ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dreißig, Wilhelmine (Ed.)

Book

Probleme des Finanzausgleichs I

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 96/I

Provided in Cooperation with:
Verein für Socialpolitik / German Economic Association

Suggested Citation: Dreißig, Wilhelmine (Ed.) (1978) : Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 96/I, ISBN 978-3-428-44166-2, Duncker & Humblot, Berlin,
https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/285512

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Probleme des Finanzausgleichs I

Von

Dieter Bös, Herbert Fischer-Menshausen
Guy Kirsch und Fritz Neumark

Herausgegeben von Wilhelmine Dreißig

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 96/I

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 96/I

Probleme des Finanzausgleichs I

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme des Finanzausgleichs I

Von

Dieter Bös, Herbert Fischer-Menshausen
Guy Kirsch und Fritz Neumark

Herausgegeben von Wilhelmine Dreißig

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04166 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der Ausschuß für Finanzwissenschaft hat auf seiner im Juni 1977 in Regensburg abgehaltenen Tagung begonnen, sich mit Problemen des Finanzausgleichs zu befassen; die während dieser Tagung diskutierten vier Beiträge, die hiermit vorgelegt werden, lassen bereits die Weite dieses Gebiets der Finanzwissenschaft erkennen, das den Ausschuß auch in den beiden folgenden Jahren noch beschäftigen wird.

Im ersten Beitrag geht *Guy Kirsch* auf das politische Problem einer Konsenssuche im Bundesstaat ein. Er stellt der zur Rechtfertigung eines föderalistischen Staatsaufbaus vorgebrachten, weit verbreiteten Ansicht, daß eine Vielzahl kleiner, in sich homogener politischer Körperschaften zu einer sozialen Harmonie führen kann, die These gegenüber, daß mit der Reduzierung der Probleme innerhalb der kleinen Körperschaften um so größere Probleme durch die Notwendigkeit einer interkollektiven Zusammenarbeit entstehen könnten, soziale Konflikte also nicht beseitigt, sondern (weitgehend) nur auf eine andere Ebene verschoben würden. Eine Ausnahme hiervon gebe es freilich dann, wenn in einem Staat tiefgreifende „cross-cutting-cleavages" vorhanden seien, d. h. die Konflikte nicht durch Unterschiede in den Präferenzen und Zielen (dem, was jemand *will*), sondern durch Unterschiede in als entscheidend betrachteten Merkmalen, wie Sprache, Rasse oder Religion (dem, was jemand *ist*), entstünden. Sei letzteres der Fall, so könne eine dezentrale politische Struktur zu einer Verminderung der dadurch entstandenen Spannungen führen.

In der folgenden Untersuchung geht *Dieter Bös* auf die Theorie sowohl des vertikalen als auch des horizontalen Finanzausgleichs ein. Bemerkenswert ist, daß er die „Anziehungskraft des zentralen Etats" vor allem mit Unterschieden in der regionalen Einkommensverteilung begründet, wohingegen bisher in der Theorie des Finanzausgleichs Kostenersparnisse oder die Internalisierung externer Effekte als entscheidend angesehen wurden. Im zweiten Teil, der den horizontalen Finanzausgleich betrifft, werden Wirkungen unterschiedlicher Arten von Finanzzuweisungen untersucht. Was deren allokative Aspekte angeht, so steht die Frage im Vordergrund, wie die empfangenden Körperschaften bei ihrer eigenen Einnahmebeschaffung auf die Zuweisungen reagieren. Hinsichtlich der distributiven Wirkungen wird mit Hilfe der *Lorenz-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kurve zu messen versucht, welche Arten von Zuweisungen zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Finanzkraft führen können und welche nicht.

