

Lüdeke, Reinar

Working Paper

Sachtransfers versus monetäre Transfers als
Umverteilungsinstrumente: Begründungen für allokativer
Budgetinterventionen zur Verfolgung distributiver Ziele

Diskussionsbeiträge, No. 113

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Lüdeke, Reinar (1978) : Sachtransfers versus monetäre Transfers als Umverteilungsinstrumente: Begründungen für allokativer Budgetinterventionen zur Verfolgung distributiver Ziele, Diskussionsbeiträge, No. 113, Universität Konstanz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78220>

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.

FACHBEREICH
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND STATISTIK
UNIVERSITÄT KONSTANZ

Sachtransfers versus monetäre Transfers
als Umverteilungsinstrumente: Begründung
für allokativen Budgetinterventionen zur
Verfolgung distributiver Ziele

Reinar Lüdeke

Nr. 113

DISKUSSIONSBEITRÄGE

A 9 3686 78 Weltwirtschaft
Kiel

D-7750 Konstanz
Postfach 7733

C 83633

Sachtransfers versus monetäre Transfers
als Umverteilungsinstrumente: Begründungen
für allokativen Budgetinterventionen zur
Verfolgung distributiver Ziele

Reinar Lüdeke

Nr. 113

Juli 1978

Diskussionsbeiträge des Fachbereichs
Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Universität Konstanz

A 9 3686 78 Weltwirtschaft
K Kiel

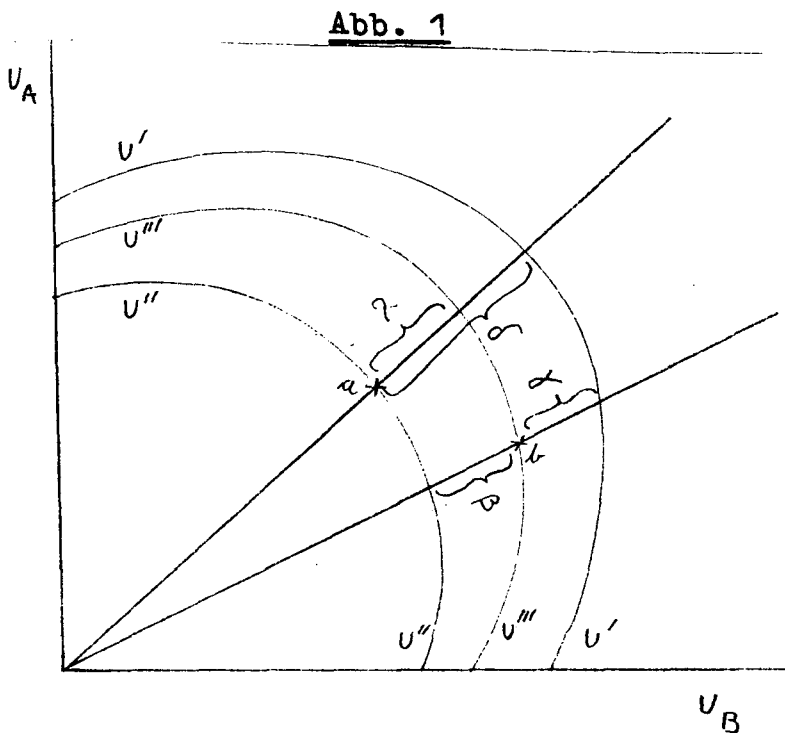
Sachtransfers versus monetäre Transfers als
Umverteilungsinstrumente: Begründungen für
allokative Budgetinterventionen zur Verfolgung
distributiver Ziele

I. Die Problemstellung

Finanzwissenschaftliche Untersuchungen über Auswirkungen von Budgetaktivitäten ähneln sich vom formalen Aufbau her in zunehmendem Maße, unabhängig davon, ob man nur Budgetausgaben, Budgeteinnahmen oder zusammengefaßt Einnahmen und Ausgaben analysiert. Zum einen geht es um die Bedeutung der Maßnahmen für die allokative Effizienz. Bei den Steuern rücken als Meßgröße die sogen. Zusatzlasten (Excess-Burden) der Besteuerung in den Mittelpunkt, bei den Ausgaben steht der Vergleich der (in Einkommenseinheiten gemessenen) Benefits mit den gesellschaftlichen Opportunitätskosten im Vordergrund. Führt man Einnahmen und Ausgaben zusammen, so wird einer Maßnahme das Siegel allokativer Effizienz nur dann verliehen, wenn die Benefits quantitativ sowohl die verursachten Opportunitätskosten als auch neu auftretende steuerliche Zusatzlasten überragen. Den normativen Hintergrund für diese Untersuchungen bildet das Paretokriterium als gesellschaftliches Wohlfahrtskriterium (die gesellschaftliche Wohlfahrt steigt, wenn es wenigstens einem Individuum bessergeht, aber niemandem schlechter). Wie unterschiedlich im einzelnen auch die allokative Effizienz einer Maßnahme definiert wird, stets spielt die Vermeidung tatsächlich oder auch nur fiktiv paretoinferiorer Situationen eine herausragende Rolle.

Was man mit der allokativen Effizienz einer Budgetaktivität üblicherweise zu messen versucht, vermag Abb. 1 zu verdeutlichen. Zur Diskussion stehe z.B. die Bemühung der öffentlichen Hand, über Steuern Umweltverschmutzungen allokativ effizient

zu reduzieren und über Subventionen Umweltverbesserungen allokativ effizient zu fördern. In einer Zwei-Personen-Welt (Zwei-Gruppen-Welt) werde auf den beiden Achsen unter Berücksichtigung des Risikos das Indifferenzniveau (z.B. im Sinne Neumann-Morgensternscher Nutzenerwartungswerte) der Individuen A und B abgetragen. $U'U'$ sei die herkömmliche Nutzenmöglichkeitskurve,



die die erreichbaren Nutzenniveaus nach Erfüllung sämtlicher paretianischer Optimalbedingungen bei alternativen originären Einkommensverteilungen aufzeigt. $U''U''$ gebe hingegen die Nutzen an, die wiederum bei alternativen originären Einkommensverteilungen in einer second-best-Welt erreicht werden könnten, wenn die öffentliche Hand sich nicht bemühte, wegen Umweltverschmutzungen und Umweltverschönerungen finanziell

zu intervenieren. Nach Einführung von Interventionsregeln, die sich ganz an der Zielsetzung allokativer Effizienz ausrichten sollen, komme man schließlich zur Nutzenmöglichkeitskurve $U'''U'''$. Gelangt man beispielsweise von der originären Situation a zur Situation b , hat man mit der (in Einkommenseinheiten vornehmbaren) Messung der Strecken α , β oder $(\delta - \gamma)$ drei Ansatzpunkte zur Ermittlung der Steigerung allokativer Effizienz.¹⁾

Immer seltener begnügt sich heute eine Untersuchung von Budgetaktivitäten mit der Analyse allokativer Effizienz, auch wenn es sich um die Bewältigung anerkannter Allokationsaufgaben wie die Bereitstellung rein öffentlicher Güter oder die Internalisierung von (wirkungsmäßig breit gestreuten) Externalitäten

geht. Hinzugefügt wird zumindest anhangsweise die Analyse distributiver Konsequenzen, ob man dabei nun auf die Einkommens-, Vermögens- oder Nutzenverteilung abstellt. Der Grund für diese Untersuchungen liegt zumeist nicht (nur) in dem rein theoretischen Interesse der Forscher. Es breitet sich vielmehr (auch) die Auffassung aus, daß mögliche distributive Konsequenzen bei Beurteilung selbst typischer Allokationsfunktionen mit zu beachten sind. Mit der heute unter Wissenschaftlern schon weit verbreiteten Forderung, in staatlichen Kosten-Nutzen-Analysen distributive Gesichtspunkte in Form von Nebenbedingungen oder distributiven Gewichten zu berücksichtigen,²⁾ verbindet man nicht selten eine allgemeine Attacke gegen die Musgrave'sche Theorie des multiplen Haushalts.

Nach der Musgrave'schen Haushaltskonzeption³⁾ hätte sich die Allokationsabteilung bei Erfüllung ihrer Aufgaben (Angebot öffentlicher Güter, Interventionen bei Externalitäten und Vorliegen meritorischer Güter) allein an dem Maßstab allokativer Effizienz zu orientieren in der Erwartung, daß die Distributionsabteilung die optimale Einkommensverteilung realisiert. Der Distributionsabteilung - und das ist nun das Entscheidende - werden als Instrumente nur ^{Einkommen-}Steuern und monetäre Transferzahlungen zugestanden.⁴⁾ Die Transferzahlungen sind dabei, anders als z.B. in einem 'Voucher'-System, an keinerlei Verwendungsaufgabe gebunden. Die Forderung, staatliche Redistributionspolitik mit einer "Redistribution-in-Money" zu bewerkstelligen, eine "Redistribution-in-Kind" als Umverteilungsinstrument hingegen abzulehnen, ist damit nur die Kehrseite der Musgrave'schen Regel, sich bei der Allokationspolitik einzig nach der allokativen Effizienz auszurichten.

Wenn im folgenden verschiedene Ansatzpunkte in der Redistributionskontroverse analysiert werden, so sind diese identisch mit Ansatzpunkten in der Auseinandersetzung, ob in Kosten-Nutzen-Analysen distributive Wirkungen Beachtung finden sollen, oder ob man z.B. bei Bereitstellung öffentlicher Güter (auch) distributive Konsequenzen beachten soll. In einer weiten

Interpretation werden unter Sach- und Realtransfers nicht nur die kostenlose Zurverfügungstellung von privaten oder öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verstanden, sondern auch Mittelzuweisungen (in Gestalt einer Staatsausgabe oder Steuerbegünstigung), die in distributiver Absicht nur zur Verbilligung dieser Güter und Dienstleistungen dienen. Einzubeziehen wären also sowohl Subventionen an Produzenten mit dem Ziel, den Preis der Produkte zu senken, als auch finanzielle Mittel an Haushalte mit Verwendungsauflagen (Voucher). Enthalten sind dadurch alle redistributiven Instrumente, die nicht zur Gruppe monetärer Transfers ohne Verwendungsauflage (oder den gleichen Zweck erfüllende Empfangsauflage) gehören. Nur bei dieser (nicht unüblichen) weiten Fassung des Sachtransfers kann die Redistributionskontroverse mit der Kontroverse um die Musgravesche Budgeteinteilung und um die Rolle der Verteilung in der Kosten-Nutzen-Analyse zusammengefaßt werden.

In den folgenden fünf Abschnitten werden verschiedene Perspektiven aufgezeigt, aus denen man das Problem betrachten kann. In den ersten vier Abschnitten wird das Paretokriterium als (hinreichendes) Wohlfahrtskriterium akzeptiert. Dabei geht es zunächst um die Frage, ob aus k o n s t i t u t i o n e l l - l a n g f r i s t i g e r S i c h t ein Urteil zugunsten einer rein effizienzorientierten Allokationspolitik gefällt werden kann. Im weiteren wird diese konstitutionelle Ebene verlassen. Im Mittelpunkt des zweiten Abschnitts stehen Zweifel an der logischen Möglichkeit, mit den zwei Budgetabteilungen jeweils allein distributive oder allokativer Ziele zu verfolgen. Im zentralen dritten Abschnitt geht es um den Vorteil einer rein monetären Redistribution, verglichen mit der Verfolgung distributiver Ziele auch mit Hilfe allokativer Instrumente. Unterstellt wird dabei, daß sich Politiker und Bürokraten stets um das unumstrittene Maximum gesellschaftlicher Wohlfahrt mühen. Im vierten Abschnitt wird die gleiche Fragestellung wie im dritten Abschnitt aufgeworfen, nur daß im Ansatz die tatsächli-

che politische Willensbildung bei der Wahl zwischen den Redistributionsinstitutionen mit berücksichtigt wird. Der letzte Abschnitt schließlich deutet einige Argumente zugunsten von Sachtransfers (Redistribution-in-Kind) an, wenn man den Rahmen einer rein paretianischen Wohlfahrtsökonomik verläßt. Keiner der folgenden Grundgedanken macht es notwendig, die angestrebten redistributiven Ziele genau zu präzisieren. Im Mittelpunkt könnte z.B. nur die intergenerative Umverteilung zugunsten der jungen und alten Mitbürger oder die intrapersonelle Einkommensumschichtung stehen. Als einziger Redistributionszweck wäre auch die Besserstellung aller vorstellbar, eine Umverteilungszielsetzung, die im letzten Jahrzehnt als sog. "Paretosuperiore Redistribution" eine literarische Blüte erlebte.⁵⁾ Sofern im weiteren aber dennoch eine Konkretisierung der Grundgedanken vorgenommen wird, dient als distributive Zielsetzung eine Verringerung in der Streuung des personellen Einkommens (und des dahinter vermuteten Nutzens).

II. Paretosuperiorität der (konstitutionellen) R e g e l :
Alle Maßnahmen sind in dem Umfang und in der Weise durchzuführen, wie es allokativer Effizienz entspricht.

Wenn in der Literatur die Auffassung vertreten wurde, ein effizienzorientiertes Handeln sei deshalb längerfristig pareto⁶⁾ superior, weil letztlich dadurch alle bessergestellt werden, so ist diese Aussage zumindest mißverständlich formuliert. Eine tatsächliche Besserstellung aller aufgrund dieser Regel ist allein schon deshalb ausgeschlossen, weil bald nach ihrer Einführung auch Individuen aus dem Leben scheiden werden, die durch erstmalige Anwendung dieser Regel geschädigt wurden. Aber auch eine Uminterpretation in der Weise, daß man einen Zeitraum bestimmt, in dem die Nachteile durch die Vorteile der Effizienzorientierung mindestens kompensiert werden (z.B. die normale Lebenszeit eines Individuums), wird nie verhindern können, daß bestimmte Individuen, verglichen mit einer weniger effizienzorientierten Handlungsmaxime, t a t s ä c h l i c h geschädigt werden.⁷⁾

Häufig dürfte mit dieser Aussage aber gar nicht eine tatsächliche Besserstellung aller gemeint sein, sondern nur eine Besserstellung im Sinne eines Erwartungswertes im Zeitpunkt der Entscheidung, ob man - u.U. erst nach Einschaltung einer Zwischenperiode - eine Effizienzregel einführen will oder nicht. Steigt dieser Erwartungswert wenigstens für einige Individuen, ohne daß er für irgend jemanden fällt, so ist die Wohlfahrtssteigerung nach dem Paretokriterium als weitgehend akzeptiertem Wohlfahrtskriterium garantiert. Wäre den Individuen das beste Urteil über ihr eigenes Wohlergehen auch als Folge alternativ politischer Institutionen zuzutrauen, müßten sie im Sinne der Vertragstheorie bei der Institutionswahl einstimmig für eine ^{g)} alleinige Effizienzorientierung der Allokationspolitik votieren.

Zu dieser Vermutung könnte folgende Überlegung führen: Bei alleiniger Effizienzorientierung der Allokationspolitik ist sich zwar jedes Individuum darüber im klaren, daß seine Position durch diese Ausrichtung in einzelnen Perioden oder auch dauerhaft verschlechtert werden kann. Jede Verschlechterung durch die Wahl einer allokativ effizienten Alternative bringt Besserstellung bei Dritten, die, in Einkommenseinheiten gemessen, die Schlechterstellungen übertreffen. Wird das Individuum, verglichen mit einer weniger effizienzorientierten Handlungsstrategie, nicht systematisch diskriminiert, führt die Effizienzorientierung zu einem höheren Einkommenserwartungswert aller.^{?)} Ist auch die erwartete Streuung der individuellen Einkommen nicht größer als bei alternativen Allokationsstrategien, können z.B. weder abnehmende Einkommensgrenznutzen noch Risikoaversionen gegen die alleinige Effizienzausrichtung sprechen.

Durch diese mehr konstitutionelle Perspektive des Problems wird zu recht vermieden, die Antwort kurzfristig durch isolierte Betrachtung nur einer Periode und womöglich auch nur eines Allokationsbereichs zu geben. Dennoch ist auf dieser Ebene eine eindeutige Antwort noch nicht zu finden.

Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend. Einmal ist es häufig die - z.T. versteckte - Absicht, durch eine Vermischung von Distributionspolitik und Allokationspolitik ganz bestimmte Bevölkerungsschichten (z.B. die mittleren Einkommensbezieher) dauerhaft besserzustellen. Je größer die Erfolgchancen dieser Politik-insbesondere in der näheren Zukunft-sind, um so eher können sich bereits heute konkrete Gruppen in der Gesellschaft trotz Unsicherheiten über ihre spätere Position in der sozialen Hierarchie und trotz allokativer Opfer und politischer Kosten des Verteilungskampfes ausrechnen, daß sie beim Übergang zur Orientierung der Allokationspolitik allein an der allokativen Effizienz im Durchschnitt auf der Verliererseite stehen.¹⁰⁾ Ihr Einkommenserwartungswert verringert sich.

