle Individuen gleich ist und der Grenzrate der Transformation in der Produktion entspricht. Analog gilt dies für das Verhältnis von je einem Gut und einem Faktor; in diesem Fall kann die Grenzrate der Transformation auch als Grenzprodukt des Faktors k in der Produktion des Gutes h interpretiert werden, die der Grenzrate der Substitution zwischen dem nachgefragten Gut h und dem angebotenen Faktor k für alle Individuen gleichzusetzen ist. Lediglich die Bedingungen für die Bestimmung des effizienten Faktoreinsatzes in der Produktion sind aus (7) nicht explizit abzuleiten; ihre Erfüllung ist jedoch in der impliziten Formulierung der Transformationsfunktion unterstellt.

⁶⁵ Vgl. SOHMEN (1976), S. 68-99.

Innerhalb einer Ökonomie werden nun eine Vielzahl von effizienten Güter- und Faktorallokationen existieren, die die Pareto-Kriterien erfüllen; jede von ihnen geht auf eine unterschiedliche Ausgangsverteilung von Gütern und Faktoren zurück. Zur Bestimmung, welche der effizienten Allokationen zu realisieren sei, muß der Staat eine normativ begründete Entscheidung treffen. Diese spiegelt sich in der konkreten Gestalt der Sozialen Wohlfahrtsfunktion wider. Diejenige Güter- und Faktorallokation sollte implementiert werden, die die (technischen) Pareto-Optimalitätsbedingungen⁶⁶ erfüllt und dabei die maximale gesellschaftliche Wohlfahrt realisiert. Diese Allokation entspricht graphisch dem Tangentialpunkt der Nutzenmöglichkeitsgrenze einer Ökonomie und der höchsten gesellschaftlichen Indifferenzkurve, die der zugrundeliegenden Sozialen Wohlfahrtsfunktion entspricht.⁶⁷ Dieser Punkt ist durch die Erfüllung von zwei weiteren Bedingungen, die aus dem Maximierungsproblem des Staates (4) abgeleitet werden und die distributiven Präferenzen der Gesellschaft beinhalten, eindeutig festgelegt:

$$\frac{\partial L}{\partial x_{hi}} = \frac{\partial W}{\partial U^j} \frac{\partial U^j}{\partial x_{hi}} + \lambda \frac{\partial F}{\partial X_h} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial L}{\partial x_{hj}} = \frac{\partial W}{\partial U^j} \frac{\partial U^j}{\partial x_{hj}} + \lambda \frac{\partial F}{\partial X_h} = 0 \quad (8)$$

$$\frac{\partial W}{\partial U^j} \frac{\partial U^j}{\partial x_{hi}} = \frac{\partial W}{\partial U^j} \frac{\partial U^j}{\partial x_{hj}} = -\lambda \frac{\partial F}{\partial X_h} \quad (9)$$

Diese Bedingung, die als interpersonelle Gleichheitsbedingung bezeichnet wird, besagt, daß im Optimum die marginale Konsumeinheit eines Gutes bei allen Konsumenten zu der gleichen Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führen muß; diese setzt sich aus dem Nutzengewinn des Individuums durch die letzte Konsumeinheit und der Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt durch den Nutzengewinn dieses Individuums zusammen. Die interpersonelle Gleichheitsbedingung (9) muß ebenfalls analog für die Allozierung der Faktoren gelten.

Wenn die Pareto-Kriterien für die Bereitstellung der Güter und Faktoren erfüllt sind, impliziert die Gewährleistung der interpersonellen Gleichheitsbedingung für ein Gut oder einen Faktor, daß diese für alle Güter und Faktoren simultan implementiert

⁶⁶ Diese Bedingungen werden auch als technische Pareto-Bedingungen bezeichnet, weil sie unabhängig von der Gestalt der Sozialen Wohlfahrtsfunktion sind.

⁶⁷ Vgl. SOHMEN (1976), S. 336-376.

werden.⁶⁸ Jedoch ist dieses Ergebnis nur zufällig über ein reines Marktsystem zu erreichen, da die interpersonellen Gleichheitsbedingungen von dem normativen Gehalt der Sozialen Wohlfahrtsfunktion abhängen. Zur Implementierung der interpersonellen Gleichheitsbedingungen bei Aufrechterhaltung der Pareto-Optimalitätsbedingungen kann der Staat nur lump-sum-Maßnahmen einsetzen, also solche, die die ökonomischen Entscheidungen der Marktteilnehmer nicht beeinflussen. Wie das Modell bis hierher formuliert ist, kann eine solche lump-sum-Maßnahme in einer direkten Umverteilung der individuellen Ausstattungen an physischen Einheiten von Gütern und Faktoren bestehen. Ausgehend von dieser veränderten Verteilungssituation kann über den Marktprozeß der Punkt auf der Nutzenmöglichkeitsgrenze realisiert wird, der dem höchsten gesellschaftlichen Nutzenniveau entspricht. Vorstellbar ist beispielsweise, daß die Individuen eine fixe Erstausrüstung an einem bestimmten Gut oder Faktor besitzen und daß der Staat diese so umverteilt, daß die interpersonelle Gleichheitsbedingung für dieses Gut erfüllt wird. Da über den Marktprozeß die Grenzrate der Substitution zwischen zwei Gütern für alle Individuen in Höhe der Grenzrate der Transformation dieser Güter angeglichen wird⁶⁹, folgt aus der Erfüllung der interpersonellen Gleichheitsbedingung für ein Gut die Realisierung der interpersonellen Gleichheitsbedingungen für alle übrigen Güter und Faktoren.

Die Annahme der direkten Verfügbarkeit über Güter und Faktoren als Politikinstrument des Staates ist lediglich für vollständig zentralisierte Planwirtschaften denkbar und daher als Grundlage für Wirtschaftsanalysen dezentralisierter Marktsysteme nur beschränkt nützlich. In marktwirtschaftlichen Ökonomien werden alle wesentlichen Informationen über Preissignale weitergegeben, so daß es angemessen ist, auch das Problem des Staates, eine wohlfahrtsmaximierende Güter- und Faktorallokation zu implementieren, in Abhängigkeit von Preisen zu formalisieren. Dazu werden in der Sozialen Wohlfahrtsfunktion nicht mehr die direkten individuellen Nutzenfunktionen als Argumente verwendet, sondern die entsprechenden indirekten Nutzenfunktionen, die in Abhängigkeit von Preisen und Einkommen formuliert sind.⁷⁰ Entsprechend wird die Restriktion im Produktionssektor der Ökonomie verändert. Da aufgrund der Markträumungsbedingungen die (aggregierte) Produktion der (aggregierten) Nachfrage entsprechen muß, kann die Transformationsfunktion des Produktionssektors als

⁶⁸ Zum formalen Nachweis dieser Eigenschaft vgl. TRESCH (1981), S. 8f..

⁶⁹ Vgl. die Bedingung (7).

⁷⁰ Zur Ableitung der indirekten Nutzenfunktion aus der direkten Nutzenfunktion vgl. VARIAN (1984), S. 95-98.

Funktion der nachgefragten Gütermengen, die wiederum von Preisen und Einkommen der Individuen abhängen, verstanden werden.⁷¹ Das Maximierungsproblem des Staates lautet dann:⁷²

$$\begin{aligned} \max L = & W [V^1(q, E^1), V^2(q, E^2), \dots, V^n(q, E^n)] \\ & + \lambda [F(X_1(q, E), X_2(q, E), \dots, X_m(q, E))] \end{aligned} \quad (4)$$

wobei $q = q_1, q_2, \dots, q_m$ der Konsumentenpreisvektor für alle Güter und Faktoren $h = 1, 2, \dots, m$ ist.

V^1, V^2, \dots, V^n : Indirekte Nutzenfunktionen der Individuen $i = 1, 2, \dots, n$.

E^1, E^2, \dots, E^n : Renteneinkommen⁷³ der Individuen $i = 1, 2, \dots, n$ und

$$E = \sum_{i=1}^n E^i$$

Solange der Staat die Möglichkeit besitzt, lump-sum-Maßnahmen zu ergreifen, ist die Gewährleistung der interpersonellen Gleichheitsbedingungen durch Umverteilung der Einkommen, so daß ein Ausgleich der sozialen Grenzbewertung der Einkommen stattfindet, gesichert. Es gilt dann:

$$\frac{\partial W}{\partial V^1} \frac{\partial V^1}{\partial E^1} = \frac{\partial W}{\partial V^2} \frac{\partial V^2}{\partial E^2} = \dots = \frac{\partial W}{\partial V^n} \frac{\partial V^n}{\partial E^n} \quad (9')$$

Der analytische Vorteil der first-best-Analyse liegt vor allem darin, daß die Optimalitätsbedingungen für ein Wohlfahrtsmaximum in zwei getrennte Gruppen zerfallen. Zunächst müssen die technischen Pareto-Kriterien erfüllt werden, die völlig unabhängig von der Gestalt der Sozialen Wohlfahrtsfunktion sind. In einem zweiten

⁷¹ Es wird also unterstellt, daß der Produktionssektor der Ökonomie aus einer einzigen gewinnmaximierenden Firma, die jedoch Marktpreise als gegeben akzeptieren muß, besteht.

⁷² In dieser Form ist die Modellformulierung auch konsistent zu der second-best-Modellformulierung unter 4.2.2.1. Sind lump-sum-Maßnahmen ausgeschlossen, kann das Problem des Staates darin gesehen werden, daß der Konsumentenpreisvektor q festgelegt werden muß, damit (4') den maximalen Wert annimmt. Zum einen kann dafür angenommen werden, daß die gesamte Produktion unter staatlicher Kontrolle steht oder man unterstellt, daß bei konstanten Produzentenpreisen durch eine Verbrauchsbesteuerung die Konsumentenpreise staatlich kontrolliert werden; vgl. DIAMOND/MIRRLIES (1971). Da eine allgemeine Verbrauchsbesteuerung bei fixem Arbeitsangebot einer Arbeitseinkommensteuer entspricht, wird so direkt zu 4.2.2.1 übergeleitet.

⁷³ Unter Renteneinkommen wird hier Nicht-Arbeitseinkommen verstanden, dessen Zufluß nicht durch Entscheidungen der jeweiligen Individuen i beeinflusst werden kann.

Schritt können dann die interpersonellen Gleichheitsbedingungen durch geeignete lump-sum-Maßnahmen gewährleistet werden. Diese Trennung entspricht auch der konzeptionellen Trennung des Staatssektors in Allokations-, (Stabilisierungs-) und Distributionsbranche und vermeidet die Schwierigkeit, interdependente Lösungen zu modellieren. In einer Mehr-Personen-Ökonomie ist die Ableitung von Effizienzbedingungen, die unabhängig von allen Wohlfahrtstermen des Maximierungsproblems sind, jedoch nur unter restriktiven Bedingungen zulässig. Es muß dabei unterstellt werden, daß die Verteilungssituation keinen Einfluß, weder quantitativ noch strukturell, auf die aggregierte Nachfrage ausübt. Dies kann zum einen durch die Annahme gewährleistet werden, daß alle Individuen identische und homothetische Präferenzen besitzen, das heißt die Einkommenselastizität der Nachfrage ist für alle Individuen konstant und gleich eins. Jedes Individuum verwendet immer den gleichen Anteil seines Einkommens für den Konsum eines bestimmten Gutes; wird Einkommen umverteilt, entspricht der Rückgang der Nachfrage der Verteilungsverlierer genau dem Mehrkonsum der Verteilungsgewinner.⁷⁴ Eine andere Möglichkeit, die dieses Ergebnis garantiert, ist die Unterstellung, daß das Einkommen immer so umverteilt wird, daß die interpersonellen Gleichheitsbedingungen erfüllt sind, der Wohlfahrtseffekt der marginalen Einkommenseinheit also bei allen Individuen gleich ist. Dies ist auch der theoretische Hintergrund der Modellierung des traditionellen Föderalismusmodells, wie es von OATES formuliert wurde.

4.2.1.2 Die first-best-Modellierung eines hierarchischen Föderalismusmodells

Zur Gewährleistung der Identität und Funktion lokaler Einheiten ist im vorhergehenden Abschnitt die Notwendigkeit herausgestellt worden, daß auf jeder föderalen Ebene die Existenz distributiver Präferenzen akzeptiert wird und die Möglichkeit geschaffen wird, eine diesen entsprechende Politik zu gestalten. Dies kann innerhalb einer first-best-Modellierung durch ein hierarchisches Föderalismusmodell erfaßt werden, in dem jede Ebene gemäß einer eigenen Sozialen Wohlfahrtsfunktion handelt. Der Grundgedanke dieses Modells geht auf eine Überlegung TRESCHS⁷⁵ zurück; die konkrete Formulierung des Modells wurde jedoch entsprechend der hier verfolgten Argumentation abgewandelt.

Die Individuen maximieren ihren Nutzen über ein nicht näher spezifiziertes Bündel von Konsumgütern und Faktorleistungen. Die individuellen Nutzenniveaus ergeben

⁷⁴ Vgl. TRESCH (1981), S. 81-85.

⁷⁵ Vgl. TRESCH (1981), S. 596-598.

sich aus den zugehörigen indirekten Nutzenfunktionen.⁷⁶ Die Ökonomie ist als dreistufiges föderatives System angelegt, das aus einer lokalen, einer regionalen und einer Zentralebene besteht.⁷⁷ Sowohl Lokal- als auch Regionalebenen bestehen aus endlich vielen, gleichgeordneten Einheiten, die geographisch fixiert sind. Die Individuen sind direkt nur Mitglied einer Einheit der niedrigsten föderalen Ebene (Lokaleinheit).⁷⁸ Jede föderale Einheit verfolgt das Ziel, eine Soziale Wohlfahrtsfunktion, in die als Argumente die Sozialen Wohlfahrtsfunktionen der direkt untergeordneten Ebenen eingehen, zu maximieren. Nur in die Soziale Wohlfahrtsfunktion der Lokaleinheit gehen die Nutzenfunktionen der Individuen unmittelbar ein. Wenn die föderalen Einheiten oder allgemein Gebietskörperschaften als $G \in \{L, R^r, Z\}$ bezeichnet werden, wobei dann L^l für eine Einheit l der Lokalebene und $l = 1, 2, \dots, L$, R^r für eine Einheit r der Regionalebene und $r = 1, 2, \dots, R$ sowie Z für die Zentralebene stehen, dann kann das Maximierungsproblem des Staates in folgender Weise, getrennt nach föderalen Ebenen, dargestellt werden:

Lokalebene:

$$\begin{aligned} \max W^L &= \Gamma^l (V^{l1} (q^l, E^{l1}), V^{l2} (\dots), \dots, V^{ln} (\dots)) \\ &= \Gamma^l (V^{li} (q^l, E^{li})) \end{aligned} \quad (10)$$

$$\begin{aligned} \text{s.t.} \quad F (X_{l1} (q^l, E^l), X_{l2} (\dots), \dots, X_{lm} (\dots)) &= \\ F (X_{lh} (q^l, E^l)) &= 0 \end{aligned} \quad (3')$$

Γ^l : SWF der Lokaleinheit l , $l = 1, 2, \dots, L$

V^{li} : Indirekte Nutzenfunktion des Individuums i in der Lokaleinheit l .

X_{lh} : Gesamtmenge des Gutes/Faktors h in der Lokaleinheit l .

⁷⁶ TRESCH arbeitet mit einer SWF, in die die direkten Nutzenfunktionen der Individuen als Argumente eingehen, und skizziert das Modell für ein zweistufiges System. Hier wird jedoch mit indirekten Nutzenfunktionen gearbeitet, da darin direkt die durch die staatlichen Politikparameter beeinflussten Größen - Arbeitseinkommen und Transfereinkommen - eingehen.

⁷⁷ Diese Festlegung ist beliebig und könnte auch Systeme mit einer anderen Zahl hierarchischer Stufen umfassen. Innerhalb des EG-Kontextes ist es möglich, die föderalen Ebenen als Regionen und Nationalstaaten und die Zentralebene in Brüssel zu interpretieren.

⁷⁸ Damit wird der Gedanke der funktionalen Gliederung innerhalb eines föderativen Systems nicht weiter verfolgt.

Regionalebene:

$$\begin{aligned} \max W^R &= \theta^r (\Gamma^{r1} (V^{r1i} (...)), \Gamma^{r2} (...), \dots, \Gamma^{rL} (...)) \\ &= \theta^r (\Gamma^{rl} (...)) \end{aligned} \quad (11)$$

$$\text{s.t.} \quad F (X_{r1} (...), X_{r2} (...), \dots, X_{rL} (...)) = 0 \quad (3')$$

θ^r : SWF der Regionalebene r , $r = 1, 2, \dots R$.

Γ^{rl} : SWF der Lokaleinheit l in der Regionaleinheit r .

$$X_{rl} = \sum_{h=1}^n X_{lh}, \quad l \in r,$$

Gesamtmenge aller Güter/Faktoren in der Lokaleinheit l der Regionaleinheit r .

Zentrale:

$$\begin{aligned} \max W^Z &= \Omega (\theta^1 (\Gamma^{11} (...)), \theta^2 (...), \dots, \theta^R (...)) \\ &= \Omega (\theta^r (...)) \end{aligned} \quad (12)$$

$$\text{s.t.} \quad F (X_{Z1}, X_{Z2}, \dots, X_{ZR}) = 0 \quad (3')$$

Ω : SWF der Zentralebene

X_{Zr} : Gesamtmenge aller Güter/Faktoren in der Regionaleinheit r .

Da hier das Augenmerk der Analyse auf die Zuordnung und Ausübung der Verteilungsfunktion gerichtet ist, wird die in der first-best-Analyse mögliche konzeptionelle Trennung von Allokations- und Distributionspolitik in der Art verwendet, daß sämtliche technischen Pareto-Optimalitätsbedingungen als erfüllt unterstellt werden. Dies impliziert, daß öffentliche Güter⁷⁹ von den Gebietskörperschaften einer föderalen Ebene jeweils innerhalb perfekter Korrespondenzen bereitgestellt werden, beziehungsweise auftretende spillover-Effekte entweder durch Verhandlungen zwischen gleichgeordneten Einheiten oder durch Maßnahmen der übergeordneten Ebene internalisiert werden. Es wird lediglich betrachtet, welche distributiven Maßnahmen auf den verschiedenen föderalen Ebene ergriffen werden müssen.

⁷⁹ Öffentliche Güter können in den individuellen Nutzenfunktionen leicht erfaßt werden, indem unterstellt wird, daß ein Gut x_G in gleicher Höhe in die Nutzenfunktionen aller Individuen in einer bestimmten Gebietskörperschaft eingeht.

Eine Einheit l der Lokalebene muß folgende interpersonellen Gleichheitsbedingungen erfüllen.⁸⁰

$$\frac{\partial \Gamma}{\partial V^1} \frac{\partial V^1}{\partial E^1} = \frac{\partial \Gamma}{\partial V^2} \frac{\partial V^2}{\partial E^2} = \dots = \frac{\partial \Gamma}{\partial V^n} \frac{\partial V^n}{\partial E^n} \quad (13)$$

$$\frac{\partial V^i}{\partial E^i} = \alpha^i \quad \text{soll als Grenznutzen des Einkommens für Individuum } i \text{ bezeichnet werden.}$$

Es muß hier gelten:

$$\frac{\partial \Gamma}{\partial V^i} \frac{\partial V^i}{\partial E^i} = \sigma \quad \text{für alle } i = 1, 2, \dots, n$$

σ : Soziale Grenzbewertung des Einkommens.

Die soziale Grenzbewertung des Einkommens muß also für jedes Individuum in der Lokaleinheit l identisch sein. Ist diese Bedingung erfüllt, kann leicht gezeigt werden, daß dann auch die interpersonelle Gleichheitsbedingungen zwischen allen übrigen Gütern erfüllt wird. Betrachtet sei eine Preisänderung des Gutes k ; es muß dann gelten:

$$\frac{\partial \Gamma}{\partial V^1} \frac{\partial V^1}{\partial q_k} = \frac{\partial \Gamma}{\partial V^2} \frac{\partial V^2}{\partial q_k} = \dots = \frac{\partial \Gamma}{\partial V^n} \frac{\partial V^n}{\partial q_k} \quad (14)$$

q_k : Konsumentenpreis des Gutes k .

Unter Verwendung der ROY'schen Identität kann dies geschrieben werden als⁸¹:

⁸⁰ Wenn aus dem Kontext der Ausführungen unmißverständlich hervorgeht, welches Maximierungsproblem betrachtet wird, wird auf die zusätzliche Indizierung zur Kennzeichnung der Gebietskörperschaft verzichtet.

⁸¹ Vgl. VARLAN (1984), S. 96.

$$\frac{\partial \Gamma}{\partial V^1} \left(-x_{k1} \frac{\partial V^1}{\partial E^1} \right) = \dots = \frac{\partial \Gamma}{\partial V^n} \left(-x_{kn} \frac{\partial V^n}{\partial E^n} \right) \quad (14')$$

$$= -\sigma x_{k1} = -\sigma x_{k2} = \dots = -\sigma x_{kn}$$

$$\text{wobei } x_{ki} = -\frac{\partial V / \partial q_k}{\partial V / \partial E^i}$$

Die Nachfrage nach Gut k wird aufgrund einer Preisänderung von allen Individuen in gleicher Höhe eingeschränkt, die Bewertung der Grenzeinheit des Konsumguts k (oder mit umgekehrten Vorzeichen eines Faktors k) ist für alle Individuen gleich. Dies ist die Voraussetzung für die mögliche Trennung von Effizienz- und Distributionsmaßnahmen. Würden die Nachfrager auf die Preisänderung eines Gutes aufgrund einer unterschiedlichen Grenzbewertung des Einkommens unterschiedlich reagieren, gingen von jedem allokatonspolitischen Eingriff distributive Änderungen aus.

Eine Einheit r der Regionalebene verfolgt in dem vorliegenden Modell das Ziel, die Gleichheitsbedingungen zwischen den Lokaleinheiten der Region herzustellen, um ein Wohlfahrtsmaximum entsprechend der zugrundeliegenden Sozialen Wohlfahrtsfunktion zu realisieren. Also:

$$\frac{\partial \theta}{\partial \Gamma^1} \frac{\partial \Gamma^1}{\partial V^{1i}} \frac{\partial V^{1i}}{\partial E^{1i}} = \dots = \frac{\partial \theta}{\partial \Gamma^L} \frac{\partial \Gamma^1}{\partial V^{Li}} \frac{\partial V^{Li}}{\partial E^{Li}} \quad (15)$$

Da die zweiten und dritten Terme der obenstehenden Ausdrücke durch die Aktivität der jeweilig untergeordneten Lokalebene für alle Individuen in dieser gleichgesetzt sind, muß nun die Regionalebene durch Distributionsmaßnahmen gewährleisten, daß die Gesamtgröße $\partial \theta / \partial \Gamma^1$ (...) für alle Lokaleinheiten ausgeglichen wird.

Analog zu der Vorgehensweise auf der Regionalebene muß dann die Zentrale Maßnahmen ergreifen, die gewährleisten, daß die Gleichheitsbedingungen zwischen den Regionen gemäß der Sozialen Wohlfahrtsfunktion der Zentrale erfüllt werden:

$$\frac{\partial \Omega}{\partial \theta^1} (\dots) = \frac{\partial \Omega}{\partial \theta^2} (\dots) = \dots = \frac{\partial \Omega}{\partial \theta^R} (\dots) \quad (16)$$

4.2.1.3 Interpretation des hierarchischen Föderalismusmodells in der first-best-Analyse

Die Grundstruktur des alternativ formulierten Föderalismusmodells enthüllt die Unterschiede zum traditionellen Föderalismusmodell, die bestehen, auch wenn beide Analysen auf den gleichen theoretischen Grundlagen beruhen und die gleichen Prämissen verwenden. Distributions- und Allokationsmaßnahmen werden als strikt trennbare Politikfelder des Staates gesehen, und das Instrumentarium des Staates ist in keiner Weise beschränkt; daneben gelten die Annahmen eines vollkommenen Wettbewerbssystems.

Während das traditionelle Föderalismusmodell jedoch den Vollzug der Distributionsfunktion nur auf der Zentralebene vorsieht, maximiert in der alternativen Formulierung jede Gebietskörperschaft eine Soziale Wohlfahrtsfunktion, wird also sowohl distributiv als auch allokativ tätig. Damit ist jede Einheit in der Struktur ein Spiegelbild des staatlichen Sektors; eine konsistente Modellierung des öffentlichen Sektors ist so von der niedrigsten bis zur höchsten föderalen Ebene erreicht. Informatorische Asymmetrien des Staates bezüglich allokativer und distributiver Präferenzen müssen hier nicht mehr unterstellt werden, um die Existenz lokaler Gebietskörperschaften zu rechtfertigen. Damit verbindet sich hier die strenge Individualorientierung der Wohlfahrtstheorie mit der politischen Bestimmung des Föderalismus als subsidiäres System.

Für die Aufgabenverteilung in föderativen Staaten bedeutet die vorliegende Modellierung, daß bereits der niedrigsten anerkannten föderalen Ebene die Möglichkeit zugestanden wird, lump-sum-Steuern zu erheben und lump-sum-Transfers zu geben. Dies impliziert, daß die vorgestellte Modellierung vor allem für solche föderativen Systeme das geeignete Erklärungsmodell darstellt, in denen die untergeordneten Einheiten eine geographische Größe und politische Struktur besitzen, die eigenständige Verteilungspolitik erlaubt. Für die übergeordneten Einheiten steht dann kein direkter Ansatzpunkt mehr zur Beeinflussung individueller Einkommenspositionen zur Verfügung. Für sie bleibt nur Raum, durch Erhebung und Zuweisung von Mitteln entsprechend ihrer Verteilungspräferenzen die Wohlfahrtspositionen der ihr untergeordneten Gebietskörperschaften zu beeinflussen. Eine wichtige Rolle in diesem alternativen Föderalismusmodell nehmen also Zuweisungen ein, die aber immer durch lump-sum-Steuern finanziert und auch in dieser Form vergeben werden müssen.⁸²

⁸² Vgl. TRESCH (1981), S. 605-614.

Innerhalb dieser weitgehend abstrakten Modellbildung stellt Mobilität der Individuen noch kein Problem dar. Bei vollkommener Information und unbeschränktem Politikinstrumentarium aller Einheiten kann auf Wanderungswillige eine solche Abgabe gelegt werden, die sowohl die Kosten der Abwanderungs- wie auch Zuwanderungseinheit internalisiert.

4.2.2 Die second-best-Modellierung

Unbestritten ist, daß in der Realität noch nicht einmal eine Annäherung an die Annahmen, auf denen first-best-Modelle beruhen, erreicht werden kann. Wird eine beliebige Annahme der first-best-Modellwelt gelockert, geht die Betrachtung auf die Ebene der second-best-Theorie über. Die dort gewonnenen Ergebnisse können erheblich von denen, die unter first-best-Annahmen abgeleitet wurden, abweichen. Führt an einer Stelle des Modells die Existenz einer Marktunvollkommenheit zu einer Abweichung von den Bedingungen einer pareto-effizienten Lösung, können weitere Abweichungen erforderlich sein, um ein second-best-Optimum zu erreichen.⁸³

Es kann ausgeschlossen werden, in der ökonomischen Modellbildung alle Annahmen realitätsnah zu formulieren, da die Ergebnisse einer solchen Analyse - falls diese überhaupt zu gewinnen sind - kaum noch interpretierbar wären. Vielmehr geht es darum, einzelne Prämissen zu ändern und die dadurch induzierten Reaktionen zu analysieren. Dabei sind für die Finanzwissenschaft insbesondere die Annahmen bezüglich der Struktur und des Gestaltungsspielraums des staatlichen Sektors von Interesse. Im Rahmen der hier vorgestellten Überlegungen ist es vor allem die Praktikabilität der bisher unterstellten lump-sum-Besteuerung, die kritisch zu untersuchen ist. Wenn die Annahme verworfen werden muß, daß der Staat sich dieses Instruments tatsächlich bedienen kann, ergeben sich erhebliche Konsequenzen für die Modellbildung. Das Hauptargument, mit dem der Ausschluß von lump-sum-Steuern innerhalb des staatlichen Politikinstrumentariums begründet wird, verweist auf unerwünschte distributive Wirkungen dieser Steuer. Hinter dieser Auffassung steht meist die implizite Gleichsetzung mit einer Kopfsteuer.⁸⁴ Tatsächlich muß jedoch eine lump-sum-Steuer nur an einem Merkmal anknüpfen, das nicht individuell verändert werden kann, also in den ökonomischen Handlungen der Individuen keine Substitutionseffekte auslöst. Ist dieses Merkmal eng mit der individuellen Leistungsfä-

⁸³ Vgl. dazu LIPSEY/LANCASTER (1956).

⁸⁴ Vgl. dazu ANDEL (1983), S. 405.

higkeit verknüpft, wäre gemäß der vorherrschenden steuerpolitischen Lehrmeinung gegen eine solche Steuer nichts einzuwenden.⁸⁵ Das größte Problem der lump-sum-Besteuerung ist damit nicht die Frage der Verteilungsgerechtigkeit, sondern ein Informationsproblem. Da der Staat keine Informationen über die individuelle Leistungsfähigkeit besitzt, muß er seine Besteuerung an Indikatoren anknüpfen, die die Leistungsfähigkeit möglichst genau widerspiegeln. Dazu wird in der Regel das Einkommen gewählt; damit muß aber mit Ausweichreaktionen der Individuen auf die Besteuerung gerechnet werden.

Der Übergang von einer lump-sum-Steuer zu einer Einkommensbesteuerung kennzeichnet auch die folgende second-best-Formulierung des hierarchischen Föderalismusmodells. Weitere Modifikationen der first-best-Analyse werden im einzelnen angezeigt.

4.2.2.1 Grundelemente einer second-best-Formulierung

Entsprechend der innerhalb eines first-best-Rahmens entwickelten Struktur eines hierarchisch aufgebauten, alternativen Föderalismusmodells wird im folgenden eine vereinfachte second-best-Formulierung des Problems skizziert. Kennzeichnend ist hierbei zunächst die Beschränkung des Politikinstrumentariums der Gebietskörperschaften, die auf Individuen orientierte lump-sum-Maßnahmen ausschließt; des weiteren gelten jedoch die Annahmen bezüglich eines vollkommenen Wettbewerbssystems. Der Analyserahmen entspricht mit Modifikationen einem von OAKLAND (1983)⁸⁶ verwendeten Modell. OAKLAND unterstellt das gleiche Verteilungsproblem in den dezentralen Einheiten wie in der folgenden Darstellung, formuliert jedoch für die Zentralebene eine Wohlfahrtsfunktion, in die als Argumente die der Zentrale zur Verfügung stehenden Politikparameter und der Anteil an ärmeren Individuen in den dezentralen Einheiten eingeht. Im Gegensatz zu der folgenden Modellformulierung ist so keine konsistente Modellierung des staatlichen Sektors möglich.

⁸⁵ Die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ist neben dem beschränkten Bereich, in dem eine Äquivalenzbesteuerung möglich ist, anerkannte steuerpolitische Norm. Vgl. dazu MUSGRAVE/MUSGRAVE (1984), S. 232-246. Für eine Diskussion um die Praktikabilität einer lump-sum-Steuer, die an Leistungsfähigkeitsmerkmale anknüpft, vgl. ATKINSON/STIGLITZ (1980), S. 356 ff..

⁸⁶ Vgl. OAKLAND (1983).

Das betrachtete föderative System beinhaltet zwei föderale Ebenen, wovon die eine sich aus R Regionaleinheiten zusammensetzt und die andere die Zentralebene darstellt.⁸⁷ Jede Regionaleinheit maximiert eine Soziale Wohlfahrtsfunktion in den Argumenten der individuellen (indirekten) Nutzenfunktionen, die Zentrale maximiert jedoch eine Soziale Wohlfahrtsfunktion, in die die Wohlfahrtsfunktionen der Regionaleinheiten eingehen. Als Politikinstrumente stehen direkte Steuern und Transfers gegenüber den Individuen zur Verfügung sowie Abführungen beziehungsweise Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften.