Der dritte und vierte Beitrag sind verfassungsrechtlichen Fragen des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland gewidmet. *Herbert Fischer-Menshausen* geht zunächst auf die Rolle ein, die unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung für die Anpassung an sich ändernde Erkenntnisse und Notwendigkeiten im politischen Bereich haben. Im Anschluß daran nimmt er zu wichtigen Begriffen dieser Art Stellung, so zu den Grundsätzen für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf den Bund und die Länder, den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen von Bundeszuschüssen zu Investitionen von Ländern und Gemeinden, dem Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie dem des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Seine Analyse ergibt, daß die normative Wirkung der betreffenden Vorschriften angesichts der politischen Natur der zur Entscheidung anstehenden Probleme i. d. R. gering geblieben ist.

Besonders bedeutsam und zugleich umstritten unter den unbestimmten Rechtsbegriffen ist der der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Nachdem dieser Begriff schon im dritten Beitrag strenggenommen als nicht vereinbar mit der Idee des Föderalismus bezeichnet worden ist, nimmt *Fritz Neumark* zu einigen seiner ökonomischen Aspekte Stellung. Er kommt zu dem Ergebnis, daß nicht genau zu bestimmen ist, was Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Zusammenhang mit der politischen Aktivität im Bundesstaat bedeutet, da diese Verhältnisse auch durch andere als politische Faktoren beeinflußt werden. Aber selbst wenn dies nicht der Fall wäre, so sei eine totale Einheitlichkeit aus ökonomischen, insbesondere aus wachstumspolitischen Gründen nicht erwünscht. Die Vorschrift des Grundgesetzes könne daher allenfalls dahingehend ausgelegt werden, daß für jeden Bürger ein Mindeststandard für wesentliche Lebensverhältnisse gesichert werde.

Kronberg, im Dezember 1977

Wilhelmine Dreißig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Föderalismus — Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung

Von Professor Dr. *Guy Kirsch*, Fribourg 9

Zur Theorie des Finanzausgleichs

Von Prof. DDr. *Dieter Bös*, Wien 45

Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung

Von Ministerialdirektor a. D. Dr. *Herbert Fischer-Menshausen*, Hamburg 135

Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland

Von Professor Dr. Drs. h. c. *Fritz Neumark*, Frankfurt am Main 165

Contents

Federalism — The Choice between Intracollective Decisionmaking and Intercollective Conflict

By Professor Dr. *Guy Kirsch*, Fribourg 9

On the Theory of Intergovernmental Fiscal Relations

By Professor DDr. *Dieter Bös*, Wien 45

Undefined Legal Terms in the Federal Financial Constitution

By Ministerialdirektor a. D. Dr. *Herbert Fischer-Menshausen*, Hamburg 135

Remarks Relating to Some Economic Aspects of Constitutional Rules on the Uniformity of Living Conditions in the Federal Republic of Germany

By Professor Dr. Drs. h. c. *Fritz Neumark*, Frankfurt am Main 165

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Föderalismus — Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung

Von *Guy Kirsch*, Fribourg

1. Föderalismus: Ein Versuch zur Minimierung der intrakollektiven Konflikte

Die Frage nach der optimalen und der tatsächlichen föderativen Aufgliederung von Staaten ist weder neu, noch ist sie das Arbeitsgebiet allein der Finanzwissenschaft. Gesellschaftsphilosophie, Staatsrecht, politische Wissenschaft bemühen sich spätetens seit *Montesquieu*[1] über *Jay, Hamilton* und *Madison*[2], über *de Toqueville*[3] und *Proudhon*[4] zu *Laski*[5], *Elazar*[6], *von Beyme*[7], *Wheare*[8], *Deuerlein*[9] u. a. um eine Erfassung des vielgestaltigen und flüchtigen Phänomens des Föderalismus.

Große gesellschaftsutopische Entwürfe stehen neben technokratisch-begrenzten Handlungsanweisungen; es finden sich atheoretische Deskriptionen und praxisferne Preskriptionen, auf empirische Überprüfung angelegte Hypothesengeflechte und leere Begriffstempel, statische Augenblicksbilder und ereignisreiche Szenarien über Stand und Bestand bundesstaatlicher Gliederungen[10].