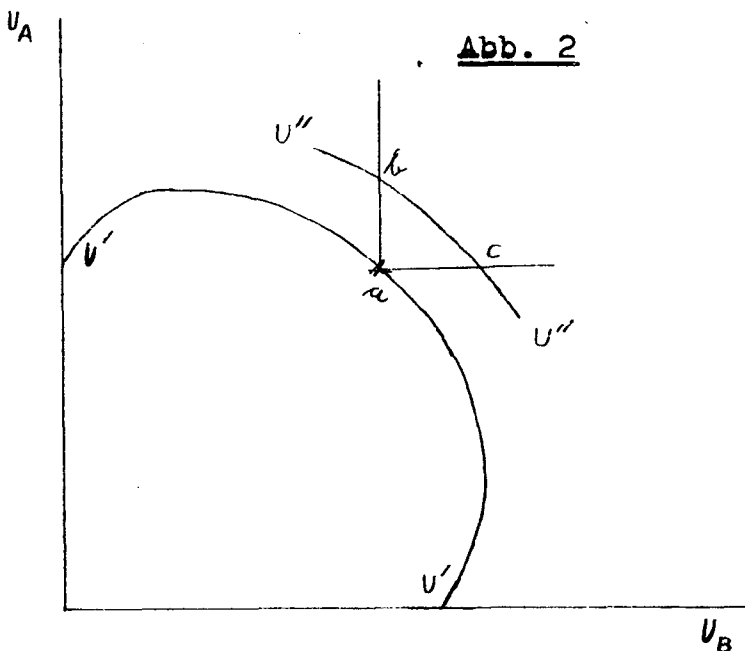
Die letztere Möglichkeit verliert allerdings erheblich an Bedeutung, wenn man den Abstand zwischen der *E n t s c h e i d u n g*, mit allokativen Interventionen nur die allokativen Effizienz anzustreben, und dem *I n k r a f t t r e t e n* dieser Regel nur ausreichend ausdehnt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß sich mit diesem zeitlichen Abstand der Schleier der Unwissenheit über die tatsächlichen späteren Positionen im Leben verdichtet. Doch selbst die absolute Ignoranz über die spätere Stellung in der Gesellschaft würde nicht zwangsläufig zur Empfehlung führen, sich bei der Allokationspolitik nur an der allokativen Effizienz zu orientieren. So wird mit einiger Wahrscheinlichkeit als Folge einer distributiven Ausrichtung dieser Politik eine Streuungsveränderung der Resultate eintreten.¹¹⁾ Je nach Risikoscheu oder Risikoliebe werden dann aber wenigstens einzelne Gesellschaftsmitglieder das neue Chancenbündel vorziehen, auch wenn sich dadurch der Einkommenserwartungswert verringert.

Schon diese wenigen Überlegungen dürften verständlich gemacht haben, warum es selbst aus *k o n s t i t u t i o n e l l e r* Perspektive wenig wahrscheinlich ist, daß in allgemeiner Harmonie zugunsten einer Allokationspolitik votiert wird, die sich nur an der allokativen Effizienz orientiert.

III. Die simultane Berücksichtigung von Distributions- und Effizienzgesichtspunkten: Logisches Erfordernis bei der Allokationspolitik.

Aus einer zweiten Perspektive geht es im wesentlichen um die Frage, ob nicht Musgraves Allokationsabteilung stets distributive Entscheidungen mitfällen muß, so daß rein logisch die konzeptionelle Trennung von Haushaltsabteilungen, die mit Hilfe getrennter Instrumente für die Verfolgung unterschiedlicher Ziele zuständig sind, in sich zusammenbricht.

Den Inhalt dieser Kritik macht folgende Interpretation der Musgraveschen Haushaltskonzeption verständlich.¹²⁾ In einer Wirtschaft ohne (oder mit einer nur ineffizienten) Allokations-



politik existiere die Nutzenmöglichkeitskurve $U'U'$. Alle Punkte dieser Nutzenmöglichkeitskurve sollen mit Hilfe des Instrumentariums der Distributionsabteilung erreichbar sein. Auf der Basis einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion entscheide sich die Distributionsabteilung für eine Einkommensverteilung, die zur Situation a führt.

Von a ausgehend könnte die Allokationsabteilung - bei ständiger Beibehaltung der Einkommensverteilung nach monetärer Redistribution - durch Betreibung effizienter Allokationspolitik zu allen beliebigen Situationen auf der $U''U''$ -Kurve gelangen. Der Grund für diese Vielzahl von ^{möglichen} Situationen mit ganz unterschiedlichen Verteilungsergebnissen liegt darin, daß sich die Allokationsabteilung zur Finanzierung ihres Ressourcenbedarfs ganz

unterschiedlicher Quellen (Steuern usw.) bedienen kann. Grenzt man die Besteuerungsmöglichkeiten durch die Allokationsabteilung auf diejenigen ein, die zu einer Besserstellung aller nach Durchführung der Allokationspolitik führen (Nutzwertbesteuerung) - dies war von vornherein Musgraves Vorstellung -, so verbleiben noch alle Situationen auf der Nutzenmöglichkeitskurve $U''U''$ zwischen b und c. Hat die Allokationsabteilung zwischen diesen Situationen zu wählen, so kommen ihr damit letztlich die gleichen Aufgaben zu wie der Distributionsabteilung bei Wahl der Situation a auf der Nutzenmöglichkeitskurve $U'U'$. Die alloka- tive Funktion - darzustellen durch die Bewegung von der Nutzen- möglichkeitskurve $U'U'$ nach $U''U''$ - wird verquickt mit der originären Funktion der Distributionsabteilung - der Wahl zwi- schen verschiedenen Situationen auf der Nutzenmöglichkeitskurve. Diese Vermischung der Funktionen ist keinesfalls gleichzusetzen mit dem sachlich-zeitlichen Koordinationsbedarf, der noch darü- ber hinaus zwischen allen Abteilungen des Musgraveschen Budget- schemas besteht.

Zweierlei ist bei dieser Art von Verquickung zwischen alloka- tions- und distributionspolitischen Zielen durch die Musgrave- sche Allokationsabteilung zu beachten. Zum ersten ist daraus nicht die Folgerung abzuleiten, daß in irgendeiner Situation Steigerungen allokativer Effizienz zugunsten distributiver Ziele zu opfern seien. Alle Situationen auf der äußeren Nutzenmöglich- keitskurve $U''U''$ sind allokativ effizient. Argumente dafür, in Kosten-Nutzen-Analysen distributive Aspekte einzubeziehen oder Sachtransfers zugunsten distributiver Ziele einzusetzen, ergeben sich demnach nicht.

Zum zweiten ist die angedeutete Verquickung keine logische Zwangsläufigkeit, sondern folgt einzig daraus, daß Musgrave ur- sprünglich die Art der Refinanzierung der Allokationsabteilung überließ. Gibt man diese Refinanzierungsregel eindeutig vor - Musgrave argumentiert später in einer revidierten Konzeption mit einer Grenznutzenbesteuerung nach Art der Lindahl-Lösung¹³⁾ -

oder überläßt man die Steuererhebung auch zum Zwecke der Ressourcenfinanzierung ganz der Distributionsabteilung, so verschwindet die Vielzahl allokativ effizienter Lösungen, die Allokationsabteilung kann sich wieder einzig auf die Effizienzaufgabe hin orientieren. Sollte trotz solcher eindeutiger Finanzierungsregeln der Allokationsabteilung mehr als eine allokativ effiziente Maßnahme zur Verfügung stehen,¹⁴⁾ so bestünde die konsequente Lösung darin, die Distributionsabteilung zwischen den Maßnahmen, die ihr von der Allokationsabteilung mitzuteilen wären, wählen zu lassen.

IV. Gründe für eine Mitberücksichtigung distributiver Resultate bei der Allokationspolitik - unter Vernachlässigung der politischen Willensbildung

1) Die Grundüberlegungen für eine instrumentale Trennung der Allokations- und Distributionspolitik

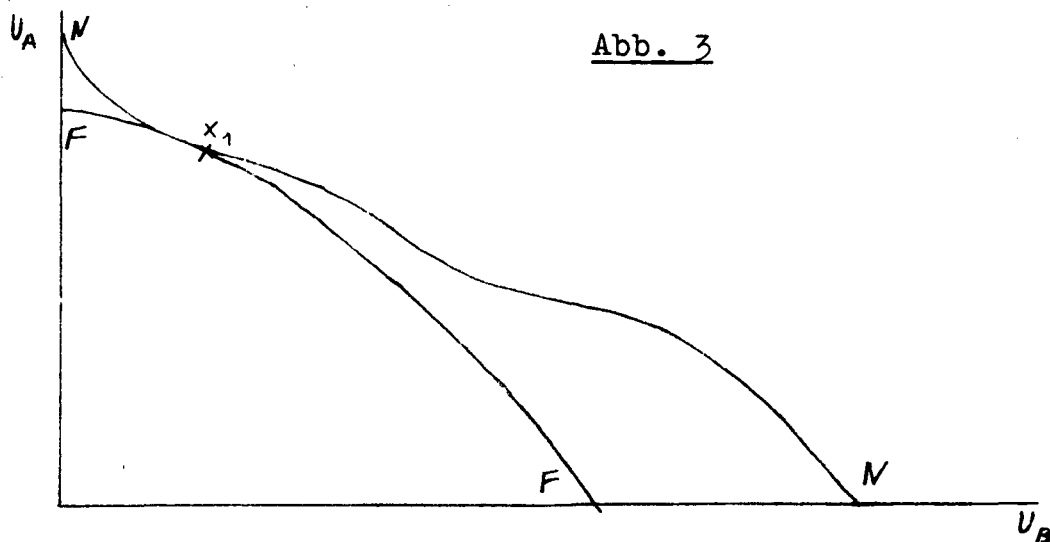
Akzeptiert man bestimmte verteilungspolitische Zielsetzungen, wird niemand bestreiten wollen, daß eine reine Effizienzorientierung beim Angebot öffentlicher Güter unerwünschte distributive Konsequenzen haben kann, genauso wie das Verlangen nach kostendeckenden Preisen für private Güter aus distributionspolitischer Sicht einer Subventionierung bestimmter Güter unterlegen ist. Verfügt man dennoch eine reine Effizienzorientierung der Allokationspolitik, so steht dahinter zumeist die Überzeugung, daß distributionspolitische Ziele

1. wegen größerer Zielgenauigkeit
2. wegen minimaler allokativer Verzerrungen
3. wegen minimaler Verwaltungsaufwendungen
4. wegen größerer Sicherheit der Resultate ¹⁵⁾

am besten mit Hilfe des Steuer-Transfer-Instrumentariums zu bewältigen sind. Haben die Individuen ein bestimmtes Einkommen und wird dieses Einkommen als gerechtfertigt angesehen, so

sollte man es nach dieser Auffassung bei den privaten Gütern den Marktzwängen überlassen, für eine Orientierung der Produktion an den Wünschen der Individuen zu sorgen. Bei öffentlichen Gütern und Externalitäten läßt sich zwar kein Markt zur Produktionslenkung einschalten, hier sollte sich das Angebot (bzw. die finanzielle Intervention bei Externalitäten) an der Zahlungsbereitschaft der Interessenten auszurichten versuchen.

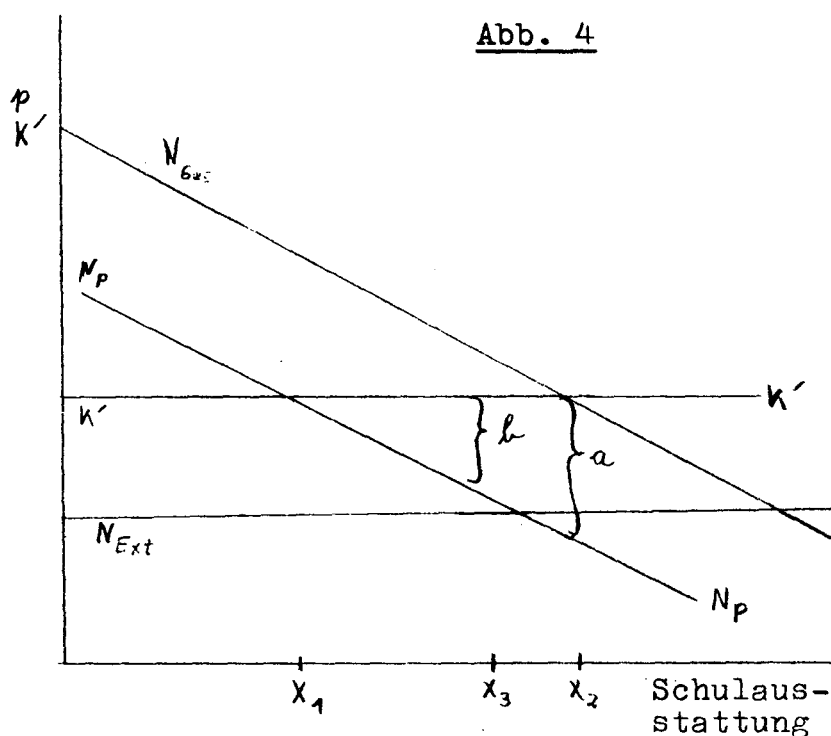
Verfechter dieser Politik brauchen keineswegs Anhänger einer wenigstens heute recht naiv anmutenden excess-burden-freien Einkommensredistributionspolitik zu sein. So können sie in der Tendenz ohne weiteres Samuelsons Darstellung in Abb. 3 zustimmen,¹⁶⁾ nach der von der Situation X_1 ausgehend monetäre Umverteilungen nicht



zu Situationen auf der theoretisch höchsten Nutzenmöglichkeitskurve NN (utility possibility function, vergleichbar mit $U'U'$ in Abb. 1), sondern zur Situation auf der darunter liegenden FF-Kurve (utility feasibility function, vergleichbar mit $U''U''$ in Abb. 2) führen.

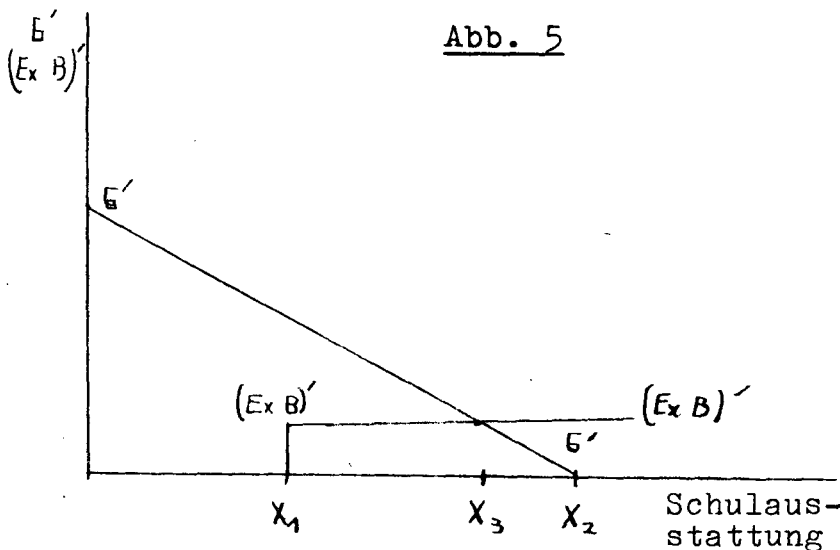
Nach geeigneter Normierung ist in dem Abstand zwischen beiden Kurven ein Maß für die Zusatzlasten (Excess-Burden) monetärer Redistribution zu sehen. Für eine reine Effizienzorientierung der Allokationspolitik könnte man demnach weiterhin plädieren, sofern eine Verquickung von Effizienz- und Distributionszielen bei der Verfolgung allokativer Aufgaben stets zu Situationen unterhalb der FF-Kurve in Abb. 3 führt.

Als Allokationspolitik, an der die Kritik dieser Überlegungen verdeutlicht werden soll, stehe eine Bildungssubvention zur Diskussion, die Familien vorwiegend aus unteren Einkommenschichten zugute kommt. Es gehe z.B. um die qualitative Ausstattung von Sonderschulen, wobei als Instrument nur eine prozentual gleichmäßige Beteiligung des Staates an allen Kosten (im Sinne gesellschaftlicher Opportunitätskosten) betrachtet wird. \overline{N}_p ist die private Nachfragekurve der Auszubildenden,



\overline{N}_{Ges} eine Art gesellschaftliche Nachfragekurve bei Berücksichtigung externer Nutzen (N_{Ext}) aus dieser Ausbildung. Unter Vernachlässigung von Zusatzlasten¹⁷⁾ der Steuern, die zur Subventionsfinanzierung notwendig sind, wird üblicherweise die Schulausstattung X_2 als allokativ effizient bezeichnet. Diese Schulausstattung werde von den Auszubildenden (bzw. ihren Eltern) freiwillig nachgefragt, wenn die Subvention je Ausgabeneinheit der Strecke a entspricht.

Aus Abb. 4 kann man den marginalen Allokationsgewinn durch die vertikale Differenz zwischen N_{Ges} und K' ermitteln ($G'G'$ in Abb. 5). Beachtet man, daß erhöhte Steuern in der Regel einen größeren Verwaltungsaufwand und zusätzliche Verzerrungen bei den allokativen Entscheidungen verursachen, so hat man noch den



marginalen Allokationsgewinnen die marginalen Excess-Burden der Subventionsfinanzierung gegenüberzustellen ($(ExB)'$ in Abb. 5). Unter Berücksichtigung solcher Zusatzlasten wäre allokativer Effizienz bei der Schulausstattung X_3 erreicht, die optimale Subvention je Aufwandseinheit entspräche der Strecke b in Abb. 4.