Hier sei wiederum angenommen, daß jedes Individuum ausschließlich Einwohner einer Regionaleinheit r sei; die Zentrale umfasse als politischer Zusammenschluß alle Regionaleinheiten. Die Individuen können in zwei Gruppen aufgeteilt werden. Bei ansonsten identischen, konventionell definierten Nutzenfunktionen⁸⁸ sollen sich die Individuen lediglich in ihrer Fähigkeit, Arbeitseinkommen zu erzielen, unterscheiden. Zunächst sei für beide Gruppen ein fixes Arbeitsangebot unterstellt, so daß man die Individuen nach ihrem Bruttoeinkommen Z^1 , Z^2 differenzieren kann⁸⁹, wobei gelten soll $Z^1 > Z^2$. Mit n_1 wird die Anzahl der Individuen des Fähigkeitsniveaus 1 bezeichnet, mit n_2 die Anzahl der Individuen des Fähigkeitsniveaus 2 in der Gesamtbevölkerung einer Regionaleinheit. Es gilt $n_{1r} + n_{2r} = n_r$ für jede Regionaleinheit r und $\sum n_r = n_z$ für die Gesamtbevölkerung. Da zunächst Mobilität der Bevölkerung ausgeschlossen sein soll, gilt n_r als konstant. In dieser Modellformulierung ist es sowohl möglich, die Einkommen, die den jeweiligen Gruppen der Bevölkerung zukommen, wie auch die individuellen Einkommen zu bestimmen.

Jede Regionaleinheit besteuert ihre Einwohner mit dem proportionalen Steuersatz t_r und gibt an diese ungebundene Transfers T_r . Der individuelle Nutzen eines Individuums der Regionaleinheit r kann folgendermaßen formalisiert werden:⁹⁰

⁸⁷ Wie aus den Ausführungen unter 4.2.1.2 deutlich wird, ist es ohne inhaltliche Modelländerungen möglich, ein zweistufiges auf ein drei- oder mehrstufiges Föderalismusmodell auszudehnen. Allerdings wird der formale Apparat schnell unübersichtlich, und ein zweistufiger Modellaufbau ist auch der ökonomischen Interpretation eher zugänglich.

⁸⁸ Jedes Individuum besitzt eine zweimal stetig differenzierbare, konvexe Nutzenfunktion mit den Argumenten Einkommen und Freizeit. Vgl. FRERICHS (1976), S. 71 ff.

⁸⁹ Innerhalb eines vollkommenen Marktsystems werden die Faktorleistungen mit ihrem Wertgrenzprodukt entlohnt; besitzen die Individuen ein unterschiedliches Produktivitätsniveau, egal ob "angeboren" oder erworben, werden sie verschiedene Marktlöhne w erzielen. Bei einem fixen Arbeitsangebot L und ohne weitere Faktoreinkommen ergibt sich das individuelle Bruttoeinkommen Z^i aus dem Produkt $w_i L$, mit: $i = 1, 2$.

⁹⁰ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf die Indizierung der Größen Z , Y , t und T mit r verzichtet, da alle folgenden Ausführungen sich auf eine beliebige Regionaleinheit r beziehen, solange nichts anderes vermerkt wird.

$$V^i = V^i(t, T) \quad \text{oder} \quad V^i = V^i(Y^i) \quad (17)$$

$$\text{wobei } Y^i = (1 - t)Z^i + T, \quad i = 1, 2 \quad (18)$$

Solange das Arbeitsangebot der Individuen als fix, die Bruttoeinkommen Z^i also als konstant unterstellt werden, wird durch die staatlichen Parameter t, T direkt und eindeutig das individuell verfügbare Einkommen Y^i festgelegt. Das Problem der Bestimmung von t und T entspricht damit der Festlegung der gewünschten Nettoeinkommen Y^i .

Unter der Annahme, daß das Budget einer Einheit ausgeglichen sein soll, lautet die Budgetgleichung:

$$tZ^* = nT + M \quad (19)$$

$$\text{wobei } Z^* = n_1Z^1 + n_2Z^2 \quad (20)$$

Z^* ist das Gesamt(brutto)einkommen der Einheit; M soll zunächst un spezifiziert als weitere steuerfinanzierte Ausgaben, die nicht Transfers an die Einwohner der Einheit darstellen, interpretiert werden.⁹¹

Die Regionaleinheit wählt ihre Politikparameter t und T mit dem Ziel, eine Soziale Wohlfahrtsfunktion, die über den individuellen Nutzenfunktionen formuliert ist, zu maximieren.

$$\max W^r = n_1g_1V^1 + n_2g_2V^2 \quad (21)$$

g_i : Wohlfahrtsgewichte, die den Individuen $i = 1, 2$ zugeordnet werden.

W^r ist wiederum eine für den Zwei-Gruppen-Fall allgemein formulierte additive Wohlfahrtsfunktion vom SAMUELSON-BERGSON-Typ, die bei geeigneter Wahl der Wohlfahrtsgewichte g_i verschiedene Sonderfälle einschließt. Für $g_1 = g_2$ entspricht W^r einer Wohlfahrtsfunktion vom BENTHAM-Typ, für $g_1 = 0$ einer Wohlfahrtsfunktion vom RAWLS-Typ; $g_1, g_2 > 0$ aber $g_1 \neq g_2$ kann beliebige Verteilungsziele erfassen.

⁹¹ Es sei unterstellt, daß $M < nZ^2$ gilt. Diese Bedingung kann umgeformt werden zu $t(Z^*/N) < Z^2$, das heißt, daß das Bruttoeinkommen eines Individuums der Gruppe 2 größer sein sollte als der durchschnittliche Steuerbetrag in der Gemeinde, der nur zur Finanzierung von M erhoben werden muß. Ist diese Bedingung erfüllt, kann die Budgetgerade einer Gemeinde beliebiger Zusammensetzung wie in Abbildung 6 dargestellt werden. Auch wenn die Ausgaben M nur über eine Besteuerung der Individuen der Gruppe 2 finanziert werden, verbleibt diesen ein positives Nettoeinkommen.

sen.⁹² Somit muß in der Modellformulierung keine Aussage über die Verteilungsziele der Einheit getroffen werden. Es wird lediglich unterstellt, daß der Nutzen der Individuen des Typs i innerhalb der Sozialen Wohlfahrtsfunktion gemäß ihrer Anzahl in der Einheit berücksichtigt wird.

Das Maximierungsproblem einer Regionaleinheit kann in folgender Lagrangefunktion erfaßt werden:

$$\begin{aligned} \max L = & n_1 g_1 V^1(Y^1) + n_2 g_2 V^2(Y^2) \\ & + \lambda (tZ^* - nT - M) \end{aligned} \quad (22)$$

Unter Verwendung von

$$Z^* = \frac{1}{1-t} (n_1 Y^1 + n_2 Y^2 - nT) \quad (23)$$

lauten die Bedingungen erster Ordnung:⁹³

$$n_1 g_1 \alpha_1 + \lambda \frac{t}{1-t} n_1 = 0 \quad (24)$$

$$n_2 g_2 \alpha_2 + \lambda \frac{t}{1-t} n_2 = 0 \quad (25)$$

$$\Rightarrow \alpha_1 = \frac{g_2}{g_1} \alpha_2 \quad (26)$$

$$\alpha = \frac{\partial V}{\partial Y}, \text{ Grenznutzen des Einkommens.}$$

Für den Fall $g_1 = g_2$ folgt aus den abgeleiteten Optimalitätsbedingungen die Forderung nach Ausgleich der Grenznutzen der Einkommen für die Individuen des Typs 1 und 2. Bei unterstellter Identität der Nutzenfunktionen impliziert dies ein gleich hohes verfügbares Einkommen im Optimum.⁹⁴ Durch die Wahl von $t = 1$ und $T = (Z^* - M)/n$ kann dieses Ergebnis implementiert werden. Unter der hier gewählten funktionalen Spezifikation entspricht dieses Ergebnis ($Y^1 = Y^2$) auch dem Resultat der Maximierung einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion vom RAWLS-Typ.

⁹² Für eine detaillierte Diskussion der Zusammenhänge zwischen verschiedenen Formulierungen Sozialer Wohlfahrtsfunktionen und den damit verbundenen normativen Aussagen vgl. YAARI (1981).

⁹³ Zur Ableitung der Bedingungen erster Ordnung vgl. Anhang II.

⁹⁴ Vgl. MUSGRAVE/MUSGRAVE (1984), S. 87 f..

Hier sei jedoch im folgenden $g_1 > g_2$ unterstellt, das heißt die Einheit ordnet den reicheren Individuen ein höheres Verteilungsgewicht zu. Dies kann durch die größere Bedeutung der relativ Wohlhabenden für die Umverteilungsaktivität einer Einheit begründet werden oder auch als Substitut für die tatsächlich zu erwartenden, hier aber qua definitionem ausgeschlossenen Ausweichreaktionen dieser Gruppe, wie Abwanderung oder Einschränkung des Arbeitsangebots, gesehen werden.⁹⁵ Gemäß (26) folgt aus $g_1 > g_2$, daß $\alpha_2 > \alpha_1$ gilt; da ein höherer Grenznutzen des Einkommens mit einem niedrigeren Einkommensniveau verbunden ist, bedeutet dies $Y^1 > Y^2$. In Abhängigkeit von der konkreten Höhe der Wohlfahrtsgewichte g_i realisiert die Regionaleinheit mit $t < 1$ und $T = (Z^* - M)/n$ eine Verteilungssituation, in der den Individuen des Typs 1 ein höheres verfügbares Einkommen verbleibt als den Individuen des Typs 2.

Die Bestimmung der Höhe von Y^1 und Y^2 , die das gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximum der betrachteten Einheit bedeutet, sei kurz graphisch erläutert. Aus der Budgetrestriktion der Einheit kann die Budgetgerade abgeleitet werden:⁹⁶

$$Y^1 = \frac{(Z^* - M)}{n_1} - \frac{n_2}{n_1} Y^2 \quad (27)$$

Die Budgetgerade läuft von dem Punkt der Abszisse A: $(Z^* - M)/n_1$ bis zu dem Punkt der Ordinate B: $(Z^* - M)/n_2$ mit der Steigung $-n_2/n_1$. Aus der Sozialen Wohlfahrtsfunktion der Einheit läßt sich der Verlauf der gesellschaftlichen Indifferenzkurve bestimmen als ⁹⁷

$$\frac{\partial Y^1}{\partial Y^2} = - \frac{n_2 g_2 \alpha_2}{n_1 g_1 \alpha_1} \quad (28)$$

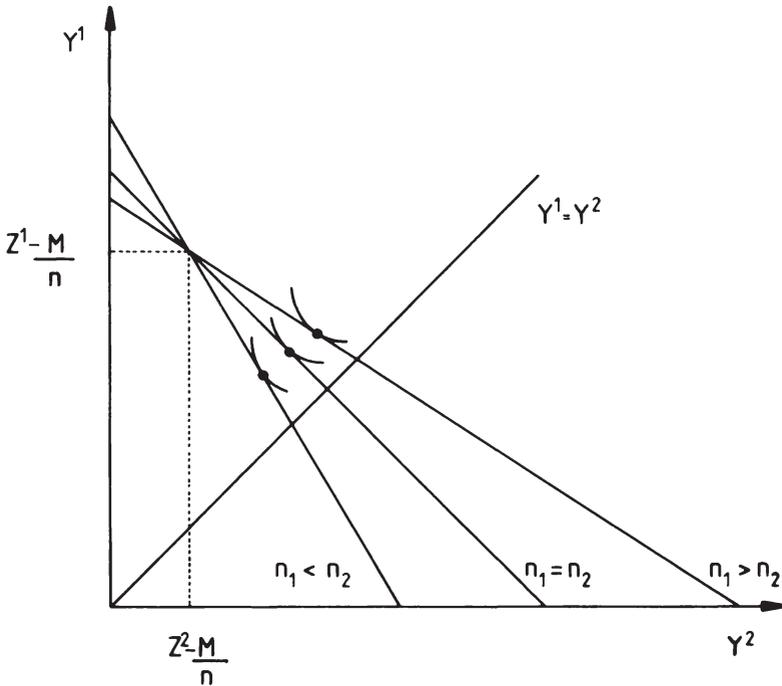
Der Tangentialpunkt von Budgetgerade und Indifferenzkurve bestimmt eindeutig die wohlfahrtsoptimale Allokation von Y^1 , Y^2 in der Regionaleinheit. Für diese muß die Bedingung $\alpha_1 = (g_2/g_1) \alpha_2$ erfüllt sein, ihre Lage kann also unabhängig von dem Verhältnis von n_2/n_1 bestimmt werden.

⁹⁵ Vgl. zur Rechtfertigung dieser Annahme auch OAKLAND (1983), S. 133.

⁹⁶ Zur Ableitung der Budgetgeraden vgl. Anhang II.

⁹⁷ Zur Ableitung der Steigung der gesellschaftlichen Indifferenzkurve vgl. Anhang II.

Abbildung 4: Verteilungspolitik in verschiedenen Einheiten



Aus der Abbildung 4 ist auch ersichtlich, wie der relative Wohlstand, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen einer Einheit, auf ihre Umverteilungsaktivität wirkt. Unter der Annahme, daß alle Regionaleinheiten die gleiche Bevölkerungszahl besitzen⁹⁸, können abweichende Pro-Kopf-Einkommen nur auf eine abweichende Bevölkerungsstruktur n_2/n_1 zurückgeführt werden. Graphisch bedeutet dies, daß die Budgetgerade "reicherer" Einheiten flacher verläuft als die "ärmerer" Einheiten. Da jede Einheit die Möglichkeit besitzt, nur die exogen vorgegebenen Ausgaben M mit einem gleichen Pro-Kopf-Beitrag zu decken, verlaufen alle Budgetgeraden durch den Punkt $(Y^1; Y^2) = (Z^1 - (M/n); Z^2 - (M/n))$. Wenn alle Einheiten den Nutzen der Individuen gleich bewerten, zeigt die Indifferenzkurvenanalyse, daß in "reicheren" Einheiten das Nettoeinkommen sowohl von Individuen des Typs 1 als auch des Typs 2 höher liegt. Da der Tangentialpunkt von der Budgetgeraden und der gesellschaftlichen Indifferenzkurve unabhängig von dem Quotienten n_2/n_1 bestimmt werden kann, werden die Gleichgewichtspunkte entlang des Einkommensexpansionspfads für eine beliebige

⁹⁸ Also $n_i = n$ für alle Einheiten und $Rn = n_i$. Dies ist eine außerordentlich restriktive Annahme des Modells. Sie erlaubt allerdings eine Unterscheidung zwischen rein redistributiven Maßnahmen und anderen Politikparametern. Vgl. OAKLAND (1983), S. 133.

Gemeinde liegen. Entsprechen die gesellschaftlichen Präferenzen bezüglich der Nettoeinkommensverteilung den Präferenzen für normale Güter, wird eine Einkommenserhöhung für eine Gemeinde zu einer Steigerung der Nettoeinkommen für die Individuen der Gruppen 1 und 2 führen.

Das voranstehende Ergebnis kann auch analytisch verdeutlicht werden. Unterstellt man zunächst, daß in allen Einheiten der gleiche proportionale Steuersatz erhoben wird, ergibt sich nach Umformungen als Nettoeinkommen der Individuen $i = 1, 2$:

$$Y^i = Z^i - t(Z^i - Z^*/n) - M/n \quad (29)$$

wobei Z^*/n das durchschnittliche Bruttoeinkommen in der betrachteten Einheit ist.⁹⁹

Da immer das Bruttoeinkommen der Individuen des Typs 1 größer als das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Einheit ist ($Z^1 > Z^*/n$), solange auch Individuen des Typs 2 dort leben, wird sich das Nettoeinkommen des Typs 1 durch die Umverteilungsaktivität der Einheit verringern, jedoch umso weniger, je höher das durchschnittliche Bruttoeinkommen ist. Umgekehrt gilt, daß das Nettoeinkommen des Typs 2 durch die Umverteilung umso stärker steigt, je höher das durchschnittliche Bruttoeinkommen ist.

4.2.2.2 Verteilungskompetenzen der Zentralebene

Es bleibt nun die Frage, in welcher Weise die Zentrale umverteilend tätig werden kann. Es soll zu diesem Zweck die Unterscheidung zwischen dem regionalen Transferbetrag T^r und dem zentralen Transferbetrag T^z eingeführt werden sowie zwischen dem regionalen Steuersatz t_r und dem zentral erhobenen Steuersatz t_z . Es gilt dann für ein Individuum:

$$T = T^r + T^z \quad (30)$$

$$t = t_r + t_z \quad (31)$$

In jedem Fall soll dabei gewährleistet werden, daß das Budget der Zentrale ausgeglichen ist. Dazu muß folgende Budgetrestriktion erfüllt sein:¹⁰⁰

⁹⁹ Zur Ableitung vgl. Anhang II. Gleichung (29) zeigt auch anschaulich, daß diese Form des Steuer/Transfermechanismus einer Besteuerung mit einer negativen Einkommensteuer entspricht.

¹⁰⁰ Es seien nur die Finanzströme, die mit redistributiven Zielen verbunden sind, betrachtet.

$$\sum_{r=1}^R B^r = \sum_{r=1}^R T^r \quad (32)$$

B^r : Beiträge der Regionaleinheit r an die Zentrale

T^r : Transfers (Zuweisungen) der Zentrale an die Einheit r .

In dieser allgemeinen Formulierung wird unterstellt, daß die Beiträge der Regionaleinheiten an die Zentrale sowie die von dort fließenden Transfers als Pauschalgrößen behandelt werden können. Für eine Regionaleinheit bedeutet dies, daß der Saldo $B^r - T^r > 0$ als Veränderung der Größe M betrachtet werden kann. Besitzt nun die Zentrale eine gewisse Vorstellung über die gewünschte Verteilung der individuellen Nettoeinkommen (Y^1, Y^2) in den Regionaleinheiten, beispielsweise entsprechend dem durchschnittlichen Regionaleinkommen im gesamten Gebiet ($\sum Z^r/R$), kann sie durch die Festlegung geeigneter Beiträge/Zuweisungen diese Verteilung realisieren. In der Graphik kann dies durch eine Parallelverschiebung der Budgetgeraden dargestellt werden.

Die Zentrale kann in gleicher Weise umverteilend wirken, wenn die Beiträge entsprechend dem Gesamteinkommen einer Regionaleinheit erhoben werden und die Restriktion besteht, daß alle Einheiten die gleichen Transfers erhalten. Die Budgetrestriktion der Zentrale lautet in diesem Fall:

$$RT^r = t_z \sum_{r=1}^R Z^r \quad (32')$$

Wenn innerhalb einer Regionaleinheit die Individuen proportional zu ihrem Bruttoeinkommen zur Finanzierung der Beiträge an die Zentrale herangezogen werden, erhält ein Individuum einer Regionaleinheit r ein verfügbares Einkommen in der Höhe von:

$$\begin{aligned} Y^{ir} &= (1 - t_r - t_z) Z^i + T^r + (1/n_r) T^r \\ &= (1 - t_r) Z^i + T^r + t_z ((Z^{**}/nR) - Z^i) \end{aligned} \quad (33)$$

$$n_r = n \text{ für alle } r = 1, \dots, R$$

$$\text{und } \sum_{r=1}^R Z^r = Z^{**}$$

Bei gleicher Bevölkerungszahl in allen Einheiten ergibt sich für jedes Individuum des gleichen Typs, unabhängig davon, in welcher Regionaleinheit es wohnt, der gleiche

Finanzierungsbeitrag oder -zufluß aus der zentralen Umverteilungsaktivität. Ob sich das gesamte verfügbare Einkommen einer Einheit durch die zentrale Politik vermehrt oder verringert, ist also abhängig von ihrer Bevölkerungsstruktur. Hieraus ergibt sich die Bedeutung der weiter oben getroffenen Annahme, daß die Existenz des föderativen Systems beziehungsweise die Mitgliedschaft der Einheiten in diesem allokativ begründet feststeht. Nur aus distributiven Gründen wird es nicht zu einem Zusammenschluß verschiedener Einheiten kommen, da alle Einheiten mit unterdurchschnittlichen Regionaleinkommen als Gesamtheit von dem Zusammenschluß profitieren, diejenigen mit überdurchschnittlichen Regionaleinkommen sich aber schlechter stellen, als wenn nur innerhalb der regionalen Einheit redistributive Maßnahmen durchgeführt würden.

Es kann jedoch gezeigt werden, daß die vorgestellte Art zentraler Umverteilungspolitik neutral gegenüber den regionalen verteilungspolitischen Präferenzen sein kann. Zur Vereinfachung sei angenommen, daß in allen Einheiten der gleiche regionale Steuersatz t_r realisiert wird. Die Zentrale maximiert eine additive Soziale Wohlfahrtsfunktion in den Argumenten der Wohlfahrtsfunktionen der Regionaleinheiten:

$$\max W^Z = \sum_{r=1}^R W^r \quad (34)$$

$$\text{unter der Nebenbedingung: } RT^z = t_z Z^{**} \quad (32')$$

Wenn nun unterstellt wird, daß sowohl alle Regionaleinheiten als auch die Zentrale den Individuen die gleichen Wohlfahrtsgewichte g_1, g_2 zuordnen, besitzt das Maximierungsproblem der Zentrale die gleiche Struktur wie die Entscheidung der Regionaleinheiten. Dies spiegelt sich in den Bedingungen erster Ordnung wider:¹⁰¹

$$\sum_r \alpha_1 n_{1r} g_1 + \lambda \left(\sum_r n_{1r} \frac{t_z}{(1 - t_r - t_z)} \right) = 0 \quad (35)$$

$$\sum_r \alpha_2 n_{2r} g_2 + \lambda \left(\sum_r n_{1r} \frac{t_z}{(1 - t_r - t_z)} \right) = 0 \quad (36)$$

$$\Rightarrow \alpha_1 = \frac{g_2}{g_1} \alpha_2 \quad (26)$$

¹⁰¹ Zur Ableitung der Bedingungen erster Ordnung vgl. Anhang II.

Realisiert die Zentrale durch die Wahl von t_z innerhalb der gesamten Einheit dieses Ergebnis, besteht für die Regionaleinheiten kein Anreiz mehr, selbst umverteilend tätig zu werden. Dieses Argument kann jedoch nicht für die Forderung nach Zentralisierung der Verteilungsfunktion verwendet werden. Realisieren die Regionaleinheiten strukturell eine Verteilungssituation, die gleichzeitig den Präferenzen der Zentrale entspricht, können die Verteilungsaufgaben auch ausschließlich auf regionaler Ebene verwirklicht werden.¹⁰² Divergiert allerdings die Gewichtung der Zentrale bezogen auf die Nutzenpositionen der Individuen zwischen den einzelnen Einheiten, beispielsweise in Abhängigkeit von dem Gesamteinkommen der Einheit, ist keine widerspruchsfreie Umverteilungspolitik auf regionaler und zentraler Ebene möglich. Besteht das Ziel darin, die Verteilungspräferenzen der dezentralen Einheiten zu realisieren, muß also auch auf dezentraler Ebene Verteilungspolitik betrieben werden.

4.2.2.3 Beschränkung der Umverteilungspolitik bei flexiblem Arbeitsangebot

Eine der sicher zu kritisierenden Annahmen des betrachteten Modells ist die Unterstellung eines fixen Arbeitsangebots. Tatsächlich ist davon auszugehen, daß die Individuen ihr Arbeitsangebot in Reaktion auf die Besteuerung variieren und damit der staatlichen Steuerpolitik eine wesentliche Restriktion auferlegen.¹⁰³ Es war oben gezeigt worden, daß unter sehr vereinfachten Annahmen die gewünschte Verteilungssituation durch regionale oder zentrale Steuern implementiert werden kann. Im folgenden soll anhand eines von JOHNSON¹⁰⁴ entwickelten Modells geprüft werden, ob der Spielraum für redistributive Maßnahmen innerhalb eines föderativen Systems auf allen Ebenen gleich ist, oder ob mit der Annahme eines flexiblen Arbeitsangebots der traditionelle Vorbehalt zugunsten der Zentralebene Bestand hat. Die Annahme unterschiedlicher Verteilungsgewichte in der Sozialen Wohlfahrtsfunktion der fö-

¹⁰² Polit-ökonomische Argumente könnten allerdings dagegen sprechen; eventuell lehnen es die reicheren Individuen ab, relativ hoch von der Regionaleinheit besteuert zu werden, während sie im Fall einer zentralen Erhebung die direkte Belastung nicht so stark wahrnehmen. Möglich ist aber genauso, daß sie eher bereit sind, Mittel an die Regionaleinheit abzuführen, da sie dort besser kontrollieren können, in welcher Form sie verwendet werden.

¹⁰³ Vgl. für einen Überblick HAUSMAN (1985).

¹⁰⁴ Vgl. JOHNSON (1988). JOHNSON arbeitet jedoch mit einem Föderalismusmodell, in dem alle dezentralen Einheiten identisch sind. Effekte, die aus der unterschiedlichen Zusammensetzung der Einheiten resultieren, werden also nicht untersucht.

deralen Einheiten für die Bevölkerungsgruppen 1 und 2 kann damit fallengelassen werden, da diese vor allem als Substitut für die Annahme eines variablen Arbeitsangebotes eingeführt worden war.

Es sei angenommen, daß die Individuen ihr Arbeitsangebot aus der Maximierung einer Nutzenfunktion in den Argumenten Freizeit und Einkommen ableiten. Das individuelle Maximierungsproblem lautet demgemäß:

$$\max U^i(Y^i, L_0 - L^i) \quad (17)$$

$$\text{s.t. } Y^i = (1 - t) w_i L^i + T \quad i = 1, 2 \quad (18)$$

wobei L^i die Arbeitszeit des Individuums i und L_0 die Gesamtzahl an frei verfügbaren Stunden darstellt.¹⁰⁵

Da zunächst keine Spezifikation der konkreten Gestalt der Nutzenfunktion notwendig ist, wird das Arbeitsangebot der Individuen implizit bestimmt durch die Funktion:

$$L^i = L^i((1-t) w_i, T) \quad \text{mit } \partial L^i / \partial T < 0 \quad (37)$$

$$dL^i = - \partial L^i / \partial t w_i dt + \partial L^i / \partial T dT \quad (38)$$

Als erstes sei nun wiederum isoliert das Problem einer Regionaleinheit betrachtet, ihre verteilungspolitischen Politikparameter Steuersatz t und Transferbetrag T zu wählen. Ausgangspunkt ist hierbei die Budgetgleichung der Einheit, wobei die Residualgröße M im folgenden nicht weiter berücksichtigt wird. Die Budgetgleichung lautet demgemäß

$$tZ^* = nT \quad (19)$$

$$Z^* = n_1 w_1 L^1 + n_2 w_2 L^2 \quad (20)$$

Welchen Restriktionen unterliegt nun die Regionaleinheit, beispielsweise den Transferbetrag T durch eine Steuersatzvariation zu ändern, wenn die Reagibilität des Arbeitsangebotes berücksichtigt wird? Aus¹⁰⁶

$$ndT = dt \partial T / \partial t + \partial T / \partial L^1 dL^1 + \partial T / \partial L^2 dL^2 \quad (39)$$

folgt unter Verwendung von (38)¹⁰⁷

¹⁰⁵ Darüber hinaus wird die bereits oben eingeführte Notation verwendet.

¹⁰⁶ Es werden im folgenden nur die Effekte erster Ordnung erfaßt.

¹⁰⁷ Zur Ableitung von (40) vgl. Anhang II.

$$\frac{dT}{dt} = \frac{Z^* - t \sum w_i^2 n_i \partial L_i / \partial t}{n - t \sum w_i n_i \partial L_i / \partial T} \quad (40)$$

Gleichung (40) bestätigt das Ergebnis des voranstehenden Abschnittes, daß bei unelastischem Arbeitsangebot ($\partial L_i / \partial t = 0$, $\partial L_i / \partial T = 0$) und ohne besondere Gewichtung der individuellen Nutzenfunktionen eine Gleichverteilung der Einkommen bei einem Steuersatz von eins und Transfers in Höhe des durchschnittlichen Bruttoeinkommens (Z^*/n) realisiert werden kann. Bei flexiblem Arbeitsangebot ist jedoch die mögliche Höhe des Transfers abhängig von der Reaktion des Arbeitsangebots, das heißt in der vorliegenden Modellformulierung gleichzeitig von der Veränderung der Steuerbemessungsgrundlage. Wird unterstellt, daß aufgrund der Besteuerung das Arbeitsangebot eingeschränkt wird, wird der maximal zu leistende Transfer kleiner sein als das ursprüngliche Bruttodurchschnittseinkommen in der Einheit.

Der beschriebene Wirkungszusammenhang zwischen der Finanzierung distributiver Maßnahmen und dem Arbeitsangebot der Individuen in einer Einheit bleibt bestehen, wenn die Regionaleinheit in ein föderatives System eingebettet ist. Dieser Gedankengang soll im folgenden verdeutlicht werden. Es sei angenommen, daß eine Regionaleinheit ihren Steuersatz t , variiert, um zusätzliche Transferleistungen finanzieren zu können. Es muß jedoch im Vergleich zu den voranstehenden Überlegungen beachtet werden, daß die individuellen Reaktionen auf die veränderte Besteuerung nun auch die Steuerbemessungsgrundlage der Zentrale beeinflussen, wenn sowohl Regionaleinheiten wie auch die Zentrale das Arbeitseinkommen der Individuen belasten. Wie regionale und zentrale Besteuerung zusammenspielen, sei nochmals anhand des verfügbaren Einkommens eines beliebigen Individuums verdeutlicht.

$$Y^{ir} = (1 - t_r - t_z) Z_i + T^r + (1/n_r) T^z \quad (33)$$

Da sowohl das Budget der Regionaleinheit als auch das der Zentrale ausgeglichen sein soll, muß für die Variation des Transfers T , $T = T^r + T^z$, der einem Individuum innerhalb eines föderativen Systems zufließt, gelten¹⁰⁶:

$$dT = dT^r + (1/n) dT^z \quad (41)$$

¹⁰⁶ Da T^z als Transferbetrag definiert wurde, der der Regionaleinheit in toto von der Zentrale zugewiesen wird, muß hier der Durchschnittswert für die betrachtete Einheit verwendet werden; vgl. dazu (32).

Unter den getroffenen Annahmen gelten¹⁰⁹:

$$dT^r = (1/n) (dt_r \partial T^r / \partial t_r + dL^1 \partial T^r / \partial L^1 + dL^2 \partial T^r / \partial L^2) \quad (42)$$

$$dT^z = (1/R) t_z (w_1 n_1 dL^1 + w_2 n_2 dL^2) \quad (43)$$

Unter Verwendung von (38) läßt sich die Variationsmöglichkeit des Transferbetrags in einer Regionaleinheit eines föderativen Systems durch die Veränderung des regionalen Steuersatzes t_r bestimmen als:¹¹⁰

$$\frac{dT}{dt_r} = \frac{Z^* - (t_r + t_z/R) \sum w_i^2 n_i \partial L^i / \partial t_r}{n - (t_r + t_z/R) \sum w_i n_i \partial L^i / \partial T} \quad (44)$$

Aus der Mitgliedschaft in einem föderativen Staat, wie sie hier modelliert wurde, ergibt sich also für die betrachtete Regionaleinheit keine grundsätzliche Beschränkung der Möglichkeit, durch Steuersatzvariationen den Transferbetrag zu erhöhen.

Zum Vergleich sei nun betrachtet, wie der den Individuen zufließende Transferbetrag durch eine Variation des zentral erhobenen Steuersatzes t_z verändert werden kann. Die Budgetgleichung der Zentrale lautet:

$$RT^z = t_z \sum_{r=1}^R Z^r = t_z Z^{**} \quad (32')$$

Eine Veränderung des Transferbetrages T^z muß die Bedingung erfüllen:

$$RdT^z = dt_z Z^{**} + t_z w_1 n_1 dL^1 + t_z w_2 n_2 dL^2 \quad (45)$$

$$\text{wobei gilt: } n_{i^*} = \sum_{r=1}^R n_{ir} \quad i = 1, 2$$

Durch die Steuersatzänderung der Zentrale wird bei flexiblem Arbeitsangebot ebenfalls die regionale Steuerbemessungsgrundlage in allen Einheiten beeinflusst. Es folgt daher:

$$n dT^r = t_r \sum n_i w_i dL^i \quad (46)$$

¹⁰⁹ Es wird unterstellt, daß die Steuermaßnahme in einer Regionaleinheit weder die Steuerpolitik noch das Arbeitsangebot in den übrigen Einheiten beeinflusst.

¹¹⁰ Zur Ableitung des Ausdrucks vgl. Anhang II.

Für die Veränderung des gesamten Transferbetrages, der einem Individuum zufließt, muß gelten:

$$dT = (t_r/n) \sum w_i n_i dL_i + (1/Rn) Z^{**} dt_z + (t_z/Rn) \sum n_i w_i dL_i \quad (47)$$

Nach Umformungen¹¹¹ kann daraus abgeleitet werden:

$$\frac{dT}{dt_z} = \frac{(Z^{**}/R) - \sum \partial L_i / \partial t w_i^2 (t_r n_i + (t_z/R) n_i^*)}{n - \sum \partial L_i / \partial T w_i (t_r n_i + (t_z/R) n_i^*)} \quad (48)$$

Ob nun die Individuen einer Regionaleinheit die Steuererhöhung von t_r oder von t_z vorziehen, ist abhängig von der damit verbundenen Erhöhung des Transferbetrages T , also dem Verhältnis der Größen dT/dt_r und dT/dt_z . Da in dem vorliegenden Modell bei einem Vergleich dieser Größen nicht nur die Arbeitsangebotsreaktion der Individuen, sondern auch die Zusammensetzung der Bevölkerung in der Einheit sowie das daraus resultierende unterschiedliche Bruttogesamteinkommen berücksichtigt werden müssen, ist dies eine komplexe Aufgabe, deren Ergebnis sich nur schwer allgemein formulieren läßt. Die Bedingung, die für den Fall erfüllt sein muß, daß die Individuen eine regionale Steuererhöhung zur Durchführung redistributiver Maßnahmen vorziehen, lautet folgendermaßen:¹¹²

$$dT/dt_r > dT/dt_z$$

Diese Bedingung läßt sich auch folgendermaßen formulieren:

$$(1/n) \sum [\partial L_i / \partial T w_i (Z^*(t_r n_i + (t_z/R) n_i^*) - (Z^{**}/R)(t_r n_i + (t_z/R) n_i))] - \sum [\partial L_i / \partial t_r w_i^2 ((t_r n_i + (t_z/R) n_i^*) - (t_r n_i + (t_z/R) n_i))] < Z^* - Z^{**}/R \quad (49)$$

In dieser Form ist die abgeleitete Bedingung für die Bevorzugung regionaler vor zentraler Umverteilungspolitik nicht zu durchschauen. Um sich einer qualitativen Interpretation zu nähern, sei zunächst angenommen, die betrachtete Einheit sei eine durchschnittliche Einheit des föderativen Systems mit $n_i = n_i^*/R$, das heißt, daß das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Einheit dem aller Einheiten entspräche, also $Z^* = Z^{**}/R$. Für diesen Fall vereinfacht sich die Bedingung zu:

$$(1/n) \sum \partial L_i / \partial T n_i w_i Z^* - \sum \partial L_i / \partial t w_i^2 n_i < 0 \quad (50)$$

¹¹¹ Vgl. Anhang II.

¹¹² Vgl. dazu Anhang II.

Gemäß (40) ist diese Bedingung immer dann erfüllt, wenn aufgrund der Besteuerung bei flexiblem Arbeitsangebot das Einkommen in einer Einheit vermindert wird, wenn also gilt¹¹³: $dT/dt < Z^*/n$.

Eine weitere Überlegung, die die ökonomischen Zusammenhänge der aufgestellten Bedingung verdeutlicht, geht davon aus, daß in den Regionaleinheiten nur die Individuen des Typs 1 arbeiten; dies kann durch die Annahme gerechtfertigt werden, daß für die Individuen des Typs 2 der erzielbare Marktlohn w_2 unter ihrem Reservationslohn w_0 liegt.¹¹⁴ Das Gesamtbruttoeinkommen einer Regionaleinheit ist also $Z^1 = n_1 w_1 L^1$, das Gesamteinkommen des föderativen Systems $Z^{1*} = n_{1*} w_1 L^1$. Gleichung (49) kann nach Umformungen vereinfacht werden zu:

$$\frac{1}{n} \frac{\partial L_1}{\partial T} w_1 \left((t_r (Z^1 n_1 - \frac{Z^{1*}}{R} n_1) + \frac{t_z}{R} (Z^1 n_{1*} - \frac{Z^{1*}}{R} n_1)) - \frac{\partial L_1}{\partial t} w_1^2 \frac{t_z}{R} (n_{1*} - n_1) < Z^1 - \frac{Z^{1*}}{R} \right) \quad (49')$$

Es sei nun eine Regionaleinheit betrachtet, für die gilt:

$$n_1 > n_{1*}/R \quad \text{und} \quad Z^1 > Z^{1*}/R$$

Unter den getroffenen Annahmen sind beide Klammerausdrücke, die mit $\partial L/\partial T$ verbunden sind, positiv. Da ferner unterstellt wurde, daß $\partial L/\partial T$ negativ ist, ist eine hinreichende Bedingung für die Bevorzugung regionaler vor zentralen Steuereinnahmen für eine reichere Einheit gegeben, wenn $\partial L/\partial t$ größer als null ist. $\partial L/\partial t$ größer als null bedeutet, daß aufgrund der Besteuerung das Arbeitsangebot ausgedehnt wird.

Wenn nicht eine spezifizierte Arbeitsangebotsfunktion dem Modell unterlegt wird, dann muß allerdings die Bestimmung der Größen $\partial L/\partial T$ und $\partial L/\partial t$ empirisch begründet werden. Tatsächlich ist dies nur sehr schwer zu leisten, da die Ergebnisse außerordentlich sensitiv auf die Spezifikation der Schätzgleichung und der verwendeten Schätzmethode reagieren und so kaum verallgemeinert werden können. Bei aller Vorsicht kann aber als gesichert gelten, daß die Arbeitsangebotsreaktionen von

¹¹³ Zur Ableitung vgl. Anhang II.

¹¹⁴ Vgl. ATKINSON/STIGLITZ (1980), S. 39 ff..

Frauen auf Lohnsatzvariationen¹¹⁵ größer sind als die von Männern, für die wiederum teils negative, teils sehr schwach positive Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots geschätzt werden.¹¹⁶

Die explizite Einführung von Steuerparametern in die Schätzgleichungen erschwert das Vorgehen weiter, da Nicht-Linearitäten in den Budgetrestriktionen der Individuen berücksichtigt werden müssen. Für das voranstehende Modell besitzen aufgrund der hier gewählten Besteuerungsform, die einer negativen Einkommensteuer entspricht (vgl. (29)), die Ergebnisse US-amerikanischer Untersuchungen über die Wirkung von negativen Einkommensteuerprogrammen vermutlich die größte Aussagekraft. In diesen hat sich gezeigt, daß der Einfluß der Grenzsteuersätze auf das Arbeitsangebot relativ gering ist - die Werte der Nettolohnelastizitäten des Arbeitsangebots sind in Studien, die das Arbeitsangebotsverhalten von Männern beziehungsweise von weiblichen Haushaltsvorständen untersuchen, negativ oder sehr schwach positiv - und werden durchweg durch die Reaktionen auf Veränderungen der Transferbeträge dominiert.¹¹⁷ Alternativ zu den genannten Studien könnten hochaggregierte Schätzungen der Steueraufkommensveränderung durch Steuersatzvariationen herangezogen werden. Auch diese zeigen für die meisten Staaten, daß eine Senkung des Steuersatzes zu einer Reduktion des Steueraufkommens führt, das heißt, daß ein positiver Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Steuersätzen unterstellt wird, der vorwiegend aus einer Ausdehnung des Arbeitsangebots resultieren muß.¹¹⁸

Für eine genaue Bestimmung der Größen $\partial L/\partial T$ und $\partial L/\partial t$ müßte sicher eine Schätzung mit den Werten des konkret analysierten föderativen Systems vorgenommen werden. Die Erfüllung der Bedingung (49') kann allerdings aufgrund der voranstehend genannten empirischen Befunde, die qualitativ zu übereinstimmenden Ergebnissen kommen, als gesichert gelten, da selbst schwach negative Werte für $\partial L/\partial t$ das Ergebnis nicht veränderten.

Für eine ärmere Einheit mit $n_1 < n_1^*/R$ und $Z^1 < Z^1^*/R$ ist dagegen ohne quantitative Spezifikation der Arbeitsangebotsfunktion und der Steuersätze t_2 und t_1 nicht eindeutig zu bestimmen, ob regionale oder zentrale Umverteilung vorgezogen wird. Selbst in diesem Fall kann aufgrund qualitativer Überlegungen nicht ausgeschlossen werden, daß regionale Umverteilung auch von ärmeren Einheiten vorgezogen wird.

¹¹⁵ Positive (Netto)lohnelastizitäten besagen, daß bei einer Erhöhung des Nettolohns, also beispielsweise durch die Senkung des Grenzsteuersatzes, das Arbeitsangebot ausgedehnt wird.

¹¹⁶ KILLINGSWORTH (1983), S. 193.

¹¹⁷ KILLINGSWORTH (1983), S. 398 f..

¹¹⁸ KILLINGSWORTH (1983), S. 359 f..

Berücksichtigt man also die Arbeitsangebotsreaktionen der Individuen, so zeigt sich unter den getroffenen Annahmen, daß die Einwohner reicher und durchschnittlicher Einheiten eine dezentral betriebene einer zentralen Verteilungspolitik vorziehen werden, da sie ihnen ein höheres Einkommen sichert. Auch in dieser Modellspezifikation wird also der Vorbehalt des alternativen Modells für eine dezentrale Verteilungspolitik gestützt.

4.3 Die Aussagen des Modells für die Gestaltung der Finanzbeziehungen in einem föderativen System

Die Grundidee der alternativen Modellformulierung zeigt sich bereits deutlich in der first-best-Formulierung. Die aus normativen Überlegungen abgeleitete und diskutierte Eigenschaft föderativer Systeme, nämlich die Realisierung eines in allen Funktionen subsidiären Staatsaufbaus, wird in die wirtschaftstheoretische Modellbildung integriert. Dies geschieht durch die Formulierung von Sozialen Wohlfahrtsfunktionen für die Einheiten jeder föderalen Ebene. In dieser Form kann in jeder Einheit eine Politik verfolgt werden, die den verteilungspolitischen Präferenzen ihrer Einwohner entspricht. Damit wird dem Gesamtsystem die notwendige Flexibilität gegeben, um als stabile Staatsform zu bestehen.

Die first-best-Modellformulierung ist vor allem durch die Annahme eines unbeschränkten Politikinstrumentariums zu abstrakt, um daraus weitergehende Schlüsse für die Gestaltung der Finanzbeziehungen in einem föderativen System zu ziehen. Lediglich die Bedeutung von Zuweisungen der übergeordneten an die untergeordneten Gebietskörperschaften konnte herausgestellt werden, die allerdings als ungebundene, allgemeine Zuweisungen gestaltet werden müssen. Daher wurde in einem second-best-Modellrahmen eine immer noch sehr vereinfachende Möglichkeit skizziert, in welcher Weise die redistributiven Ziele in den dezentralisierten Einheiten implementiert werden können und welche Konsequenzen dies für die Finanzbeziehungen innerhalb des Gesamtsystems hat.

Ausgangspunkt des Modells ist eine Zwei-Gruppen-Ökonomie, in der die Individuen jeweils in einer bestimmten Regionaleinheit ansässig sind und dort ein zunächst exogen bestimmtes Arbeitseinkommen beziehen. Zur Vereinfachung ist ein zweistufiges föderatives System unterstellt, das heißt den Regionaleinheiten ist eine Zentralebene übergeordnet. Innerhalb der Regionaleinheiten wird das Distributionsziel durch ein System von Steuern und Transfers verfolgt, in dem die Arbeitseinkommen der Individuen mit einer proportionalen Einkommensteuer belegt werden und Transfers in

identischer Höhe an die Individuen übertragen werden. In dem gewählten Modellrahmen führt jedoch eine allgemeine Verbrauchsbesteuerung in Kombination mit identischen Pro-Kopf-Transfers zu den gleichen ökonomischen Effekten.¹¹⁹ Es bestehen also in diesem Modell verschiedene Möglichkeiten für die dezentralen Einheiten verteilungspolitisch aktiv zu werden, so daß aufgrund des Modell nicht festgelegt werden kann, in welcher Form ihnen Einnahmenkompetenzen zugeordnet werden sollen. Die Zuordnung von Einnahmenkompetenzen an Einheiten jeder föderalen Ebene entspricht allerdings den traditionellen Gestaltungskriterien effizienter mehrstufiger Regierungssysteme, die fordern, daß bei Übertragung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen auch die Finanzierung der Politikmaßnahmen durch zugeordnete Einnahmenkompetenzen gesichert sein muß.

Im Gegensatz zu dem traditionellen Föderalismusmodell, in dem die Zentrale die volle Verantwortung für die Realisierung der gewünschten Verteilungssituation in der Regionaleinheit trägt, ist in dem alternativen Föderalismusmodell überhaupt zu klären, ob die Zentralebene direkt auf die personelle Verteilungssituation der Individuen zugreifen kann, ohne daß das Ziel der Implementierung einer Verteilungssituation, die den Präferenzen der dort ansässigen Einwohner entspricht, verfehlt wird. Eine Möglichkeit dies zu erreichen, kann darin bestehen, daß die Zentrale lump-sum Beiträge von den Einheiten erhebt und ebenso lump-sum Transfers an diese gibt, mit dem Ziel, die relative Einkommensposition der Regionaleinheiten zueinander in der Weise zu ändern, wie es ihren Präferenzen entspricht. Dies bedeutet, daß die Zentrale Finanzbeiträge durch ein Verfahren, das entsprechend des jeweiligen Verteilungsziels an einem Wohlstandsindikator für die jeweilige Einheit anknüpfen sollte, von den dezentralen Einheiten erhebt und allgemeine ungebundene Transfers an diese weitergibt. Mit diesem Instrumentarium wird nicht in die verteilungspolitischen Präferenzen der Regionaleinheiten eingegriffen, und es kann durch eine Anhebung der Einkommensniveaus in den Einheiten eine Verbesserung der Einkommensposition der ärmeren Individuen erreicht werden. Mit diesen Überlegungen wird die Unterscheidung zwischen verteilungspolitischen Maßnahmen, die auf die Einkommensposition einer gesamten Einheit gerichtet sind, also auf die regionale Einkommensverteilung zielen, und einer interpersonell wirksamen Verteilungspolitik in das Modell integriert.

Als Alternative zu dem vorgestellten Beitrags/Transfersystem der Zentralebene ist auch denkbar, daß die Zentrale direkt die Einkommen der Individuen besteuert und die Einnahme wiederum als Transfers an die Einheiten zufließen läßt. Dieses Verfah-

¹¹⁹ Vgl. dazu ATKINSON/STIGLITZ (1980), S. 425.

ren könnte als Konkurrenz- oder Zuschlagssystem ausgestaltet werden. Hierbei kommt es jedoch nur zu einer widerspruchsfreien Verteilungspolitik, wenn die verteilungspolitischen Präferenzen zwischen Zentrale und Regionaleinheiten nicht variieren. Selbst bei identischen Präferenzen wird jedoch in der Regel von den Individuen der in bezug auf das Regionalgesamteinkommen durchschnittlichen, reicheren und unter Umständen auch ärmeren Einheiten eine dezentrale Verteilungspolitik vorgezogen, wenn ein flexibles Arbeitsangebot unterstellt wird.

5 Die Bedeutung des alternativen Modells für die Diskussion um die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der EG

Das im vierten Kapitel skizzierte alternative Modell wurde aus der Kritik an der wohlfahrtstheoretischen Föderalismusanalyse in der Tradition von MUSGRAVE und OATES entwickelt. Die bei MUSGRAVE/OATES zu findende ausschließliche Betonung der allokatorentheoretischen Begründung föderativer Strukturen wurde als zentrale Schwäche dieses Ansatzes identifiziert: Die Existenz und eigenständige Politikgestaltung dezentraler Einheiten ist nicht oder nur mit der willkürlichen Annahme asymmetrischer Informationsstrukturen bezüglich distributiver und allokativer Präferenzen der Individuen gewährleistet. Die daraus resultierende Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis des Föderalismus ist um so größer, je größer das betrachtete föderative System ist und je eigenständiger die dezentralen Einheiten sind.

In dem alternativen, hierarchischen Föderalismusmodell werden hingegen jeder föderalen Einheit sowohl allokatoren- wie distributionspolitische Kompetenzen - formal erfaßt in einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion - zugeordnet. Unter der Annahme, daß allokatoren Probleme gelöst sind, konzentriert sich die vorgelegte Modellformulierung auf die Wahrnehmung von verteilungspolitischen Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen eines föderativen Systems. Damit wird einer der wesentlichen Unterschiede zwischen dem traditionellen und dem alternativen Föderalismusmodell in den Vordergrund gestellt: Während das erste die Wahrnehmung verteilungspolitischer Aufgaben nur auf der Zentralebene vorsieht, ordnet das zweite jeder Einheit verteilungspolitische Kompetenzen zu und beschränkt so den Spielraum für verteilungspolitische Maßnahmen der Zentrale weitgehend. Damit wird auch deutlich, daß interpersonell und interregional wirksame Verteilungsmaßnahmen zu unterscheiden sind.

Die Aufarbeitung der in der Literatur zu findenden ökonomischen Föderalismustheorie wie auch die Formulierung eines alternativen Modells verfolgten das Ziel, Kenntnis darüber zu erlangen, ob die Zuordnung von Verteilungsaufgaben an die zentrale Einheit in einem föderativen System unter ökonomischen Aspekten die einzige theoretisch schlüssige Möglichkeit ist. Mit der Vorlage der alternativen Modellformulierung wird dieser Ausschließlichkeit widersprochen.

Konkreter Anlaß zu diesen Überlegungen war die mit der voranschreitenden Integration in der EG verstärkt diskutierte Frage, in welchem Maß die EG als zentrale Körperschaft eines zukünftigen föderativen Europas verteilungspolitische Aufgaben wahrnehmen sollte. Spiegelbildlich zu den aufgezeigten theoretischen Gegenpositionen stehen sich dabei im politischen Bereich die bisherigen Träger verteilungspoliti-

scher Kompetenzen, Nationalstaaten und zum Teil Regionaleinheiten, und die Vertreter der EG, die zunehmende Kompetenzen für die EG auch im Bereich der Verteilungspolitik fordern, gegenüber.¹

In dem folgenden Kapitel soll nun das Ergebnis der theoretischen Analyse vor dem Hintergrund des konkreten Problems der verteilungspolitischen Kompetenzzuordnung in der EG diskutiert werden. Dazu soll zunächst der Begriff der Verteilungspolitik spezifiziert werden und der Status quo der durch die EG betriebenen Verteilungspolitik skizziert werden. Damit wird die Basis geschaffen, auf der im folgenden geprüft werden kann, ob und inwieweit die alternative Formulierung des Föderalismusmodells die realen Probleme und sozio-ökonomischen Sachverhalte der EG zumindest in Grundzügen erfaßt. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, können die Resultate des Modells als Grundlagen für Schlußfolgerungen für die Politik der EG angesehen werden. In einem dritten Schritt wird dann der verteilungspolitische Status quo der EG an den als praxisrelevant eingeschätzten Resultaten des Modells gemessen. Diese Bewertung setzt eine grobe Einordnung der aktuellen EG-Verteilungspolitik im Spektrum von zentralisierter und dezentralisierter Verteilungspolitik voraus. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels werden die Ergebnisse der alternativen Modellformulierung in den Rahmen der aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion um die Kompetenzzuordnung in der EG gestellt, um die Position der abgeleiteten Ergebnisse in einem größeren Zusammenhang bestimmen zu können.

5.1 Grundzüge der EG-Verteilungspolitik

Bisher wurde zwar bereits von der Verteilungspolitik der EG gesprochen, dieser Begriff wurde aber über das Umgangssprachliche hinaus nicht weiter spezifiziert. Da nun nach der theoretischen Diskussion um die Zuordnung der Verteilungskompetenzen in föderativen Staaten dieser Frage konkret für die EG nachgegangen werden soll, ist jedoch eine präzise Definition des Begriffs Verteilungspolitik notwendig. Dabei wird sowohl eine allgemeine Bestimmung von Gegenstand und Instrumenten der Verteilungspolitik vorgenommen als auch auf einige Probleme der konkreten Abgrenzung der bestehenden Verteilungspolitik im bisherigen Kompetenzbereich der EG eingegangen.

¹ Vgl. dazu das Positionspapier von BMA/BMF (1990) gegen Versuche der EG-Kommission, eine Ausweitung der EG-Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu erwirken.

Sollen Informationen über den Status quo der EG-Verteilungspolitik vermittelt werden, gehört dazu zunächst eine Skizze der Verteilungsprobleme der EG, deren Lösung Aufgabe einer EG-Verteilungspolitik ist. Darüber hinaus sollen die verteilungspolitischen Aktivitäten der EG in Grundzügen erläutert werden. Dies umfaßt die Nennung der institutionellen Träger und der finanziellen Ausstattung der EG-Verteilungspolitik, da diese die konkreten Rahmenbedingungen für die Diskussion der Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen darstellen. Zuletzt werden die wesentlichen Politikmaßnahmen und -vorhaben der EG in diesem Bereich aufgeführt, die folgend den theoretischen Ergebnissen des vierten Kapitels gegenübergestellt und auf dieser Grundlage kritisiert werden.

5.1.1 Inhaltliche Abgrenzung verteilungspolitischer Maßnahmen der EG

Verteilungs- oder Distributionspolitik² kann im weitesten Sinne als Sammelbegriff für jegliche Maßnahmen zur Beeinflussung der relativen Wohlstandsposition von Wirtschaftseinheiten definiert werden. In dieser Form ist jedoch das Konzept von Verteilungspolitik kaum operational und muß daher noch weitergehend spezifiziert werden. Dies erfordert zum einen die Festlegung, durch welche Indikatoren die Wohlstandsposition eines Wirtschaftssubjektes bestimmt werden kann, also die Festlegung des interessierenden Verteilungsobjektes, und zum anderen die Bestimmung, nach welchen Kriterien die Merkmalsträger geordnet werden können, wer also als Verteilungsobjekt zu bezeichnen ist.³

Für die vorliegende Arbeit wurde die Betrachtung von Verteilungspolitik auf staatliche, insbesondere finanzwirtschaftliche Maßnahmen eingeschränkt; damit wird die Analyse auf Maßnahmen beschränkt, die aufgrund hoheitlicher Gewalt vollzogen werden und Einfluß auf das staatliche Budget haben. Welche Bedeutung dies konkret für die Abgrenzung von verteilungspolitischen Maßnahmen der EG hat, wird im folgenden erläutert.

² Zur Terminologie vgl. die Ausführungen in Abschnitt 1.4 dieser Arbeit.

³ Zu dieser Kategorisierung vgl. BOHNET (1989), S. 3-6.

5.1.1.1 Allgemeine Bestimmung von Gegenstand und Instrumenten finanzwirtschaftlicher Verteilungspolitik

Verteilungsobjekte können alle Eigentums- und Nutzungsrechte sowohl an materiellen wie auch an immateriellen Gütern und Diensten sein. Vor allem die Ausstattung an immateriellen Rechten, wie beispielsweise der möglichen Wahrnehmung von Bildungschancen, ist für die Bestimmung der Wohlfahrt eines Individuums von entscheidender Bedeutung.⁴ Da es jedoch kaum möglich ist, für diese Rechte einen objektivierenden Maßstab zu entwickeln, werden verteilungspolitische Maßnahmen im Hinblick auf ihre Beeinflussung der nachgeordneten Verteilung von materiellen Gütern, wie sie sich in der Einkommens- bzw. Vermögensverteilung widerspiegelt, beurteilt. Betrachtet man zunächst das Einkommen als Verteilungsobjekt, ist zwischen Primär- und Sekundärverteilung des Einkommens zu unterscheiden. Mit ersterer wird dabei die Zuordnung von Faktoreinkommen, wie sie sich in Abhängigkeit von der ursprünglichen Faktorausstattung als Ergebnis des Marktprozesses ergibt, bezeichnet. Unter der Sekundärverteilung wird hingegen die Gestalt der Einkommensverteilung nach direkten Umverteilungsprozessen verstanden.⁵ In der Darstellungsweise der voranstehenden Modellformulierung bedeutete eine Beeinflussung der Primärverteilung, daß das Verhältnis von ärmeren zu reicheren Individuen in einer Einheit verändert wird. In der Abbildung 4 führte dies zu einer Drehung der Budgetgerade einer Einheit. Eine Veränderung der Sekundärverteilung drückte sich in dieser Darstellung durch die Realisierung eines anderen Punktes der bestehenden Budgetgerade aus, wenn aufgrund der Verteilungspräferenzen innerhalb der Einheit ein neuer Tangentialpunkt zwischen Budgetgerade und gesellschaftlicher Indifferenzkurve bestimmt würde; diese veränderte Nettoeinkommensverteilung müßte durch ein verändertes Steuer/Transfersystem realisiert werden. Sekundäre Verteilungsmaßnahmen, die auf das Gesamteinkommen der dezentralen Einheiten bezogen wären, stellten sich in dieser Abbildung als Parallelverschiebung der Budgetgerade dar.

Wenn auch mit unterschiedlichen Instrumenten, so kann eine finanzwirtschaftliche Distributionspolitik sowohl die primäre wie auch die sekundäre Einkommensverteilung verändern.⁶ Finanzpolitische Maßnahmen, die auf die Primärverteilung des

⁴ Vgl. dazu RAWLS (1975).

⁵ Vgl. SCHEELE (1988), S. 258.

⁶ Es muß jeweils genau festgelegt werden, welcher Einkommensbegriff zugrundegelegt wird: Real- oder Nominaleinkommen, Einkommen entsprechend der Reinvermögenszugangstheorie, Markteinkommen oder Einkommen unter Zurechnung von Geld- und Realtransfers; vgl. dazu BOHNET (1989), S. 17-25. Letztlich bleiben alle Einkommensbestandteile, die bereits im Rahmen der Erfassung der 'korrekten' Einkommenssteuerbemessungsgrundlage diskutiert werden - Kapitalgewinne, Realleistungen innerhalb der betrieblichen Entlohnung (fringe benefits), eigenerstellte Lei-

Einkommens gerichtet sind, stehen in einem engen Zusammenhang mit den Vorhaben, die eine Veränderung der Zuordnung von Eigentums- und Nutzungsrechten anstreben. Dabei wird die Konzeption von Verteilungspolitik deutlich, *"...daß sich Verteilungspolitik nicht auf eine Umverteilung der Einkommen beschränkt. Das Einkommen bringt die Lebenslage der Staatsbürger nicht ausreichend zum Ausdruck. Verteilungspolitik muß deshalb als gesellschaftliche Strukturpolitik verstanden werden."*⁷ Dieses Politikverständnis entspricht einer weiten Interpretation verteilungspolitischer Aufgaben innerhalb der EG, die zumindest bei der Gesamteinschätzung der diskutierten Frage berücksichtigt werden muß.

Ausgeklammert bleiben bei dem hier verwendeten Begriff der Verteilungspolitik solche Maßnahmen, die auf die Vermögensverteilung zielen. Auch wenn unbestritten ist, daß Vermögen nicht nur Einkommensquelle, sondern auch Grundlage für das Gefühl sozialer Sicherheit, für gesellschaftliche Anerkennung, für Möglichkeiten der Persönlichkeitsentwicklung u.v.a.m. ist, sind Eingriffe in die Vermögensstruktur, die immer auch in Konflikt mit anderen wirtschaftspolitischen, vor allem wachstumspolitischen Zielen⁸ und in Widerspruch zu den liberalen Grundlagen der marktwirtschaftlichen Ordnung⁹ stehen, sehr umstritten und werden so im folgenden nicht berücksichtigt.

Als Verteilungssubjekte interessieren immer Individuen oder Gruppen von Individuen die nach einem bestimmten Kriterium zusammengefaßt sind.¹⁰ Ordnungskriterium kann der Produktionsfaktor sein, der von ihnen zur Verfügung gestellt wird (funktionale Verteilung), oder auch die Region, in der sie leben (regionale Verteilung). Zumeist interessiert jedoch die personelle Verteilung des Einkommens, d.h. die Frage, welcher Anteil der Bevölkerung wieviel des (volkswirtschaftlichen) Gesamteinkommens bezieht. Die Bildung von Subgruppen aus der Gesamtpopulation kann nach anderen Kriterien als Einkommensklassen erfolgen, wenn dies auch übli-

stungen, Renteneinkommen usw. -, auch für Verteilungsanalysen relevant und ebenso problematisch. Vgl. KAKWANI (1986), S. 32-50.

⁷ ALBERS (1988), S. 293.

⁸ Vgl. BARTMANN (1981), S. 317 f..

⁹ Vgl. SOHMEN (1976), S. 439-441.

¹⁰ Vgl. BOHNET (1989), S. 4-7.

cherweise geschieht. Daneben sind der soziale Status, das Alter, das Geschlecht oder die Anzahl der in einem gemeinsamen Haushalt lebenden Personen ebenfalls gebräuchliche Unterscheidungskriterien zur Abgrenzung sozialer Gruppen.¹¹

Im Zusammenhang mit der Diskussion über den Gegenstand der Verteilungspolitik wird häufig die Frage nach dem damit angestrebten Ziel gestellt. Die dabei vertretenen Positionen reichen von der Akzeptanz des Marktergebnisses, also der Beschränkung des verteilungspolitischen Handlungsspielraums auf die Gewährleistung der Bedingungen eines vollständigen Konkurrenzsystems, bis zu dem Wunsch nach einer egalitären Verteilung.¹² Konsens besteht vermutlich nur in dem Punkt, daß für jedes Individuum das physische und auch sozio-kulturelle Existenzminimum gewährleistet sein sollte.¹³

Jegliche staatliche Aktivität kann letztlich als Instrument zur Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung in einer Volkswirtschaft interpretiert werden, sei es, daß diese direkte Umverteilungsmaßnahmen oder eine indirekte Einflußnahme auf die Einkommensentstehung oder -verwendung darstellen.¹⁴ Die Beschränkung auf finanzwirtschaftliche Politikinstrumente grenzt dabei allerdings die Maßnahmen aus, die keinen oder einen vernachlässigbar geringen Einfluß auf das staatliche Budget haben; dies sind vor allem Ver- und Gebote sowie sonstige legislative Maßnahmen, obwohl sie in erheblichem Maße verteilungswirksam sein können. Bei finanzwirtschaftlichen Politikinstrumenten ist weiterhin zu unterscheiden zwischen (a) direkten verteilungspolitischen Maßnahmen, d.h. monetären, hoheitlich legitimierten Übertragungen zwischen staatlichem und privatem Sektor ohne Gegenleistungen, (b) indirekten Maßnahmen, die quasi marktwirtschaftlichen Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Bereich entsprechen, und (c) Kreditmarktbeziehungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor.¹⁵

¹¹ Eine solche Festlegung folgt vorwiegend pragmatischen Überlegungen, d.h. sie ergibt sich aufgrund des vorhandenen Datenmaterials. KAKWANI beschreibt drei Grundanforderungen, die die Eignung einer Einheit als Verteilungssubjekt bestimmen: (1) Das Einkommen muß der Einheit eindeutig zurechenbar sein, (2) das Einkommen, das ihr zufließt, muß unabhängig von den Einkommen anderer Wirtschaftseinheiten sein und (3) die Grundgesamtheit muß die Gesamtbevölkerung bilden. Vgl. KAKWANI (1986), S. 15-31.