Angenommen wird dabei eine Subventionsfinanzierung, die die - in der Regel unvermeidbaren - steuerlichen Excess-Burden minimieren.

Im weiteren geht es um die einzelnen Gründe, die es - unabhängig von Fragen der politischen Durchsetzbarkeit - sinnvoll erscheinen lassen, bei dieser Allokationspolitik auch distributive Gesichtspunkte zu beachten. Zur Debatte steht keine Alles-oder-Nichts-Strategie, sondern nur die Frage, ob man distributive Ziele **a l l e i n** mit dem monetären Redistributionsmechanismus anstreben soll, oder ob man **a u c h** bei allokativen Aufgaben distributive Ziele **m i t z u b e a c h t e n** hat. Bejaht man letzteres, könnten das Rückwirkungen auf die **F i n a n z i e r u n g** der Subvention und auf die **S u b v e n t i o n s h ö h e** haben. Bei der Finanzierung wäre von der alleinigen Orientierung an der Excess-Burden Minimierung abzugehen, die Subvention je Ausgabeneinheit geriete in Abhängigkeit von der (direkten und indirekten) Nutznießergruppe dieser Ausgabenart.

2) Die Excess-Burden des monetären Redistributionsmechanismus

Ohne Excess-Burden des monetären Redistributionsmechanismus kann man sich die Rechtfertigung der Musgraveschen Budgeteinteilung anhand der Gleichung 1-3 verdeutlichen. Dem Staat stehen zur Verfolgung distributiver und allokativer Ziele die drei Instrumente (1) Subventionszahlungen S, (2) monetäre Transferzahlungen Tr und (3) Steuererhebungen St zur Verfügung. Diese drei Instrumente lassen sich zu zwei Gruppen zusammenfassen, wenn man in S und Tr die zur Finanzierung notwendigen Steuern miteinbezieht. Bei nur zwei homogenen Individuengruppen A und B wäre die 'Nutzen'relation U_A/U_B (Relation zweier Indifferenzniveaus) als interessierende Verteilungsgröße in der Regel sowohl abhängig von der Subventions- als auch abhängig von der

$$(1) \quad \frac{U_A}{U_B} = f(S, Tr)$$

$$(2) \quad nU_A + mU_B = U_G = f\left(\frac{U_A}{U_B}, S\right)$$

$$(3) \quad W = f\left(\frac{U_A}{U_B}, U_G\right) \quad (19)$$

$n(m)$ = Anzahl der Gruppenmitglieder von A (B)

Transferpolitik (Gl. 1).

Kann man mit der monetären Redistribution (Tr) jede 'Nutzen'verteilung bei jeweils vorgegebener Subventionspolitik ohne Zusatzlasten¹⁸⁾ erreichen, ist die 'Nutzen'summe bei alternativen 'Nutzen'verteilungen nur von der Subventionspolitik abhängig (Gl. 2).²⁰⁾ Erhöht wie in Gl. 3, in der die

'Nutzen'verteilung und das

Gesamtnutzenniveau die einzigen Argumente in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion sind, die Gesamtnutzenerhöhung c.p. die gesellschaftliche Wohlfahrt ($\frac{\partial W}{\partial U_G} > 0$), ist aus dem Gleichungssystem 1-3 leicht zu erkennen, warum man sich bei der Subventionspolitik nicht um distributive Konsequenzen dieser Politik (Gl. 1) kümmern soll. Bei gegebener Nutzenverteilung ist eine

Optimalbedingung für die Subventionspolitik $\frac{\partial U_G}{\partial S} = 0$. Dies ist gleichzusetzen mit der alleinigen Orientierung der Subvention an der Allokationseffizienz. Jede ungewünschte Verteilungskonsequenz dieser Subventionsausrichtung kann durch monetäre Redistribuitionen wieder 'kostenlos' kompensiert werden.

In Wirklichkeit ist nun aber der monetäre Redistributionsmechanismus keinesfalls frei von Zusatzlasten. Allokative Verzerrungen z.B. treten sowohl bei der Steuererhebung als auch bei den Transferzahlungen auf, sei es bei Entscheidungen zwischen Arbeit und Freizeit, zwischen Sparen und Konsumieren, zwischen mehr und weniger riskanten Unternehmungen usw. Daraus folgt, daß das Gesamtnutzenniveau U_G in Gl. 2 nicht mehr unabhängig von der Höhe der Transferzahlungen ist, Tr wird zum Argument in dieser Funktion. Bei gegebener 'Nutzen'verteilung ist das 'Nutzen'niveau um so größer, je weniger Transferzahlungen notwendig waren, um diese 'Nutzen'verteilung zu erreichen ($\partial U_G / \partial Tr < 0$).

Die Einbeziehung von Tr als Argument in Gl. 2 hat nun ganz eindeutige Konsequenzen für die Allokationspolitik. Bisher konnte man bei vorgegebener (optimaler) 'Nutzen'verteilung von einer Steigerung gesellschaftlicher Wohlfahrt durch eine Subventionserhöhung (Subventionssenkung) ausgehen, solange $\partial U_G / \partial S > 0$ ($\partial U_G / \partial S < 0$) waren. Die Steigerung allokativer Effizienz implizierte die Steigerung gesellschaftlicher Wohlfahrt, sofern nur gleichzeitig eine optimale Redistributionspolitik betrieben wurde. Jetzt hingegen lautet die Optimalbedingung (wiederum bei vorgegebener Nutzenverteilung)

$$\frac{\partial U_G}{\partial S} + \frac{\partial U_G}{\partial Tr} \cdot \frac{\partial Tr}{\partial S} = 0 \qquad \frac{\partial U_G}{\partial Tr} < 0$$

Die Subvention wäre über das allokativ effiziente Maß $\frac{\partial U_G}{\partial S} = 0$ hinaus zu erhöhen, wenn man die Transferzahlungen als Folge der Subventionserhöhung senken könnte ($\partial Tr / \partial S < 0$), ohne

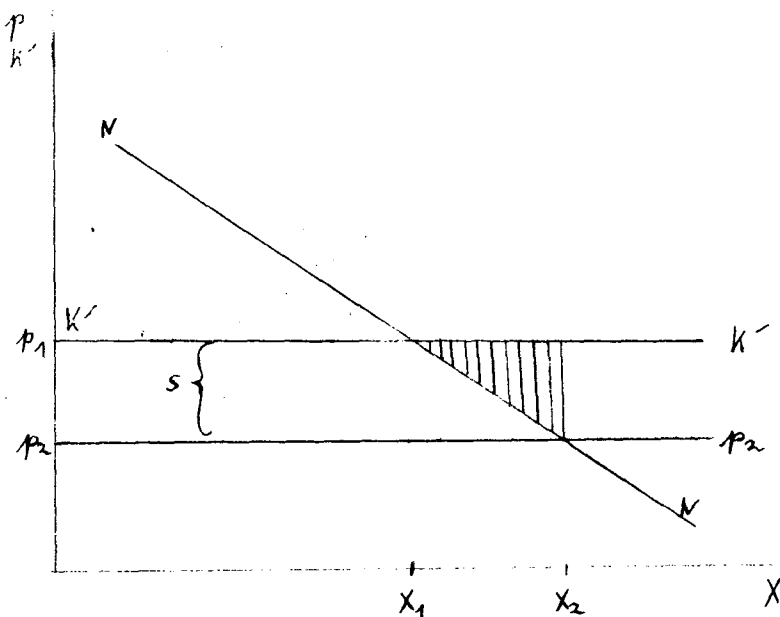
daß sich die 'Nutzen'verteilung ändert (die Subvention ist 'distribution-aiding')²¹⁾ Umgekehrt ist die Subvention kleiner zu halten als es allokativer Effizienz entspricht, wenn man die Transferzahlung als Folge der Subvention erhöhen muß, soll die 'Nutzen'verteilung konstant bleiben (die Subvention ist 'distribution impeding')²¹⁾ Nur wenn die Subventionspolitik die Verteilung überhaupt nicht tangierte ($\partial \frac{U_A}{U_B} / \partial S = 0$) - ein extremer Ausnahmefall -, könnte man grundsätzlich von der Berücksichtigung distributiver Aspekte bei der Allokationspolitik absehen.

Die distributiven Konsequenzen einer Allokationspolitik wie obiger Subventionspolitik hängen ab a) von der Finanzierung der Subvention, b) von den direkten Nutznießern der subventionierten Güter und der dabei erzeugten Externalitäten, c) von den subventionsbedingten Änderungen in der originären Einkommensverteilung. Bei der Finanzierung ist eine alleinige Orientierung an der Excess-Burden Minimierung nicht mehr empfehlenswert. Bei gegebener Finanzierung ist eine Allokationspolitik aber umso weiter voranzutreiben, je mehr die Nachfrager der subventionierten Güter und die Nutznießer der erzeugten Externalitäten Zielgruppe auch einer Redistributionspolitik sind und je stärker auch die Änderungen in der originären Verteilung in die gewünschte Richtung gehen.

Der Ratschlag, bei allokationspolitischen Interventionen auch distributionspolitische Ziele zu verfolgen, ist nun noch keinesfalls mit dem Ratschlag gleichzusetzen, das kostenlose Angebot oder wenigstens die Subventionierung rein privater Güter distributionspolitisch zu nutzen.²²⁾ Diese Maßnahmen werden aber in der Diskussion häufig mit Sachtransfers als verteilungspolitischem Instrument (redistribution-in-kind) gleichgesetzt.

Doch auch hier lassen sich wenigstens die Bedingungen aufzeigen, unter denen Opfer an allokativer Effizienz, die durch die Sachtransfers (bzw. Subventionen) entstehen, zuzulassen sind, weil diese Opfer durch verringerte Zusatzlasten der monetären Redistribution oder größere Zielwirksamkeit von Sachtransfers mehr als kompensiert werden. In Abb. 6 ist die Grenzkosten-

Abb. 6



kurve (Angebotskurve) und die Nachfragekurve NN nach einem privaten Gut X abgetragen. Beim Absatz von X_1 zum Preise p_1 liegt allokativpolitisch keine Intervention nahe. Verbilligt man das Produkt durch staatliche Subventionen auf p_2 , so steigt der Absatz auf X_2 bei einer Gesamtsubventionssumme von $(p_1 - p_2) X_2$. Vergleicht man diese Sub-

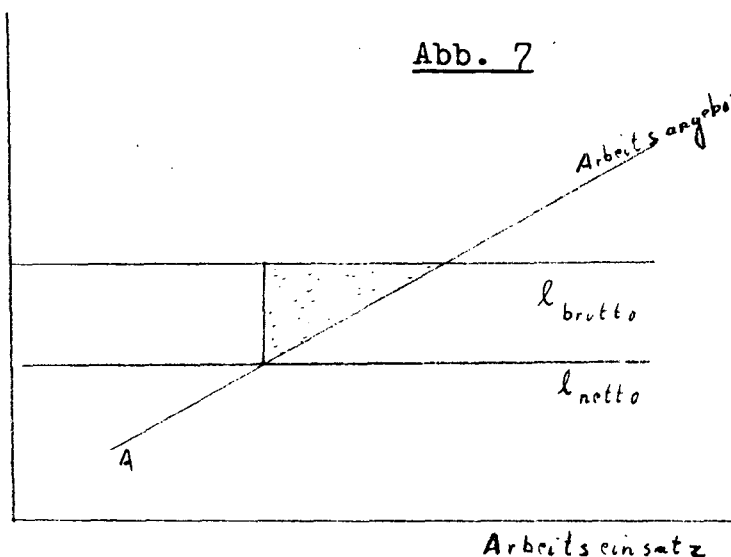
ventionen mit gezielten monetären Transferzahlungen z.B. zugunsten bedürftiger Einkommenschichten, werden in der Regel zwei Nachteile dieser Subventionen herausgestellt: (1) Die Begünstigungen sind weniger gezielt, bevorzugt werden auch Reiche im Maße ihrer Nachfrage nach X; (2) durch die Verbilligung entstehen Verluste an allokativer Effizienz (schraffierte Fläche in Abb. 6).²³⁾

Vereinfachend sei zunächst unterstellt, die Subventionierung privater Güter begünstige genauso gezielt wie z.B. irgendeine Form negativer Einkommensteuern. Strebt man eine Verringerung in der Streuung der personalen Realeinkommen an, so soll diese gleiche Zielgenauigkeit dadurch zustande gekommen sein, daß

eine negative Korrelation zwischen dem Einkommen der Individuen und der Nachfrage nach dem subventionierten Gut besteht. Es geht demnach nur um das Argument, durch die negativen Einkommensteuern werden die Verzerrungsoffer minimiert. Zur besseren Vergleichbarkeit wird angenommen, daß die Sachtransfers bzw. Gütersubventionen durch die gleichen Steuern finanziert werden wie die monetären Transfers.

Mit Verweis auf Resultate der Second-Best-Theorie glaubt man häufig, dieses Argument (Minimierung der Verzerrungsoffer) schon mit dem Hinweis entkräften zu können, daß ja auch monetäre Transferzahlungen Ineffizienzen bei den Entscheidungen der Individuen bewirkten. Sinkt die negative Einkommensteuer z.B.

Lohnsatz
(l)



mit steigendem Arbeits-einkommen, so ist das für einen Transferempfänger gleichzusetzen mit einem Nettoarbeitsentgelt, das unterhalb des Marktentgelts liegt. Ist das Arbeitsangebot nicht völlig unelastisch, so werden dadurch Verzerrungen bei der Entscheidung verursacht, wieviel, wie hart und wie risikoreich man

arbeiten will. Entsprechend tauchen auch in Abb. 7, in der es um solche Arbeitsentscheidungen geht, Allokationsopfer im Umfang der punktierten Fläche auf.

Dieser Hinweis auf Zusatzlasten negativer Einkommensteuern ist für sich betrachtet aber von keinerlei Wert in dieser Redistributionskontroverse. Es ist vom Prinzip her leicht einzusehen, daß die Verzerrungen, auf die bei den negativen Einkommensteuern in Abb. 7 hingewiesen wird, bei Subventionen auf inferiore Güter noch zusätzlich auftreten. Auch

hier werden bei erhöhtem Arbeitseinkommen die indirekten Transfers gekürzt, auch hier kommt es deshalb zu vergleichbaren unbefriedigenden Entscheidungen beim Arbeitsangebot. Hinzu treten dort aber noch die Verzerrungen bei den Entscheidungen, welche Güter aus den erwirtschafteten Arbeitseinkommen zu kaufen sind. Als mögliche Ansatzpunkte von Subventionen erweisen sich aber Güter, bei denen zwar eine negative Korrelation mit dem Einkommen der Individuen die gewünschte Zielgenauigkeit garantiert, bei denen aber nicht gleichzeitig die Subventionsempfänger die Nachfrage reduzieren, wenn sich ihr Einkommen erhöht. Zur Verdeutlichung ein Beispiel:

Die Bildung sei einmal als privates Gut betrachtet. Bei Subventionierung der Sonderschulen fiele die Subventionsinzidenz konzentriert in unteren Einkommenschichten an. Gleichzeitig ist kaum zu erwarten, daß bei Einkommenssteigerungen von Eltern der Sonderschüler der Sonderschulbesuch ihrer Kinder in nennenswertem Umfang fällt. Die Einkommenselastizität dieser Nachfrage ist also nahe Null. Relativ geringe Verzerrungsoffer bei den Entscheidungen über die Einkommenshöhe - diese sind in Abb. 7 dargestellt - könnten dann die relativ hohen Verzerrungsoffer bei der Einkommensverwendung (Abb. 6) bereichsweise überkompensieren. Ähnliche Überlegungen gelten, wenn das subventionierte Gut gewisse Komplementaritätsbeziehungen z.B. zur Arbeit aufweist, einer gewichtigen Steuerquelle.²⁴⁾ Sind diese Aspekte nur quantitativ bedeutsam genug, kann in gewissem Maße dadurch selbst eine geringere Zielgenauigkeit der Subvention ausgeglichen werden.

Diese Überlegungen lassen sich noch anhand der Abb. 6 und 7 präzisieren. Es gehe um die teilweise Substitution einer negativen Einkommensteuer durch Subventionen auf das Gut X. Beide Transferarten sollen gleich zielgenau sein. Bezeichnet man die Allokationsverluste in Abb. 6 (schraffierte Fläche) mit Z, die Gesamtsubvention mit S und unterstellt man bei den einzelnen Individuen eine Einkommensunabhängigkeit der Nachfrage nach X,

so beträgt der Effizienzverlust bei marginaler Subventionserhöhung insgesamt $\frac{dZ}{dS}$. Dieser marginale Effizienzverlust beginnt mit Null (bei $S=0$) und steigt kontinuierlich mit der Subventionshöhe. Verringert man im Umfang der Subventionszahlung die direkten Transferzahlungen (Tr) an die unteren Einkommensschichten und damit auch gleichzeitig die marginale Einkommensbelastung der Subventionsempfänger, so verringern sich die von diesen Transferzahlungen abhängigen Excess-Burden (E , punktierte Fläche in Abb. 7). Da $\frac{dE}{dTr}$ bei $S=0$ größer als 0 ist, gibt es einen Bereich positiver Subventionszahlungen, in dem $\frac{dZ}{dS} < \frac{dE}{dTr}$. In diesem Bereich werden Subventionserhöhungen die Gesamtwohlfahrt erhöhen (bis $\frac{dZ}{dS} = \frac{dE}{dTr}$). Trotz der aufgewiesenen Allokationsverzerrungen wäre die Gütersubventionierung bereichsweise der monetären Redistribution überlegen.