¹² Vgl. BOHNET (1989), S. 9-12.

¹³ Welche Grenzen realiter der Verteilungspolitik bei der Erreichung dieses Zieles gesetzt sind und welche Schwierigkeiten auch theoretisch aufgrund des herrschenden Utilitarismus in der Wirtschaftstheorie bei der Behandlung dieser Frage auftreten, diskutiert ENDERLE (1985), S. 165-189.

¹⁴ Vgl. KARREBERG u.a. (1980), S. 17.

¹⁵ Zu dieser Strukturierung vgl. KRAUSE-JUNK (1981), S. 269 f..

Bezüglich der zu (a) gehörigen Instrumente wie Steuern, Sozialversicherungsabgaben¹⁶ und Transferleistungen ist am meisten transparent, daß diese durch normative Vorstellungen über eine gewünschte Einkommensverteilung geprägt sind. Offensichtlich ist dies bei der Einkommensbesteuerung, mit der durch Mittel der Tarifgestaltung, wie Freibeträge, Festlegung der Bemessungsgrundlage und besonders durch die Bestimmung des Progressionsgrades des Tarifs, distributive Ziele verfolgt werden. Mit der gleichen Intention können auch allgemeine oder spezielle Verbrauchsteuern ausgestaltet werden. Dabei muß allerdings eine Hypothese über den Zusammenhang von Konsumgewohnheiten und Einkommensklassen formuliert werden.

Wie auf der einen Seite Steuern das verfügbare Einkommen der Privaten schmälern, wird dieses durch monetäre Transfers aus dem staatlichen in den privaten Sektor erhöht. Zumeist sind dies Übertragungen, die an bestimmten Leistungsvoraussetzungen anknüpfen und dem Empfänger zweckgebunden oder ungebunden zufließen. Erstere entsprechen spiegelbildlich einer differenzierten Verbrauchsbesteuerung und bedürfen durch den damit erfolgten Eingriff in die Präferenzstrukturen der Individuen einer besonderen Rechtfertigung; hierbei wird staatlicherseits auf eine bestimmte Vorstellung über die gewünschte Einkommensverwendung verwiesen. In der Verwendung ungebundene Transfers hingegen wirken zunächst nur einkommenserhöhend; sie zielen vor allem auf die Gewährleistung des individuellen Existenzminimums.

Die zweite Gruppe finanzwirtschaftlicher Verteilungsinstrumente resultiert aus den Aktivitäten des Staates als Nachfrager und Anbieter auf Faktor- und Gütermärkten. So kann der Staat Einfluß auf die Primärverteilung der Einkommen nehmen, indem er in der Lohnfindung für staatliche Bedienstete distributionspolitische Vorgaben erfüllt. Ebenso kann durch den Ankauf von Vorleistungen und Gütern zu höheren als marktüblichen Preisen eine Subventionierung bestimmter Sektoren und der dort erzielten Faktoreinkommen vorgenommen werden.¹⁷ Hier kommt es aber nur dann zu einer mittelbaren Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung, wenn die staatliche Subventionierung auch in Form einer Faktorpreiserhöhung, insbesondere für Arbeit, weitergegeben wird.¹⁸ Als Anbieter auf den Gütermärkten beeinflußt der

¹⁶ Die Verteilungswirkungen des Sozialversicherungssystems werden in den weiteren Ausführungen nicht behandelt. Zum einen wird innerhalb der EG keine Vereinheitlichung der Sozialversicherungssysteme angestrebt, zum anderen differieren die nationalen Regelungen so sehr, daß die Evaluierung verteilungspolitischer Effekte von EG-Maßnahmen einer eigenen, den Rahmen dieser Arbeit sprengenden Analyse bedürfte.

¹⁷ Vgl. KRAUSE-JUNK (1981), S. 350 ff..

¹⁸ Der endgültige Verteilungseffekt einer solchen indirekten Maßnahme ist äußerst schwierig zu bestimmen, da beispielsweise denkbar ist, daß die Einkommensbezieher des subventionierten Sek-

öffentliche Sektor sowohl Primär- wie Sekundärverteilung. Durch die unentgeltliche oder verbilligte Abgabe von investiven Leistungen, wie beispielsweise Bildungseinrichtungen, verändert er die Einkommenserzielungschancen der Bevölkerung und somit vermutlich langfristig die personelle Einkommensverteilung.¹⁹ Durch die Abgabe von Gütern konsumtiven Charakters wird das verfügbare Einkommen der Wirtschaftseinheiten erhöht. Unter Berücksichtigung der Finanzierung der Leistungen und der unterschiedlichen Nutzung durch die Bevölkerung ergeben sich weitere Umverteilungseffekte. Eine quantitative Erfassung dieser Effekte muß allerdings das Problem der Bewertung der entstehenden Kosten und vor allem der zufließenden Nutzen lösen. Gerade letzteres ist generell, aber besonders bei der Existenz distributiver Ziele, mit enormen methodischen Schwierigkeiten verbunden.²⁰

Aus der Teilnahme des Staates am Kreditmarkt läßt sich die dritte Kategorie der finanzwirtschaftlichen Verteilungsinstrumente bestimmen. Indem der Staat über dem relevanten Marktzins liegende Guthabenzinsen oder niedrigere als marktübliche Schuldzinsen gewährt, beeinflußt er direkt die Einkommen seiner Marktpartner.²¹ Vor allem der Einsatz der zweiten Möglichkeit kann zum einen die Sekundärverteilung der Einkommen berühren und ermöglicht zum anderen längerfristig auch eine Veränderung der Primärverteilung, indem beispielsweise investive Vorhaben in dieser Weise unterstützt werden. Dagegen sind die langfristigen, distributiven Wirkungen des Auftretens des Staates als Kreditnehmer umstritten.²²

5.1.1.2 Abgrenzung zwischen verteilungspolitischen und verteilungswirksamen Maßnahmen der EG

Bei der Abgrenzung von Gegenstand und Instrumenten der Verteilungspolitik der EG muß auf einige Punkte gesondert hingewiesen werden, die sich zum Teil aus dem noch nicht abgeschlossenen politischen Formierungsprozeß der EG ergeben. Da bei Gründung der EG die Aspekte der Friedenssicherung und der ökonomischen Integra-

tors auch als Nachfrager der dort produzierten Güter zum größten Teil selbst die Kosten der Maßnahme tragen. In diesem Fall wären direkte Einkommenstransfers aus Effizienzgründen immer vorzuziehen.

¹⁹ Über die distributive Wirksamkeit von öffentlichen Bildungsinvestitionen wird seit der Veröffentlichung von BECKER (1964) zur Humankapitaltheorie eine intensive Diskussion geführt. Vgl. u.a. MUSGRAVE (1984), S. 204-209, ROBERTS (1980), S. 288 ff..

²⁰ Vgl. WEISBROD (1966).

²¹ Vgl. KRAUSE-JUNK (1981), S. 282 ff..

²² Vgl. für eine Zusammenfassung der Diskussion zu diesem Punkt BOHNET (1989), S. 174-181.

tion im Vordergrund standen, sind in den Gründungsverträgen der EG kaum Bestimmungen zu finden, die konkret als verteilungspolitische Zielsetzungen zu kennzeichnen sind. In den Römischen Verträgen wird in Artikel 2 zunächst nur von der "*Hebung der Lebenshaltung*" gesprochen und erst durch die Einfügung der Einheitlichen Europäischen Akte in das Vertragswerk ist das Ziel der "*Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes*" festgeschrieben worden. Die Diskussion der Verteilungspolitik der EG besitzt daher einen stark zukunftsorientierten Charakter und beruht zum Teil auf der Interpretation der durchgeführten Politikmaßnahmen der EG.

Verteilungsobjekt und -subjekt bestehender EG-Verteilungspolitik sind allerdings einfach benannt. Als Wohlstandsindikator eines Mitgliedslandes oder einer Region wird in der Regel das Bruttoinlandsprodukt der Einheit gewählt, die Wohlfahrtsposition der Individuen daran anschließend durch die Pro-Kopf-Größe des Bruttoinlandsprodukts in der jeweiligen Einheit beschrieben.²³ Für detailliertere Verteilungsanalysen der EG wird jedoch auch versucht, weitere makroökonomische und sozialpolitische Größen für die Beschreibung des Wohlstands einer Einheit mit heranzuziehen.²⁴ Die Verteilungsobjekte der EG-Politik sind also vor allem Regionen oder Mitgliedsländer beziehungsweise die dort lebenden Individuen. Zum Teil wird von der EG aber auch auf die personelle Verteilungssituation in der Form Zugriff genommen, daß die wirtschaftliche und soziale Lage von besonders abgegrenzten Bevölkerungsgruppen verbessert werden soll.²⁵

Die allgemeine Bestimmung der Instrumente finanzwirtschaftlicher Verteilungspolitik gilt in gleichem Maße für die EG, auch wenn manche Instrumente durch die EG - wie eine progressive Besteuerung beispielsweise - (noch) nicht angewendet werden.

²³ Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner gibt das Durchschnittseinkommen der Individuen in der betrachteten Einheit wieder, also das arithmetische Mittel der Einkommensverteilung. Dieser gebräuchliche statistische Lageparameter liefert jedoch nur Informationen über das Niveau der Verteilung, nicht jedoch über die Streuung. Für die individuelle Einordnung in die jeweilige Einkommensskala ist der Modalwert der Verteilung, also die am häufigsten besetzte Einkommensposition, entscheidender. So werden bei einer typischerweise linkssteilen Einkommensverteilung, für die der Modalwert links vom arithmetischen Mittel liegt, durchaus noch Personen, die weniger als das Durchschnittseinkommen erhalten, sich als überdurchschnittlich Verdienende empfinden. Vgl. dazu BARTMANN (1981), S. 64.

²⁴ So versucht die EG-Kommission, die Höhe der Problemintensität von verschiedenen Regionen der EG mit Hilfe eines synthetischen Index' zu erfassen. Dieser Index berücksichtigt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards, das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in ECU und den Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen. Vgl. EG-KOMM. (1987a), S. 53 f..

²⁵ Beispiele dafür sind die Programme zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen oder von Frauen nach der Familienphase.

Als Politikinstrumente, die gezielt verteilungspolitische Aufgaben verfolgen, sind vor allem die über die Strukturfonds vergebenen Mittel sowie die Kredittätigkeit der Gemeinschaft und der EIB zu nennen; eine vertiefende, exemplarische Darstellung einzelner Maßnahmen wird am Ende dieses Abschnittes gegeben. Auch wenn - oder vielleicht gerade weil - nicht die Analyse verteilungspolitischer Maßnahmen der EG Thema der vorliegenden Arbeit ist, sondern die (perspektivische) Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in einem föderativen Europa, soll hier eine deutliche Abgrenzung zwischen explizit verteilungspolitischen Maßnahmen und anderen, lediglich verteilungswirksamen Aktivitäten vorgenommen werden.

In Folge der Verabschiedung der EEA wurde von der EG-Kommission ein Arbeitsprogramm "*Die soziale Dimension des Binnenmarktes*" vorgelegt.²⁶ Unabhängig von dem Stand der Umsetzung des Programms muß betont werden, daß viele der dort genannten Maßnahmen zwar mit Verteilungswirkungen verbunden sein werden, aber nicht als direktes Indiz für die Ausweitung des verteilungspolitischen Kompetenzbereichs der EG verstanden werden dürfen. Das Bestreben, beispielsweise harmonisierte Rechtsvorschriften bezüglich der Hygiene, der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz oder einen Verhaltenskodex der Unternehmen gegenüber Arbeitnehmerinnen während der Schwangerschaft und Mutterschaft durchzusetzen, kann eher als Versuch der Ausweitung einer ordnungspolitischen Rahmenkompetenz der EG gewertet werden. Zu dieser Kategorie von Politikmaßnahmen läßt sich auch die feierliche Erklärung der "*Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*"²⁷ (Sozialcharta) oder auch die Diskussion um ein europäisches Unternehmensstatut rechnen.

Aber nicht nur die Bestimmung von Verteilungspolitik in Abgrenzung zu sozial- oder ordnungspolitischen Maßnahmen der EG, sondern auch die deutliche Grenzziehung zwischen der bewußten Verfolgung verteilungspolitischer Ziele durch den Einsatz gezielter Politikmaßnahmen und den eher ungesteuert auftretenden Verteilungswirkungen im Zuge des gesamten Haushaltsverfahrens der EG ist für die Diskussion der Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der EG notwendig. Denn tatsächlich besitzt der EG-Haushalt zum Teil beträchtliche Verteilungswirkungen, wenn man die in die einzelnen Mitgliedstaaten fließenden Zahlungsströme mit den von dort geleisteten Beiträgen vergleicht. Die so ermittelten Salden werden als Netto-transfer oder -position bezeichnet, die damit verbundenen Zahlungsströme als Fi-

²⁶ Vgl. EG-Komm. (1988b).

²⁷ Diese Erklärung wurde vom Europäischen Rat im Dezember 1989 ohne die Stimme Großbritanniens verabschiedet.

nanzausgleich der EG.²⁸ Dieser Begriff ist allerdings irreführend, wenn damit auf das Finanzausgleichssystem der Bundesrepublik Deutschland, das auf die bewußte Angleichung der Finanzpositionen der Bundesländer gerichtet ist, angespielt wird. Die Ermittlung von Nettopositionen der EG-Mitgliedsländer ist vielmehr von dem Gedanken des 'juste retour' geprägt, der Vorstellung, daß den an die EG geleisteten Zahlungen in gleicher Höhe Rückflüsse gegenüberstehen müssen.²⁹ Diese Betrachtungsweise entspricht dem Äquivalenzprinzip und steht so einer Umverteilungspolitik, die sich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip richtet, diametral gegenüber.³⁰ Selbst zur Ermittlung des faktischen Umverteilungsvolumens des EG-Haushalts ist aber das Konzept der Nettopositionen nur beschränkt aussagekräftig. Einerseits ist die formale Ausgabeninzidenz der EG-Politikmaßnahmen nicht mit den daraus folgenden Nutzenzuflüssen gleichzusetzen, andererseits kommt es bei der Berechnung der Finanzierungsbeiträge der Mitgliedsländer zu Verzerrungen.³¹

5.1.2 Probleme der personellen und regionalen Einkommensverteilung in der EG

Zusammenfassend kann man als größtes verteilungspolitisches Problem der EG das Ausmaß der Unterschiede in Einkommen und Einkommenserzielungsmöglichkeiten für die EG-Bevölkerung an verschiedenen Standorten bezeichnen. In diesem Punkt verbinden sich regionale mit personellen Verteilungsproblemen und können - solange das Mobilitätsverhalten der EG-Bürger sich nicht entscheidend wandelt - nur gemeinsam gelöst werden.

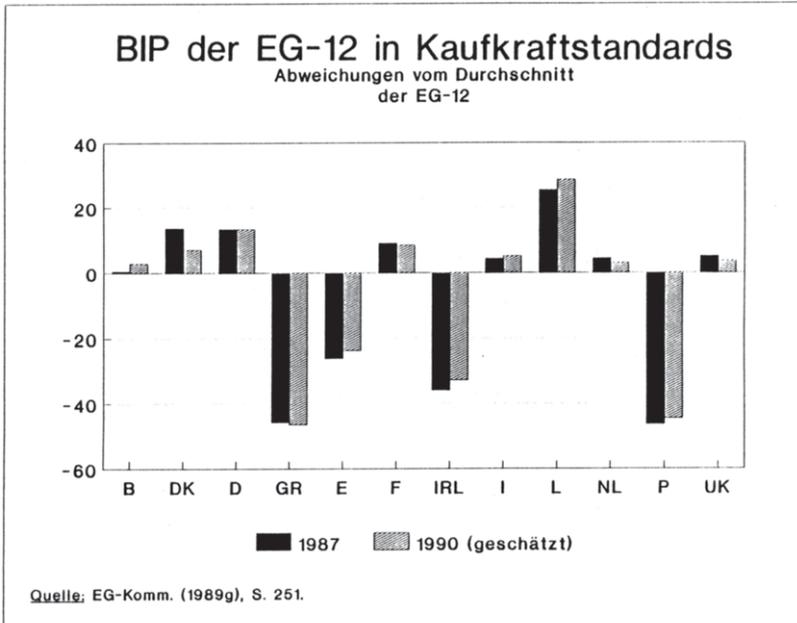
Augenfälligstes Beispiel für die ungleichgewichtige Einkommensverteilung in der EG sind die bereits einleitend erwähnten hohen Abweichungen der Werte des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner in den Mitgliedstaaten.

²⁸ Vgl. ANDEL (1983), S. 338 f..

²⁹ Vgl. zu dieser Position v. LAUN (1987).

³⁰ Von der EG-Kommission werden zur Zeit auch keine Angaben über die Nettopositionen der Mitgliedsländer nach außen gegeben, da diese Informationen als nicht integrationsförderlich bewertet werden. Vgl. dazu OTT (1987).

³¹ Ein Punkt ist beispielsweise der Rotterdam-Antwerpen-Effekt. Zölle und Agrarabschöpfungen werden dem Mitgliedsland als Leistung zugerechnet, in dem die Waren physisch anlanden, also nicht dem Bestimmungsland des Imports. Vgl. dazu OTT (1987), S. 101 f..

Abbildung 5: Bruttoinlandsprodukt der EG-12 in Kaufkraftstandards

Wie aus Abbildung 5 zu ersehen, liegt in einem Drittel der EG-Länder das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, gemessen in Kaufkraftstandards³², unter 75 % des Durchschnittswertes für das Gesamtgebiet der EG. Portugal und Griechenland erreichen dabei nur etwas über 50 % des Durchschnittswertes. Der Variationskoeffizient der Verteilung liegt für die EG auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten bei 18,7 % (siehe Tabelle 2).³³

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt ist nur ein erster Indikator für die individuelle Einkommenssituation eines EG-Bürgers und sicher nicht ausreichend, seine soziale Lebenslage zu beschreiben. In manchen EG-Mitgliedstaaten treten darüber hinaus so hohe Differenzen in den durchschnittlichen Einkommen zwischen den Re-

³² Der Kaufkraftstandard ist eine normierte Einheit, die in jedem Land derselben Menge von Gütern und Dienstleistungen entspricht; vgl. EG-KOMM. (1990c), S. 18.

³³ Der Variationskoeffizient ist definiert als Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert einer Verteilung. Durch diese Normierung ist seine Aussagekraft unabhängig von dem Niveau der Verteilung, eine Eigenschaft, die als Skalunenabhängigkeit bezeichnet wird. Er ist damit besonders für internationale Vergleiche von Einkommensverteilungen im Hinblick auf ihre internen Schwankungen geeignet. Vgl. dazu RAMSER (1987), S. 17.

gionen des Landes auf, daß ein Rückgriff auf Regionaldaten selbst zum Vergleich von Durchschnittswerten notwendig ist; die entsprechenden Werte sind für 1985 in Tabelle 2 dokumentiert. Dies gilt vor allem für Italien und Frankreich, die - bezogen auf Angaben des Jahres 1985 - einen Variationskoeffizienten von fast 25 % und ca. 20 % für die regionale Einkommensdisparität aufweisen. Zum Vergleich sei auf Griechenland verwiesen, für das der Variationskoeffizient bei 8,6 % liegt. Innerhalb der Mitgliedsländer ist also ein unterschiedlicher Homogenitätsgrad der Regionen auf hohem oder auf niedrigem Niveau zu verzeichnen.

Die regionale Betrachtung von Einkommensdisparitäten zeigt ein Muster, das auch für die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Regionen, gemessen an anderen als Einkommensindikatoren, repräsentativ ist. Entscheidend für die wirtschaftliche Stärke eines Standortes ist nicht so sehr seine Lage entlang der Nord/Südachse der Gemeinschaft, sondern die Tatsache, ob er im Zentrum oder an der Peripherie der Gemeinschaft lokalisiert ist. Für eine Untersuchung der EG-Kommission wurden die Regionen der Ebene 2 entsprechend eines Randlagenindex³⁴ geordnet, der die räumliche Entfernung einer Region von allen übrigen Regionen und den Umfang der Wirtschaftsaktivität in den Regionen erfaßt. Danach werden Zentral-, Mittel- und periphere Regionen unterschieden. Anhand von Daten des Jahres 1983 zeigt sich, daß die Zentralregionen, die 10 % der Fläche und 31 % der Bevölkerung umfassen, 37,9 % des Bruttoinlandsprodukts der EG erwirtschaften, während die peripheren Regionen auf 56,1 % der Fläche und mit 33,3 % der Bevölkerung nur einen Anteil von 24,5 % am Bruttoinlandsprodukt der EG erreichen.

Das Gefälle zwischen zentralen und peripheren Regionen schlägt sich auch in anderen wirtschaftlichen Daten, beispielsweise der Arbeitslosenquote, nieder. So liegt die Arbeitslosenquote in den zentralen Regionen bei 8,6 %, dagegen in den peripheren Regionen bei 12,6 %, also um ein Drittel höher. Noch extremer ist der Unterschied bei der Betrachtung der Arbeitslosenquote bei Jugendlichen. Hierbei ist die Quote mit 31,5 % in peripheren Regionen doppelt so hoch wie in den zentralen Regionen, wo die Arbeitslosenquote der Jugendlichen bei 15,7 % liegt.³⁵

³⁴ Zur Definition des Randlagenindex vgl. KEEBLE (1988), S. 13.

³⁵ Vgl. zu den voranstehenden Angaben KEEBLE (1988), S. 106 ff..

Tabelle 2: Regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 1985
(in jeweiligen Preisen und Kaufkraftstandards)

Mitgliedstaat	EUR 12 = 100			Disparität
	Max.	Min.	Durchschnitt	Variationskoeffizient ¹
B	137	83	109	17,6
DK	147	107	125	12,8
D	200	81	121	18,7
GR	60	43	56	8,6
E	98	47	77	18,7
F	170	81	121	18,7
IRL	-	-	69	-
I	136	54	91	24,7
L	-	-	127	-
NL	116	79	105	13,4
P	-	-	50	-
UK	149	82	102	18,2
EUR 12 ²	158	51	100	28,5 (18,7)

¹ Gewogene Standardabweichung als Prozentsatz vom entsprechenden Durchschnitt.
² Max. und Min.: Durchschnitt der 10 Regionen mit den höchsten/niedrigsten Raten. Der Disparitätskoeffizient in Klammern bezieht sich auf das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten, der Disparitätskoeffizient ohne Klammer auf die Gesamtdisparität zwischen den Regionen der Gemeinschaft.

Quelle: EG-KOMM. (1987a), S. 27, Anhang.

Die skizzierten Daten verdeutlichen, daß sich regionale Ungleichgewichte auch in den Einkommenspositionen der Individuen widerspiegeln, insbesondere bei Mitgliedern ohnehin ökonomisch schlechter gestellter Bevölkerungsgruppen.

Da im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit die Struktur der ökonomischen und sozialen Probleme von Bedeutung ist, werden in Anhang 1 noch einige Indikatoren aufgezeigt, die die sozio-ökonomische Lage der Bevölkerung in unterschiedlichen Ländern der EG beschreiben. Dort sind die verschiedenen Arbeitslosenquoten, die Zahl der Erwerbstätigen, das Bruttoinlandsprodukt sowie die Zahl der Gesamtbevölkerung für die einzelnen Mitgliedstaaten der EG dokumentiert.

5.1.3 Die Ausgestaltung der EG-Verteilungspolitik

Es wurde bereits betont, daß in der vorliegenden Arbeit keine Analyse der Verteilungswirkungen des EG-Haushaltes oder der Wirksamkeit der verteilungspolitischen Maßnahmen der EG geleistet werden soll und kann. Allerdings müssen dennoch einige Grundkenntnisse über den aktuellen Vollzug von verteilungspolitischen Maßnahmen der EG bekannt sein, damit eine Einordnung der theoretischen Überlegungen des dritten und vierten Kapitels in die konkrete Diskussion um die perspektivische Gestaltung der Verteilungspolitik in der EG möglich ist.

5.1.3.1 Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen der EG-Verteilungspolitik

Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der EG ist einer der Kristallisationspunkte für mögliche Interessendivergenzen zwischen den EG-Mitgliedstaaten und einer europäischen Zentralebene, da hier einer möglichen Aufgabe von Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten mehrheitlich kein direkter ökonomischer - allenfalls ein schwer zu bewertender politischer Gewinn - gegenübersteht. Dieser Konflikt spiegelt sich auch in den Stellungnahmen und Aktivitäten der verschiedenen EG-Institutionen wider.

Der Ministerrat ist durch seine enge Anbindung an die Nationalregierungen und durch seinen Abstimmungsmodus erwartungsgemäß kein Vorreiter für die Übertragung von Kompetenzen an die EG-Ebene.³⁶ Zwar werden durch den Ministerrat beziehungsweise den Europäischen Rat positive Zeichen zur Errichtung eines einheitlichen Sozialraums gegeben, diese beziehen sich jedoch verriegelnd auf sozialpolitische Regelungen, wie sie in der Sozialcharta verabschiedet wurden. In der konkreten Durchsetzung rechtsverbindlicher Regelungen wirkt der Ministerrat hingegen oft verlangsamend auf den Integrationsprozeß.

Dagegen versucht die EG-Kommission durch die Vorlage konkreter Politikvorschläge den Integrationsprozeß sowohl im ökonomischen wie sozialen Bereich voranzutreiben. So wurden bereits 1990 dem Rat alle notwendigen Vorschläge zur Implementierung des EG-Binnenmarktes vorgelegt³⁷ und ebenso ein Aktionsprogramm

³⁶ Dies gilt zumindest für solche Kompetenzen, die im nationalen Rahmen von der Zentralregierung wahrgenommen werden.

³⁷ Vgl. EG-KOMM. (1990g), S. 6.

zur Durchsetzung der Verlautbarungen der Sozialcharta.³⁸ Die EG-Kommission ist über die ihr nachgeordneten Generaldirektionen aber auch direkter Träger der verteilungspolitischen Aktivitäten und setzt durch Erstellung des Haushaltsvorentwurfs - allerdings nur innerhalb des vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat vorgegebenen Rahmens - Schwerpunkte in der Politik der EG.

Ebenso wie die EG-Kommission versucht das Europäische Parlament im Rahmen seiner beschränkten Kompetenzen die soziale Integration der EG voranzutreiben. So gab der Parlamentsausschuß für Soziales und Beschäftigung 1989 der Kommission die Bereiche vor, in denen sie mit Priorität Vorschläge zur sozialen Kohäsion der Gemeinschaft entwickeln sollte: dazu zählten beispielsweise Beschäftigungsprogramme und Richtlinien für Mindestlöhne. Wichtiger noch als diese Initiativfunktion des Europäischen Parlaments ist die konsequente Nutzung seiner haushaltsrechtlichen Kompetenzen bezüglich der nichtobligatorischen Ausgaben, die es zur Ausweitung der finanziellen Ausstattung der verteilungspolitisch relevanten Politikbereiche, wie Regional- und Sozialpolitik genutzt hat. Im Haushalt 1989 betragen diese verteilungspolitischen Ausgaben an die 10 Mrd. ECU, das sind ca. 21,5 % des Gesamthaushaltes.³⁹ Innerhalb der finanziellen Vorausschau ist die Ausweitung dieser Ausgaben bereits verbindlich vorgesehen: 1992 sollen die Ausgaben der Strukturfonds allein 25 % des Gesamthaushaltes (1988: 17 %) ausmachen, dies bedeutet in absoluten Größen eine Verdoppelung der Mittel. Mit dieser politischen Entscheidung wird ein wachsendes verteilungspolitisches Gewicht der EG signalisiert.⁴⁰

Das finanzielle Volumen der verteilungspolitisch motivierten Zahlungen der EG ist nicht vollständig beschrieben, wenn die Mittel, die über die Anleihen- und Darlehenstätigkeit der EIB und über das Neue Gemeinschaftsinstrument vergeben werden, nicht berücksichtigt sind: Im Jahr 1989 wurden über die EIB Darlehen in Höhe von 11,634 Mrd. ECU vergeben, von denen 60 % für regionale Entwicklungsmaßnahmen gewährt wurden.⁴¹

³⁸ Vgl. EG-KOMM. (1990d).

³⁹ Hierzu zählen die Ausgaben der Strukturfonds, die Ausgaben für PEDIP (Programme zur Förderung der portugiesischen Industrie) und IMP (Integrierte Mittelmeerprogramme) sowie verschiedene Ausgabenkategorien der sonstigen Politikbereiche. Vgl. EG-KOMM.(1990f), S. 65.

⁴⁰ Vgl. WILDASIN (1990), S. 70.

⁴¹ Vgl. EIB, (1990), S. 1.

5.1.3.2 Ausgewählte verteilungspolitische Maßnahmen der EG

Die umfangreichsten und wichtigsten verteilungspolitischen Aktivitäten entfaltet die EG über die Strukturfonds. Diese bestehen aus dem Fonds für Europäische Entwicklung (EFRE, gegründet 1975), dem Europäischen Sozialfonds (ESF, gegründet 1958) und der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, gegründet 1964.) Mit der Verstärkung der regionalen Disparitäten durch die Süderweiterung der EG und aufgrund von Diskussionen um die Effizienz der Mittelverwendung wurde mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte auch eine Reformierung der Strukturfonds vollzogen. Seit dem 1.1.1989 ist ein koordiniertes Verfahren aller drei Fonds vorgesehen, das deren Mittel konzentriert in fünf vorrangige Problembereiche lenken soll:⁴²

Ziel Nr.1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand,
(Zuständigkeit: EFRE, ESF, EAGFL Abt. Ausrichtung).

Ziel Nr.2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind.
(Zuständigkeit: EFRE, ESF).

Ziel Nr.3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit,
(Zuständigkeit: ESF).

Ziel Nr.4: Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben,
(Zuständigkeit: ESF).

Ziel Nr.5: Im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik:

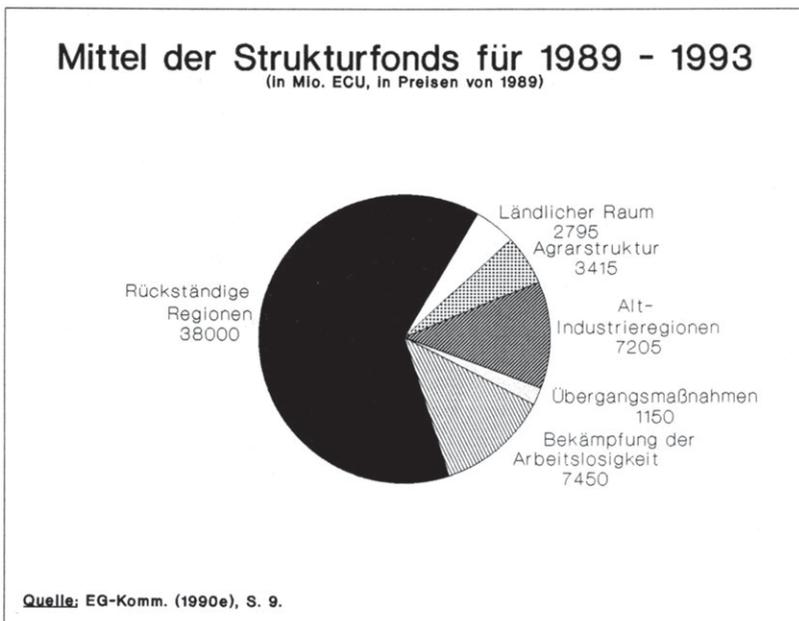
- (a) beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen, (Zuständigkeit: EAGFL, Abt. Ausrichtung);
- (b) Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, (Zuständigkeit: EFRE; ESF, EAGFL, Abt. Ausrichtung).

Mit der Konzentration der Mittelvergabe in diesen Bereichen sollen Prioritäten der Politik der EG umgesetzt werden. Darauf zielt ebenso der anvisierte Übergang von einer vorwiegenden Projektförderung zu der Durchführung und Unterstützung von Programmpaketen, die auf einen Zeitraum von drei oder fünf Jahren angelegt sind; diese werden als Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) bezeichnet. Nach dem Grundsatz der Partnerschaft zwischen Regionen, Mitgliedstaaten und der EG werden

⁴² Vgl. EG-KOMM. (1989c), S. 65 f..

diese gemeinsam auf der Grundlage von 'Plänen regionalen Charakters', die von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden, erarbeitet.⁴³ Nach Verhandlungen werden dann innerhalb der GFK die zu verwendenden Interventionsformen und ein Finanzierungsplan entwickelt (operationelles Programm). Als Finanzierungsformen stehen den Strukturfonds Kofinanzierungen operationeller Programme, Kofinanzierungen nationaler Beihilferegelungen, Kofinanzierungen von Projekten und die Gewährung von Globalzuschüssen zur Verfügung. Je nachdem, in welche Zielbereiche die unterstützten Regionen einzuordnen sind, variieren die Beihilfesätze der Fonds von mindestens 25 % der öffentlichen Ausgaben bis zu 75 % der Gesamtkosten der Maßnahme.⁴⁴ A priori wird die prozentuale Aufteilung der Gesamtmittel auf die Regionen beziehungsweise Mitgliedstaaten - mit einer gewissen Schwankungsbreite - festgelegt. Neben den GFK können die Strukturfonds auch Mittel für Programme, die auf ihre eigene Initiative zurückgehen, verwenden; diese nehmen im Vergleich zu den GFK aber nur geringen Umfang ein.

Abbildung 6: Mittel der Strukturfonds für den Zeitraum 1989-1993



⁴³ Vgl. EG-KOMM. (1990f), S. 223 ff..

⁴⁴ Vgl. EG-KOMM. (1989c), S. 66.

Wie Abbildung 6 zeigt, sollen die Mittel des EFRE in erster Linie in die Fördergebiete des Zielbereichs 1 fließen. Von den 38,3 Mrd. ECU, die im Zeitraum von 1989-1993 dorthin vergeben werden sollen, werden Gemeinschaftliche Förderkonzepte in Höhe von 36,2 Mrd. ECU über den EFRE abgewickelt. Von diesen Ausgaben sollen sieben Mitgliedstaaten profitieren, indem dort vorwiegend die Bereiche Infrastruktur und Humanressourcen gefördert werden.⁴⁵ Im Haushaltsjahr 1989 waren jedoch 86 % der EFRE-Mittel durch bereits laufende Projekte gebunden. Über den Europäischen Sozialfonds werden vor allem Maßnahmen zur Berufsbildung und Beihilfen zur Einstellung in neu geschaffene Arbeitsplätze sowie Maßnahmen der Existenzgründung gefördert.⁴⁶ Der Schwerpunkt der Mittelverwendung des ESF liegt eindeutig im Bereich der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben; gut 70 % der Fondsmittel waren 1989 für diesen Verwendungszweck gebunden. Der EAGFL, Abt. Ausrichtung finanziert Maßnahmen vorwiegend im Rahmen der Ziele 5a und 5b. Zur Zeit stehen den Fondsmitteln jedoch noch größtenteils Verpflichtungen aus Maßnahmen gegenüber, die vor der Reformierung der Strukturfonds initiiert wurden.⁴⁷

Auch wenn die Tätigkeit der Strukturfonds allein aufgrund ihres finanziellen Volumens den bedeutendsten Politikbereich mit gezielter verteilungspolitischer Wirkung darstellt, initiiert die EG zunehmend weitere verteilungspolitische Maßnahmen, die zum Teil auch direkt auf die personelle Einkommensverteilung zielen. Im Haushaltsjahr 1989 wurden neben den Mitteln der Strukturfonds über 220 Mio. ECU für Maßnahmen im Bereich der Humankapitalbildung, der Beschäftigung, der Gesundheit und des sozialen Schutzes sowie für Soforthilfen zugunsten von Katastrophenopfern in der EG bereitgestellt. Auch in diesem Bereich wird von der EG-Kommission über kurzfristige Einzelaktionen hinaus - wie der Aktion 'Unentgeltliche Nahrungsmittel' im Winter 1986/87 - die Durchführung integrierter Programmpakete angestrebt.⁴⁸

⁴⁵ Für eine genaue Auflistung der Konzepte vgl. EG-KOMM. (1990f), S. 224.

⁴⁶ Vgl. EG-KOMM. (1990a), S. 137.

⁴⁷ Vgl. EG-KOMM. (1990f), S. 229, S. 204, S. 278.

⁴⁸ In dieser Aktion wurden 2,5 Mio. ECU an Wohltätigkeitsorganisationen der Mitgliedstaaten sowie Lebensmittel im Wert von 160 Mio. ECU zur Verfügung gestellt. Aufgrund der Erfahrung mit dieser Aktion wurde die unentgeltliche Weitergabe von Lebensmitteln aus Interventionsbeständen in den folgenden Jahren weitergeführt; im Haushalt 1989 sind Nahrungsmittellieferungen im Wert von 147 Mio. ECU angesetzt. Dieser Betrag geht zu Lasten des EAGFL, Abt. Garantie; vgl. EG-KOMM. (1990f), S. 277. Zu einer Auswertung der ersten Lebensmittelaktion vgl. EG-KOMM. (1987b).

Beispiel eines solchen integrierten Maßnahmenpaketes ist das Aktionsprogramm zur *"wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen"*, das als Fortführung früherer Gemeinschaftsprogramme zur Bekämpfung der Armut 1989 beschlossen wurde. Es ist für einen Zeitraum von fünf Jahren konzipiert und soll ca. 30 Modellvorhaben in den Mitgliedsländern mit 70 Mio. ECU unterstützen. Innerhalb dieses Programms soll verstärkt Betroffenen der sogenannten 'Neuen Armut' geholfen werden, das heißt beispielsweise Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen oder auch älteren Menschen. Die finanzielle Beteiligung der EG beträgt dabei 50 %, zum Teil 55 % der tatsächlichen Ausgaben innerhalb der Grenzen des von der Kommission beschlossenen Zuschusses sowie 75 % für den Fall der direkten Subventionierung innovatorischer Initiativen auf regionalen und lokalen Ebenen, die nicht von den jeweiligen Mitgliedstaaten finanziert werden.⁴⁹ Auch bei der Durchführung dieses Programmes soll dem Prinzip der Partnerschaft und der Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und der EG-Kommission Rechnung getragen werden.

5.2 Zur Relevanz der Modellergebnisse für die Gestaltung der EG-Verteilungspolitik

Nach der voranstehenden, überblicksartigen Darstellung der verteilungspolitischen Probleme und der darauf ausgerichteten Politikmaßnahmen der EG soll nun im folgenden überprüft werden, inwieweit das in Kapitel 4 dargestellte Föderalismusmodell zumindest Grundstrukturen und -annahmen der Realität erfaßt. Denn dieses sollte erfüllt sein, wenn anhand des vorliegenden Modells Schlußfolgerungen für die Lösung konkreter Probleme gezogen werden sollen.

5.2.1 Die Ausgangssituation

Für die Interpretation des alternativen Föderalismusmodells ist zunächst grundsätzlich hervorzuheben, daß hier alloкатive und distributive Aspekte des Wirtschaftsprozesses getrennt werden. Dies ist eine Vorgehensweise, die zwar aus analytischen Gründen gerechtfertigt werden kann, realen Wirtschaftsprozessen aber nicht gerecht wird. Dort sind diese Bereiche vielmehr eng verknüpft, und die Ausblendung eines Aspektes in der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung kann zum Scheitern der

⁴⁹ Art. 11 des 'Mittelfristigen Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen', ABl. EG 1989 Nr. L 224.

verfolgten Politikvorhaben führen. Über diesen grundsätzlichen Vorbehalt hinaus, der aber einer üblichen modelltheoretischen Vereinfachung entspricht und der Klärung der verfolgten Fragestellung dient, ist zunächst zu prüfen, ob die konstruierte Ausgangslage des Modells die Verteilungsprobleme der EG in angemessener Weise widerspiegelt.

Unterstellt wurde, daß alle Individuen einer Einheit in zwei Typen mit unterschiedlicher Fähigkeit, Markteinkommen zu erzielen, unterschieden werden können; diese beiden Grundtypen sollen sich in allen Einheiten finden und sie sollen keine andere Einkommensquelle als ihre Arbeit haben. Entsprechend der a priori vorgenommenen Ausblendung von Maßnahmen, die auf eine Änderung der Vermögensverteilung zielen, beziehen sich die betrachteten Verteilungsprozesse somit tatsächlich nur auf die (Um)verteilung von Arbeitseinkommen.

Realiter ist es allerdings nicht so, daß alle Individuen eines Wirtschaftsgebietes Arbeitseinkommen erzielen; dies ist allein aus physischen Gründen - Alter, Krankheit - ausgeschlossen. Darüber hinaus werden einige Individuen auch aus individuellen oder soziokulturellen Gründen ablehnen, erwerbstätig zu sein. Denkt man andererseits in der Kategorie von großen Wirtschaftsräumen, kann die Annahme akzeptiert werden, daß innerhalb der europäischen Staaten der Anteil der Bevölkerung, der aus den genannten Gründen am Erwerbsleben nicht teilnimmt, nicht entscheidend variiert und somit bei einer vergleichenden Betrachtung vernachlässigt werden kann.⁵⁰

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen können die beiden eingeführten Bevölkerungstypen als Individuen mit geringer bzw. hoher Arbeitsproduktivität verstanden werden, denen die nicht-erwerbstätige Bevölkerung nach einem bestimmten Schlüssel zugeordnet wird. Geringe Arbeitsproduktivität erklärt sich dabei sowohl aus individuellen wie auch aus volkswirtschaftlichen Faktoren.⁵¹ Als individuelle Faktoren sind vor allem das allgemeine wie auch das berufsqualifizierende Ausbildungsniveau von Bedeutung; so schwankt beispielsweise der Anteil der 15 bis 19jährigen, die als Schüler, Lehrlinge oder Lehrgangsteilnehmer noch in der Ausbildung sind, zwischen über 85 % in Deutschland und unter 40 % in Portugal und spiegelt damit einen Erklärungsfaktor für unterschiedliche Arbeitsproduktivitäten in diesen beiden Staaten wi-

⁵⁰ Anders ist es, wenn man ungewollte Arbeitslosigkeit mitberücksichtigt, da die Arbeitslosenquoten doch beachtlich zwischen den EG-Staaten differieren (siehe dazu die Angaben im Anhang I). Die Regionen mit hoher Arbeitslosenquote weisen jedoch auch in anderen Bereichen - Humankapitalinvestitionen, Industrialisierungsgrad, Infrastruktur - eine hohe Problemintensität auf und werden damit richtig auch als Regionen mit niedriger Arbeitsproduktivität erfaßt.

⁵¹ MYRDAL (1957), S. 23 ff..

der.⁵² Als volkswirtschaftliche Faktoren sind in erster Linie die Kapitalintensität der Produktion, Kapitalmarktbedingungen und die Infrastruktur zu nennen.⁵³ Danach werden Individuen mit niedriger Arbeitsproduktivität erwartungsgemäß vermehrt in Regionen mit ländlicher Struktur und geringer Industrialisierung sowie mit einem schwachen Bildungsangebot zu finden sein.⁵⁴ Als Indikator für diesen Tatbestand können die in Tabelle 3 ausgewiesenen Bevölkerungsanteile in den verschiedenen Mitgliedstaaten, die jeweils in Gebieten leben, die durch den Regionalfonds gefördert werden - also als strukturschwach einzuschätzen sind -, dienen.

Tabelle 3: Anteil der in den EFRE-Fördergebieten lebenden Bevölkerung
Aufschlüsselung nach Zielen¹

Mitgliedstaat	Ziel Nr. 1 ²	Ziel Nr. 2 ²	Ziel Nr. 5b ²	Insgesamt
B	-	22,1	2,7	24,8
DK	-	4,9	2,1	7,0
D	-	11,4 ³	7,4	18,8 ³
GR	100,0	-	-	100,0
E	57,7	22,2	2,5	82,6
F	2,7	17,8	9,7	30,2
IRL	100,0	-	-	100,0
I	36,4	6,6	5,0	47,8
L	-	38,0	0,8	38,8
NL	-	9,9	3,0	12,9
P	100,0	-	-	100,0
UK	2,8	35,0	2,6	40,4
EUR 12	21,7	16,4 ⁴	5,0	43,0
Bevölkerung (in Mio)	69,6	52,6	16,0	138,2
<p>Quelle: EG-KOMM. (1991b), S. 55.</p> <p>¹ Auf der Grundlage der Bevölkerungsziffern von 1986.</p> <p>² Zur Abgrenzung der verschiedenen Zielgebietskategorien vgl. S. 152 dieser Arbeit.</p> <p>³ Einschließlich Berlin (West), auf das 3,1 % der westdeutschen Bevölkerung entfallen.</p> <p>⁴ Ohne die Erweiterung der Ziel-Nr.2-Liste im Jahr 1990 (Rechar), durch die 0,3 Prozentpunkte hinzukommen.</p>				

⁵² Vgl. EG-KOMM. (1991b), S. 34.

⁵³ Vgl. EG-KOMM. (1991b), S. 32-41.

⁵⁴ Zur Verteilung der Arbeitsproduktivität in der EG und der Zuordnung rückständiger Regionen auf die EG-Mitgliedstaaten vgl. EG-KOMM. (1987a), S. 77 und die Angaben in Anhang I.

Tatsächlich kann das Wohlstandsgefälle in der EG - gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf⁵⁵ - dadurch erklärt werden, daß in den ärmeren Gebieten ein relativ hoher Anteil der Erwerbsbevölkerung eine niedrige Arbeitsproduktivität besitzt. Auch in den reichen EG-Staaten gibt es Gebiete, in denen die Arbeitsproduktivität unterdurchschnittlich ist. Diese Gruppe von unterdurchschnittlich produktiven Erwerbstätigen stellt jedoch dort einen geringeren Anteil an der Gesamtbevölkerung. Faßt man die Kategorien hohe beziehungsweise niedrige Arbeitsproduktivität relativ weit, kann so die Verteilungssituation in der EG als Ausdruck unterschiedlicher Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung und der ihr zugeordneten Arbeitsbedingungen gesehen werden; dies entspricht der modelltheoretischen Formulierung. Damit kann die Problemformulierung des alternativen Föderalismusmodells als zutreffende - wenn auch sehr vergrößernde - Skizzierung der regionalen und der daraus folgenden personellen Verteilungsprobleme bezeichnet werden.

5.2.2 Die Annahmen

Die Modellannahmen können unterschieden werden in solche, die Hypothesen über das Verhalten der Individuen darstellen, und solche, die das Verhalten des Staatsapparates, der sich aus dezentralen Einheiten und einer Zentrale zusammensetzt, abbilden. Die entscheidenden Annahmen bezüglich der Individuen betreffen das Arbeitsangebots- und Mobilitätsverhalten. Die Probleme, die mit der Annahme verbunden sind, daß die Gesamtheit der Bevölkerung erwerbstätig ist, sind bereits in der Skizzierung der Ausgangslage diskutiert worden. In der ersten Modellformulierung wird darüber hinaus für die Individuen ein fixes Arbeitsangebot unterstellt. Diese Annahme ist, wenn die diskretionäre Entscheidung zur Arbeitsaufnahme akzeptiert wird, angesichts der relativ starren Arbeitszeitregelungen⁵⁶ auf dem europäischen Arbeitsmarkt durchaus als Annäherung an reale Arbeitsmarktbeziehungen zu verstehen. Trotzdem wurde in einem zweiten Schritt geprüft, welche Auswirkungen die Flexibilisierung der Arbeitsangebotsentscheidung auf das Modellergebnis hat; es zeigte sich dabei eine Bestätigung der ursprünglichen Ergebnisse.

Die zweite Verhaltenshypothese, die für die Individuen formuliert wurde, unterstellt, daß die Arbeitnehmer als Faktoranbieter immobil sind. Dies entspricht weitgehend

⁵⁵ Siehe Abbildung 5.

⁵⁶ In der EG besitzen 9,4 % aller Männer und 11,7 % der Frauen Teilzeitarbeitsverträge. Vgl. EG-KOMM. (1990a), S. 90.

dem empirischen Befund in der EG.⁵⁷ Diese Annahme muß jedoch von Zeit zu Zeit überprüft werden, da es nicht auszuschließen ist, daß gerade durch die Politikmaßnahmen der EG die Mobilitätskosten so gesenkt werden, daß es doch zu relevanten Wanderungsbewegungen innerhalb der EG kommt.

Für die dezentralen Einheiten wurde angenommen, daß diese die von ihnen jeweils präferierte Verteilungssituation gezielt durch ein System von Einkommensteuern und Transfers verwirklichen. Dies beschreibt sicher nicht erschöpfend die Verteilungstätigkeit in den EG-Mitgliedstaaten, deckt aber - wenn von Sozialversicherungsabgaben weiterhin abgesehen wird - den wesentlichen Teil staatlicher Umverteilungstätigkeit ab. Da die den Politikentscheidungen zugrundeliegenden Wohlfahrtsfunktionen nur strukturell spezifiziert wurden, das heißt, daß die Festlegung der Wohlfahrtsgewichte offen blieb, ist diese Vorgehensweise nicht über eventuell methodische Bedenken hinaus als restriktiv zu bezeichnen. Vielmehr ist so die Realisierung unterschiedlicher Verteilungsziele innerhalb verschiedener EG-Mitgliedsländer im Modell als Möglichkeit erfaßt und damit der Grundidee föderaler Vielfalt entsprochen. Tatsächlich zeigen sich auch empirisch unterschiedliche Entwicklungen in der personellen Einkommensverteilung, die, wenn sie nicht Ergebnis gezielter Verteilungspolitik sind, so doch zumindest Ausdruck akzeptierter Verteilungswirkungen der gesamten Wirtschafts- und Finanzpolitik sind.⁵⁸

Für die Umverteilungsaktivität der Zentralebene wurden zwei Szenarien analysiert: zum einen ein System von pauschalen Abführungen der dezentralen Einheiten an die Zentrale und Transfers in umgekehrter Richtung⁵⁹ und zum anderen ein Mechanismus, in dem die Zentrale ebenfalls die Einkommen der Individuen besteuern kann und diese Mittel in gleichen Transferleistungen an die dezentralen Einheiten zurückleitet. Tatsächlich wird in der EG ein Verfahren praktiziert, das auf der Einnahmenseite in etwa eine Position zwischen den beiden modelltheoretischen Formulierungen einnimmt.⁶⁰ Die Abführungen der Mitgliedstaaten richten sich teils nach wirtschaftsstrukturellen Indikatoren (Zölle, Agrarabschöpfungen), die nur sehr begrenzt als An-

⁵⁷ Vgl. dazu die ausführliche Diskussion der Mobilitätsannahme in Kapitel 4.1.

⁵⁸ So entwickelte sich der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung in dem Zeitraum von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Spanien nach unten, also eine Verringerung der Ungleichheit indizierend, in Italien blieb er weitgehend unverändert, in Großbritannien stieg er hingegen an. Vgl. WOLLEB (1989), S. 12-24.

⁵⁹ Wenn die Verwendung von lump-sum-Maßnahmen in bezug auf die individuellen Einkommenspositionen ausgeschlossen wird, da die individuelle Festlegung von Steuer- und Transferbeträgen nicht vorstellbar ist, ist ein solches Vorgehen bezüglich einer überschaubaren Anzahl dezentraler Einheiten nicht auszuschließen.

⁶⁰ Vgl. dazu die Ausführungen unter 3.4.

knüpfungspunkt für Umverteilungsmaßnahmen akzeptiert werden können, teils wird bewußt versucht, an Wohlstandsindikatoren für die Mitgliedstaaten anzuknüpfen. Durch die modelltheoretische Formulierung werden also zwei Möglichkeiten geprüft, die als Weiterentwicklung des Bestehenden gelten können. Die direkte Bestimmung des Abführungsbetrages eines Mitgliedslandes, der sich möglichst eng an die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes anlehnen sollte, entspräche der Etablierung eines Finanzausgleichssystems, das einen realen Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten etabliert.⁶¹ Die direkte Übertragung von Besteuerungskompetenzen an die EG stellt die Fortentwicklung der Vorstellungen der EG-Kommission zur Schaffung eigener Finanzierungsmittel dar. An diesem Punkt wird deutlich, daß die vorgenommenen modelltheoretischen Überlegungen einen konkreten Bezug zur perspektivischen Gestaltung der Verteilungspolitik in der EG aufweisen.

5.2.3 Die Resultate

Folgt man den Resultaten der alternativen Formulierung des Föderalismusmodells, bleibt für eine zentrale Umverteilungspolitik nur ein eingeschränkter Spielraum. Mit der Integration der subsidiären Bestimmung des Föderalismus in die wirtschaftstheoretische Modellbildung wird gezeigt, daß sich zentrale Umverteilungsmaßnahmen vorwiegend auf die Beeinflussung der relativen Einkommensposition der Mitgliedsländer als Ganzes richten sollten. Eine den Präferenzen der dezentralen Einheiten nicht widersprechende Verteilungspolitik, die auf die personelle Einkommensverteilung zielte, ist von der Zentralebene aus nur möglich, wenn alle Gebietskörperschaften des föderativen Gesamtsystems den Individuen das gleiche Gewicht bei verteilungsrelevanten Entscheidungen zuordnen.

Die Verfolgung verteilungspolitischer Ziele durch die EG mit Finanzbeiträgen von und Transfers an die dezentralen Einheiten ist für die EG vorstellbar, jedoch in der praktischen Ausführung sicher mit Problemen belastet. Der Begriff von Finanzbeiträgen ist hier in dem Sinne von Finanzausgleichszahlungen⁶² zu verstehen, die entsprechend der theoretisch erläuterten lump-sum-Maßnahmen gestaltet werden sollten. Dies bedeutet, daß sowohl Beiträge wie auch Transfers pro Einheit getrennt festgelegt werden müssen. Diese Politikmaßnahme sollte an dem Verteilungsziel der EG ausgerichtet sein, das zur Zeit als die *"Reduzierung der wirtschaftlichen und so-*

⁶¹ Dies entspräche beispielsweise auch der Forderung von BIEHL (1985), S. 1.

⁶² Vgl. dazu Kapitel 3.4.2 und die dort angegebene Literatur.

zialen Unterschiede zwischen den Regionen"⁶³ beschrieben wird. Diese Formulierung des Verteilungsziels, wenn man zunächst die Mitgliedstaaten als Regionen der Gemeinschaft versteht, entspricht der Formulierung der Sozialen Wohlfahrtsfunktion des alternativen Föderalismusmodells, in die als Argumente die Wohlfahrtsfunktionen der dezentralen Einheiten eingehen.

Schwierig wird es sein, einen Maßstab zu finden, an dem die Beiträge und Transfers ausgerichtet werden sollen. Dieser muß die wirtschaftliche Leistungskraft der Einheit widerspiegeln und möglichst wenig manipulierbar sein. Eine Orientierung ausschließlich am Bruttoinlandsprodukt wäre nicht ausreichend, weil qualitative Merkmale unberücksichtigt blieben, und darüber hinaus die Ursachen der Höhe des Bruttoinlandsprodukts ausgeklammert würden. So sollte zum Beispiel eine höhere Erwerbsquote der Bevölkerung, insbesondere die der Frauen, nicht Anlaß für erhöhte Abführungen an die EG sein.⁶⁴ Eine Umsetzung des Modellergebnisses mit der Einführung eines Finanzausgleichssystems, das einen tatsächlichen und gewollten Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedsländern darstellt, bedeutet einerseits, Auseinandersetzungen um die Festlegung der Finanzbeiträge in Kauf zu nehmen. Die Akzeptanz des Systems wäre dabei von dem demokratischen Charakter der Entscheidungsfindung abhängig. Andererseits wären so Konflikte ausgeschlossen, die durch Eingriffe in die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten entstehen. Die Probleme, die bei der Implementierung eines solchen Finanzausgleichssystems auftreten könnten, gehen jedoch nicht über die Schwierigkeiten hinaus, die üblicherweise mit der Konsensfindung über Finanzierungsfragen in komplexen Zusammenhängen auftreten. Dagegen würden eine Offenlegung der verteilungspolitischen Präferenzen der Zentralebene und die daraus entstehenden Verpflichtungen für alle Mitgliedstaaten die Voraussetzungen der verteilungspolitischen Aktivitäten der EG verdeutlichen und damit einem rationalen Diskurs zugänglich machen. Gleichzeitig bliebe der subsidiäre Charakter des Gesamtsystems erhalten, indem die dezentralen Einheiten die von ihnen präferierte Verteilungspolitik verfolgen könnten.

Die zweite Möglichkeit für die EG, verteilungspolitisch tätig zu werden, besteht darin, daß von der Zentralebene aus durch Steuern und Transfers direkt auf die individuellen Einkommenspositionen zugegriffen wird. Dies ist nur dann problemlos, wenn die Vorstellungen über das zu verfolgende Verteilungsziel nicht zwischen den

⁶³ Art. 130a EWG-Vertrag, ergänzt durch die EEA.

⁶⁴ Besonders in bezug auf die Frauenerwerbsquote sind innerhalb der EG-Staaten große Unterschiede zu finden. Am niedrigsten liegt die Quote in Spanien mit 31 %, am höchsten in Dänemark mit 60 %; vgl. zu diesen Angaben EG-KOMM. (1990a), S. 7. Zu diesem Einwand vgl. KRAUSE-JUNK (1987), S. 536.

Einheiten und der Zentrale variieren. Wenn es aber um mehr als die Sicherung des Existenzminimums geht, ist die Übereinstimmung unwahrscheinlich. Darüber hinaus zeigt die Modellformulierung unter Berücksichtigung eines flexiblen Arbeitsangebots, daß in mehr als der Hälfte der Einheiten, nämlich den überdurchschnittlich und den durchschnittlich reichen Einheiten, die Bevölkerung eine dezentrale Verteilungspolitik einer zentralen vorzöge.⁶⁵ Eine Zuordnung verteilungspolitischer Instrumente, die direkt auf die personelle Verteilungssituation der Individuen zugreifen, wäre nach den Resultaten des alternativen Föderalismusmodells erst dann zu akzeptieren, wenn eine Angleichung der Verteilungsziele innerhalb des Gesamtsystems vollzogen wäre. Da eine solche Entwicklung zur Zeit nicht zu erwarten ist, sollte eine Ausweitung der EG-Kompetenzen in Richtung einer eigenen Steuerkompetenz zur Verfolgung verteilungspolitischer Ziele nicht erwogen werden.

5.3 Bewertung der Verteilungspolitik der EG auf der Grundlage des alternativen Föderalismusmodells

Wenn im folgenden der Status quo der Verteilungspolitik in der EG vor dem Hintergrund des alternativen Föderalismusmodells betrachtet wird, dann geschieht dies mit dem Ziel, Ansatzpunkte für die Gestaltung der EG-Verteilungspolitik nach den Kriterien der alternativen Modellierung herauszuarbeiten. Dies heißt, es soll festgestellt werden, ob die aktuelle Kompetenzzuordnung wünschenswert oder aber als reformbedürftig zu bezeichnen ist und, wenn Reformbedarf konstatiert wird, in welche Richtung Veränderungen zielen müssen. Die Kriterien zur Beantwortung der gestellten Frage ergeben sich dabei aus der alternativen Modellformulierung. Normativ begründetes Referenzsystem ist damit ein streng subsidiär aufgebautes föderatives System mit einer entsprechenden verteilungspolitisch motivierten Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften.

Bei der Beurteilung der gegenwärtigen Verteilungstätigkeit der EG ist auf zwei Punkte hinzuweisen, die nochmals den präföderativen Charakter der EG betonen. Der erste Hinweis bezieht sich dabei auf das Volumen des Gesamthaushaltes der EG. Tatsächlich betrug der Umfang des EG-Budgets 1989 mit 47,286 Mrd. ECU gerade 1,08 % des gesamten Bruttoinlandsprodukts der EG-Mitgliedsländer.⁶⁶ Dieser Prozentsatz liegt noch niedriger als die Zielgröße von 2 - 2,5 % des Bruttoinlands-

⁶⁵ Ob dies unter den konkreten Bedingungen der EG auch eine Mehrheit der Gesamtbevölkerung darstellt, ist abhängig von der Bevölkerungszahl der als unter- oder überdurchschnittlich eingeordneten Einheiten.

⁶⁶ Vgl. dazu die Angaben in Abbildung 3 und in Anhang I.

produkts der Gemeinschaft, die der MACDOUGALL-Bericht (1977) für eine präföderalistische Integrationsphase angegeben hatte. Damit ist allein aufgrund des Volumens des EG-Haushaltes kaum zu erwarten, daß dieser einen realen Ressourcentransfer zwischen den Gliedereinheiten, hier also zunächst den Mitgliedstaaten, leisten kann. Dies ist aber eine wesentliche Eigenschaft der öffentlichen Finanzen in entwickelten föderativen Staaten.⁶⁷

Die zweite Besonderheit der EG, auf die in diesem Zusammenhang aufmerksam gemacht werden soll, betrifft die einseitige Aufgabenzuordnung an die Zentrale, die mit einer entsprechenden Ausgabenstruktur einhergeht. 1989 nahmen die Agrarausgaben einen Anteil von 71 % des gesamten Haushaltsvolumens ein, und selbst noch 1993 ist für diesen Politikbereich eine Ausstattung mit 55 % der Haushaltsmittel geplant.⁶⁸ Eine solche Situation erlaubt nur in beschränkter Weise einen Vergleich mit traditionellen Zentralebenen föderativer Systeme und verstärkt den Vorbehalt gegenüber einer einfachen Übertragung traditioneller ökonomischer Föderalismusmodelle auf die EG. Obwohl also die EG sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Sektor auf die Etablierung eines föderativen Systems zielt, sind diese Fakten zu bedenken, wenn im folgenden die Ergebnisse der alternativen Modellformulierung als Maßstab zur Bewertung der gegenwärtigen EG-Verteilungspolitik herangezogen werden.

5.3.1 Verteilungswirkungen über die Einnahmenseite des Haushaltes

Für die Finanzierung der distributiven Tätigkeit der Zentralebene wurde in der alternativen Modellformulierung die Erhebung von Finanzbeiträgen, die idealiter an Wohlstandsindikatoren orientiert sein sollten, gefordert. Ein in dieser Weise möglichst progressiv gestalteter Finanzierungsmechanismus für die verteilungspolitische Aufgabenerfüllung in der EG könnte die Transparenz des Haushaltsverfahrens erhöhen und damit auch die Akzeptanz der EG für die Bürger steigern oder zumindest einer rationalen Auseinandersetzung zugänglich machen. Inwieweit ein solcher Finanzierungsmechanismus eine Verletzung des Non-Affektationsprinzips⁶⁹ der EG-Haushaltsordnung darstellt, ist davon abhängig, ob eine direkte Zweckbindung der Mittel für verteilungspolitische Aufgaben vorgesehen ist. Für das Ziel der Transparenz der EG-Haushaltsführung und der Stärkung der bewußten Finanzie-

⁶⁷ Vgl. dazu die Angaben in MACDOUGALL (1977), S. 14.

⁶⁸ Vgl. Tabelle 1.