Auch wenn man bei Gütersubventionen insgesamt größere Allokationsopfer konzidierte, könnte die Subventionierung von Gütern die monetäre Einkommensumverteilung wenigstens ergänzen, weil sie u.U. **z i e l w i r k s a m e r** ist. Die übliche Vermutung, daß umgekehrt negative Einkommensteuern stets zielwirksamer seien als Subventionen, entsteht mit einer gewissen Zwangsläufigkeit, wenn man als Ziel die Verringerung der Einkommensstreuung und als Transferwirkung nur die formale Subventions- und Transferinzidenz betrachtet.²⁵⁾ Daß sich dies erheblich ändern kann, sobald auch Änderungen in der originären Einkommensverteilung mit berücksichtigt werden, vermag folgendes Beispiel aufzuzeigen. Selbst Hochschulsubventionen, die wie z.B. die BAföG-Förderung negativ einkommensabhängig sind, werden bei formaler Inzidenzbetrachtung negativen Einkommensteuern in der Regel unterlegen sein. Nun sei zweierlei angenommen: 1. die Hochschulsubventionen führen zu einem verstärkten Andrang zum Studium, 2. bei Grenzproduktivitätsentlohnung in der Gesellschaft ist die Substitutionselastizität zwischen akademischen und nicht-akademischen Arbeitskräften sehr gering. Was sich unter diesen Annahmen als Folge der Hochschulsubvention an ins-

gesamt nivellierenden Verteilungsänderungen einstellen würde, könnte die Einkommensangleichung durch negative Einkommensteuern um ein Vielfaches übertreffen. Der Grund liegt in diesem Beispiel darin, daß in erheblichem Maße Einkommen von Akademikern zu Nicht-Akademikern umgeschichtet werden, obwohl diese direkt von der Subvention gar nicht betroffen sind. Unter Berücksichtigung auch der Änderungen in der originären Einkommensverteilung ist somit die Möglichkeit nie ganz auszuschließen, daß eine Subventionierung letztlich größere Zielwirksamkeit besitzt. Erst eine Abwägung mit den unterstellten höheren Verzerrungsverlusten ²⁶⁾ erlaubt dann eine Entscheidung über das Ob und die Höhe der Gütersubvention.

Damit wären die beiden theoretischen Hauptargumente zugunsten einer Umverteilungspolitik nur mit Hilfe eines Systems negativer Einkommensteuer relativiert. Weder die geringen allokativen Verzerrungen noch die größere Zielgenauigkeit erweisen sich als stets durchschlagende Aspekte. Betrachtet man jedoch abschließend das Verwaltungskostenargument*, so bekommt der Vorschlag einer instrumentalen Trennung von Allokations- und Distributionspolitik wieder etwas mehr Gewicht. Dies gilt insbesondere, wenn eine allokativen Intervention (z.B. Subvention) erst wegen der distributiven Konsequenzen veranlaßt wird. Eine geringere Bedeutung kommt den Verwaltungskosten (einschließlich der Koordinierungskosten) hingegen zu, wenn eine ohnehin durchzuführende allokativen Maßnahme nur in verteilungsmäßig gewünschte Weise ausgerichtet werden soll. Gelegentlich dürften jedoch schon die Schwierigkeiten, die distributiven Konsequenzen einer Allokationspolitik überhaupt zu ermitteln, einen hinreichenden Anlaß für ihre Nichtbeachtung geben. Ähnliche Einschränkungen ergeben sich, soweit die distributiven Resultate allokativen Interventionen mit relativ großer Unsicherheit verbunden sind.

* (es entstehen durch die Berücksichtigung der distributiven Konsequenzen allokativen Eingriffe z u s ä t z l i c h e Verwaltungskosten)

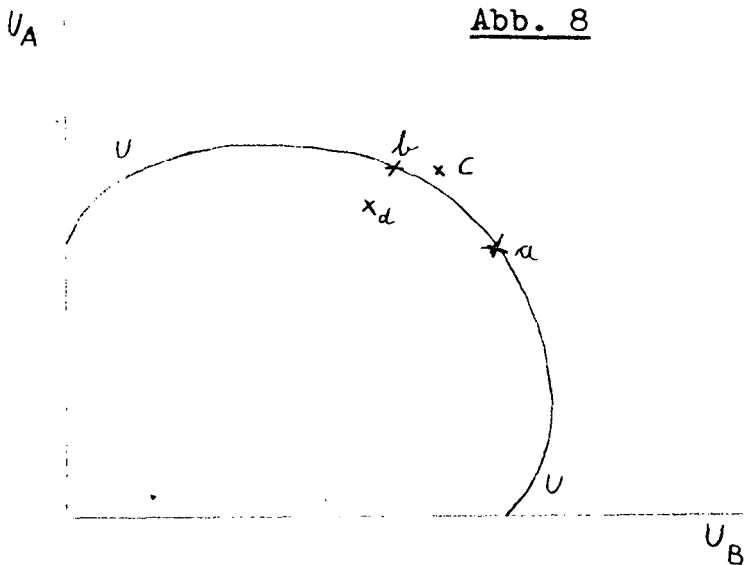
3) Die begrenzte Anzahl monetärer Umverteilungsstrategien

Die Vorstellung, bei effizienten Maßnahmen der Allokationsabteilung hätte es die Distributionsabteilung stets in der Hand, alle Individuen besserzustellen als bei Durchführung von Maßnahmen mit geringerer allokativer Effizienz, ist auch ohne Berücksichtigung der Excess-Burden bei monetären Einkommensredistributionen und der Verwaltungskosten solcher Umverteilungen wirklichkeitsfremd. Darüber hinausgehend ist sogar die Annahme unrealistisch, durch monetäre Redistributionen könne stets eine gleich positiv gewertete Einkommens- und Nutzenverteilung erreicht werden, auch wenn diese Unterstellung weniger restriktiv ist als die erstere Annahme. Die monetären Redistributions-schemata sind durch die Einkommensabhängigkeit von Steuerverpflichtungen und Transferleistungen in ihren redistributiven Resultaten stark eingeschränkt,²⁷⁾ selbst wenn man von Schwierigkeiten politischer Durchsetzbarkeit monetärer Redistributionsvorschläge ganz absieht. Infolgedessen kann man nicht mehr sicher sein, daß die Situation, die von der Distributionsabteilung nach der Durchführung einer allokativ effizienten Maßnahme mit ihren redistributiven Reaktionen angestrebt wird, der Ausgangssituation überlegen ist. Dies ergibt einen weiteren Grund für eine selektive Allokationspolitik auch unter distributiven Gesichtspunkten.²⁸⁾

4) Fehlende Indifferenz der Individuen den distributions- und redistributionspolitischen Mechanismen gegenüber

Wären alle angestrebten monetären Redistributionen realisierbar, entstünden bei dieser Umverteilung weder steuerliche Excess-Burden noch Verwaltungsaufwendungen und ständen die Individuen den Distributions- und Redistributionsmechanismen indifferent gegenüber, so gäbe es keinen Zweifel, daß die Allokationspoli-

tik allein effizienzorientiert zu erfolgen hätte. In Abb. 8 gebe a die Nutzen der Individuen A und B in der Ausgangssituation ohne Redistribution



wieder, b hingegen die Nutzen, wenn sich das originäre Einkommen von A um X Einheiten erhöht hätte, gleichzeitig aber das originäre Einkommen von B um X Einheiten gefallen wäre. Könnte b auch erreicht werden, indem B an A Geldtransfers im Umfang von X Einkommenseinheiten leistet

oder indem B in diesem Werte externalitätsfreie Güter an A transferiert, die A auch bei entsprechend hohen monetären Transfers gekauft hätte, so soll Indifferenz den distributions- und redistributionspolitischen Mechanismen gegenüber herrschen.

Indifferenz diesen Mechanismen gegenüber fehlte z.B., wenn die Situation b, c und d eine gleiche Ausstattung der Individuen mit Gütern und Dienstleistungen implizierte, nur der Weg differierte, wie man zu dieser Ausstattung von a ausgehend gelangt. So sei b wieder durch entsprechende Änderungen der originären Einkommen erreichbar, c aber z.B. dadurch, daß Individuum B dem Individuum A einen Teil der Bildungsgüter, die A ohnehin nachfragen würde, kostenlos zur Verfügung stellt. Der höhere Nutzen von B bei diesem Redistributionsmechanismus könnte auf eine positive Einstellung des Steuerzahlers B zu Geschenken zurückzuführen sein, soweit diese Geschenke seiner paternalistischen Grundeinstellung entgegenkommen.²⁹⁾ Die Situation d werde schließlich durch monetäre Transfers realisiert. Im kleineren Nutzen von A und von B komme eine Abneigung beider Individuen

diesem Mechanismus gegenüber zum Ausdruck. Während der "Beschenkte" A in den Zahlungen einen unerwünschten Almosencharakter entdecken könnte, mag der Steuerzahler B u.U. den Sinn auf-lagenloser Geschenke an A nicht einzusehen.³⁰⁾

Bei der Definition allokativer Effizienz einer Maßnahme bleiben in der Regel derartige Einstellungen den unterschiedlichen Distributions- und Redistributionsmechanismen gegenüber unberücksichtigt. Wenn Individuum A dem Individuum B eine Bildungsleistung für 100 DM mit 70 DM bezuschußt, für die A maximal 80 DM zu opfern bereit wäre, wird man dieser Bildungsleistung selten allokativer Effizienz zugestehen. Dennoch kann sich diese finanzielle Intervention der Allokationsabteilung empfehlen, wenn A zu Lasten von B bessergestellt werden soll. Verändert eine Maßnahme der Allokationsabteilung auch bei marginaler Expansion die Verteilung auf direkte (durch Zurechnung der Leistungen und Finanzierungs-lasten) oder indirekte Weise (durch Änderung der originären Verteilung) in die gewünschte Richtung, so ist die Aktivität über den allokativ effizienten Umfang hinaus auszudehnen, sofern diese Arten der Verteilungsänderung in der betrachteten Situation monetären Redistributionen gegenüber vorgezogen werden. Das Gegenteil trifft zu, wenn die Verteilung in die ungewünschte Richtung geändert wird oder wenn per Saldo die monetären Redistributionen vorgezogen werden. Die Einbeziehung distributiver Aspekte bei den Entscheidungen der Allokationsabteilung (in Kosten-Nutzen-Analysen) erweist sich auch aus dieser Perspektive als unerläßlich.³¹⁾

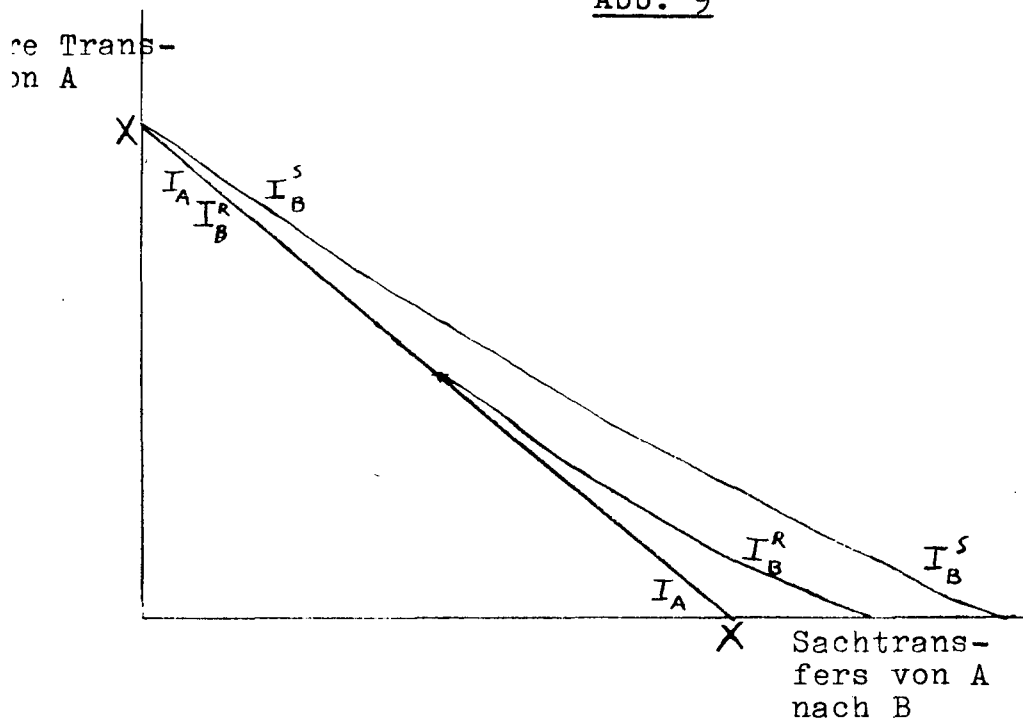
Die gleichen Überlegungen können jetzt in gewissem Umfang auch Subventionen und/oder das kostenlose Angebot von rein privaten Gütern rechtfertigen. So gehe es in Abb. 9 um einen vorgegebenen Transfer von X DM von A nach B; dieser Transfer kann alternativ als Einkommensübertragung, als prozentuale Preissenkung eines nur von B nachgefragten Gutes oder als

kostenlose Übertragung von Gütern in Werte von X erfolgen.

\overline{XX} gibt alle möglichen Kombinationen von Einkommens- und

Sachtransfers im Einkommenswert von X wieder. Vereinfachend soll

Abb. 9



die originäre Verteilung konstant bleiben.

Bei Indifferenz von A den Redistributionsmechanismen gegenüber ist \overline{XX} auch die Indifferenzkurve (I_A) des A. Ist auch B der Art der Besserstellung gegenüber indifferent, so könnte I_B^S eine Indifferenzkurve des B sein, wenn

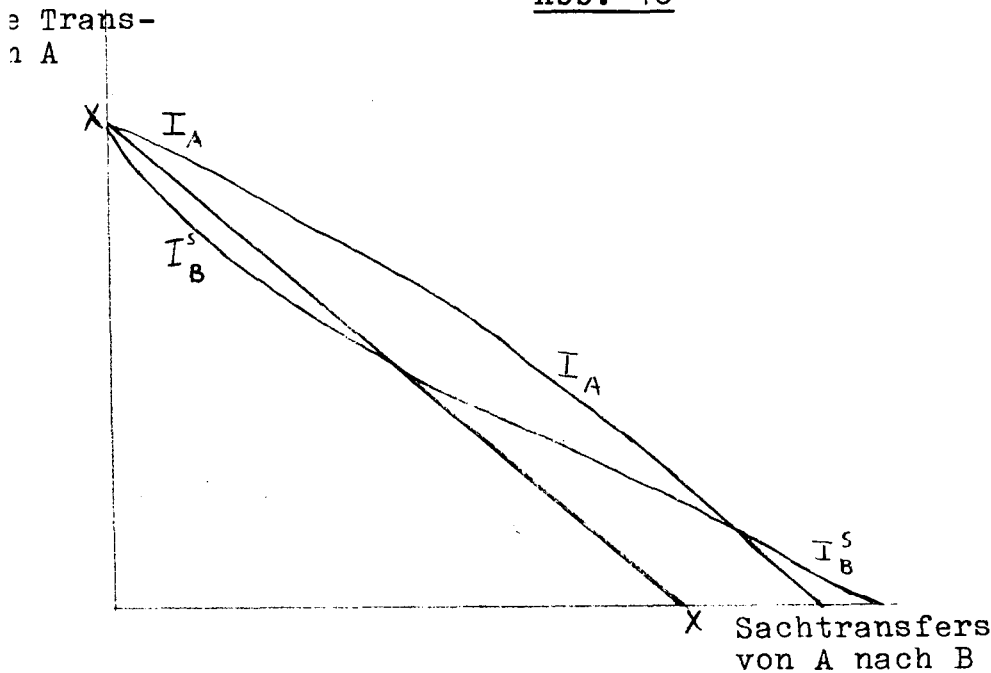
die Alternativen 'Monetäre Transfers' und 'Subventionen' sind, I_B^R hingegen eine Indifferenzkurve, wenn als Alternative zu den monetären Transfers ein kostenloses Güterangebot zur Diskussion steht. Nach 'klassischer Version' wäre bei rein monetären Transfers keine Besserstellung aller erreichbar.

In Abb. 10 sollen nun sowohl A als auch B Präferenzen zugunsten der Subventionen als Redistributionsinstrument haben. Weder der Transfer allein über Subventionen noch der Transfer allein über monetäre Umverteilung ist paretooptimal. Von beiden Extrempositionen kann man zu einer Besserstellung sowohl von A als auch von B kommen, indem man beide Instrumente einsetzt. Das gleiche Resultat stellt sich mit Sicherheit ein, wenn nur ein Individuum den Subventionsmechanismus (oder den Realtransfermechanismus) präferiert, das andere Individuum hingegen in-

different ist. Hat ein Individuum Präferenzen zugunsten des

monetären Redistributionsmechanismus, das andere Individuum zugunsten des Subventionsmechanismus, so kann sich sowohl die rein monetäre Umverteilung als auch die Mischung beider Umverteilungsinstrumente als paretooptimal erweisen.

Abb. 10



5) Externalitäten bei Gütern und Dienstleistungen als Grund für eine Redistribution-in-Kind?