⁶⁹ "Die Einnahmen ... dienen unterschiedslos der Finanzierung aller im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgaben." Art. 6, Beschluß des Rates v. 24.6.1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft.

rungsolidarität genügte bereits, wenn die in dieser Form erhobenen Beiträge der Mitgliedstaaten annähernd dem Volumen der verteilungspolitisch motivierten Ausgaben entsprächen. Die Möglichkeit der Einführung neuer Abgaben, die den Charakter von Eigenmitteln hätten, ist mit dem Eigenmittelbeschluß des Rates⁷⁰ durchaus gegeben, da nur die Voraussetzung erfüllt sein muß, daß diese neuen Mittel zur Finanzierung von Gemeinschaftspolitiken verwendet werden.

Tatsächlich ist die Zuordnung von Einnahmenkompetenzen an die EG wenig transparent und nur schwer in die Systematik der Finanzordnungen föderativer Staaten einzuordnen. Betrachtet man die Eigenmittel Zölle und Agrarabschöpfungen, kann man von einem gebundenen Trennsystem sprechen, da hier die ausschließliche Einnahmenkompetenz bei der EG liegt. Der größte Anteil an den Eigenmitteln der Gemeinschaft stammt allerdings aus den Mehrwertsteuereinnahmen der EG.⁷¹ Diese Mehrwertsteuereinnahmen der EG werden durch die Anwendung eines einheitlichen Prozentsatzes auf eine harmonisierte Bemessungsgrundlage ermittelt, die dazu auf 55 % des nationalen Bruttosozialprodukts begrenzt wird, um eine regressiv wirkende Belastung der Mitgliedstaaten zu verhindern. Damit kann diese Einnahmenquelle kaum als Element eines Zuschlagssystems bezeichnet werden, sondern muß eher als Beitragszahlung gemäß eines bestimmten Schlüssels oder als Finanzzuweisung gelten. Die einzige Einnahmenquelle der EG, die bewußt an einem Wohlstandsindikator anknüpft, ist die 1988 eingeführte vierte Einnahmenquelle. Diese Eigenmittel sind als Marginalgröße zur Deckung nicht im Haushaltsplan erfaßter Ausgaben konzipiert und stellen damit eine bewußte Abweichung vom Non-Affektationsprinzip der Haushaltsführung dar. Insbesondere die Währungsreserve des EAGFL, die zur Deckung des Ausgabenbedarfs aufgrund einer veränderten Marktparität zwischen ECU und Dollar dient, wird durch diese Einnahmenquelle finanziert.⁷²

Betrachtet man die Forderung des alternativen Föderalismusmodells, daß den verteilungspolitisch motivierten Ausgaben eine ebenso motivierte Einnahmenpolitik gegenüberstehen soll, so ist das bestehende Finanzierungssystem der EG zu kritisieren. Die Verteilungswirkungen, die durch die Mittelaufbringung induziert werden, werden in der Regel nicht mit einer verteilungspolitischen Zielsetzung der EG begründet und sind zudem wenig transparent. Vielmehr ist das Aufkommen der einzigen Ein-

⁷⁰ Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel, 1988.

⁷¹ Vgl. Abbildung 3.

⁷² Vgl. EG-KOMM. (1989c), S. 39.

nahmenquelle, die bewußt an dem Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten anknüpft, im wesentlichen an die Entwicklung der Agrarausgaben gebunden und entspricht damit sicher nicht den Vorstellungen einer bewußten Verteilungspolitik.

Das bestehende Finanzierungssystem der EG kann aber auch nicht als Ansatz zur Entwicklung einer eigenen Besteuerungskompetenz der EG interpretiert werden. Dieses war in der alternativen Modellformulierung für den Fall als Finanzierungsmöglichkeit der verteilungspolitischen Aufgaben der Zentralebene vorgesehen, daß eine Angleichung der Verteilungspräferenzen stattgefunden hat. Zwar wurden Anfang der achtziger Jahre Vorschläge unterbreitet, die in die Richtung der Zuordnung einer eigenen Steuerquelle zielten; diese Vorschläge, die die Einführung eines Trennsystems beziehungsweise eines Zuschlagssystems vorsahen, wurden im Zusammenhang mit der Diskussion um den Vertragsentwurf für eine Politische Union⁷³ veröffentlicht, konnten sich aber bisher in der Praxis nicht durchsetzen. Angesichts der Schwierigkeiten, die bezüglich der Harmonisierung der Verbrauchsteuern in der EG auftreten, ist wohl in absehbarer Zukunft nicht damit zu rechnen, daß sich einheitliche Verteilungspräferenzen in der EG herausbilden. Dies aber wäre die theoretisch abgeleitete Voraussetzung für die Möglichkeit einer eigenen Besteuerungskompetenz der EG.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß die über die Einnahmenseite des EG-Haushaltes induzierten Verteilungswirkungen weniger Ergebnis bewußter Politikentscheidungen, sondern eher Nebenprodukt anderer Politikziele sind. Ein Übergang zu einem bewußten Finanzausgleichssystem würde zu einer rationaleren Politikgestaltung, die auch von den EG-Bürgern eher verstanden werden könnte, sowohl im Bereich allokativer als auch im Bereich distributiver Politikmaßnahmen beitragen.

5.3.2 Verteilungswirkungen über die Ausgabenseite des Haushaltes

Auf der Verwendungsseite des Budgets werden innerhalb der alternativen Modellformulierung allgemeine, ungebundene Zuweisungen zur Verfolgung der distributiven Ziele der Zentralebene vorgesehen; nur dann werden die Präferenzen der dezentralen Einheiten nicht verzerrt. Dieser Beitrags/Transfermechanismus könnte als Finanzausgleichsmechanismus bezeichnet werden, der einen realen Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten beinhaltet und damit dem Ziel der "*beschleunigten Hebung der Lebenshaltung*"⁷⁴ und der Verringerung des Abstandes zwischen den ver-

⁷³ Vgl. Entwurf eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union (1984).

⁷⁴ Art. 2 EWG-Vertrag.

schiedenen Regionen und des Rückstandes der am wenigsten begünstigten Gebiete⁷⁵ dient. Die Verwendung ungebundener Transfers als vertikale Finanzzuweisungen mit horizontaler Wirkung, die auf die Anhebung der materiellen Ausstattung dezentraler Einheiten gerichtet ist, entspricht durchaus der traditionellen Vorstellung zur Gestaltung der Finanzbeziehungen in einem föderativen System.⁷⁶

Rein distributiv wirkende Maßnahmen findet man in der Politik der EG kaum. Entweder werden Maßnahmen, die mit einer verteilungspolitischen Zielsetzung begründet werden, instrumentell so umgesetzt, daß sie auch allokativ wirken, oder distributive Effekte dominieren Politikbereiche, die ursprünglich mit allokativer Zielsetzung konzipiert wurden. Durch diese wenig klare Politikgestaltung kommt es zu einer Fehlleitung von Ressourcen.

Da die materielle Ausgabeninzidenz von Politikmaßnahmen nur schwer zu bestimmen ist, sind gesicherte Aussagen über gewünschte oder auch ungewünschte Verteilungswirkungen des EG-Haushaltes kaum zu formulieren. Es seien daher nur einige Beispiele genannt, die verdeutlichen können, inwieweit die Aufgabenvermischung tatsächlich zu unerwünschten Ergebnissen führt und damit die Forderung der alternativen Modellformulierung nach einem realen und explizit formulierten Ressourcentransfer zwischen den EG-Mitgliedstaaten stützt - für den Fall, daß die Verteilungspräferenzen auf der Zentralebene tatsächlich auf eine Angleichung der Einkommenspositionen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.

Im Alltagsbewußtsein der EG-Bürger am stärksten präsent und aufgrund ihres finanziellen Volumens sicher auch das bedeutendste Beispiel für eine fehlgeleitete Politik, die allokativ und distributive Belange vermischt, ist die Agrarpolitik.⁷⁷ In dem PADOA-SCHIOPPA-Bericht (1988) wird das Problem folgendermaßen beschrieben: *"Das Agrarbudget hat sich abweichend von seiner ursprünglichen Rolle der Stabilisierung von Preisen und Einkommen um Trendwerte, die mit einer effizienten Ressourcenallokation vereinbar wäre, mehr und mehr zu einem Instrument der Einkommensverteilung entwickelt."*⁷⁸ Dabei ist zu bemerken, daß die Agrarpolitik als

⁷⁵ Art. 130 a, Abs. 2 EEA.

⁷⁶ Vgl. ANDEL (1983), S. 81.

⁷⁷ Allokativ Ineffizienzen der EG-Agrarpolitik resultieren jedoch nicht nur aus der Vermischung der genannten Ziele, sondern auch aus dem Ziel der Selbstversorgung Europas mit landwirtschaftlichen Produkten. Vgl. BORCHARDT (1990), S. 49.

⁷⁸ PADOA-SCHIOPPA (1988), S. 9.

Verteilungsinstrument zugunsten der landwirtschaftlich Erwerbstätigen weder als erfolgreich noch als effizient im Sinne wirtschaftlicher Mittelverwendung zu bezeichnen ist.⁷⁹

Innerhalb der alternativen Modellformulierung läge aufgrund ihres konsequent subsidiären Charakters die direkte Verantwortung zur Stützung der Einkommensposition der Landwirte bei den EG-Mitgliedsländern; die EG-Agrarpolitik sollte dem Modell zufolge vorwiegend auf die Gestaltung effizienter Marktbedingungen im Agrarsektor wie auch auf die Flankierung von Strukturanpassungsprozessen gerichtet sein. Darüber hinaus müßte es den EG-Mitgliedsländern freigestellt werden, im Rahmen der nationalen Verteilungspräferenzen geeignete Maßnahmen zur Stützung der Einkommenssituation der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen zu treffen. Dies entspricht der Forderung nach der Trennung von Anpassungs- und Gestaltungsinterventionen einerseits und Erhaltungsinterventionen andererseits, wie sie in der Diskussion um die EG-Agrarpolitik schon von anderer Seite formuliert worden ist.⁸⁰

Ein Beispiel für eine Politikmaßnahme der EG, die explizit unter verteilungspolitischer Zielsetzung ergriffen wurde, aber in der konkreten Form ihrer Durchführung die Ressourcenallokation in den Mitgliedstaaten beeinflusst, ist die Tätigkeit der Strukturfonds der EG. Während die alternative Modellbildung allgemeine, ungebundene Zuweisungen der Zentrale an die untergeordneten Einheiten zur Hebung des Einkommensniveaus vorsieht, operieren die EG-Strukturfonds durchweg mit Zuweisungen, die sowohl mit Empfangs-, Verwendungs- wie auch finanziellen Auflagen verbunden sind.⁸¹ Die von der EG gewählte Ausgestaltung des Zuweisungsinstrumentariums ist durchaus angemessen, wenn die Korrektur beziehungsweise Internalisierung von spillover-Effekten zwischen verschiedenen Regionen oder Mitgliedstaaten beabsichtigt ist. Dies mag zum Beispiel für die Projektförderung im Bereich von Umweltschutzmaßnahmen gelten oder für Programme, die für Grenzregionen

⁷⁹ Tatsächlich steigen die Ausgaben für die Landwirtschaft in der EG stärker als die Einkommen, die in diesem Sektor erzielt werden, und die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik liegen höher als die Einkommen der Landwirte. Bei dem Transfer von Einkommen aus den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren in den landwirtschaftlichen Sektor treten also bedeutende Sickerverluste auf. Vgl. KOESTER/NUPPENAU (1987).

⁸⁰ Vgl. BARTLING (1987).

⁸¹ Ähnlich wie bei der Agrarpolitik zeigt sich auch bei der Analyse der Tätigkeit der Strukturfonds, daß allokativen und distributiven Ziele nicht in effizienter Weise realisiert werden. In einer modelltheoretischen Analyse zeigte BOCK (1985), daß die Lenkungsfunktion der zweckgebundenen Zuweisungen des EFRE nicht über die Wirksamkeit von allgemeinen Zuweisungen hinausgeht. Mit der Reform der Strukturfonds wurde zwar die Mittelvergabe etwas modifiziert, in den Grundzügen ist das Verfahren jedoch erhalten geblieben.

konzipiert wurden. Handelt es sich jedoch um vorwiegend verteilungspolitisch motivierte Maßnahmen, muß damit gerechnet werden, daß Zielkonflikte zwischen der über- und den untergeordneten Ebenen auftreten. Durch Vergabe von gebundenen Zweckzuweisungen wird in die Souveränitätsrechte der dezentralen Einheiten eingegriffen, wobei insbesondere ihre Ausgabenautonomie eingeschränkt wird, wenn die Zuweisungen mit finanziellen Auflagen, wie dies in der Mittelvergabe der Strukturfonds gegeben ist, versehen sind.⁸² Die instrumentelle Umsetzung zentraler Verteilungsziele in dieser Form widerspricht dem subsidiären Aufbau der alternativen Modellbildung und ist von daher zu kritisieren.

Die Kritik an der verteilungspolitisch motivierten Ausgabenpolitik der EG wiegt um so schwerer, als die EG-Kommission selbst bei der Reformierung der Strukturfonds das Prinzip der Partnerschaft, das aus dem Grundsatz der Subsidiarität abgeleitet wurde⁸³, in den Vordergrund gestellt hat. Zwar kann zur Zeit noch keine endgültige Bewertung der Politik der reformierten Strukturfonds vorgenommen werden, da die initiierten Programme für den Zeitraum von 1989 bis 1993 konzipiert wurden, jedoch gibt es Hinweise, die bereits heute Zweifel an dem subsidiären Charakter dieser Politik aufkommen lassen. So betragen allein für 1989 die aus den gemeinschaftlichen Förderkonzepten fließenden Mittel für Portugal 1,149 Mrd. ECU⁸⁴; dies sind 2,8 % des Bruttoinlandsprodukts Portugals. Der Finanzierungsplan sieht dabei eine Beteiligung von 1,025 Mrd. ECU durch den portugiesischen Staat vor. Insgesamt wird durch dieses Gemeinschaftsprogramm ein Betrag von 2,863 Mrd. ECU oder 7 % des nationalen Bruttoinlandsprodukts gebunden.⁸⁵ Allein aufgrund des gebundenen Ausgabenvolumens ist kaum vorstellbar, daß hier nicht wesentlich in die nationalen Präferenzen eingegriffen wird.

Allerdings ist es nicht das Volumen der gemeinschaftlichen Förderkonzepte in einzelnen Mitgliedsländern, sondern es sind vor allem das Beschlußverfahren und die Durchführung der gemeinschaftlichen Förderkonzepte, die die größten Zweifel an dem subsidiären Charakter der EG-Politik wecken. Zwar wird die Durchführung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte nach dem 'Prinzip der Partnerschaft' von Ausschüssen, in denen auch direkte Vertreter der EG-Mitgliedstaaten eine Stimme haben, laufend begleitet und bewertet, jedoch können diese Komitees nicht grundsätzlich die Entscheidungen der EG-Kommission blockieren. Dazu schreibt van GINDERACHTER,

⁸² Vgl. HACKENBROCH (1983), S. 97 ff..

⁸³ Vgl. EG-KOMM. (1989d), S. 15.

⁸⁴ Vgl. EG-KOMM. (1989e), S. 31.

⁸⁵ Dies umfaßt den EG-Beitrag, die staatlichen Ausgaben Portugals, private Aufwendungen und die Kredite der EIB.

Abteilungsleiter bei der Generaldirektion II (Wirtschaft und Finanzen) der EG-Kommission: *"Vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wurden die Strukturfonds von der Kommission verwaltet, unter der Begleitung von Lenkungsausschüssen, in denen die Repräsentanten der Mitgliedstaaten - mit qualifizierter Mehrheit - die Entscheidungsvorschläge der Kommission blockieren konnten, um vor dem Rat "in die Berufung" zu gehen. Das Ziel der Einheitlichen Akte ist, die Durchführung vollständig an die Kommission zu delegieren, also ohne Einmischung der Mitgliedstaaten.*"⁸⁶ So wird auch in dem ersten Jahresbericht der reformierten Strukturfonds vermerkt, daß die ursprünglich von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne und die Vorstellungen der EG-Kommission *"ziemlich weit voneinander entfernt"* waren, daß jedoch eine Veränderung dieser Vorlagen erreicht wurde und darüber hinaus zur Zeit *"noch zahlreiche Entscheidungen über die bereitzustellenden Finanzbeiträge (...) auf höchster Ebene zu treffen"* sind.⁸⁷ Diese Aussagen bestätigen die Vermutung, daß die tatsächliche Ausgestaltung der verteilungspolitisch motivierten Tätigkeit der Strukturfonds nicht unbedingt von dem Subsidiaritätsgedanken geprägt ist.

5.4 Die Ergebnisse des alternativen Modells im Kontext anderer wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionsbeiträge

Mit der politischen Absichtserklärung der EG-Kommission, eine soziale Flankierung des Integrationsprozesses zu gewährleisten und eine Annäherung der Lebensverhältnisse in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten anzustreben, ist auch die wissenschaftliche Diskussion um die Gestaltung eines zukünftigen Europas aufgelebt. Dabei hat sich die Frage der verteilungspolitischen Kompetenzzuordnung als einer der Kristallisationspunkte der Diskussion herausgestellt.⁸⁸ In den siebziger Jahren dominierte noch die Auffassung, daß das von MUSGRAVE/OATES entwickelte Föderalismusmodell das geeignete Referenzsystem zur Analyse und Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses darstellte. Folglich sollte eine weitergehende Föderalisierung der EG auch mit einer Übertragung der Verteilungsfunktion an die Zentrale verbunden sein.⁸⁹ Heute werden hingegen zunehmend Zweifel an der Richtigkeit einer Zentralisierung der Staatsfunktionen allgemein und der Verteilungsfunktion speziell geäußert. Die Forderung nach einer Dezentralisierung der staatli-

⁸⁶ VAN GINDERACHTER (1989), S. 578.

⁸⁷ Vgl. für die beiden Zitate EG-KOMM. (1991c), S. 10.

⁸⁸ Vgl. dazu PAQUE (1989), S. 112.

⁸⁹ Vgl. OATES (1977) und MACDOUGALL (1977).

chen Verteilungsfunktion ergibt sich auch auf der Grundlage anderer wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze. Um das Bild der ökonomischen Theoriebildung zu dieser Frage abzurunden, soll im folgenden kurz skizziert werden, mit welchen Argumenten andere wirtschaftswissenschaftliche Beiträge die Forderung nach Dezentralisierung der Verteilungsfunktion in der EG begründen. Es muß jedoch bedacht werden, daß aufgrund ihrer abweichenden Theoriebasis diese Argumente für die Aussagen des alternativen Modells nur ergänzenden Charakter haben können.

5.4.1 Polit-ökonomische Argumente

Wenn man sich nochmals die im dritten Kapitel diskutierten polit-ökonomischen Modelle und ihre Aussagen für die Gestaltung föderativer Systeme vor Augen führt, ergeben sich viele Argumente für eine dezentralisierte Verteilungspolitik in der EG, die auch tatsächlich in die aktuelle wissenschaftliche und politische Diskussion aufgenommen worden sind.

Angesichts einer sich ausdehnenden EG-Bürokratie wird das Bild des Staates als Leviathan bemüht, um vor einer weitergehenden Zentralisierung in der EG zu warnen.⁹⁰ Befürchtet wird vor allem eine unkontrollierte Umleitung von Ressourcen an die Zentralebene, die die dorthin fließenden Mittel nicht effizient weiterleitet, sondern nur das Ziel der Maximierung ihres eigenen Budgets verfolgt. Tatsächlich scheinen Befürchtungen, daß zunehmende Kompetenzen vor allem eine zunehmende Bürokratie bedingen, nicht von der Hand zu weisen zu sein. Allein im Zeitraum von 1986 bis 1989, also noch bevor die Durchführungsphase der Maßnahmen der reformierten Strukturfonds begonnen hatte, vergrößerte sich die Zahl der in der zuständigen Generaldirektion Beschäftigten von 180 auf fast 300.⁹¹

Entsprechend den modelltheoretischen Ergebnissen der Leviathan-Hypothese wird folglich für die EG eine konstitutionelle Festlegung einer föderativen Struktur gefordert, um die zunehmende Einflußnahme von speziellen Interessengruppen und zentralstaatlicher Bürokratie zu verhindern. Ein auf diesen Überlegungen aufbauender Verfassungsentwurf⁹² sieht die eindeutige Festlegung der Kompetenzen jeder föderalen Ebene vor. Die Zentralebene der EG soll lediglich Regierungsgewalt in bezug auf die Außenpolitik und zur Gewährleistung eines freien Wettbewerbssystems ausüben. Die Möglichkeit, Umverteilungspolitik durch eine progressive Besteuerung

⁹⁰ Vgl. SIEBERT/KOOP (1990), S. 443.

⁹¹ Vgl. O. V. (1990).

⁹² Vgl. BERNHOLZ (1990), S. 3 f..

zu betreiben, bleibt ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten. Auch wenn die polit-ökonomische Argumentation in der Frage der Zuordnung der interpersonell wirksamen Verteilungskompetenz auf der Basis der Leviathan-Hypothese zu der gleichen Schlußfolgerung kommt wie die alternative Modellformulierung, so führt an anderen Punkten die unterschiedliche theoretische Ausgangsbasis zu gänzlich anderen Schlußfolgerungen. So untersagt der genannte polit-ökonomisch fundierte Vertragsentwurf explizit jede Form von Transferzahlungen der Zentralebene an Gemeinden, Provinzen oder Mitgliedstaaten, da diese nur zur Stärkung der Zentralebene führten. Dagegen sieht die alternative Modellformulierung durchaus die Möglichkeit eines bewußten Finanzausgleichssystems zwischen den Mitgliedstaaten vor. Voraussetzung dafür ist die Existenz einer expliziten Verteilungspräferenz der beteiligten Staaten bezüglich der Einkommenspositionen der verschiedenen dezentralen Einheiten, wie sie theoretisch in einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion abgebildet werden könnten. Trotz dieses grundsätzlichen Unterschieds der Modelle ist der so theoretisch begründete Hinweis auf eine zu befürchtende und teilweise zu beobachtenden quantitative und qualitative Expansion der Bürokratie im Zuge einer zunehmenden Zentralisierung von Kompetenzen ein weiteres Argument für die Forderung nach einem möglichst subsidiär aufgebauten System.

Das Phänomen der Transaktionskosten ist ein weiterer Ansatzpunkt der polit-ökonomischen Theoriebildung, der im Zusammenhang mit der modelltheoretisch abgeleiteten Forderungen nach einer weitgehenden Dezentralisierung relevant ist. Zum einen sind dabei die im vorangehenden Abschnitt bereits angesprochenen Kosten der Bürokratisierung durch die zentrale Aufgabenerfüllung zu nennen.⁹³ Erstens entstehen für die Zentrale höhere Informationskosten zu Ermittlung des Handlungsbedarfs und der Präferenzstrukturen auf untergeordneten Ebenen als für die Verwaltungsinstanzen der betreffenden Einheiten. Zum anderen gilt auch umgekehrt, daß die Informationskosten für untergeordnete Einheiten sehr hoch sein können, wenn es um die Wahrnehmung zentraler Unterstützungsmaßnahmen geht.⁹⁴

Die oben erläuterten Frustrationskosten auf Seiten der EG-Bürger stellen eine zweite Kategorie von Transaktionskosten dar, deren Bedeutung für den zukünftigen

⁹³ Für Beispiele einer exzessiven Bürokratisierung, die durch zentrale Regulierungsversuche entsteht, vgl. JÜTTNER-KRAMNY (1989), S. 28.

⁹⁴ Vgl. dazu die Darstellung des aufwendigen Genehmigungs- und Abstimmungsverfahrens zur Aufstellung der GFK im Rahmen der reformierten Strukturfonds. Vgl. auch VON MEYER (1990). So konnte Frankreich, das eine zentralstaatlich organisierte, stark auf die EG-Politik hin ausgerichtete Verwaltung besitzt, der EG fünf GFK-Pläne vorlegen, alle anderen Ländern jedoch jeweils nur einen Plan. Vgl. EG-KOMM (1991c), S. 23.

Integrationsprozeß nicht unterschätzt werden dürfen und die durch eine weitgehende Dezentralisierung auf niedrigem Niveau gehalten werden könnten. Mit einer zunehmenden Kompetenzverlagerung auf die europäische Zentralebene werden diese vermehrt auftreten, vor allem wenn die demokratische Legitimation der Zentralebene so schwach bleibt wie bisher.⁹⁵ Der damit verbundene Akzeptanzverlust der EG könnte langfristig auch die allokativen Integrationsgewinne in Frage stellen. Dagegen könnte die Realisierung der Schlußfolgerungen aus dem alternativen Modell zu geringeren Frustrationskosten führen. Zum einen wird dem Modell zufolge die direkt interpersonell wirksame Verteilungspolitik auf die dezentralen Ebenen verlagert beziehungsweise dort belassen, zum anderen wird es mit der Forderung nach einem expliziten Finanzausgleichssystem zwischen den Mitgliedstaaten notwendig, die Verteilungspräferenzen der Zentralebene offenzulegen und somit einer öffentlichen Diskussion zugänglich zu machen. Über die Wahlentscheidung könnten die Bürger zeigen, ob und inwieweit eine Finanzierungssolidarität bezüglich anderer EG-Mitgliedstaaten besteht.

5.4.2 Integrationstheoretische Argumente

An der Frage der sozialen Dimension des Binnenmarktes, das heißt auch an der Frage der Zuordnung der Verteilungskompetenzen in der EG ist eine Debatte wieder aufgenommen worden, die bereits zu Anfang der siebziger Jahre um die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der EG geführt wurde und die in sich sowohl wirtschaftspolitische als auch wirtschaftstheoretische Argumente vereinigt.⁹⁶ Es lassen sich in dieser Debatte grob zwei gegensätzlichen Positionen unterscheiden, die eine grundsätzliche Haltung bezüglich der Vorgehensweise zur Integration von Volkswirtschaften bezeichnen: Zum einen die Vorstellung, daß ex-ante eine weitgehende Harmonisierung der institutionellen Bedingungen in allen beteiligten Ländern zu vollziehen sei (Harmonisierung auf dem Verordnungsweg) und zum anderen die Vorstellung, daß ohne jegliche zentrale Vorgabe die institutionellen Ordnungen der Einzelstaaten miteinander in einen Wettbewerb treten sollten. Dies wird mit der Hypothese begründet, daß sich auf diese Weise das effizienteste System als Standard durchsetzen würde (Harmonisierung durch Wettbewerb).⁹⁷

⁹⁵ Vgl. FRANZMEYER (1989), S. 324 ff..

⁹⁶ Vgl. FRANZMEYER (1976).

⁹⁷ Zu dieser Terminologie vgl. MEYER (1990), S. 519 ff..

In der gegenwärtigen Diskussion um die Zuordnung der verteilungspolitischen Kompetenzen in der EG werden die oben genannten Positionen in weniger zugespitzter Form vertreten. So wird von keiner Seite eine detaillierte Harmonisierung auf dem Verordnungswege gefordert, die umfassend in die Verteilungspolitik der Mitgliedstaaten eingreift. Wissenschaft und Politik gehen offensichtlich davon aus, daß die *"Integrationspeitsche"*⁹⁸ in dem sensiblen, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten essentiell betreffenden Bereich versagen und wahrscheinlich eher desintegrierend wirken wird.⁹⁹ Die Institutionisten, wie die Vertreter einer ex-ante Harmonisierung auch genannt werden, fordern für die Angleichung der Sozialsysteme vielmehr ein schrittweises Vorgehen mit dem Ziel, einen möglichst hohen Standard an Sozialleistungen in der gesamten EG zu verwirklichen.¹⁰⁰ Einen Wettbewerb der Systeme ohne Festlegung der Rahmenbedingungen und der Ziele des Harmonisierungsprozesses lehnen sie jedoch ab. Hinter dieser Position steht die Befürchtung, ein dezentrales Vorgehen könne zu einer Deregulierung im Bereich der sozialstaatlichen Maßnahmen führen, die in der Konsequenz eine Harmonisierung auf dem Niveau der absoluten Minimalstandards bedeutete.¹⁰¹

Die Gefahr eines drastischen Abbaus sozialstaatlicher Maßnahmen sehen die Befürworter eines institutionellen Wettbewerbs zwischen den Institutionen der EG-Mitgliedstaaten nicht. Sie weisen daraufhin, daß die sozialstaatlichen Regelungen eines Landes Wettbewerbsfaktoren wie andere auch darstellen, deren Kostenseite unterschiedliche Nutzenaspekte gegenüberstehen.¹⁰² Durch den internationalen Wettbewerb um Produktionsfaktoren, insbesondere um Kapital und Arbeit, werden lediglich ineffiziente Regelungen in den nationalen Systemen beseitigt; darüber hinaus bliebe Spielraum für die Realisierung divergierender Präferenzstrukturen.¹⁰³ Damit würde auch den ärmeren Mitgliedsländern die Möglichkeit gegeben, gewisse Wettbewerbsvorteile zu realisieren, und damit einen ökonomischen Aufholprozeß zu initiieren.¹⁰⁴ Unterschiedlich strukturierte Sozialsysteme in der EG stellen außerdem

⁹⁸ FRANZMEYER (1976), S. 5.

⁹⁹ So zum Beispiel EG-KOMM. (1990c), S. 68: *"Die Festlegung starrer EG-Regeln würde sich in einer Zeit, in der hohe Anpassungsfähigkeit verlangt wird, kontraproduktiv auswirken."*

¹⁰⁰ Vgl. dazu beispielsweise KÖPKE (1989), S. 642 f..

¹⁰¹ Vgl. EG-KOMM (1990), S. 68.

¹⁰² Vgl. dazu auch MÜLLER (1990).

¹⁰³ Vgl. SIEBERT/KOOP (1990). S. 446 ff..

¹⁰⁴ Vgl. PAQUE (1989), S. 118.

auch die Chance dar, innovativ auf externe Einflüsse zu reagieren, welches in einem zentral bestimmten System nur schwieriger - und mit höheren Risiken - zu vollziehen ist.¹⁰⁵

Aus dem alternativen Föderalismusmodell war abgeleitet worden, daß ein widerspruchsfreier Zugriff der Zentrale auf die individuellen Einkommenspositionen erst nach der Angleichung der Verteilungspräferenzen möglich ist und daß unter realitätsnahen Annahmen die Bevölkerung in der Mehrzahl der untergeordneten Einheiten die dezentrale einer zentralen Verteilungspolitik vorzieht. Folglich wurde für die EG ein streng subsidiär aufgebautes föderatives System gefordert, in dem die Verantwortlichkeit für interpersonell wirksame verteilungspolitische Maßnahmen allein bei den untergeordneten Einheiten liegt. Diese Schlußfolgerung ist implizit eine Bestätigung der integrationstheoretischen Vorstellung, daß ein Wettbewerb der Systeme die geeignete Strategie für die EG ist, wenn ein einheitlicher sozial- und verteilungspolitischer Raum realisiert werden soll.

Bei der Einordnung der Ergebnisse des alternativen Föderalismusmodells in die Debatte um die geeignete Integrationsstrategie für die EG muß jedoch auf einen wesentlichen Unterschied zu dem reinen Wettbewerbsstandpunkt hingewiesen werden. Das alternative Modell läßt durchaus eine interregional wirksame Verteilungspolitik der Zentralebene in Form eines gezielten und gewollten Finanzausgleichs mit realem Ressourcentransfer zu, wenn es gelingt, die gemeinschaftsweiten Präferenzen bezüglich der relativen Einkommenspositionen der Mitgliedstaaten zu formulieren. Wenn diese beispielsweise auf die Anhebung der Position der ärmeren Mitgliedsländer gerichtet ist, könnte das eine Milderung des ökonomischen Wettbewerbsdrucks bedeuten.¹⁰⁶ Ein in der vorgeschlagenen Art realisierter Finanzausgleich bedeutete, daß innerhalb der EG Effizienz- und Gerechtigkeitskriterien gegeneinander abgewogen werden müßten.

¹⁰⁵ Vgl. MEYER (1990), S. 520.

¹⁰⁶ Zu den Konfliktfeldern eines supranationalen Finanzausgleichs vgl. HACKENBROCH (1983), S. 12-40.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Ausgangspunkt der voranstehenden Betrachtungen ist die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hin zu einer föderativen Einheit und die in diesem Prozeß notwendigerweise zu treffende Entscheidung über die Abgrenzung politischer Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften. Dabei wurde eine spezielle Fragestellung herausgegriffen, die in der politischen Diskussion besonders kontrovers diskutiert wird und die in der ökonomischen Föderalismustheorie bisher wenig Aufmerksamkeit fand: Welche föderale Ebene soll in einem zukünftig föderativ verfaßten Europa verteilungspolitische Aufgaben wahrnehmen?

Mit der Wahl des konkreten Gegenstands der Untersuchung ist zugleich die Entscheidung getroffen worden, auch institutionelle und politische Aspekte in die wirtschaftstheoretische Analyse miteinzubeziehen. In diesem Sinne wurden aus der nicht-ökonomischen Föderalismustheorie die Charakteristika föderativer Systeme - Subsidiarität in der Aufgabenzuordnung und Flexibilität in der politischen Organisation - abgeleitet und als normative Vorgaben in ein alternatives Föderalismusmodell integriert.

Damit unterscheidet sich das in der vorliegenden Arbeit vorgestellte Modell deutlich von den Modellen, die in der Tradition von MUSGRAVE/OATES entwickelt wurden. Dort steht die allokativ begründete Strukturierung des föderativen Systems im Vordergrund, wobei die Abgrenzung der dezentralen Einheiten und die Aufgabenzuordnung an diese nur durch die räumliche Inzidenz des öffentlichen Leistungsangebots bestimmt wird. In dieser Modellwelt wird die Verteilungskompetenz, die nur als interpersonell wirksame Verteilungspolitik verstanden wird, der Zentrale zugeordnet, da bei unterstellter vollständiger Mobilität der Individuen dezentral betriebene Verteilungspolitik durch die Wanderungsbewegungen der Individuen konterkariert wird und so wirkungslos bleibt.

In der alternativen Modellbildung wird die allokativ begründete Aufgabenzuordnung nicht näher betrachtet, vielmehr steht die Distributionsfunktion im Mittelpunkt der Untersuchung. Die Grundidee des hier entwickelten Modells liegt in der Annahme einer hierarchischen Struktur des gesamten föderativen Systems, wobei jede Ebene - sowohl in allokativer wie auch in distributiver Hinsicht - immer nur für die ihr direkt untergeordneten Wirtschaftssubjekte, Individuen oder Gebietskörperschaften, verantwortlich ist. Damit wird die Vorstellung einer subsidiären Struktur des Gesamtsystems in die Modellbildung integriert.

Die Grundstruktur des Modells wird am deutlichsten in einer first-best-Formulierung. Darin konnte gezeigt werden, daß nur die Einheiten der niedrigsten föderalen Ebene die Verantwortung für die Realisierung der gewünschten personellen Einkommensverteilung tragen sollten. Die übergeordneten Einheiten sollten hingegen durch Transfers eine jeweils von ihnen gewünschte Verteilungssituation zwischen den ihnen direkt untergeordneten Einheiten schaffen. Den übergeordneten Einheiten werden also lediglich Kompetenzen in bezug auf die regionale Einkommensverteilung zugeordnet. Damit wird auch theoretisch der Unterschied zwischen interpersonell und interregional wirksamer Verteilungspolitik erfaßt.

In einer second-best-Formulierung des alternativen Modells wurde weiterhin untersucht, welche Möglichkeiten bei einem beschränkten staatlichen Politikinstrumentarium bestehen, dezentrale beziehungsweise zentrale Verteilungspolitik zu betreiben. Unter der Annahme einer immobilien Bevölkerung und eines fixen individuellen Arbeitsangebots wurde gezeigt, daß die dezentralen Einheiten durch ein System von Einkommensteuern und Transfers die gewünschte Verteilungssituation realisieren können. Für die Möglichkeit der Zentrale, interpersonell wirksame Verteilungspolitik zu betreiben, zeigte sich demgegenüber, daß ein direkter Zugriff auf die individuellen Einkommenspositionen nur dann ohne Verletzung der Präferenzen der untergeordneten Einheiten denkbar ist, wenn eine Angleichung dezentraler und zentraler Verteilungspräferenzen stattgefunden hat. Solange diese Anpassung nicht realisiert ist, sollte durch ein Beitrags- und Transfersystem entsprechend den Präferenzen der Zentrale lediglich die relative Einkommensposition der untergeordneten Einheiten beeinflußt werden. Indem die Zentrale mit Hilfe von Transfers an untergeordnete Einheiten das Einkommensniveau insgesamt anhebt, ist diese Verteilungspolitik lediglich indirekt interpersonell wirksam; ein direkter Zugriff auf die individuellen Einkommenspositionen unterbleibt.

Die modelltheoretische Überlegenheit dezentral betriebener Verteilungspolitik resultiert jedoch nicht nur aus der Tatsache, daß eine zentral betriebene Verteilungspolitik die gesellschaftlichen Präferenzen der untergeordneten Einheiten verletzt, sondern auch aus dem Individualkalkül der Wirtschaftssubjekte. Unter der Annahme eines flexiblen Arbeitsangebots wurde gezeigt, daß die Individuen der durchschnittlich und überdurchschnittlich reichen Einheiten dezentral betriebene Verteilungspolitik vorziehen.

Angesichts der theoretischen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit ist die Forderung von DELORS, die Verteilungs- und Regulierungsfunktion der EG *"in der Logik*

*Musgraves*¹ zu stärken, abzulehnen. Zum einen wurde gezeigt, daß das Föderalismusmodell von MUSGRAVE/OATES nicht das geeignete Referenzsystem für die Entscheidung über die Zuordnung von Verteilungskompetenzen in der EG ist. Die für die traditionelle Argumentationsweise entscheidende Annahme einer mobilen Bevölkerung ist in der EG weitgehend nicht zutreffend. Außerdem besitzen die dezentralen Einheiten eine solche Größe und Ausstattung, daß eine dezentrale Verteilungspolitik ohne administrative Probleme implementiert werden kann.

An den Zentralisierungsbestrebungen innerhalb der EG ergibt sich auch unter Bezugnahme auf Modelle der Neuen Politischen Ökonomie eine eindeutige Kritik. So wird von Ökonomen dieser Denkrichtung insbesondere auf das Problem der Effizienzverluste infolge zunehmender Bürokratisierung verwiesen, wenn zentrale Einheiten Funktionen übernehmen, die auch dezentral erfüllt werden können. Außerdem macht dieser Ansatz darauf aufmerksam, daß bei zunehmender Größe von staatlichen Einheiten mit einer sinkenden Akzeptanz dieser Institutionen auf Seiten der Bevölkerung zu rechnen ist.

Sollte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft die Zuordnung der Verteilungskompetenz entsprechend den Ergebnissen des alternativen Modells vorgenommen werden, so bedeutete dies zunächst die Etablierung eines Finanzausgleichssystems zwischen den Mitgliedstaaten. Wenn die Mitgliedstaaten verteilungspolitisch motivierte Beiträge an die Europäische Gemeinschaft zahlen und die Gemeinschaft ihrerseits ungebundene Transfers an die Staaten geben würde, entstünde ein realer Ressourcetransfer zwischen den Mitgliedsländern, der die ungerichteten Verteilungswirkungen des existierenden EG-Haushalts ersetzen könnte. Mit der Etablierung eines gezielten Finanzausgleichs in der EG wäre damit auch ein weiterer institutioneller Schritt hin zu einer föderativen Verfassung für die Europäische Gemeinschaft getan, wobei jedoch eine demokratische Legitimation der zentralen politischen Institutionen vorausgesetzt werden muß. Darüber hinaus wäre vermutlich eine höhere Transparenz der verteilungspolitischen Komponente des EG-Haushaltes auch integrationsfördernd.

Für die Wahrnehmung der verteilungspolitischen Aufgaben in der EG beinhaltete dieser Vorschlag weiterhin eine Teilung der Kompetenzen zwischen der EG-Zentralebene und den Mitgliedsländern: Die Verteilungspolitik der EG sollte die Einkommensdisparitäten zwischen den EG-Mitgliedstaaten abbauen, die Mitgliedstaaten sollten dagegen mit der Kompetenz ausgestattet sein, innerhalb ihrer Länder die gewünschte interpersonelle Verteilungssituation zu realisieren. Die Festlegung einer solchen Aufgabenteilung ist zur Zeit, in der die realen verteilungspolitischen Kom-

¹ DELORS (1988), S. VI.

petenzen der EG noch gering sind, durchaus denkbar, da bisher kaum Besitzstände aus zentral betriebener Verteilungspolitik aufgebaut wurden. So könnte in der Europäischen Gemeinschaft ein föderatives System etabliert werden, das dem Gedanken der Subsidiarität in der staatlichen Organisation konsequent entspricht. Gleichzeitig ließen sich so die schwer zu korrigierenden Fehler überzogener staatlicher Zentralisation vermeiden.

Anhang I

Tabelle 4: Statistische Grunddaten und Daten zur sozialen Lage in der EG

Mitgliedstaat	Gesamtbevölkerung ¹ (in 1000, 1989)	Bruttoinlandsprodukt ¹ in Mrd. ECU, Schätzung, 1989 pro Kopf in ECU	Erwerbstätige ² (Zivil), insgesamt 1989, in 1000	Arbeitslosenquote ³ (in % der Erwerbsbevölkerung) 1989	Produktivität ⁴ (BIP je Erwerbstätigen)
	% der Personen < 20 Jahre			Arbeitslosenquote der unter 25-jährigen, 1988	
B	9.947 25,3 20,1	135,1 13.582	3.621	9,6 20,4	37.310
DK	5.135 24,8 20,4	94,6 18.423	2.669	7,0 9,1	35.444
D	62.700 21,5 20,8	1.080,4 17.231	27.208	5,7 6,1	39.709
GR	10.046 27,3 18,9	50,6 5.037	3.657 (für 1988)	8,5 24,4	13.836
E	38.924 29,9 17,7	342,0 8.786	12.260	17,0 39,9	27.896
F	56.304 28,2 18,7	857,0 15.221	21.438	9,6 22,0	39.976
IRL	3.499 37,8 14,9	29,8 8.517	1.076	17,2 23,7	27.695
I	57.576 25,8 19,4	792,8 13.770	20.832	11,0 35,8	38.057
L	378 23,4 18,6	6,0 15.873	181	1,9 4,5	33.149

noch Tabelle 4:

Mitgliedstaat	Gesamtbevölkerung ¹ (in 1000, 1989) % der Personen < 20 Jahre % der Personen > 60 Jahre	Bruttoinlandsprodukt ¹ in Mrd. ECU, Schätzung, 1989 pro Kopf in ECU	Erwerbstätige ² (Zivil), insgesamt 1989, in 1000	Arbeitslosenquote ³ (in % der Erwerbsbevölkerung) 1989 Arbeitslosenquote der unter 25-jährigen, 1988	Produktivität ⁴ (BIP je Erwerbstätigen)
NL	14.892 26,7 17,1	203,1 13.638	6.065	9,3 14,2	33.487
P	10.335 30,5 17,7	41,0 3.967	4.377	5,0 12,4	9.367
UK	57.282 26,4 20,7	745,5 13.015	26.451	6,5 11,0	28.184

Quellen:

¹ EG-KOMM. (1989g), S. 247-249.
² EUROSTAT (1989), verschiedene Ausgaben.
³ EUROSTAT (1990).
⁴ Eigene Berechnungen.

Anhang II: Berechnungen zu Kapitel 4.2.2

Zur Ableitung von (26):

Das Maximierungsproblem einer Regionaleinheit lautet:

$$\max L = n_1 g_1 V^1(Y^1) + n_2 g_2 V^2(Y^2) + \lambda (tZ^* - nT - M) \quad (22)$$

Aus Gleichung (18) kann das Bruttoeinkommen eines Individuums bestimmt werden als:

$$Z^i = \frac{1}{1-t} (Y^i - T) \quad (18')$$

Damit gilt:

$$n_1 Z^1 + n_2 Z^2 = \frac{1}{1-t} (n_1 Y^1 - n_1 T + n_2 Y^2 - n_2 T) \quad (20')$$

Daraus folgt:

$$Z^* = \frac{1}{1-t} (n_1 Y^1 + n_2 Y^2 - nT) \quad (23)$$

Unter Verwendung von (23) kann das Maximierungsproblem einer Regionaleinheit geschrieben werden als

$$L = n_1 g_1 V^1 + n_2 g_2 V^2 + \lambda \left(\frac{t}{1-t} (n_1 Y^1 + n_2 Y^2 - nT) - nT - M \right) \quad (22')$$

Die Bedingungen erster Ordnung lauten :

$$\frac{\partial L}{\partial Y^1} = n_1 g_1 \alpha_1 + \lambda \frac{t}{1-t} n_1 = 0 \quad (24)$$

$$\frac{\partial L}{\partial Y^2} = n_2 g_2 \alpha_2 + \lambda \frac{t}{1-t} n_2 = 0 \quad (25)$$

$$\Rightarrow \alpha_1 = \frac{g_2}{g_1} \alpha_2 \quad (26)$$

$$\alpha = \frac{\partial V}{\partial Y}, \text{ Grenznutzen des Einkommens.}$$

b) Zur Ableitung von (27):

Die Budgetgerade einer Einheit wird abgeleitet aus:

$$tZ^* = nT + M = t(n_1Z^1 + n_2Z^2) \quad (19)$$

Unter Verwendung von

$$Z^i = (Y^i - T) \frac{1}{1-t} \quad (18')$$

kann die Budgetrestriktion der Einheit geschrieben werden als

$$\frac{t}{1-t} (n_1Y^1 + n_2Y^2 - nT) = nT + M \quad (19')$$

$$n_1Y^1 + n_2Y^2 = \frac{1-t}{t} M + \frac{1}{t} nT$$

Unter Verwendung von

$$T = (tZ^* - M) \frac{1}{n} \quad (19'')$$

kann (19') umgeformt werden zu

$$\begin{aligned} n_1Y^1 + n_2Y^2 &= \frac{1-t}{t} M + \frac{1}{t} (tZ^* - M) \\ &= Z^* + M \left(\frac{1-t}{t} - \frac{1}{t} \right) \\ &= Z^* - M \end{aligned}$$

Daraus wird die Budgetgerade bestimmt als

$$Y^1 = \frac{(Z^* - M)}{n_1} - \frac{n_2}{n_1} Y^2 \quad (27)$$

c) Zur Ableitung von (28):

Der Verlauf der gesellschaftlichen Indifferenzkurve leitet sich ab aus

$$W^r = n_1 g_1 V^1 + n_2 g_2 V^2 \quad (21)$$

Es gilt:

$$dW^r = n_1 g_1 (\partial V^1 / \partial Y^1) dY^1 + n_2 g_2 (\partial V^2 / \partial Y^2) dY^2 = 0$$

Daraus folgt

$$\frac{dY^1}{dY^2} = - \frac{n_2 g_2 \alpha_2}{n_1 g_1 \alpha_1} \quad (28)$$

d) Zur Ableitung von (29):

Gleichung (29) zur Bestimmung des Nettoeinkommens eines Individuums folgt aus

$$Y^i = (1-t) Z^i + T \quad \text{und} \quad (18)$$

$$T = (tZ^* - M)/n \quad (19)$$

$$\begin{aligned} Y^i &= Z^i - tZ^i + t(Z^*/n) - M/n \\ &= Z^i - t(Z^i - Z^*/n) - M/n \end{aligned} \quad (29)$$

wobei Z^*/n das durchschnittliche Bruttoeinkommen in der betrachteten Einheit ist.

e) Zur Ableitung von (35), (36):

Das Maximierungsproblem der Zentrale lautet:

$$\max L = \sum_{r=1}^R W^r + \lambda (t_i Z^{**} - RT^{2r}) \quad (34)$$

Die Bedingungen erster Ordnung des Maximierungsproblems lauten:

$$\frac{\partial L}{\partial Y^1} = \sum_r \frac{\partial W^r}{\partial V^{r1}} \frac{\partial V^{r1}}{\partial Y^1} + \lambda (t_i \frac{\partial Z^{**}}{\partial Y^1} - RT^{2r}) = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial Y^2} = \sum_r \frac{\partial W^r}{\partial V^{r2}} \frac{\partial V^{r2}}{\partial Y^2} + \lambda \left(t_r \frac{\partial Z^{**}}{\partial Y^2} - R T^r \right) = 0$$

Mit $t_r = t$ für alle Einheiten und

$$\begin{aligned} Z^{**} &= \sum n_1 Z^1 + \sum n_2 Z^2 \\ &= \frac{Y^1 - T^r - (1/n) T^r}{1 - t_r - t_f} n_1 + \frac{Y^2 - T^r - (1/n) T^r}{1 - t_r - t_f} n_2 \end{aligned}$$

lauten die Bedingungen erster Ordnung folgendermaßen:

$$\sum_r \alpha_1 n_1 g_1 + \lambda \left(\sum_r n_1 r \frac{t_r}{(1 - t_r - t_f)} \right) = 0 \quad (35)$$

$$\sum_r \alpha_2 n_2 g_2 + \lambda \left(\sum_r n_2 r \frac{t_r}{(1 - t_r - t_f)} \right) = 0 \quad (36)$$

$$\Rightarrow \alpha_1 = \frac{g_2}{g_1} \alpha_2 \quad (26)$$

f) Zur Ableitung von (40):

Die Budgetrestriktion einer Regionaleinheit lautet:

$$t Z^* = t (w_1 n_1 L^1 + n_2 w_2 L^2) = n T \quad (19')$$

Für die Veränderung des Transferbetrages T muß daher gelten:

$$\begin{aligned} ndT &= (\partial T / \partial t) dt + (\partial T / \partial L^1) dL^1 + (\partial T / \partial L^2) dL^2 \\ &= (n_1 w_1 L^1 + n_2 w_2 L^2) + t n_1 w_1 dL^1 + t n_2 w_2 dL^2 \\ &= Z^* dt + \sum w_i n_i dL^i \end{aligned} \quad (39')$$

Unter Verwendung von

$$dL^i = -(\partial L_i / \partial t) w dt + (\partial L_i / \partial T) dT \quad (38)$$

kann (39') umgeformt werden zu

$$\begin{aligned} ndT &= Z^* dt + t \sum w_i n_i \left(\partial L_i / \partial T \right) dT - (\partial L_i / \partial t) w_i dt \\ &= Z^* dt - t \sum w_i^2 n_i \left(\partial L_i / \partial t \right) dt + t \sum w_i n_i \left(\partial L_i / \partial T \right) dT \end{aligned}$$

$$dT(n - t \sum w_i n_i (\partial L_i / \partial T)) = (Z^* - t \sum w_i^2 n_i (\partial L_i / \partial t)) dt$$

Die Möglichkeit, den Transferbetrag durch eine Steuersatzvariation zu ändern, bestimmt sich so durch:

$$\frac{dT}{dt} = \frac{Z^* - t \sum w_i^2 n_i \partial L_i / \partial t}{n - t \sum w_i n_i \partial L_i / \partial T} \quad (40)$$

g) Zur Ableitung von (44):

Innerhalb eines föderativen System gilt für die Variation des Transferbetrages:

$$dT = dT^r + (1/n) dT^z \quad (33)$$

Aus der Veränderung des regionalen Steuersatzes t_r durch eine Einheit folgt für den Transferbetrag

$$dT^r = \frac{1}{n} \left(dt_r \frac{\partial T^r}{\partial t_r} + dL^1 \frac{\partial T^r}{\partial L^1} + dL^2 \frac{\partial T^r}{\partial L^2} \right) \quad (42)$$

$$dT^z = \frac{1}{R} t_r (w_1 n_1 dL^1 + w_2 n_2 dL^2) \quad (43)$$

Zusammengefaßt kann die Variation des Transferbetrages geschrieben werden als

$$\begin{aligned} dT &= \frac{1}{n} (Z^* dt_r + t_r n_1 w_1 dL^1 + t_r n_2 w_2 dL^2) + \\ &+ \frac{1}{Rn} t_r (n_1 w_1 dL^1 + n_2 w_2 dL^2) \\ &= \frac{Z^*}{n} dt_r + \frac{t_r}{n} \sum n_i w_i dL^i + \frac{t_r}{Rn} \sum n_i w_i dL^i \\ &= \frac{Z^*}{n} dt_r + \left(\frac{t_r}{n} + \frac{t_r}{Rn} \right) \sum n_i w_i dL^i \end{aligned} \quad (41)$$

Unter Verwendung von (38) folgt

$$\begin{aligned}
 ndT &= Z^* dt_r + \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum n_i w_i \left(\frac{\partial L_i}{\partial T} dT - \frac{\partial L_i}{\partial t_r} w_i dt_r \right) \\
 &= Z^* dt_r + \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum n_i w_i \frac{\partial L_i}{\partial T} dT \\
 &\quad - \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum (n_i w_i^2 \frac{\partial L_i}{\partial t_r}) dt_r
 \end{aligned}$$

Dieser Ausdruck kann umgeformt werden zu

$$dT \left(n - \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum n_i w_i \frac{\partial L_i}{\partial T} \right) = dt_r \left(Z^* - \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum n_i w_i^2 \frac{\partial L_i}{\partial t_r} \right)$$

Der Transferbetrag kann durch eine regionale Steuersatzvariation derart geändert werden:

$$\frac{dT}{dt_r} = \frac{Z^* - \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum w_i^2 n_i \left(\frac{\partial L_i}{\partial t_r} \right)}{n - \left(t_r + \frac{t_f}{R} \right) \sum w_i n_i \left(\frac{\partial L_i}{\partial T} \right)} \quad (44)$$

h) Zur Ableitung von (48)

Wird der Transferbetrag durch eine Variation des zentralen Steuersatzes verändert, gilt:

$$RdT^{\alpha} = dt_r Z^{**} + t_f w_1 n_1 \cdot dL^1 + t_f w_2 n_2 \cdot dL^2 \quad (45)$$

$$n dT = t_r \sum n_i w_i dL^i \quad (46)$$

Daraus folgt für

$$dT = dT^{\alpha} + (1/n) dT^{\alpha} \quad (33)$$

$$\begin{aligned}
 dT &= \left(\frac{t_f}{n} \right) \sum w_i n_i dL^i + (1/Rn) Z^{**} dt_r + \\
 &\quad + \left(\frac{t_f}{Rn} \right) \sum n_i \cdot w_i dL^i
 \end{aligned}$$

Wiederum unter Verwendung von (38) kann dies umgeformt werden zu

$$dT = \frac{t_f}{n} \sum n_i w_i \left(\frac{\partial L_i}{\partial T} dT - \frac{\partial L_i}{\partial t_f} w_i dt_f \right) + \frac{Z^{**}}{Rn} dt_f$$

$$+ \frac{t_f}{Rn} \sum n_i w_i \left(\frac{\partial L_i}{\partial T} dT - \frac{\partial L_i}{\partial t_f} w_i dt_f \right)$$

Dieser Ausdruck kann umgeformt werden zu

$$dT \left(n - \sum w_i \frac{\partial L_i}{\partial T} \left(t_i n_i + \frac{t_f}{R} n_i \right) \right) =$$

$$dt_f \left(\frac{Z^{**}}{R} - \sum w_i^2 \frac{\partial L_i}{\partial t_f} \left(t_i n_i + \frac{t_f}{R} n_i \right) \right)$$

woraus folgt

$$\frac{dT}{dt_f} = \frac{(Z^{**}/R) - \sum \partial L_i / \partial t_f w_i^2 (t_i n_i + (t_f/R) n_i)}{n - \sum (\partial L_i / \partial T) w_i (t_i n_i + (t_f/R) n_i)} \quad (48)$$

i) Zur Ableitung von (49):

Für den Vergleich von (44) und (48) sei definiert

$$a = (t_i + t_f/R) \quad b_i = (t_i n_i + (t_f/R) n_i)$$

Für $i = 1, 2$ kann die Bedingung $dT/dt_f > dT/dt_i$ geschrieben werden als

$$Z^* n - Z^* \sum w_i (\partial L_i / \partial T) b_i - a n \sum n_i w_i^2 (\partial L_i / \partial t_i) >$$

$$\frac{Z^{**}}{R} n - \frac{Z^{**}}{R} a \sum n_i w_i (\partial L_i / \partial T) - n \sum w_i^2 (\partial L_i / \partial t_i) b_i$$

Nach Einsetzen der ursprünglichen Ausdrücke für a , b_i und unter Berücksichtigung von $\partial L_i / \partial t_i = \partial L_i / \partial t_f$ folgt

$$\frac{1}{n} \sum \frac{\partial L_i}{\partial T} w_i \left(Z^* \left(t_i n_i + \frac{t_f}{R} n_i \right) - \frac{Z^{**}}{R} \left(t_i n_i + \frac{t_f}{R} n_i \right) - \right.$$

$$\sum \frac{\partial L_i}{\partial t_r} w_i^2 \left((t_r n_i + \frac{t_r}{R} n_i^*) - (t_r n_i + \frac{t_r}{R} n_i) \right) < Z^* - \frac{Z^{**}}{R} \quad (49)$$

j) Zur Ableitung von (50):

Für eine durchschnittliche Region mit

$$Z^* = Z^{**}/R \quad n_i = n_i^*/R$$

kann (49) vereinfacht werden zu

$$(1/n) \sum (\partial L_i / \partial T) w_i Z^* - \sum (\partial L_i / \partial t_r) w_i^2 < 0 \quad (50)$$

Aus (40) kann abgeleitet werden, daß diese Bedingung immer erfüllt ist, wenn gilt $dT/dt < Z^*/n$.

$$\frac{Z^* - t \sum n_i w_i^2 (\partial L_i / \partial t)}{n - t \sum n_i w_i (\partial L_i / \partial T)} < \frac{Z^*}{n} \quad (40)$$

$$Z^* n - nt \sum n_i w_i^2 (\partial L_i / \partial t) < Z^* n - Z^* t \sum n_i w_i (\partial L_i / \partial T)$$

$$0 > (1/n) Z^* \sum n_i w_i (\partial L_i / \partial T) - \sum n_i w_i^2 (\partial L_i / \partial t) \quad (50)$$

Literaturverzeichnis

- ALBERS, W. (1988): Einkommensverteilung II: Verteilungspolitik, in: W. ALBERS (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, New York et al., 1988, S. 285-315.
- ANDEL, N. (1983): Finanzwissenschaft, Tübingen, 1983.
- ASPREMONT DE, C., J. GABSZEWICZ und J. F. THISSE (1979): On Hotelling's "Stability in Competition", in: *Econometrica*, vol. 47, 1979, S. 1145-1149.
- ATKINSON, A. und J. STIGLITZ (1980): *Lectures on Public Economics*, London, 1980.
- AUSTIN-SMITH, D. (1987): Parties, Districts and the Spatial Theory of Elections, in: *Social Choice and Welfare*, vol. 4, 1987, S. 9-23.
- BAHL, R. (1986): The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries, in: *Public Budgeting and Finance*, vol. 6, 1986, S. 3-22.
- BARR, J. L. und O. A. DAVIS (1966): An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments, in: *The Southern Economic Journal*, vol. 33, 1966, S. 149-165.
- BARTLING, H. (1987): EG-Agrarreform, Erhaltungsinterventionen oder Anpassungs- und Gestaltungsinterventionen, in: *Das Wirtschaftsstudium*, 16. Jg., 1987, S. 105-112.
- BARTMANN, H. (1981): *Verteilungstheorie*, München, 1987.
- BECKER, G. (1964): *Human Capital*, New York - London, 1964.
- BEER, S. H. (1977): A Political Scientist's View of Fiscal Federalism, in: W. OATES (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, 1977, S. 21-46.
- BELL, Ch. R. (1988): The Assignment of Fiscal Responsibility in a Federal State: An Empirical Assessment, in: *National Tax Journal*, vol. 41, 1988, S. 191-207.
- BENZ, A. (1985): *Föderalismus als dynamisches System*, Opladen, 1985.

- BERGSON, A. (1938): A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, in: Quarterly Journal of Economics, vol. 52, 1938, S. 310-334.
- BERNHOLZ, P. (1990): Grundzüge einer Europäischen Verfassung - Ein Bundesstaat mit begrenzter Zentralgewalt, in: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Hrsg.), Argumente zur Europapolitik, Bad Homburg, S. 2-6.
- BERNHOLZ, P. und F. BREYER (1984): Grundlagen der Politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen, 1984.
- BIEHL, D. (1985): A Federal Budgetary Policy Strategy for European Union, in: Policy Studies, vol. 6, 1985, S. 66-76.
- BLAUG, M. (1980): The Methodology of Economics, Cambridge, 1980.
- BMA/BMF (1990): Papier zur Europäischen Sozialpolitik mit Blick auf ihre politischen und finanziellen Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, 36. Jg., 1990, S. 383-394.
- BOCK, S. (1985): Instrumente des Finanzausgleichs im Dienste der regionalen Einkommensangleichung in der EG, Frankfurt a. M. - Bern - New York, 1985.
- BOHNET, A. (1989): Staatliche Verteilungspolitik, München - Wien, 1989.
- BORCHARDT, K. D. (1990): Die europäische Einigung. Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, 3. Aufl., Luxemburg, 1990.
- BORN, K. E. (1988): Matrikularbeiträge, in: W. ALBERS (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, ungekürzte Studienausgabe, Bd. 5, New York et al., 1988, S. 218-220.
- Bös, D. (1978): Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. DREISSIG (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin, 1987, S. 45-133.
- Bös, D. (1979): A Voting Paradox of Fiscal Federalism, in: Journal of Public Economics, vol. 11, 1979, S. 369-382.
- Bös, D. (1988): Die neue Finanztheorie: Revolution oder geschicktes Wissenschaftsengagement?, Discussion Paper A-88, Bonn, 1988.
- BREAK, G. F. (1980): Financing Government in a Federal System, Washington, 1980.

- BREAK, G. F. (1986): Tax Competition and the Federal Tax Deductibility, in: *National Tax Journal*, vol. 39, 1986, S. 349-352.
- BREIT, W. (1974): Income Redistribution and Efficiency Norms, in: H. M. HOCHMAN und G. E. PETERSON (Hrsg.): *Redistribution through Public Choice*, New York, London, 1974, S. 3-21.
- BRENNAN, G. (1975): "Pareto-Optimal Redistribution": A Perspective, in: *Finanzarchiv, N.F.*, Bd. 33, 1974/75, S. 237-271.
- BRENNAN, G. und J. M. BUCHANAN (1977): Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: *Journal of Public Economics*, vol. 8, 1977, S. 255-273.
- BRENNAN, G. und J. M. BUCHANAN (1980): *The Power to Tax*, Cambridge et al., 1980.
- BRENNAN, Geoffrey (1973): Pareto Desirable Redistribution: The Case of Malice and Envy, in: *Journal of Public Economics*, vol. 2, 1973, S. 173-183.
- BRETON, A. (1965): A Theory of Government Grants, in: *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 31, 1965, S. 175-187.
- BRETON, A. (1970): Public Goods and the Stability of Federalism, in: *Kyklos*, 23. Jg., 1970, S. 882-901.
- BRETON, A. und A. SCOTT (1977): The Assignment Problem in Federal Structures, in: M. FELDSTEIN und R. P. INMAN (Hrsg.), *The Economics of Public Services*, London, 1977, S. 344-356.
- BRETON, A. und A. SCOTT (1978): *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto et al., 1978.
- BREWIN, Ch. (1987): The European Community: A Union of States without Unity of Government, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 26, 1987, S. 1-23.
- BROWN, Ch. C. und W. E. OATES (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, in: *Journal of Public Economics*, vol. 32, 1987, S. 307-330.
- BUCHANAN, J. M. (1950): Federalism and Fiscal Equity, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 40, 1950, S. 583-599.