Externalitäten bei Gütern und Dienstleistungen nahmen in der Literatur schon lange eine herausragende Stellung ein, wenn es - ganz allgemein - um Fragen optimaler Umverteilungsmechanismen ging.³²⁾ Eine eindeutig dominierende Rolle spielen sie neuerdings in der Diskussion um paretosuperiore Redistributitionen. In der Regel wird ihre Existenz dabei als Stütze für einen Umverteilungsmechanismus über Sachtransfers und/oder Gütersubventionen herangezogen.³³⁾ Aus zwei Gründen haben diese Externalitäten m.E. einen unangemessenen Platz auch in der Debatte um die optimalen Umverteilungsinstrumente erhalten. Zum einen sind externe Erträge wie eine Fülle sonstiger Erscheinungen Anlaß für allokativen Interventionen. Hat man aber allokativ effizient interveniert, geht es, losgelöst von der Externalität, einzig um die Frage, ob Art und Niveau einer Intervention von der

allokativen Effizienz abweichen soll, um gewünschte distributive Wirkungen in größerem Umfang zu erreichen oder ungewünschte Wirkungen zu verhindern. Die Fragen wurden oben allgemein behandelt, ein spezieller Bezug zur Externalität besteht nicht.

Nicht wesentlich anders fällt das Urteil aus, wenn der Staat es aus dem einen oder anderen Grunde unterläßt zu intervenieren, obwohl z.B. mit positiven Externalitäten einer der typischen Interventionsanlässe zur Steigerung allokativer Effizienz existiert. In diesem Fall werden sich mit einiger Wahrscheinlichkeit Gelegenheiten ergeben, über Gütersubventionen und Sachtransfers distributive Resultate zu erreichen, die der rein monetären Umverteilung paretosuperior überlegen sind. Der Grund liegt dann darin, daß man über Sachtransfers, anders als bei monetären Transfers, sowohl distributive als auch allokativer Ziele in größerem Umfang verwirklichen kann. Die einseitige Herausstellung von Externalitäten schafft aber auch hier mehr Verwirrung als Nutzen. Theoretisch gleichrangig könnten z.B. auch monopolistisch überhöhte Preise oder unterschätzte Bedürfnisse als Anlaß für den Sachtransfer angeführt werden. Aus diesen Überlegungen sollte m.E. den Externalitäten in der theoretischen Debatte um optimale Umverteilungsinstrumente auch keine besondere Beachtung geschenkt werden.³⁴⁾

6) Überblick und Folgerungen

In den vorangegangenen Ausführungen wurde eine Reihe von Überlegungen akzeptiert, warum man bei Maßnahmen der Allokationsabteilung distributive Maßnahmen mitberücksichtigen sollte. Im Mittelpunkt der Begründung standen einerseits die Verwaltungskosten und sonstigen Excess-Burden der monetären Einkommensumverteilung, andererseits unterschiedliche Einstellungen von Transfergebern und Transferempfängern den verschiedenen Umverteilungsmechanismen gegenüber. Unter Vernachlässigung des tatsächlichen politischen Willensbildungsprozesses können deshalb

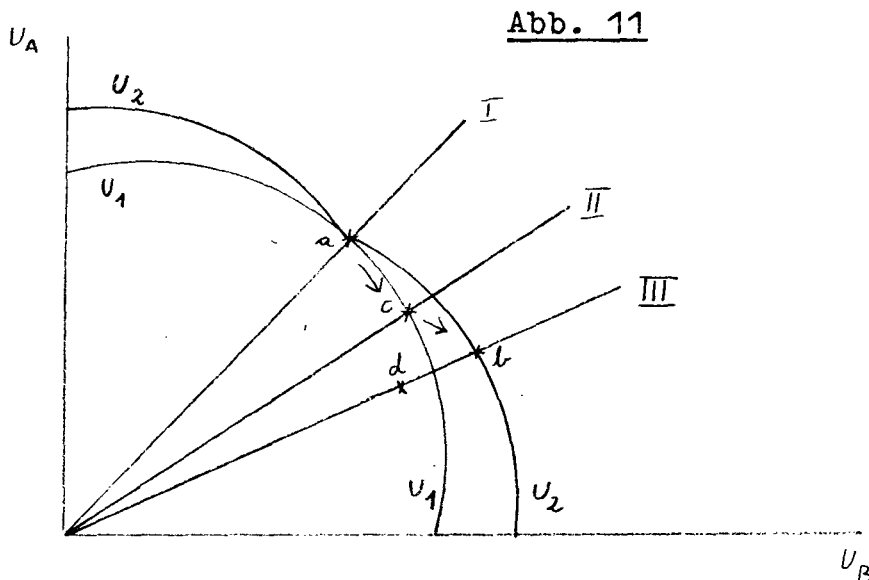
auch keine grundsätzlichen Bedenken gegen die ausnahmslose Einbeziehung von Verteilungsgesichtspunkten in Kosten-Nutzen-Analysen akzeptiert werden.³⁵⁾ Die Bedingungen, unter denen sich Gütersubventionen oder kostenlose Gütertransfers rechtfertigen lassen, sind etwas restriktiver, wenn aus allokativer Sicht überhaupt kein Interventionsanlaß besteht. Hinreichende Gründe für die Forderung, bei der Verfolgung allokativer Ziele auch distributive Konsequenzen zu beachten, sind jetzt nur noch notwendige Bedingungen für die Verfolgung (nur) distributiver Ziele auch mit allokativen Instrumenten.

Teilweise erhält die Forderung nach einer instrumentalen Trennung von Allokations- und Distributionspolitik wieder Substanz, wenn man die verschiedenartigen Verwaltungskosten bei einer Vermischung in Betracht zieht. Erstens entstehen Kosten durch die notwendig werdende Zusammenarbeit zwischen allen Abteilungen, die dann Distributionspolitik betreiben. Zweitens müssen die distributiven Konsequenzen allokativer Maßnahmen erst einmal ermittelt werden, ein keineswegs kostenloses Unterfangen. Drittens verursacht der Vollzug einer derartigen Distributionspolitik und möglicherweise auch die Bemühungen zur Verhinderung mißbräuchlicher Verwendung³⁶⁾ Kosten. Letzteres ist wegen stets anfallender Fixkosten vor allem von Gewicht, wenn ein völlig neues Programm wegen erwünschter distributiver Konsequenzen initiiert werden soll, weniger, wenn es ein bestehendes Programm distributiv auszurichten gilt. Alle diese Verwaltungskosten können zur Nichtberücksichtigung distributiver Ergebnisse bei Einsatz einzelner allokativer Instrumente bzw. bei der Verfolgung einzelner allokativer Aufgaben führen. Dies gilt insbesondere bei Vorhaben mit nur geringen und/oder sehr unsicheren Verteilungsergebnissen. In welchem Umfang damit eine instrumentale Trennung der Allokations- und Distributionspolitik ableitbar ist, bleibt eine offene empirische Frage.

V. Allokations- und Distributionspolitik unter Berücksichtigung des politischen Willensbildungsprozesses

Bei der jetzt abgeschlossenen dritten Betrachtungsweise ging es nur um die theoretischen Möglichkeiten, bestimmte distributive Resultate zu erhalten. Die Ergebnisse lassen sich formal anhand der Abb. 11 mit nur zwei Individuengruppen verdeutlichen. Dabei sei a die Indifferenzniveaukombination in der Ausgangssituation ohne jede Umverteilung. Die Nutzenmöglichkeitskurve U_1 gebe die Nutzenkombination bei Einsatz nur monetärer Redistribuitionen wieder. Treten neben die monetären Redistribuitionen

in optimaler Kombination noch allokativen Interventionen mit distributiver Ausrichtung, so soll man zur Nutzenmöglichkeitskurve U_2 gelangen. Führt auf dieser Kurve z.B. die Situation b zum gesellschaftlichen Maximum, so käme man zu ihr durch eine Mischung monetärer



Umverteilung ($a \rightarrow c$) und allokativer Interventionen ($c \rightarrow b$).

Auch wenn man nun den bisherigen Überlegungen zustimmt, wäre es politisch naiv, daraus abzuleiten, man solle im politischen Raum tatsächlich Distributionspolitik mit allokativen Instrumenten zulassen. Nach Einbeziehung des politischen Willensbildungsprozesses könnten sich die Urteile völlig umdrehen. Die weiteren Ausführungen sollen einzig Verständnis für die Möglichkeit wecken, zugunsten einer institutionell und instrumental eindeutigen Trennung von Allokations- und Distributionspolitik

zu plädieren, obwohl man die vorangegangenen theoretischen Überlegungen akzeptiert.

Die Forderung, bei der staatlichen Allokationspolitik distributive Konsequenzen unbeachtet zu lassen, ist in der Literatur häufig gekoppelt mit der Empfehlung, bei der Finanzierung öffentlicher Güter und bei der Gewährung öffentlicher Subventionen strikt auf die 'fiskalische Äquivalenz' zu achten. Unter dem Oberbegriff 'Fiskalische Äquivalenz' wird dabei eine Reihe institutioneller Regelungen auf der Finanzierungsseite zusammengefaßt, mit deren Hilfe man hofft, die t a t s ä c h l i c h e n Entscheidungen im politischen Prozeß über öffentliche Güter und über finanzielle Interventionen an der allokativen Effizienz ausrichten zu können. Angesprochen sind u.a. ein verstärkter Rückgriff auf eine Gebühren- und Beitragsfinanzierung, eine kreditäre Finanzierung investiver öffentlicher Vorhaben, verschiedene Formen einer Äquivalenzbesteuerung, die Zweckbindung von öffentlichen Abgaben und die Art der Aufgabenaufteilung auf öffentliche Gebietskörperschaften und parafiskalische Institutionen.

Auch bei Herstellung vollständiger fiskalischer Äquivalenz ist - selbst unter üblichen Annahmen wie Wählertransparenz und Machtlosigkeit der Bürokratie - keinesfalls gewährleistet, daß die Allokationspolitik bereits zum Maximum der allokativen Effizienz führt. Effizienzopfer als Folge der gewählten Finanzierungsinstitutionen³⁷⁾ werden aber in Kauf genommen, um noch größere Effizienzverluste zu vermeiden, die zu erwarten sind, sofern die Beteiligten im politischen Willensbildungsprozeß über allokativen Interventionen ihre distributiven Ziele verfolgen.

Ähnliche Aspekte könnten auch gegen die theoretisch überlegene Verquickung von Allokations- und Distributionspolitik sprechen.³⁸⁾ Zunächst sei vereinfachend mit Tullock³⁹⁾ unterstellt, daß jedes gewünschte distributive Resultat (z.B. Distributionsgeraden I,

II, III in Abb. 11) durch entsprechende Gestaltung der Institutionen im politischen Willensbildungsprozeß auch tatsächlich erreicht werden kann. Dies gelte unabhängig davon, ob man distributive Ziele nur mit monetären Transfers anstrebt oder darüber hinausgehend alloкатive Interventionen verteilungspolitisch nutzt. Nach den bisherigen Überlegungen würde letztere Strategie zur Situation b in Abb. 11 führen, sofern man die distributiven Resultate der Geraden III wünscht. In Wirklichkeit werden aber 'politische Kosten', die bei einer Vermischung von distributiven und allokativen Interventionen entstehen, Resultate auf der Distributionsgeraden III bewirken, die unterhalb von b liegen. Bei Berücksichtigung dieser 'politischen Kosten', die im einzelnen noch zu behandeln sind, ist nicht auszuschließen, daß die potentiell überlegene Mischstrategie in Wirklichkeit zu Ergebnissen führt, die möglichen Situationen bei rein monetärer Umverteilung paretoinferior unterlegen sind (z.B. d in Abb. 11).

Als erstes seien die Kosten des politischen Bargaining angesprochen. Unter diesen Kosten sind alle Aufwendungen der interessierten Gruppen zusammengefaßt, die übernommen werden, um politisch eine Ausdehnung oder Dämpfung öffentlicher Leistungen zu erreichen bzw. eine solche Ausdehnung oder Dämpfung zu verhindern.⁴⁰⁾ Ausgerichtet auf alloкатive Interventionen werden sie erst lohnend bei fehlender 'fiskalischer Äquivalenz'; dies gilt insbesondere dann, wenn die entscheidenden politischen Instanzen nicht auf das Ziel 'allokativer Effizienz' verpflichtet sind.⁴¹⁾ Ein nicht unwesentlicher Teil dieser Aufwendungen wird sich in seinen Auswirkungen gegenseitig kompensieren; sie entstehen nur deshalb, weil sich die beteiligten Gruppen in einer Art 'prisoner dilemma' befinden. Ein anderer Teil der Aufwendungen mag aber notwendig sein, um bei gegebenen politischen Institutionen die unterstellten distributiven Resultate zu erzielen. Nun sind derartige politische Kosten nicht nur zu beobachten, wenn mit allokativen Instrumenten distributive Ziele

verfolgt werden, sondern auch bei der monetären Redistribution. Jedoch sind die Kosten bei distributivem Einsatz allokativer Interventionen weitgehend zusätzlicher Natur. A priori kann man z.B. nicht sagen, ob derartige Bargaining-Aufwendungen zur Beeinflussung der monetären Redistribution größer sind bei der politischen Institution, die in Abb. 11 von a nach c führt, oder bei der Institution, die die Situation e ermöglicht. Infolgedessen sind auch die politischen Kosten beim distributiven Einsatz allokativer Instrumente am sinnvollsten als zusätzliche Kosten zu sehen. Obendrein dürften diese Kosten auch im Vergleich zu den Bargaining-Kosten bei monetärer Redistribution sehr hoch ausfallen. Zum einen sind ständig neue Projekte zu beeinflussen, während Regeln monetärer Redistribution nur von Zeit zu Zeit zur Diskussion stehen. Die distributiven Konsequenzen der Allokationspolitik sind darüber hinaus in der Regel recht komplexer Natur, was die Beeinflussung z.B. über Informationsbereitstellung bzw. -verfälschung durch die Interessengruppen erleichtert. Schließlich ist die Gruppe der durch allokativen Maßnahmen positiv Betroffenen wie z.B. die Produzenten der subventionierten Güter häufig sehr klein, was eine Organisation der Interessen begünstigt.⁴²⁾ Eine zweite Kategorie 'politischer Kosten' (Effizienzverluste) wird sichtbar, wenn man die Annahme aufhebt, die distributiv ausgerichtete Allokationspolitik im politischen Alltag und bei theoretisch optimaler Strategie stimme überein. Im folgenden werden vier Gründe aufgezeigt, die gegen eine solche Kongruenz sprechen. Weiterhin wird zunächst angenommen, jedes gewünschte Verteilungsergebnis via Allokationspolitik sei politisch auch zu verwirklichen.

Ein möglicher Weg, um in Abb. 11 z.B. von c auf der Verteilungsgeraden II zur Verteilungsgeraden III mit Hilfe allokativer Instrumente zu gelangen, könnte in einer entsprechenden Politisierung der Verwaltung liegen. In gewissem Umfang würde dann größere Fachkompetenz des verantwortlichen Personals auf den

verschiedenen Verwaltungsebenen durch eine größere politische Legitimität der Verwaltung substituiert. Die Opfer an allokativer Effizienz, die dieser Substitutionsprozeß fordert, liegen jedoch auf der Hand. Eine Identität mit der Allokationspolitik, die von einer fachlich kompetenten Verwaltung bei gleichen distributiven Resultaten betrieben worden wäre, ist nicht mehr gegeben.

Die gleichen Überlegungen treffen zu, wenn eine 'Entpolitisierung' allokativer Entscheidungen nicht zu einer anderen personellen Besetzung der Verwaltung führt, sondern wenn sie nur bewirkt, daß sich die gleichen Politiker, Verwaltungschefs usw. besser über allokativtheoretisch bedeutsame Fragen informieren können. Ineffiziente Programme in anderen Politikbereichen als Folge einer Überlastung der Verantwortlichen (Politiker usw.) durch eine **V i e l z a h l** redistributiver Projekte wird in der Literatur zu Recht als ein wahrscheinlich bedeutsamer Kostenfaktor solcher Redistributionspolitik herausgestellt.⁴³⁾

Ein dritter Aspekt steht in einem engen Zusammenhang zu den beiden vorangegangenen Überlegungen. Es herrscht weitgehende **Einigkeit** darüber, daß die monetäre Redistributionspolitik in einem föderalistischen Staat von der obersten politischen Ebene zu betreiben ist, während einige allokativpolitische Aufgaben unteren Gliedkörperschaften wie den Gemeinden zuzuordnen sind. Will man nun mit der Allokationspolitik auch distributive Ziele verfolgen, so sind - bezogen auf die allokativpolitischen Aufgaben der Gemeinden - drei Wege vorstellbar. Einmal erhielten die einzelnen Gemeinden neben der allokativen auch eine gewisse distributive Autonomie. Als Folge sind die bekannten wohn- und standortverzerrenden Entscheidungen zu erwarten. Diese verzerrenden Wirkungen ließen sich tendenziell abbauen, indem die übergeordnete Regierungsebene durch **K o o p e r a t i o n** mit den Gemeinden oder durch **Ü b e r n a h m e** der **A l l o k a t i o n s a u f g a b e n** auf eine

E i n h e i t l i c h k e i t der Distributionspolitik hinwirkt. Mit dem kooperativen Weg würden Probleme (und gesellschaftliche Kosten) entstehen, die oben im Zusammenhang mit der Politisierung von Verwaltungen angesprochen wurden. Mit der Übernahme der Allokationsaufgaben durch übergeordnete föderalistische Ebenen gehen die allokatonspolitischen Vorteile verloren, die man gerade durch die ursprüngliche Aufgabenzuordnung erreichen wollte. Angedeutet seien nur Stichworte wie Bürgernähe, differenzierte Angebote entsprechend den differenzierten Präferenzen, Wettbewerb zwischen den Gemeinden durch 'Abstimmung über die Füße' usw. Auch diese Überlegungen politisch-institutioneller Art könnten zur Forderung führen, zumindest nicht generell bei der Allokationspolitik auch distributive Ziele zu verfolgen.