- BUCHANAN, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, vol. 32, 1965, S. 1-14.
- BUCHANAN, J. M. (1974): Who Should Distribute what in a Federal System?, in: H. M. HOCHMAN und G. E. PETERSON (Hrsg.): *Redistribution through Public Choice*, New York, 1974, S. 22-41.
- BUCHANAN, J. M. und C. J. GOETZ (1972): Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: *Journal of Public Economics*, vol. 1, 1972, S. 25-45.
- BUCHANAN, J. M. und G. TULLOCK (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, 1962.
- BULUTOGLU, K. (1976): Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: *Finanzarchiv*, NF, 35. Jg. , 1976, S. 1-34.
- CARLBERG, M. (1987): Long-Run Limits to Local Public Debt, in: P. FRIEDRICH und P. van ROMPAY (Hrsg.): *Fiscal Decentralization*, Baden-Baden, 1987, S. 172-185.
- CECCHINI, P. (1988): Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden, 1988.
- COASE, R. (1937): The Theory of the Firm, in: *Economica*, vol. 4, 1937, S. 386-405.
- CONSTANTINESCO, V. (1986): Le recours aux modèles fédéralistes?, in: G. ISAAC (Hrsg.): *Les Ressources Financières*, Paris, 1986, S. 371-390.
- CORNES, R. und T. SANDLER (1986): *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge, 1986.
- COURANT, P. N. und D. L. RUBINFELD (1987): Tax Reform: Implication for the State-Local Public Sector, in: *Economic Perspectives*, vol. 1, 1987, S. 87-100.
- CRAIG, St. und J. E. KOHLHASE (1985): Why There is Not a Unified Welfare System: Fiscal Federalism from an Agency Approach, in: J. M. QUIGLEY (Hrsg.): *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, vol. 2, Greenwich, S. 81-99.
- DELORS, J. (1988): Vorwort zu PADOA-SCHIOPPA (1988), Wiesbaden, 1988.

- DENTON, G. (1979): Finanzföderalismus und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: *Integration*, 2. Jg. , 1979, S. 10-18.
- DEUERLEIN, E.(1972): Föderalismus, München, 1972.
- DIAMOND, P. und J. A. MIRRELES (1971): Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency, in: *American Economic Review*, vol. 61, S. 8-27.
- DOWNES, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.
- ELAZAR, D. J. (1968): Federalism, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, S. 353-367.
- EMERSON, M. (1977): The Finances of the European Community: A Case Study in Embryonic Fiscal Federalism, in: W. E. OATES (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, 1977, S. 129-169.
- ENDERLE, G. (1985): Sicherung des Existenzminimums für alle Menschen - eine Herausforderung für Ethik und Wirtschaftswissenschaften, in: G. ENDERLE (Hrsg.), *Ethik und Wirtschaftswissenschaften*, Berlin, 1985, S. 163-189.
- EUROPA-GRUPPE am Frankfurter Institut (1990): Demokratie, Wettbewerb und Subsidiarität. Unverzichtbare Grundlagen einer Europäischen Politischen Union, in: *Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung* (Hrsg.), *Argumente zur Europapolitik*, Bad Homburg, S. 1.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1977): Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration (zit. als MacDougall-Bericht, 1977), Band I: Generalbericht und Band II Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel, 1977.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1985): *Vollendung des Binnenmarktes - Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat*, Luxemburg, 1985.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1987a): *Die Regionen der Gemeinschaft, Dritter Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen*, Brüssel - Luxemburg, 1987.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1987b): *Aktion "Unentgeltliche Nahrungsmittel"*, Informativische Aufzeichnung P - 67, Brüssel, 1987.

- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION, (1987c): Die Gemeinschaft im Jahr 1992. Einige Erläuterungen für den europäischen Steuerzahler, Luxemburg, 1987.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1988a): Programm der Kommission für 1988, Informativische Aufzeichnung P- 5, Brüssel, 1988.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1988b): Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Sondernummer Soziales Europa, Luxemburg, 1988.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1988c): Die Sozialpolitik der Gemeinschaft in der Perspektive 1992, Stichwort Europa 13/88, Luxemburg, 1988.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG (zit. als DELORS-Bericht (1989), in: Europa-Archiv, Folge 10, 1989, S. D283-D304.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989a): Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Stichwort Europa 11/89, Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989c): Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft - Der Gemeinschaftshaushalt nach der Reform von 1988, Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989d): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Brüssel - Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989e): Community Support Framework 1989-93 for the development and structural adjustment of the regions whose development is lagging behind (Objective 1) - Portugal, Brüssel- Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989f): Der Kampf gegen die Armut, Soziales Europa Beiheft 2/89, Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989g): Jahreswirtschaftsbericht 1989 - 1990, Europäische Wirtschaft Nr. 42, Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989h): Haushalt 1990 verabschiedet, Mitteilung an die Presse IP (89) 950, 1989.

- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989i), (1990a): Beschäftigung in Europa, versch. Jg., Luxemburg, 1989, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1989j), (1990b): Perspektive '92, Monatlicher Brief zum Europa ohne Grenzen, versch. Ausg., Luxemburg, 1989, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990c): Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, 4. Aufl., Europäische Dokumentation 2/90, Luxemburg, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990d): Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Stichwort 6/90, Luxemburg, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990e): Die neue Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Stichwort Europa 7-8/90, Luxemburg, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990f): 23. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1989, Brüssel - Luxemburg, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990g): Fünfter Bericht von der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (über die Durchführung des Weißbuches der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes), Bonn, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990h), (1991a): EG - Informationen, versch. Ausg., Bonn, 1990, 1991.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1990i): Abschaffung der Steuergrenzen: Übergangssystem für die MwSt bis zum 21.12.1996, in: EG-Nachrichten Nr. 5, 1990.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1991b): Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg, 1991.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (1991c): Erster Tätigkeitsbericht der reformierten Strukturfonds, Luxemburg, 1991.

- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION und EP (1989b): Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 1989.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, Wirtschafts- und Sozialausschuß (o.J.): Die andere Versammlung der Gemeinschaft, Brüssel, o.J..
- EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (1990): EIB -Informationen, Luxemburg, 1990.
- EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT, KOMMISSION (1962): Bericht des Steuer- und Finanzausschusses (zit. als NEUMARK-Bericht), o.O., 1962.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (1988): Das Europäische Parlament und die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 1988.
- EUROSTAT (1989): Beilage zu "Perspektive '92", verschiedene Ausgaben.
- EUROSTAT (1990): Eurostatistik - Daten zur Konjunkturanalyse, Luxemburg, 1990.
- EUROSTAT (1990b): Regionen, Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik, Luxemburg, 1990.
- FEITHEN, R. (1985): Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft - Bestimmungsgründe und regionalpolitischen Implikationen, Frankfurt - New York, 1985.
- FELDSTEIN, M. und G. E. METCALF (1987): The Effect of Federal Tax Deductibility on State and Local Taxes and Spending, in: Journal of Political Economy, vol. 95, 1987, S. 710-736.
- FINSINGER, J. (1980): Zur Anatomie wohlfahrtsoptimaler Preise für öffentliche Unternehmen, die unter steigenden Skalenerträgen produzieren, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 136. Jg., 1980, S.136-160.
- FISCHER-MENSHAUSEN, H. (1988): Finanzausgleich II: Grundprinzipien des Finanzausgleichsrechts, in: W. ALBERS (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, New York et al., 1988, S. 636-662..
- FLATTERS, F., V. HENDERSON und P. MIESZKOWSKI (1974): Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization, in: Journal of Public Economics, vol. 3, 1974, S. 99-112.

- FORMIZZI, G. (1983): Perspektiven für einen sprachlichen Föderalismus, in: F. ESTERBAUER (Hrsg.): Festschrift für A. Ganser zum 80. Geburtstag, Berlin, 1983, S. 489-504.
- FORTE, F. (1977): Binnenwanderung als Problem der Wohlfahrtsökonomik, in: G. KIRSCH (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart - New York, 1977, S. 90-108.
- FORTE, F. (1977): Grundsätze der Zuordnung öffentlicher ökonomischer Funktionen im Rahmen von Gebietskörperschaften, in: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (Hrsg.): Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration, Band II, Brüssel 1977, S. 333-376.
- FRANZMEYER, F. (1976): Alternative Entscheidungsstrukturen in einer Wirtschafts- und Währungsunion, Berlin, 1976.
- FRANZMEYER, F. (1987): Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: Konjunkturpolitik, 33. Jg. , 1987, S. 146-166.
- FRANZMEYER, F. (1989): Zur Kehrseite des Binnenmarktkonzepts, in: Konjunkturpolitik, 35. Jg., 1989, S. 311-328.
- FRERICHS, W. (1976): Elemente der mikroökonomischen Theorie, Neuwied, 1976.
- FRIEDMAN, M. (1965): The Role of Government in a Free Society, in: E. S. PHELPS (Hrsg.): Private Wants and Public Needs, 2. Aufl., New York, 1965, S. 104-117.
- GEIGANT, F. et al. (Hrsg.) (1983): Lexikon der Volkswirtschaft, 4. Auflage, Landsberg/Lech, 1983.
- GINDERACHTER v., J. (1989): Die Reform der Strukturfonds, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1989, S. 567-579.
- GÖRRES-GESELLSCHAFT (Hrsg.) (1962): Staatslexikon, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, 6. Aufl., Band 7, Freiburg, 1962.
- GRAAFF DE, J. V. (1967): Theoretical Welfare Economics, Cambridge, 1967.
- GRAMLICH, E. (1989): Economist's View of the Welfare System, in: American Economic Review, Papers & Proceedings, vol. 79, 1989, S. 191-196.

- GRAMLICH, E. M. (1977): Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W. E. OATES (Hrsg.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, 1977, S. 219-239.
- GRAMLICH, E. und D. LAREN (1984): Migration and Income Redistribution Responsibilities, in: The Journal of Human Resources, vol. 4, 1984, S. 489-511.
- HACKENBROCH, I. (1983): Zur Theorie und Politik eines supranationalen Finanzausgleichs - Gestaltungsprobleme und Gestaltungsansätze unter besonderer Berücksichtigung der EG, München - Köln - London, 1983.
- HARBRECHT, W. (1984): Die Europäische Gemeinschaft, 2. Auflage, Stuttgart et al., 1984.
- HAUSMAN, G. (1985): Taxes and Labour Supply, in: A. AUERBACH und M. S. FELDSTEIN (Hrsg.): Handbook of Public Economics, vol. 1, S. 213-263.
- HAY, R. (1989): Die EG-Kommission und die Verwaltung der Gemeinschaft, Luxemburg, 1989.
- HAYES, K. und D. J. SLOTTJE (1989): The Efficiency of State and Local Governments Redistributive Policies, in: Public Finance Quarterly, vol. 17, 1989, S. 304-322.
- HESSE, K. (1982): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. erg. Aufl., Heidelberg, 1982.
- HEYLEN, E. (1987): Tax Autonomy and the Financing of Second-Level Governments: A Comparative Study, in: P. FRIEDRICH und P. van ROMPUY (Hrsg.): Fiscal Decentralization, Baden-Baden, 1987, S. 58-82.
- HOCHMAN, H. M. und G. E. PETERSON (Hrsg.) (1974): Redistribution through Public Choice, New York, London, 1974.
- HOCHMAN, H. M. und J. D. RODGERS (1969): Pareto Optimal Redistribution, in: American Economic Review, vol. 59, 1969, S. 542-557.
- HOFMAN, H. (1987): Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949, in: Josef ISENSEE und Paul KIRCHHOF (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschlands, Bd. 1, Heidelberg, 1987, S. 259-319.

- HOTELLING, H. (1929): Stability in Competition, in: *The Economic Journal*, vol. 39, 1929, S. 41-57.
- ISAAC, G. (1986): La notion de ressources propres, in: G. ISAAC (Hrsg.): *Les Ressources Financières*, Paris, 1986, S. 70-78.
- JOHNSON, W. R. (1988): Income Redistribution in a Federal System, in: *American Economic Review*, vol. 78, 1988, S. 570-573.
- JÜTTNER-KRAMNY, L. (1989): Europa auf dem Wege zu einem gemeinsamen Binnenmarkt, Beitrag zu einem Symposium des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Köln, 1989.
- KAEDING, K. (1989): Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 35. Jg., 1989, S. 15-22.
- KAKWANI, N. (1986): *Analyzing Redistribution Policies*, Cambridge, 1986.
- KALKBRENNER, H. (1983): Die föderative Konzeption der Gemeinde bei Constantin Frantz, in: F. ESTERBAUER (Hrsg.): *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa*, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin, 1983, S. 121-158.
- KARRENBERG, H. et al. (1980): *Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen*, Berlin, 1980.
- KEEBLE, D., J. Offord und Sh. Walker (1988): *Peripheral Regions in an Community of Twelve Member States*, Brüssel - Luxemburg, 1988.
- KEMP, M. C. und Y.-K. NG (1976): On the Existence of Social Welfare Functions, Social Orderings and Social Decision Functions, in: *Economica*, vol. 43, S. 39-60.
- KILLINGSWORTH, M. (1983): *Labor Supply*, Cambridge et al., 1983.
- KIMMINICH, O. (1987): Der Bundesstaat, in: J. ISENSEE und P. KIRCHHOF (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 1, Heidelberg, 1987, S. 1113-1149.
- KING, D. (1984): *Fiscal Tiers - The Economics of Multi-Level Government*, London.- Boston - Sydney, 1984.
- KIRSCH, G. (1978): Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. DREISSIG (Hrsg.): *Probleme des Finanzausgleichs I*, Berlin, 1978, S. 10-43.

- KIRSCH, G. (Hrsg.) (1977): *Föderalismus*, Stuttgart - New York, 1977.
- KOESTER, U. und A. NUPPENAU (1987): Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft, in: *Wirtschaftsdienst*, 67. Jg., 1987, S. 69-75.
- KÖPKE, G. (1989): Kein Binnenmarkt ohne soziale Dimension, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 41. Jg., 1989, S. 638-646.
- KOTIOS, A. und M. SCHÄFERS (1990): The Social Dimension and Cohesion: Complementary or Contradictory?, in: *Intereconomics*, vol. 25, 1990, S. 140-146.
- KRAUSE-JUNK, G. (1981): Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik, in: F. NEUMARK (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 3, 3. Aufl., Tübingen, 1981, S. 257-358.
- KRAUSE-JUNK, G. (1987): Buchbesprechung zu OTT (1987), in: *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 45, 1987, S. 533-536.
- LANGE, O. (1942): The Foundations of Welfare Economics, in: *Econometrica*, vol. 10, 1942, S. 215-28.
- LAUN v., K. (1987): Der Finanzbedarf der EG und die deutschen Abführungen und Übertragungen, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 37. Jg., 1987, S. 221-243.
- LEMMERS, M. (1990): Die Schwelle zu einer neuen Zeit überschreiten, in: *Deutsche Universitätszeitung*, 1990, S. 26 f..
- LEONARD, D. (1989): *Das EG-Handbuch*, Frankfurt/a.M., 1989.
- LINDAHL, E. (1958): Some Controversial Questions in Theory of Taxation, in: R. MUSGRAVE und A. PEACOCK (Hrsg.): *Classics in the Theory of Finance*, London, 1958, S. 214-232.
- LIPSEY, R. G. und K. LANCASTER (1956): The General Theory of Second Best, in: *Review of Economic Studies*, vol. 24, 1956, S. 11-32.
- LUISEGANG, H. und R. PLOEGER (1973): Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus, in: H. LAUFER (Hrsg.): *Föderalismus*, München, 1973, S. 177-200.

- MATHEWS, R. (1977): Finanzausgleichsmechanismen in einer zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft, in: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (Hrsg.): Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration, Band II, Brüssel, 1977, S. 421-452.
- MATTHES, H. (1987): Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EG, in: Wirtschaftsdienst, 67. Jg., 1987, S. 247-256.
- MATTMÜLLER, M. (1983): Föderalismus aus der Bibel, in: F. ESTERBAUER (Hrsg.): Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin, 1983, S. 159-167.
- MAUNZ, Th. und R. ZIPPELIUS (1985): Deutsches Staatsrecht, München, 1985.
- MESSAL, R. (1988): Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., 1988, S. 210-217.
- MCGUIRE, M. (1974): Group Segregation and Optimal Jurisdiction, in: Journal of Political Economy, vol. 82, 1974, S. 112-132.
- MEYER v., H. (1990): Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im Europäischen Binnenmarkt, Referat auf der 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Frankfurt/a. M., 1990.
- MEYER, D. (1990): Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt?, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., 1990, S. 519-522.
- MÜLLER, A. P. (1990): Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 40. Jg., 1990, S. 21-34.
- MUELLER, D. (1982): Public Choice, Cambridge, 4. Aufl., 1982.
- MUSGRAVE, P. (1990): Should Fiscal Systems Compete or Cooperate, Arbeitspapier des International Institute of Public Finance, Brüssel, 1990.
- MUSGRAVE, R. (1959): The Theory of Public Finance, Tokyo et al., 1959.

- MUSGRAVE, R. (1985): A Brief History of Fiscal Doctrine, in: A. AUERBACH und M. FELDSTEIN (Hrsg.): Handbook of Public Economics, Amsterdam, 1985, S. 1-59.
- MUSGRAVE, R. (1970): Pareto Optimal Redistribution: Comment, in: American Economic Review, vol. 60, 1970, S. 991-993.
- MUSGRAVE, R. und P. MUSGRAVE (1984): Public Finance in Theory and Practice, 4. Auflage, New York, 1984.
- MYRDAL, G. (1957): Economic Theory and Under-Developed Countries, Oxford, 1957.
- NELL-BREUNING v., O. (1962): Subsidiaritätsprinzip, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Band 7, 1962, S. 826-833.
- NELSON, M. A. (1987): Searching for Leviathan: Comment and Extension, in: American Economic Review, vol. 77, 1987, S. 198-204.
- Ng, Y.-K. (1983): Welfare Economics, überarbeitete 2. Aufl., London, 1983.
- o.V. (1987): Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1987, S. 7-9.
- o.V. (1990a): Europäische Fusionskontrolle, in: Perspektive '92, 1990, S. 2.
- o.V. (1990b): Time for a New Constitution, in: The Economist, European Community Survey, 7.7. - 13.7 1990, S. 25-36.
- OAKLAND, W. H. (1983): Income Redistribution in a Federal System, in: G. R. ZODROW (Hrsg.): Local Provision of Public Services: The Tiebout Modell after Twenty-Five Years, New York et al., 1983, S. 131-143.
- OATES, W. E. (1972): Fiscal Federalism, New York et al., 1972.
- OATES, W. E. (1977a): An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, in: W. E. Oates (Hrsg.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, 1977, S. 3-20.

- OATES, W. E. (1977b): "Finanz-Föderalismus" (Fiscal Federalism) in Theorie und Praxis: Lehren für die Europäische Gemeinschaft, in: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, KOMMISSION (Hrsg.): Bericht der Sachverständigen-Gruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration, Band II, Brüssel 1977, S. 291-331.
- OATES, W. E. (1985): Searching for Leviathan: An Empirical Study, in: American Economic Review, vol. 75, 1985, S. 748-757.
- OLSON, M. (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers & Proceedings, vol. 59, 1969, S. 479-487.
- ORR, L. (1976): Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC, in: American Economic Review, vol. 66, 1976, S. 359-371.
- OTT, G. (1987): Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 34, Frankfurt a.M., 1987.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für die Europäische Gemeinschaft, Wiesbaden, 1988.
- PAQUE, K.-H. (1989): Die soziale Dimension des Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft, 1989, S. 35-58.
- PAULY, M. V. (1973): Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, vol. 2, 1973, S. 35-58.
- PEFFEKOVEN, R. (1983): Probleme der internationalen Finanzordnung, in: F. NEUMARK (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaften, Bd. IV, 3. Aufl., Tübingen, 1983, S. 219-268.
- PEFFEKOVEN, R. (1988): Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: W. ALBERS et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, New York et al., 1988, S. 608-636.
- PENNOCK, R. J. (1959): "Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, vol. 4, 1959, S. 147-157.

- PESTIEAU, P. (1977): The Optimality Limits of the Tiebout Model, in: W. E. OATES (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, 1977, S. 173-186.
- PETERS, W. (1987): Cost inefficiency and second best pricing, Discussion Paper No. A-47, Bonn, 1987.
- PFÄHLER, W. (1977): *Normative Theorie der Besteuerung*, Frankfurt a. M. - Bern - Las Vegas, 1977.
- PFÄHLER, W. (1984): Sinkende Durchschnittskosten und Allokationspolitik, in: *Das Wirtschaftsstudium*, 13. Jg., 1984, S. 470-475.
- PINDER, J. (1987): Die Europäische Gemeinschaft in den neunziger Jahren, in: *Europa-Archiv*, 18. Jg., 1987, S. 507-516.
- POMMEREHNE, W. W. (1977): Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries, in: W. E. OATES (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, 1977, S. 275-341.
- POMMEREHNE, W. W. und B. S. FREY (1976): Two Approaches to Estimating Public Expenditures, in: *Public Finance Quarterly*, vol. 4, 1976, S. 395-407.
- POPPER, K. R. (1982): Die Logik der Sozialwissenschaften, in: Th. W. ADORNO (Hrsg.): *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*, Darmstadt-Neuwied, 2. Aufl., 1982, S. 103-123.
- QUIGLEY, J. M. (1987): *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, vol. 3, Greenwich, 1987.
- QUIGLEY, J. M. und D. L. RUBINFELD (1986): Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism, in: *American Economic Review, Papers & Proceedings*, vol. 76, 1986, S. 132-137.
- RABUSHKA, A. und K.A. SHEPSLE (1972): *Politics in Plural Society: A Theory of Democratic Instability*, Ohio, 1972.
- RAMSER, H. J. (1987): *Verteilungstheorie*, Berlin - Heidelberg - New York, 1987.
- RAWLS, J. (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt, 1975.
- RIKER, W. und P. C. ORDESHOOK (1973): *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood, 1973.

- ROBERTS, C. C. (1980): Verteilungstheorie und Verteilungspolitik, Köln, 1980.
- RODGERS, J. D. (1974): Explaining Income Redistribution, in: H. M. HOCHMAN und G. E. PETERSON (Hrsg.): Redistribution through Public Choice, New York, London, 1974, S. 165-205.
- ROSENFELD, M. (1989): Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 28. Jg., 1989, S. 28-44.
- RUBINFELD, D. L. (1987): Economics of the Public Sector, in: A. AUERBACH und M. FELDSTEIN (Hrsg.): Handbook of Public Economics, vol. 2, New York, 1987, S. 571-645.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990, Bundestagsdrucksache 11/8472.
- SAMUELSON, P. (1954): The Pure Theory of Public Expenditures, in: The Review of Economics and Statistics, vol. 36, 1954, S. 387-389.
- SAMUELSON, P. (1977): Reaffirming the Existence of "Reasonable" Bergson-Samuelson Social Welfare Functions, in: *Economica*, vol. 44, 1977, S. 81-88.
- SCHARPF, F., B. REISSERT und F. SCHNABEL (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg i. Ts., 1976.
- SCHEELE, E. (1988): Einkommensverteilung II, Theorie, in: W. ALBERS et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, ungekürzte Studienausg., Bd. 2, New York et al., 1988, S. 257-284.
- SCHMIDT-BLEIBTREU, B. und F. KLEIN (1983): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Neuwied - Darmstadt, 1983.
- SCHMÖLDERS, G. (1961): Geschichte der Volkswirtschaft, Wiesbaden, 1961.
- SCHNEIDER, H. (1984): Der Vertragsentwurf und der Föderalismus, in: *Integration*, 7. Jg., 1984, S. 3-11.

- SCHODDER, Th. F.W. (1989): *Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. - Bern - New York, 1989.
- SCHREYER, M. (1983): *Transferpolitik im Föderalismus - Probleme der Kompetenzverteilung*, Frankfurt a.M. - Bern - New York, 1983.
- SCHWALLIE, D. P. (1987): *A Theory of Intergovernmental Grants and their Effect on Aggregate Grantor Recipient Spending*, in: *Public Finance Quarterly*, vol. 15, 1987, S. 322-338.
- SEIDL, Ch. (1984): *Optimalbesteuerung bei alternativen Sozialen Wohlfahrtsfunktionen*, in: D. BÖS, M. ROSE und Ch. SEIDL (Hrsg.): *Beiträge zur neueren Steuertheorie*, Berlin - Heidelberg - New York, 1984, S. 37-64.
- SEN, A. K. (1970): *Collective Choice and Social Welfare*, Amsterdam, 1970.
- SIEBERT, H. (1989): *Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes*, in: *Kyklos*, 42. Jg., 1989, S. 181-201.
- SIEBERT, H. und M. KOOP (1990): *Institutional Competition. A Concept for Europe*, in: *Die Aussenwirtschaft*, 45. Jg., S. 439-462.
- SMITH, A. (1893): *The Wealth of Nations*, London et al., Faksimile-Druck der Originalausgabe, 1893.
- SOHMEN, E. (1976): *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1976.
- STAHL, G. (1987): *Die Vorschläge der EG-Kommission zur Haushalts- und Finanzreform*, in: *Wirtschaftsdienst*, 67. Jg., 1987, S. 186-191.
- STIGLER, G. (1965): *Tenable Range of Functions of Local Government*, in: E. S. PHELPS (Hrsg.): *Private Wants and Public Needs*, 2.Auflage, New York, 1965, S. 167-176.
- STIGLER, G. (1970): *Director's Law of Public Income Redistribution*, in: *Journal of Law and Economics*, vol. 13, 1970, S. 1-10.
- STIGLITZ, J. (1977): *The Theory of Local Public Goods*, in: M. S. FELDSTEIN und R. P. INMAN (Hrsg.): *The Economics of Public Services*, 1977, S. 274-333.

- STIGLITZ, J. E. (1983): *The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years after Tiebout: A Perspective*, in: G. R. ZODROW (Hrsg.): *Local Provision of Public Services: The Tiebout Modell after Twenty-Five Years*, New York et al., 1983, S. 17-53.
- STIGLITZ, J. E. (1986): *Economics of the Public Sector*, New York - London, 1986.
- STOKES, D. E. (1963): *Spatial Models of Party Competition*, in: *American Political Science Review*, vol. 57, 1963, S. 368-377.
- STRAUBHAAR, Th. (1988): *International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience*, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, S. 45-62.
- SWEDBERG, R. (1990): *The New "Battle of Methods"*, in: *Challenge*, vol. 33, 1990, S. 33-38.
- THÖNI, E. (1986): *Politökonomische Theorie des Föderalismus*, Baden-Baden, 1986.
- THURLOW, L. C. (1971): *The Income Distribution as a Pure Public Good*, in: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 85, 1971, S. 327-336.
- TIEBOUT, Ch. (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*, in: *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, S. 416-424.
- TIEBOUT, Ch. (1961): *An Economic Theory of Fiscal Decentralisation*, in: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (Hrsg.): *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton, 1961, S. 79-96.
- TOCQUEVILLE DE, A. (1959): *Über die Demokratie in Amerika*, Band 1, Stuttgart, 1959.
- TRESCH, R. W. (1981): *Public Finance: A Normative Theory*, Plano/Texas, 1981.
- TULLOCK, G. (1969): *Federalism: Problems of Scale*, in: *Public Choice*, vol 6. , 1969, S. 19-29 (Deutsche Übersetzung in: G. KIRSCH, (Hrsg.): *Föderalismus*, Stuttgart - New York, 1977, S. 27-35.)
- VARIAN, H. (1984): *Mikroökonomie*, München - Wien, 1984.
- VICKREY, W. (1977): *The City as a Firm*, in: M. S. FELDMAN und R. P. INMAN (Hrsg.): *The Economics of Public Services*, London, 1977, S. 334-343.

- VOGEL, K. (1987): Der Finanz- und Steuerstaat, in: J. ISENSEE und P. KIRCHHOF (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1987, S. 1151-1186.
- WEISBROD, B. A. (1966): Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis, in: S. CHASE, (Hrsg.): Problems in Public Expenditure Analysis, Washington D.C., 1966, S. 177-222.
- WERNER, H. (1990): Free Movement of Labour in the Single European Market, in: Intereconomics, vol. X, 1990, S. 77-81.
- WESSELS, W. (1986): Die Debatte um die Europäische Union - Konzeptionelle Grundlinien und Optionen, in: W. WEIDENFELD und W. WESSELS (Hrsg.): Wege zur Europäischen Union, Bonn, 1986, S. 37-58.
- WILDASIN, D. E. (1986): Interstate Tax Competition: A Comment, in: National Tax Journal, vol. 39, 1986, S. 353-356.
- WILDASIN, D. E. (1990): Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective, in: American Economic Review, Papers & Proceedings, vol. 80, 1990, S. 69-74.
- WOLLEB, G. et al. (1989): Programm for Research and Action on the Development of the Labour Market - Trends and Distribution of Incomes, An Overview, Brüssel - Luxemburg, 1989.
- WUST, H. F. (1981): Föderalismus, Grundlage für Effizienz in der Staatswissenschaft, Göttingen, 1981.
- YAARI, M. E. (1981): Rawls, Edgeworth, Shapley, Nash: Theories of Distributive Justice Re-examined, in: Journal of Economic Theory, vol. 24, 1981, S. 1-39.
- ZEITEL, G. (1988): Gebühren und Beiträge, in: W. ALBERS (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, ungekürzte Studienausgabe, Bd. 3, New York et al., 1988, S. 347-355.
- ZIMMERMANN, H. (1973): Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, N.F., 32. Jg., 1973, S. 1-20.

ZIMMERMANN, H. (1983): Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs,
in: F. NEUMARK (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, 3.
Auflage, Tübingen, 1983, S. 3-51.

ZIPPELIUS, R. (1980): Allgemeine Staatslehre, München, 7. Aufl., 1980.

ZODROW, G. R. (Hrsg.) (1983): Local Provision of Public Services: The Tiebout
Modell after Twenty-Five Years, New York et al., 1983.

Rechtsquellen:

Beschluß des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft, ABl. EG 1988 Nr. L 376.

Beschluß des Rates über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen, ABl. EG 1989 Nr. L 224.

Einheitliche Europäische Akte v. 28. Februar 1986, ABl. EG Nr. L 169.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. Juni 1967, BGBl. I S. 582.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung v. 31. August 1990, BGBl. II 1990 Nr. 889/890.

Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates v. 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit für Arbeitnehmer in der EG, ABl. EG 1968 Nr. L 257.

Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates v. 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds, ABl. EG 1988 Nr. L 185.

Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates v. 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88, ABl. EG Nr. L 374.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 25. März 1957, BGBl. II S. 766.

Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Politischen Union, veröffentlicht in: Europa-Archiv 1984, S. D 209 ff.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabenobergrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1987.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1991.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.

Norbert Lorenz

Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften

Frankfurt/M., Bern, New York, Paris, 1990. LXXIV, 419 S.
Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft.
Bd. 993
ISBN 3-631-43036-1

br. DM 112.--

Die Übertragung von Hoheitsrechten bildet die Grundlage der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften. Sie beruht auf einem Rechtsakt der Mitgliedstaaten. Bei fortschreitender Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften wird sich daher immer wieder die Frage nach der Vereinbarkeit der Übertragung von Hoheitsrechten mit dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten stellen. Die vorliegende Studie untersucht Voraussetzungen und Grenzen der Übertragung nach dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten und vergleicht die unterschiedlichen Regelungen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Wirkung die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften für das nationale Recht hat.

Aus dem Inhalt: EG und Mitgliedstaaten - Übertragung von Hoheitsrechten - Voraussetzungen und Grenzen - Rechtswirkungen - Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten - Rechtsprechung des EuGH



Verlag Peter Lang Frankfurt a.M. · Bern · New York · Paris
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefon (004131) 321122, Telex pela ch 912 651, Telefax (004131) 321131

- Preisänderungen vorbehalten -