Wenn in der Literatur von der politisch-institutionellen Seite für eine fiskalische Äquivalenz und gegen eine Verquickung von Allokations- und Distributionspolitik votiert wird, so meist mit dem Hinweis auf die Verluste allokativer Effizienz, die auftreten, wenn allokativ effiziente Maßnahmen nicht durchgeführt werden, nur weil sie z.B. irgendeiner entscheidenden M e h r h e i t Nachteile bringen, oder daß ineffiziente Maßnahmen durchgeführt werden, weil sie wenigstens für die M e h r h e i t von Vorteil sind.⁴⁴⁾ Obwohl oben aufgezeigt wurde, daß man Minderungen allokativer Effizienz in gewissem Umfang zur Erreichung distributiver Ziele hinnehmen sollte, so bleiben die dort angestellten Überlegungen dennoch für die Grundsatzentscheidung für oder gegen eine instrumentale Verquickung von Allokations- und Distributionspolitik relevant.

Es sei beispielhaft angenommen, daß einfache Mehrheitsabstimmungen in den verschiedenen Allokationsbereichen i n s g e - s a m t zu den gewünschten distributiven Resultaten führen. In den einzelnen Allokationsbereichen gehe es nur um das Ob und die Höhe einer Subvention für private Aktivitäten, die externe Erträge abwerfen (wie z.B. in Abb. 4). Die Subvention (Preis-

senkung je Produktionseinheit) werde durch die Übernahme sämtlicher direkter Kosten einer Aktivität nach oben hin begrenzt. Die Aktivität soll nicht durch einfache Anordnung oktroyiert werden können. Nach den Überlegungen⁶, die in dem vorangegangenen Abschnitt angestellt wurden, kann es je nach den distributiven Konsequenzen (je nach Verteilung der Steuerlast, der Subventionsinzidenz und der Verteilung der externen Erträge) in den einzelnen Allokationsbereichen vorteilhaft sein, eine höhere oder niedrigere Subvention zu gewähren, als es der allokativen Effizienz entspricht. Allokativ effizient wäre z.B. in Abb. 4 die Subvention b; die Subvention, die bei optimaler Abstimmung von Allokations- und Distributionspolitik zu gewähren wäre, läge etwas darüber oder etwas darunter. Direkte Einzelabstimmungen über das Ob und die Höhe der Subvention würden aber mit einiger Wahrscheinlichkeit zu dem Ergebnis führen, daß entweder überhaupt keine finanzielle Intervention erfolgt oder daß wenigstens ein erheblicher Teil⁴⁵⁾ der Kosten durch die öffentliche Hand getragen wird. Das Unterlassen jeder Subvention wäre z.B. selbst dann recht wahrscheinlich, wenn die Nutznießer der Externalität, die nach dem Äquivalenzprinzip entsprechend der Lindahl-Lösung zur Finanzierung der Subvention herangezogen werden, die entscheidende Mehrheit bildeten. Leitet man z.B. aus Abb. 4 eine Grenzausgabenkurve zur Finanzierung der Subvention ab ($\frac{dS}{dX}$), so läge sie bei der Nachfrage, die auch ohne Subvention entfaltet wurde, oberhalb der Wertschätzung, die dem Zuwachs an externen Erträgen durch die Nutznießer entgegengebracht wird. Die 'monopsonistische' Stellung der öffentlichen Hand, die die Mehrheit der Abstimmenden repräsentiere, verhinderte in diesem Falle jede Subventionszahlung.⁴⁶⁾

Damit ist der Überblick über die 'politischen Kosten' einer Vermischung von Allokations- und Distributionspolitik abgeschlossen.⁴⁷⁾ Wenn sich Musgrave dagegen wendet, mit allokativen Instrumenten auch noch gleichzeitig Distributionspolitik zu treiben, so steht dahinter die Vermutung, diese Politik sei - wenigstens in der Regel - einer Vermischungsstrategie pareto-

superior überlegen. Dies ist aus den erörterten Gründen auf der rein theoretischen Ebene unter Vernachlässigung der politischen Willensbildungsprozesse nicht aufrechtzuerhalten. Eine ganz andere Dimension erhält diese Forderung aber, wenn man sie z.B. von der begrenzten Aufnahmefähigkeit der Verantwortlichen für distributiv und allokativ relevante Informationen oder von personellen bzw. regional-föderalistischen Unverträglichkeiten bei der Verfolgung beider politischen Ziele zugleich herleitet. Angesichts großer Ungewißheit über die quantitative Dimension der entstehenden 'politischen Kosten' ist damit zwar noch nicht die Forderung begründbar, grundsätzlich keine distributiven Ziele mit allokativen Instrumenten anzustreben. Begründbar wird aber die abgeschwächte Forderung von Musgrave, nicht in j e d e m Allokationsbereich bzw. bei j e d e m Projekt auch distributive Aspekte mit zu berücksichtigen.

Wesentlich für die bisherige Betrachtungsweise war die Annahme, daß durch institutionelle Vorkehrungen jede gewünschte Verteilung sowohl über monetäre Redistributionen als auch über einen distributiven Einsatz der Allokationspolitik erreicht werden kann. Von einiger Relevanz bleiben die Überlegungen jedoch auch, wenn zwar nicht jede Verteilung durch beide Redistributionsmechanismen tatsächlich erreichbar ist,^(47a) wohl aber jeweils Verteilungen, die als politisch gleichwertig angesehen werden. Sind diese Prämissen aber realitätsfern, so hängt das Urteil nicht nur von den bisher angestellten Überlegungen über die 'politischen Kosten' ab, sondern auch von a) den konkreten distributiven Zielen und b) den politisch - via verschiedene Entscheidungsinstitutionen - t a t s ä c h l i c h erreichbaren Verteilungen.

Für die Abneigung monetären Redistributionen gegenüber und für deren institutionell sehr starke Begrenzung wird in der Literatur z.T. die Furcht vor extremen Exploitationen verantwortlich gemacht. Weil derartige extremen Ausbeutungen von Minderheiten

durch Mehrheiten nicht möglich sind, wenn die Allokationspolitik auch distributiv genutzt wird, sei verständlich, warum man statt dessen in der Realität die Berücksichtigung distributiver Aspekte bei der Allokationspolitik so häufig antreffe.⁴⁸⁾ Der eigentliche Grund liegt in der fehlenden Möglichkeit, die gleichen distributiven Resultate über die monetäre Umverteilung zu erreichen. Auf der anderen Seite ist der Einsatz der Allokationspolitik für distributive Zwecke ebenfalls sehr beschränkt. Weit verbreitet ist die Meinung, die große Zahl redistributiv orientierter, in ihren distributiven Konsequenzen aber nur schwer durchschaubarer Sachprogramme führe heute durch die 'Logrolling-Praxis' de facto nur zu einem Hin- und Herschieben von Transfers, insbesondere in den mittleren Einkommensschichten.⁴⁹⁾ Hieran sei auch durch Reformen der Entscheidungsinstitutionen wenig zu ändern. Per Saldo werde, bis auf die politischen Transferkosten, distributiv nichts bewirkt.

Mit solchen und ähnlichen Aussagen werden aber bestenfalls einige Aspekte angedeutet, die es zu berücksichtigen gilt, wenn nur eine begrenzte Anzahl von Verteilungsergebnissen über die beiden unterschiedenen Redistributionsmechanismen erreichbar ist.⁵⁰⁾ Die beschränkte Durchsetzbarkeit politischer Ziele bei den einzelnen Umverteilungsinstrumenten sollte explizit als Restriktion neben den üblichen Restriktionen technischer und verhaltensmäßiger Art im Rahmen einer Second-Best-Theorie berücksichtigt werden. Bei der heutigen Ignoranz über die tatsächlichen Verteilungsergebnisse, die man bei alternativen Institutionen bewirken kann, und bei der Offenheit über das, was verteilungsmäßig erwünscht ist, erreicht man hier eine Grenze der wissenschaftlichen Aussagefähigkeit über die Vor- und Nachteile instrumentaler Trennung von Distributions- und Allokationspolitik.

Häufig wird ein Individuum kaum normative Vorstellungen darüber entwickeln können, welche konkreten Resultate (z.B. Wohlverteilungen) anzustreben sind, wohl aber Vorstellungen über

die politischen Institutionen haben, die als gerecht angesehen werden und mit deren Hilfe eine Auswahl zwischen den - vorweg nicht konkret prognostizierbaren - Möglichkeiten erfolgen soll.⁵¹⁾ Über solche Institutionen, die gerechten Spielregeln der Redistributionspolitik, mag sogar weitgehende Einigkeit herstellbar sein. Die Einrichtungen politischer Willensbildung, mit deren Hilfe über Art und Umfang monetärer Redistributionen zu entscheiden wäre, könnten ganz auf derartige Gerechtigkeitsvorstellungen ausgerichtet sein. Zu denken ist z.B. an vielfältige Möglichkeiten, solche Entscheidungen stärker den tagespolitischen Interessenauseinandersetzungen zu entziehen und sie dadurch enger an die ethischen Werturteile⁵²⁾ der Entscheidenden zu binden. So könnten beispielsweise Abstimmungen durch repräsentative Gruppen erfolgen, wobei gewährleistet sein müßte, daß die Abstimmenden weder als direkte Interessenten noch als indirekt gewählte (und wieder zu wählende) Führer von den Resultaten der Abstimmung betroffen werden. Selbst das mögliche Auftreten eines Arrow-Paradoxons braucht die 'Gerechtigkeit' einer Entscheidungsinstitution nicht in Frage zu stellen, dienen doch die konkreten Resultate nicht mehr als Beurteilungsmaßstab für die Gerechtigkeit.

Akzeptiert man sowohl diese Spielregeln der Redistributionspolitik als auch das Paretokriterium, so spricht wieder einiges mehr für die Beschränkung der Umverteilung auf das Instrumentarium zweckungebundener monetärer Transfers. Schon die **t h e o r e t i s c h e M ö g l i c h k e i t**, über den alleinigen Einsatz monetärer Redistributionen Ergebnisse zu erzielen, die zu den Ergebnissen bei Vermischung von Allokations- und Distributionspolitik paretosuperior überlegen sind, reicht zur Ablehnung einer solchen Vermischung aus. Diese **t h e o r e t i s c h e M ö g l i c h k e i t** ist aber angesichts der oben geschilderten 'politischen Kosten' nicht unwahrscheinlich. Die tatsächliche politische Durchsetzbarkeit solcher Ergebnisse wird hingegen irrelevant, wenn man die Spielregeln der monetären Umverteilung für legitim hält.

VI. Die Verteilung und das Niveau von Gütern und Dienstleistungen als eigenständiges Argument in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion (Der spezifische Egalitarismus)⁵³⁾

Alle bisherigen Überlegungen gingen - wie in dieser Auseinandersetzung wenigstens implizit üblich - von einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion paretianischen Typs aus, nach der die gesellschaftliche Wohlfahrt einzig auf der Wohlfahrt der Individuen basiert. Versucht wurde, von dem Paretokriterium her als einem hinreichenden Kriterium für eine Wohlfahrtssteigerung zu Aussagen über die Vor- und Nachteile einer instrumentalen Verquickung der Allokations- und Distributionspolitik zu gelangen.

Wenn nun aber in einer alternativen, nicht-paretianischen sozialen Wohlfahrtsfunktion die Verteilung bestimmter Rechte, Güter, Leistungen usw. als eigenständige Argumente auftauchen, so sind die vorangegangenen Überlegungen weitgehend inadäquat. Wenn man wie Thurow betont, daß ein bestimmtes Schulniveau für alle (right and the duty to acquire some minimum level of education) etwa als eines der 'rights of man' direkt aus den 'societal preferences' der Individuen abgeleitet werden kann,⁵⁴⁾ erweist es sich als relativ überflüssig, z.B. die Forderung nach einem bestimmten Schulpflichtniveau aus den Bildungsexternalitäten und Verteilungswirkungen dieser Schulpflicht abzuleiten. Ähnlich dürfte das Verlangen nach größerer Chancengleichheit im Bildungswesen üblicherweise als Endziel und nicht als Instrument für das Ziel interpretiert werden, die individuellen Nutzen zu steigern oder die Nutzenverteilung gerechter zu machen. Aktivitäten der Allokationsabteilung dürften sich dementsprechend keineswegs mehr allein an der allokativen Effizienz ausrichten, auch wenn sämtliche bisherigen Überlegungen für eine solche Ausrichtung sprachen.

Schaut man, mit welchen Grundrechts-Argumenten in der Praxis z.B. der distributionspolitische Einsatz von Subventionen für

den Wohnungsbau, den Bildungssektor, die Grundnahrungsmittel, Nahverkehrseinrichtungen usw. begründet wird, so liegt die Vermutung nahe, daß eine nicht-paretianische Wohlfahrtsfunktion im politischen Alltag wesentlich mehr Zustimmung findet als die bisher unterstellte paretianische Funktion.⁵⁵⁾ Entsprechend unangemessen müßte die relativ einseitige Ausrichtung der ökonomischen Literatur auf Fragestellungen empfunden werden, die ihre Relevanz nur aus der paretianischen Wohlfahrtsökonomie erhalten. Wenn aber auch in den eigenen Ausführungen eine paretianische Wohlfahrtsfunktion zum Ausgangspunkt gewählt wurde, so u.a. aufgrund der Vermutung, daß die erwähnten Grundrechtshinweise auf Inkonsistenzen in den Urteilen basieren. Viele, die z.B. die Chancengleichheit im Bildungswesen auf Befragung als eigenständiges Argument in einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion akzeptieren und somit den rein instrumentalen Charakter dieser Chancengleichheit bestreiten, würden gleichzeitig zustimmen, daß die gesellschaftliche Wohlfahrt gestiegen ist, wenn es wenigstens einem Individuum bessergeht, ohne daß irgendein Individuum sich schlechter steht. Akzeptiert man aber das Pareto-kriterium als hinreichendes Wohlfahrtskriterium und verlangt man - wie allgemein gefordert - gleichzeitig, daß die Wohlfahrtsfunktion nur konsistente Urteile zuläßt, dürfen einzig die Wohlfahrtsniveaus der Individuen Argumente in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion sein.⁵⁶⁾ Damit kann man dann aber nicht gleichzeitig das Pareto-kriterium befürworten und für die Chancengleichheit im Bildungswesen als eigenständigem Argument der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion plädieren. Wäre man sich dieser Inkonsistenzen bewußt, würden wahrscheinlich Problemstellungen, deren Relevanz sich nur aus einer paretianischen Wohlfahrtsfunktion herleiten läßt, auch in der politischen Diskussion eine größere Rolle spielen. Solange man sich nicht zur Ablehnung des Pareto-kriteriums durchringt, müssen die Aspekte der vorangegangenen Abschnitte in der Diskussion um die optimale Redistributionspolitik im Mittelpunkt stehen.

VII. Zusammenfassung und Schlußbemerkungen

Zweck der vorangegangenen Untersuchung war die Ordnung, Analyse und Erweiterung von Argumenten für und gegen

- a) die Verfolgung distributiver Ziele auch mit allokativen Instrumenten, die Musgravesche Trennung von Allokations- und Distributionsabteilung
- b) die Einbeziehung distributiver Ziele in Kosten-Nutzen-Analysen der öffentlichen Hand
- c) Sachtransfers als Alternative oder Ergänzung zu monetären Transfers als Instrument der Distributionspolitik.

Diese drei Fragestellungen gehen ineinander über, so daß eine gemeinsame Untersuchung trotz differenzierter Antworten im Einzelfall angebracht war.

Unterschieden wurden fünf Dimensionen des Problems. Zunächst ging es um die Frage, ob die alleinige Orientierung allokativer Interventionen an der allokativen Effizienz aus konstitutioneller Perspektive zu paretosuperioren Lösungen führt. Wenn hier auch angesichts größter Unsicherheiten keine eindeutige Antwort gegeben werden konnte, so wurden doch die Gründe verdeutlicht, die Skepsis gegenüber dieser 'H a r m o n i e l ö s u n g' der Redistributionskontroverse rechtfertigen. Einer befriedigenden Antwort steht z.B. die mangelnde Aufdeckung des tatsächlichen politischen Willensbildungsprozesses beim Einsatz der verschiedenen Umverteilungsinstrumente entgegen.

In einer zweiten Betrachtungsweise ging es um die Behauptung, mit der Allokationspolitik m ü s s e m a n z w a n g s - l ä u f i g auch Distributionspolitik treiben. Geprägt wurde diese Debatte durch die konträren Standpunkte von Musgrave und Samuelson. Die Kontroverse läßt sich auflösen, wenn man unter-

scheidet 1. zwischen der Notwendigkeit simultan-koordinierter Entscheidungen der Allokations- und Distributionsabteilung, 2. zwischen der Notwendigkeit, daß die Allokationsabteilung wegen distributiver Konsequenzen auch Maßnahmen durchführen muß, die nicht zum Maximum allokativer Effizienz führen. Da die letztere Notwendigkeit verneint wurde, fehlt auch weiterhin jedes Argument, z.B. eine Auswahl zwischen allokativen Projekten a u c h aufgrund distributiver Konsequenzen zu ziehen.

In einer dritten Betrachtungsweise ging es um die Frage, ob eine Kombination von monetärer Umverteilungsstrategie und Ausrichtung der Allokationspolitik allein an der allokativen Effizienz jeder anderen Politik p a r e t o s u p e r i o r überlegen ist. Die politische Realisierbarkeit wurde dabei noch außer acht gelassen. Hier zeigten sich insgesamt gewichtige Argumente, daß umgekehrt die Verfolgung distributiver Ziele a u c h mit allokativen Instrumenten nach dem Paretokriterium als Wohlfahrtskriterium dominiert. Problematisiert wurden gängige Auffassungen, daß die alleinige Konzentration auf das monetäre Umverteilungsinstrumentarium die geringsten allokativen Verzerrungen verursache und zielgenauer sei. Hinzu kommt die begrenzte Anzahl monetärer Umverteilungsmöglichkeiten und die vielfach vermutete relative Abneigung gegenüber diesem Redistributionsinstrument auf der Geber- und Empfängerseite. **Vielfach** dürfte auch schon der Hinweis auf notwendige Koordinationskosten, auf die Kosten bei der Ermittlung von Verteilungswirkungen eines allokativen Programms und auf die Verwaltungskosten bei reinen Sachtransfervorhaben ausreichen, um eine solche Vermischungsstrategie unattraktiv^{erscheinen} zu lassen. Insgesamt sprachen mehr Argumente für eine **M i t v e r f o l g u n g** distributiver Ziele bei einer ohnehin zu tätigenen allokativen Aufgabe als für eine **I n i t i i e r u n g** von Sachtransferprogrammen allein zu distributiven Zwecken.

In einer vierten Betrachtungsweise rückten institutionelle Fragestellungen und der tatsächliche politische Willensbildungsprozeß in den Mittelpunkt. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, daß unter Vernachlässigung dieser politischen Willensbildung auch der Einsatz allokativer Instrumente zur Erzielung distributiver Resultate zu empfehlen ist. Die politisch-institutionelle Betrachtungsweise brachte aber zwei Argumentgruppen, warum u.U. dennoch für eine instrumentale Trennung von Allokations- und Distributionspolitik plädiert werden sollte. Annahme ist bei der ersten Gruppe, daß durch entsprechende Entscheidungsinstitutionen jedes Verteilungsergebnis sowohl über monetäre Umverteilungen als auch über die Allokationspolitik erreicht werden kann. Bei letzterem Weg wurden jetzt aber wahrscheinliche Opfer an allokativer Effizienz deutlich, die diese instrumentale Vermischung weniger attraktiv erscheinen ließ. Annahme ist bei der zweiten Gruppe, daß man sich nicht über konkrete distributive Resultate als gerecht einigen kann, wohl aber über Entscheidungsinstitutionen, die zu gerechten Verteilungen führen. Solchen Entscheidungsinstitutionen wäre das Instrument 'Monetäre Umverteilungen' zuzuordnen. Insgesamt führt die Beachtung politischer Willensbildungsprozesse eher zu Ergebnissen, die die von Musgrave empfohlene instrumentale Trennung der Allokations- und Distributionspolitik stützen.

In einer fünften Betrachtungsweise schließlich wird das Niveau und die Verteilung bestimmter Güter als eigenständiges Argument in gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktionen berücksichtigt. Die Argumente in der politischen Praxis laufen häufig auf eine solche Annahme hinaus. Akzeptiert man dies - und das läßt sich nur normativ entscheiden - so spricht wieder einiges mehr z.B. für reine Sachtransfers oder eine Subventionierung von Gütern, ohne daß diese Bezuschussung allokativ effizient ist. Man gibt dann allerdings zwangsläufig das Paretokriterium als Wohlfahrtskriterium auf, ein Tatbestand, der zumeist nicht klar herausge-

stellt wird. Mit der Attraktivität des Paretokriteriums steht und fällt diese Überlegung zugunsten einer Verfolgung distributiver Ziele mit allokativen Instrumenten.

Rückblickend läßt sich insgesamt in dieser zentralen Kontroverse kein eindeutiges Urteil fällen. Verantwortlich dafür sind sowohl normative Differenzen als auch Unkenntnis über Tatbestände, insbesondere im politisch-institutionellen Bereich. Die vielfältigen Dimensionen dieses Problems werden aber häufig weder in der politischen Praxis noch in der wissenschaftlichen Diskussion erkannt. Die Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte sollten zur Klärung beigetragen haben, welche Tatbestände noch aufzuheben sind und zwischen welchen Normen man sich zu entscheiden hat, um wissenschaftlich befriedigende weitergehende Antworten auf die aufgeworfenen Fragen geben zu können.

F u ß n o t e n

1. Mißt man die Strecke $\alpha(\beta)$, so bestehen enge Beziehungen zum Kaldor-Hicks-Kriterium (Scitovsky Umkehrtest) einer gesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung. Bei Messung von $(\delta-\gamma)$ steht - wie heute in der Second-Best-Literatur üblich - die Minimierung der Wohlfahrtsverluste im Mittelpunkt (Harberger usw.). Orientierungspunkt für diese Wohlfahrtsverluste ist dann ein fiktiver Zustand bei Erfüllung sämtlicher Paretianischer Optimalbedingungen.
2. Im Gegensatz zur üblichen Praxis und in teilweisem Widerspruch zu bedeutsamen Stimmen aus der Literatur (eingeschränkter z.B. auch Musgrave) sieht Andel bereits Einigkeit darüber, daß Verteilungswirkungen, soweit irgend möglich, einzubeziehen sind. N. Andel, Nutzen-Kosten-Analysen, in: HdF, 3. Aufl., Tübingen 1976, S. 483. Zu den selbst vertretenen Gründen für die Nichteinbeziehung vgl. vor allem Abschnitt V.
3. Zu einer frühen Version dieser Theorie vgl. R.A. Musgrave, A Multiple Theory of Budget Determination, FA, Bd. 17, 1956/7, S. 333-343. Weiter ausgearbeitet wurde dieses Konzept in R.A. Musgrave, Finanztheorie, 2. ergänzte und verbesserte Auflage, Tübingen 1974, Studienausgabe, Kap. 1 und 2, S. 3-49.
4. Hier deuten sich neuerdings Korrekturen an, indem auf unterstützende Wirkungen von Produktsteuern (auf Produkte, die in erster Linie von Empfängern hoher Einkommen konsumiert werden) und von Subventionen (für solche Produkte, die hauptsächlich von Empfängern niedriger Einkommen konsumiert werden) verwiesen wird. Vgl. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, L. Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 3, Tübingen 1977, S. 141.
5. Zu einem Bezug dieses Redistributionszieles zu der Kontroverse um Sachtransfers und monetäre Transfers vgl. G. Brennan u. C. Walsh, Pareto-Desirable Redistribution in Kind: An Impossibility Theorem, AER, 1977, 67, S. 987-990.
6. Vgl. J.R. Hicks, The Rehabilitation of Consumers' Surplus, RES, 1940/1, 6, S. 111.
7. Dies gilt schon, wenn bei jeder einzelnen Maßnahme der Zufall bestimmte, wer begünstigt und benachteiligt ist. Unter Berücksichtigung kumulativer Effekte einmal eingetretener Begünstigungen wird dieses Resultat noch unwahrscheinlicher. Kritisch deshalb auch P. Streeten, Values, Facts and the Compensation Principle, in: Probleme normativer Ökonomik und der wirtschaftlichen Beratung, SdVfS, 29, 1963, S. 166/7. E. Dick, Untersuchungen einiger Grundprobleme der Wohlfahrtsökonomik, Tübingen 1973, S. 126/7.
8. Zu der hier angesprochenen Denkrichtung der sogenannten "Public-Choice-Paretianer" wie Buchanan, Tullock usw. vgl. Ch. K. Rowley, A. T. Peacock, Welfare Economics. A Liberal Restatement, London 1975, S. 104-108.
9. Dies gilt uneingeschränkt nur, wenn der Umfang und die Ausrichtung der monetären Redistribution durch einen Übergang zur Effizienzorientierung der Allokationspolitik nicht tangiert wird. Sieht man in den monetären Transfers und Sachtransfers substitutive Umverteilungsinstrumente, so können der Einkommenserwartungswert theoretisch auch fallen. Vgl. dazu die Ausführungen insbes. in Abschnitt IV dieser Arbeit.
10. Dies gilt selbst dann, wenn die Verringerung der Redistribution über allokativen Interventionen begleitet würde von einer entsprechenden Erhöhung der Redistribution über monetäre Transfers. Zu einigen Gründen, warum die erwarteten Nutznießer der beiden Redistributionsmechanismen nicht identisch sind, siehe J.M. Buchanan, The Political Economy of Franchise in the Welfare State, in: R.T. Selden (Hrsg.), Capitalism and Freedom, Charlottesville 1975, S. 72-74.

11. Auch hier sind politisch zu erwartende Streuungsveränderungen über monetäre Redistributionen kein vollständiges Substitut. Als Indiz dafür können u.a. die vielfältigen, in der Realität vorfindbaren konstitutionellen Einschränkungen monetärer Umverteilungen gelten, mit deren Hilfe man der besonderen Exploitationsgefahr durch dieses Umverteilungsinstrument begegnen möchte. Zu letzterem siehe J.M.Buchanan, The Political Economy of Franchise in the Welfare State, a.a.O., S.63.
12. Grundlage der Kontroverse in der Literatur bildeten Musgraves Ausführungen z.B. in: R.A.Musgrave, Finanztheorie, 1.Aufl., Tübingen 1966, S.68/9. Einen Überblick über diese Kontroverse bringt W.Bödecker, Allokations- und Distributionsprobleme bei Kollektivgütern, Meisenheim a.Glan 1972, Kap.4, S.50-75.
13. Vgl. R.A.Musgrave, Allocation, Distribution, and the Theory of Public Finance, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Hrsg. H.Haller, Tübingen 1970, S.38/9; ders., Provision for Social Goods, in: Public Economics, Hrsg. J. Margolis, H.Guitton, London 1969, S.129-34; ders., Finanztheorie, 2.Aufl., Studienausgabe, Tübingen 1974, S.68/9.
14. Zu Gründen und Umverteilungsproblemen bei fehlender Eineindeutigkeit zwischen der Verteilung des Nominaleinkommens und der Wohlfahrtsverteilung (ohne explizite Berücksichtigung staatlicher Allokationspolitik) vgl. P.A.Samuelson, A Curious Case Where Reallocation Cannot Achieve Optimum Welfare, in: Public Finance and Stabilization Policy, Hrsg. W.L.Smith, J.M.Culbertson, Amsterdam u.a. 1974, S.145-150. L.Foldes, Income Redistribution in Money and in Kind, Economica, 1967, 34, S.30-41. J.C.Millerson, Distribution of Income, Social Welfare Functions, and the Criterion of Consumer Surplus, European Economic Review, 1970, 2, S.48.
15. Derartige Begründungen findet man einzeln oder auch kombiniert an vielen Stellen in der Literatur. Als Auszug aus neueren Beiträgen vgl. K.N.Münch, Kollektive Güter und Gebühren, Göttingen 1976, S.171-173. E.K.Browning, The Externality Argument for In-Kind Transfers: Some Critical Remarks, Kyklos, 1975, 28, S.534/5. R.Linde, Eine Bemerkung zum Einfluß der Güterpreise auf die Verteilung des Realeinkommens, JfNStat, 1977, 192, S.280.
16. Vgl. P.A.Samuelson, Evaluation of Real National Income, OEP, NS 2, 1950, S.1-29, abgedr. in: Readings in Welfare Economics, Hrsg. K.J.Arrow, T.Scitovsky, London 1969, S.420.
17. Diese Zusatzlasten (Excess-Burden) lassen sich generell als Differenz zwischen den Einkommensbelastungen durch die Steuern und den Ausgaben definieren, die letztlich für die angestrebten Zwecke zur Verfügung stehen.
18. Zusatzlasten (Excess-Burden) entsprechen hier der positiven Differenz zwischen den Einkommensbelastungen durch die Steuern, die zur Finanzierung der Transfers erhoben werden, und dem Einkommenswert der Übertragungen für die Begünstigten. Sie entstehen, weil
 - a) Steuereinnahmen < Einkommensbelastungen der Besteuereten
 - b) Transfers > Einkommensvorteile der Begünstigten
 - c) die Verwaltung der Steuern und Transfers Kosten verursacht.

19. Soll bei dieser gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion noch gleichzeitig das Paretokriterium erfüllt sein, muß (3) folgender Bedingung genügen

$$\frac{\partial W}{\partial U_G} \cdot \frac{\partial U_G}{\partial U_A} + \frac{\partial W}{\partial U_B} \cdot \frac{\partial U_B}{\partial U_A} > 0$$

$$\frac{\partial W}{\partial U_G} \cdot \frac{\partial U_G}{\partial U_B} + \frac{\partial W}{\partial U_A} \cdot \frac{\partial U_A}{\partial U_B} > 0$$

20. Nach Abb. 4 und 5 wäre der "allokative Wohlfahrtsgewinn" bei der Subvention b (je Outputeneinheit) maximiert. Erfolgt die Umverteilung über monetäre Transfers "kostenlos", ist mit einer Schnittpunktösung wie in Abb.5 auch der "Gesamtnutzen" der Gl.2 bei allen vorgegebenen "Nutzen"verteilungen so hoch wie möglich.
21. Diese Bezeichnung verwendet N.D.Sosnow für den Fall, daß eine staatliche Aktivität "at the optimum or desired distribution of income" marginal zur Erreichung des Distributionszieles beiträgt (distribution-aiding) - diesem Ziel entgegenwirkt (distribution-impeding). Vgl.N.D.Sosnow: Optimal Policies for Income Redistribution, JPuE, 1974, 3, S.163. Sosnow kommt in seinem allgemeinen Second-Best-Model mit distributiven Nebenbedingungen zu ähnlichen Ergebnissen. Theorem I: Any government activity which is carried out at all will be carried out (in an optimal program) to some point where its marginal consumers' surplus contribution is non-positive (non-negative) if it is distribution-aiding (-impeding), S.163. In das Distributionsurteil prinzipiell einzubeziehen wären auch die Verteilungswirkungen der extern anfallenden Erträge und Kosten.
22. So haben Atkinson und Stiglitz unter einer Reihe nicht sehr restriktiver Annahmen erst jüngst nachgewiesen, daß eine flexibel gestaltbare Einkommensteuer jeder Kombination von Einkommensteuer und indirekter Besteuerung überlegen ist. Eine Gütersubvention ist dabei einfach als negative indirekte Steuer zu betrachten. Vgl.A.B.Atkinson, J.E.Stiglitz, The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, JPeE, 1976, 6, S.55-75, insbes.S.67-70.
23. Unterstellt man eine Einkommenselastizität der Nachfrage nach X von Null, so kommen alle in der Literatur gebräuchlichen Meßversuche solcher "Wohlfahrtsverluste" zur gleichen Größe. Werden die Subventionen je Produkteinheit nicht unbeschränkt allen Bevölkerungsschichten in jeweils gewünschter Höhe gewährt, so verringern sich tendenziell diese "Excess-Burden", ohne daß sich an der Grundproblematik etwas ändert.
24. Bedingt durch solche Komplementaritätsbeziehungen wachsen als Folge einer Gütersubvention die Steuereinnahmen. Zur Bedeutung von Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen zwischen einzelnen Gütern und der Freizeit (Arbeit) für Existenz und Höhe optimaler indirekter Steuern vgl. A.B.Atkinson, J.E.Stiglitz, The Design of Tax Structure, a.a.O., S.67-69. N.D.Sosnow, Optimal Policies for Income Redistribution, a.a.O., S.161.
25. Selbst bei dieser beschränkten Betrachtungsweise ist eine solche geringe Zielwirksamkeit nicht mehr so offenkundig, wenn die Höhe der Sachzuschüsse abhängig gemacht wird vom Einkommen der Begünstigten (z.B. nach dem deutschen Wohlgeldgesetz). Durch solche Sachzuschüsse kann man u.U. sogar besonderen Belastungen (z.B. teure Wohnungen ohne Ausweichmöglichkeiten) senken, die in einem System negativer Einkommensteuern gar nicht zu erfassen wären.

26. Hat eine Gütersubvention marginal eine größere Zielwirksamkeit als z.B. negative Einkommensteuern, so könnte man bei einer Substitution zugunsten der Gütersubvention die monetären Transfers um mehr als die Erhöhung der Gütersubvention kürzen, ohne zu einer verschlechterten Verteilung zu gelangen. Die dadurch verringerten Excess-Burden der monetären Umverteilung wären zu vergleichen mit den allokativen Verlusten durch die Transfer-substitution selbst. Sind sie größer, ist diese Substitution auch marginal vorzunehmen.
27. Weitere Einschränkungen entstehen dadurch, daß Systeme negativer Einkommensteuern stets nur in größeren Zeitabständen zur Disposition stehen können. Der distributive Einsatz allokativer Interventionen ist auch zeitlich flexibler. Daraus leiten eine Begründung für eine Mischstrategie ab R.S.Goldfarb, G.Woglom, Government Investment Decisions and Institutional Constraints on Income Redistribution, JPuE, 1974, 3, S.171-180.
28. Ähnlich auch C.Liedtke, Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972, S.134.
29. Die Schenkung selbst als mögliches Nutzenargument für den Schenkenden betont auch B.Külp, Die Rolle der Einkommensverteilung innerhalb der Wohlfahrtstheorie, in: Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, B.Külp u.W.Stützel Hrsg., Berlin 1973, S.116/7. Zum Paternalismus als möglicher Ursache von Sachgeschenken vgl. R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, L.Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1, Tübingen 1975, S.77.
30. Beide Gründe werden in der Literatur besonders häufig zugunsten von Bildungssubventionen als eine Art von Sachtransfers angeführt. Vgl. z.B. R.W.Hartman, The Rationale for Federal Support for Higher Education, in: Does College Matter, L.C.Solmon, P.J.Taubman (Hrsg.), New York/London 1973, S.273. N.Singer, P.Feldman, Criteria for Public Investment in Higher Education, in: The Economics and Financing of Higher Education in the United States, Joint Economic Committee, Washington 1969, S.132/3.
31. Vgl. dazu auch M.L.Skolnik, A Comment on Professor Musgraves' Separation of Distribution from Allocation, JEL, 1970, 8, S.440-42.
32. Vgl. z.B. J.M.Buchanan, What Kind of Redistribution Do we Want?, Economica, 1968, 35, S.189/90.
33. Vgl. z.B. J.D.Rodgers, Distributional Externalities and the Optimal Form of Income Transfers, PFQ, 1973, 1, S.266-299. G.Daly, J.F.Giertz, Transfers and Pareto Optimality, JPuE, 1976, 5, S.180-182.
34. Mit Bezug nur auf die Diskussion um paretosuperiore Redistribuitionen kommen zu einem ähnlichen Ergebnis G.Brennan u. C. Walsh, Pareto-Desirable Redistribution in Kind: An Impossibility Theorem, AER, 1977, 67, S.987-990.
35. Gegen eine solche *a u s n a h m s l o s e* Einbeziehung distributiver Gesichtspunkte wendet sich Musgrave. Obwohl er z.B. durchaus die Excess-Burden des monetären Redistributionsmechanismus als möglichen Grund akzeptiert, um in Kosten-Nutzen-Analysen distributive Gewichte zu verwenden, erscheinen ihm diese Excess-Burden bei der Wahl zwischen verschiedenen Alternativen häufig nicht gewichtig genug, um die allokativ effiziente Lösung zu gefährden. R.A.Musgrave, Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance, JEL, 1969, 7, S.804. Die von Musgrave gebrachten Einwände sind stichhaltig, wenn es um die Wahl zwischen wenigen, gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Alternativen geht. Für die Frage aber, ob bei einer öffentlichen Investition (oder

auch Subvention) das allokativ effiziente Niveau quantitativ und/oder qualitativ etwas zu überschreiten oder zu unterschreiten ist, sollten distributive Konsequenzen einer solchen Investition a u s n a h m s l o s mitbeachtet werden.

36. Zu solchen Kosten vgl. G. Tullock, Subsidized Housing in a Competitive Market: Comment, AER, 1971, 61, S. 218/9. E. O. Olsen, Subsidized Housing in a Competitive Market: Reply, AER, 1971, 61, S. 223/4.
37. Die allokativ effizientesten Steuern - die Steuern mit den geringsten Excess-Burden - dürften in der Regel nicht identisch mit Äquivalenzsteuern sein.
38. Eine Rechtfertigung der Musgraveschen Budgetkonzeption mit der Trennung von Allokations- und Distributionsabteilung wird jetzt von der Analyse des politischen Willensbildungsprozesses her versucht. So auch die Perspektive bei D. C. Mueller, Allocation, Redistribution, and Collective Choice, PF, 1977, 27, S. 225/6.
39. G. Tullock, Private Wants, Public Means, New York/London 1970, S. 252. Tullock bezieht sich an dieser Stelle explizit nur auf monetäre Redistributen.
40. Zur Analyse solcher Kosten vgl. G. Tullock, The Costs of Transfers, Kyklos, 1971, 24, S. 629-43; ders., More on the Welfare Costs of Transfers, Kyklos, 1974, 27, S. 378-381; E. K. Browning, On the Welfare Cost of Transfers, Kyklos, 1974, 27, S. 374-377.
41. Fehlte die "fiskalische Äquivalenz", gäbe es aber eine Verpflichtung der politischen Instanzen, nur die allokativ Effizienz anzustreben, erschöpften sich diese Bargaining-Aufwendungen in "Bestechungsaufwendungen" und Aufwendungen zur Produktion von Fehlinformationen.
42. So auch als Begründung für die umfangreiche "Redistribution-in-Kind" bei nur mäßiger "Redistribution-in-Money" J. D. Rodgers, Explaining Income Redistribution, in: Redistribution through Public Choice, Hrsg. Hochman, Petersen, New York/London 1974, S. 171-173.
43. Vgl. E. K. Browning, On the Welfare Cost of Transfers, Kyklos, 1974, 27, S. 377.
44. Vgl. u. a. R. A. Musgrave, Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1974, Studienausgabe, S. 46-48. J. G. Head, Equity and Efficiency in Public Goods Supply, wiederabgedruckt in J. G. Head, Public Goods and Public Welfare, Durham 1974, S. 101. I. Metzke, Allokation und Distribution im Bereich der sozialen Sicherung, SdVfS, Bd. 75 V, 1977, S. 127-142.
45. Solange die Mitglieder der Mehrheit einen Teil der Subvention selbst zu finanzieren haben, wäre theoretisch Widerstand gegen einen "Nulltarif" (Vollsubventionierung) zu erwarten. Wenn dennoch auch in diesem Fall die Nulltariflösung ein realistisches Resultat direkter Wahlen ist, so u. a. wegen der konsens erleichternden einfachen und klaren Lösung. Zur Bedeutung von solchen "focal points" für Redistribitionsschemata vgl. J. P. Newhouse, A Suggestion on the Positive Theory of Redistribution, Public Choice, 1972, 12, S. 115-118.
46. Wenn in einem solchen Fall überhaupt Subventionen gezahlt werden, wären sie aus dem gleichen Grund stets kleiner als es allokativer Effizienz entspricht. Vgl. dazu auch E. K. Browning, A Comment on Distributional Externalities and In-Kind-Transfers, PFQ, 1976, 4, S. 247/8.

47. Beansprucht wird keine Vollständigkeit über die Arten dieser "politischen Kosten". So könnten sich z.B. die Eigeninteressen der Bürokratie besser durchsetzen lassen, wenn die instrumentale Verquickung beider Politikbereiche die Komplexität steigert. Auch dadurch entstehen zusätzliche Kosten im volkswirtschaftlichen Sinne.
48. Zu einigen Gründen einer politisch nur beschränkten Anzahl von Verteilungslösungen, selbst wenn man die Vielfalt politischer Entscheidungsinstitutionen ausnutzen könnte, vgl. K.Lancaster, Political Feasible Income Redistribution in a Democracy, American Economist, 1973, 17, S.79-84. J.P.Newhouse, A Suggestion on the Positive Theory of Redistribution, Public Choice, 1972, 12, S.115-118.
49. Vgl. J.M.Buchanan, G.Tullock, The Calculus of Consent, 4.Aufl., Ann Arbor 1971, S.197.
50. Zu empirischen Belegen und theoretischen Begründungen vgl. G.Tullock, The Charity of the Uncharitable, WEJ, 1971, 9, S.385. J.D.Rodgers, Explaining Income Redistribution, a.a.O., S.170/1.
51. Zu verschiedenen theoretischen Ansätzen, die distributiven und redistributiven Elemente gemeindlicher Allokationspolitik zu erklären, vgl. R.L.Lineberry, Equality and Urban Policy, Beverly Hills/London 1977, insbes. Kap.6. Zur Vielfalt von Determinanten der Redistributionsresultate siehe auch G.Tullock, Welfare for Whom?, Il Politico, 1968, 33, S.748-61; ders., The Charity of the Uncharitable, WEJ, 1971, 9, S.379-92.
52. So bezogen auf Fragen der Steuergerechtigkeit J.M.Buchanan, Taxation in Fiscal Exchange, JPuE, 1976, 6, S.28/29 "What does matter is whether or not the tax structure, along with the pattern of budgetary outlays, is generated through a decision-making process that reflects, even if imperfectly, individual values in a regime where all persons are given roughly equal weights."
53. Zu solchen "ethical preferences" in Abhebung von den üblichen Präferenzen vgl. P.K.Pattanaik, Voting and Collective Choice, Cambridge 1971, Kap2.
54. Zu dem Terminus "Spezifischer Egalitarismus" und die damit zumeist angesprochenen konkreten Güter siehe J.Tobin, On Limiting the Domain of Inequality, JLE, 1976, 13, S.264, 271-275.
55. Vgl. L.C.Thurow, Cash Versus In-Kind Transfers, AER, 1974, 64, PaP, S.192/3. "Societal Preferences" sind in etwa die ethischen Präferenzen der Individuen.
56. Zur Beziehung von Paretianischen Wohlfahrtsfunktionen zu solchen Funktionen, die als Argumente auch die Verteilung spezifischer Güter enthalten vgl. S.Ch.Kolm, Multidimensional Egalitarianism, QJE, 1977, 41, S.1-13. M.Feldstein, On the Theory of Tax Reform, JPuE, 1976, 6, S.79-85, insbes. auch Fußnote 13.
57. In einer lexikographischen Funktion können sonstige Argumente noch eine ganz nachrangige Bedeutung erlangen. Zu derartigen Formen von (dort aber individuellen) Wohlfahrtsfunktionen vgl. W.Krelle, Präferenz- und Entscheidungstheorie, Tübingen 1968, S.75-77.

Literaturverzeichnis

- N.Andel: Nutzen-Kosten-Analysen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3.Auflage, Tübingen 1976, S.475-518
- A.B.Atkinson, J.E.Stiglitz: The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation, Journal of Public Economics, Bd.6, 1976, S.55-75
- W.Bödecker: Allokations- und Distributionsprobleme bei Kollektivgütern, Meisenheim a.Glan 1972
- G.Brennan, C.Walsh: Pareto-Desirable Redistribution in Kind: An Impossibility Theorem, American Economic Review, Bd.67, 1977, S.987-990
- E.K.Browning: On the Welfare Cost of Transfers, Kyklos, Bd.27, 1974, S.374-377
- ders.: The Externality Argument for In-Kind Transfers: Some Critical Remarks, Kyklos, Bd.28, 1975, S.526-544
- ders.: A Comment on Distributional Externalities and In-Kind-Transfers, Public Finance Quarterly, Bd.4, 1976, S.245-255
- J.M.Buchanan, G.Tullock: The Calculus of Consent, Ann Arbor, 4. Auflage, 1971
- J.M.Buchanan: The Political Economy of Franchise in the Welfare State, in: R.T.Selden (Hrsg.), Capitalism and Freedom, Charlottesville 1975, S.52-77
- ders.: Taxation in Fiscal Exchange, Journal of Public Economics, Bd.6, 1976, S.17-29
- ders.: What Kind of Redistribution Do We Want? Economica, Bd.35, 1968, S.185-190
- E.Dick: Untersuchungen einiger Grundprobleme der Wohlfahrtsökonomik, Tübingen 1973
- M.Feldstein: On the Theory of Tax Reform, Journal of Public Economics, Bd.6, 1976, S.77-104
- L.Foldes: Income Redistribution in Money and Kind, Economica, Bd.34, 1967, S.30-41
- J.F.Giertz, G.Daly: Transfers and Pareto Optimality, Journal of Public Economics, Bd.5, 1976, S.180-182
- R.S.Goldfarb, G.Woglom: Government Investment Decisions and Institutional Constraints on Income Redistribution, Journal of Public Economics, Bd.3, 1974, S.171-180
- R.W.Hartman: The Rationale for Federal Support for Higher Education, in: Does College Matter, Hrsg.L.C.Solmon u. P.J.Taubman, New York, London 1973, S.271-292
- J.G.Head: Equity and Efficiency in Public Goods Supply, wiederabgedruckt in: J.G.Head, Public Goods and Public Welfare, Durham 1974, S.93-104

- J.R.Hicks: The Rehabilitation of Consumers' Surplus, Review of Economic Studies, Bd.6,1940/1, S.108-116
- W.Krelle: Präferenz- und Entscheidungstheorie, Tübingen 1968
- S.Ch.Kolm: Multidimensional Egalitarianisms, Quarterly Journal of Economics, Bd.41, 1977,S.1-13
- B.Külp: Die Rolle der Einkommensverteilung innerhalb der Wohlfahrtstheorie, in: Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Hrsg. B.Külp und W.Stützel, Berlin 1973,S.99-129
- K.Lancaster: Political Feasible Income Redistribution in a Democracy, American Economist, Bd.17, 1973,S.79-84
- C.Liedtke: Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972
- R.Linde: Eine Bemerkung zum Einfluß der Güterpreise auf die Verteilung des Realeinkommens, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik,Bd.192,1977/8,S.276-281
- R.L.Lineberry: Equality and Urban Policy, Beverly Hills, London 1977
- I.Metze: Allokation und Distribution im Bereich der sozialen Sicherung, Schriften des Vereins für Socialpolitik,NF, Bd.75 V, 1977, S.127-155
- J.C.Millerson: Distribution of Income, Social Welfare Functions, and the Criterion of Consumer Surplus, European Economic Review, Bd.2, 1970,S.45-77
- D.C.Mueller: Allocation, Redistribution and Collective Choice, Public Finance, Bd.27,1977,S.225-244
- K.N.Münch: Kollektive Güter und Gebühren, Göttingen 1976
- R.A.Musgrave: A Multiple Theory of Budget Determination, Finanzarchiv, Bd.17,1956/7,S.333-343
- ders.: Finanztheorie, 1.Auflage, Tübingen 1966
- ders.: Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance, Journal of Economic Literature, Bd.7,1969,S.797-806
- ders.: Provisions for Social Goods, in: Public Economics, Hrsg.J.Margolis u. H.Guitton, London 1969,S.124-144
- ders.: Allocation, Distribution, and the Theory of Public Finance, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Hrsg.H.Haller, Tübingen 1970,S.29-45
- ders.: Finanztheorie,2.ergänzte und verbesserte Auflage, Studienausgabe, Tübingen 1974
- R.A.Musgrave,P.B.Musgrave,L.Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd.1 Tübingen 1975, Bd.3 Tübingen 1977
- J.P.Newhouse: A Suggestion on the Positive Theory of Redistribution, Public Choice, Bd.12,1972,

- E.O.Olsen: Subsidized Housing in a Competitive Market: Reply, American Economic Review, Bd.61, 1971,S.220-224
- P.K.Pattanaik: Voting and Collective Choice, Cambridge 1971
- J.D.Rodgers: Explaining Income Redistribution, in: Redistribution through Public Choice, Hrsg. Hochman,Petersen, New York/London 1974,S.225-244
- ders.: Distributional Externalities and the Optimal Form of Income Transfers, Public Finance Quarterly, Bd.1,1973,S.266-299
- Ch.K.Rowley,A.T.Peacock: Welfare Economics. A Liberal Restatement, London 1975
- P.A.Samuelson: Evaluation of Real National Income, Oxford Economic Papers, NS 2,1950,S.1-29
- ders.: A Curious Case Where Reallocation Cannot AchieveOptimum Welfare, in: Public Finance and Stabilization Policy, Hrsg.W.L.Smith, J.M.Culbertson, Amsterdam u.a. 1974,S.145-150
- N.Singer,P.Feldman: Criteria for Public Investment in Higher Education, in: The Economics and Financing of Higher Education in the United States, Joint Economic Committee, Washington 1969, S.124-134
- M.L.Skolnik: A Comment on Professor Musgraves' Separation of Distribution from Allocation, Journal of Economic Literature, Bd.8,1970, S.440-442
- N.D.Sosnow: Optimal Policies for Income Redistribution, Journal of Public Economics, Bd.3,1974, S.159-169
- P.Streeten: Values, Facts and the Compensation Principle, in: Probleme normativer Ökonomik und der wirtschaftlichen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd.29,1963, S.164-179
- L.C.Thurow: Cash Versus In-Kind Transfers, American Economic Review, Bd.64,1974,PaP,S.190-195
- J.Tobin: On Limiting the Domain of Inequality, Journal of Law and Economics,Bd.13,1970, S.263-277
- G.Tullock: Welfare for Whom? Il Politico,Bd.33,1968, S.748-761
- ders.: Private Wants, Public Means, New York, London 1970
- ders.: The Costs of Transfers, Kyklos, Bd.24, 1971,S.629-643
- ders.: Subsidized Housing in a Competitive Market: Comment, American Economic Review, Bd.61, 1971,S.218-219

G.Tullock:

The Charity of the Uncharitable, Western
Economic Journal, Bd.9,1971,S.370-92

ders.:

More on the Welfare Costs of Transfers,
Kyklos, Bd.27,1974,S.378-381