---

[1] Vgl. *C. L. Montesquieu:* De l'Esprit des Lois, Oeuvres complètes, II, Edition de la Pléiade, Paris 1951, S. 227 ff.

[2] Vgl. *A. Hamilton, J. Madison, J. Jay:* The Federalist, Cambridge, Mass., 1961; deutsch: *F. Ermacora* (Hrsg.): Der Föderalist, Wien 1958.

[3] Vgl. *A. de Toqueville:* Über die Demokratie in Amerika, 2 Bde., Stuttgart 1959.

[4] Vgl. *P. J. Proudhon:* Du Principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution, Paris 1863; in: *Ch. Brun* (Hrsg.): Collection des chefs d'oeuvres méconnus, Paris 1921.

[5] Vgl. *H. Laski:* The Obsolence of Federalism, in: New Republic 98, New York 1939, S. 367 ff.

[6] Vgl. *D. J. Elazar:* American Federalism: A View from the States, 2nd ed., New York 1972; *ders.:* Federalism, in: The New Encyclopaedia Britannica, Chicago u. a., 1974, S. 202 ff.

[7] *Vgl. K. v. Beyme:* Föderalismus, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. 2, Freiburg i. Br. 1968, S. 552 ff.

[8] Vgl. *K. C. Wheare:* Federal Government, 4th ed., London 1963; deutsch, *ders.:* Föderative Regierung, München 1959.

[9] Vgl. *E. Deuerlein:* Föderalismus, München 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kennzeichnend für die deutsche Tradition der finanzwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema war der vornehmlich historisch nachzeichnende und institutionell-regelnde Charakter[11]. Die Nachwirkungen der historischen Schule und die drängenden Anfragen der Praxis in einer Phase bundesrepublikanischer Staatswerdung haben den intellektuell-geistigen und gesellschaftlich-politischen Raum geschaffen, in dem theoretische Konstruktionen nur schwer gedeihen mochten. Neuere Arbeiten lassen allerdings — bei aller Unterschiedlichkeit der Denkansätze — eine deutliche Hinwendung zur theoretischen Aufschlüsselung des Problemkomplexes erkennen[12].

Im anglo-amerikanischen Raum ist unterdessen eine Theorie des „fiscal federalism" entstanden[13]: Unter Rückgriff auf den der Wohlfahrtsökonomik entlehnten Begriff der externen Effekte und aufbauend auf älteren, insbesondere europäischen Ansätzen wurde eine Theorie der Kollektivgüter entwickelt, die eine Theorie der Kollektiventscheidungen nach sich zog. Diese ihrerseits entwickelte zwei Ausprägungen: die analytische Theorie der Wahlverfahren und die synthetische, zwischen Norm und Empirie schwankende ökonomische Theorie der Politik. Beiden ging es anfangs um das rationale Entscheidungs*ergebnis*, beide sahen sich schnell gezwungen, das Hauptgewicht ihres Interesses den Ent-

---

[10] Für einen Überblick über die bestehende Föderalismusliteratur vgl. *G. Kirsch:* Einleitung, in: *ders.* (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York 1977, S. 1 ff.

[11] Vgl. *W. Bickel:* Der Finanzausgleich, in: *W. Gerloff, F. Neumark* (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 730 ff.; *W. Ehrlicher* u. a.: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover 1967; *H. Jecht, H. Timm* (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Berlin 1964; *D. Bös:* Eine ökonomische Theorie des vertikalen Finanzausgleichs, dargestellt am österreichischen Beispiel, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 30, Heft 1 - 2, 1970, S. 65 ff.; *ders.:* Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 30, Heft 3 - 4, 1970, S. 357 ff.; *J. Popitz:* Der Finanzausgleich, in: *W. Gerloff, F. Meisel* (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 1. Aufl., Tübingen 1927, S. 388 ff.; *W. Albers:* Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: *F. Neumark* (Hrsg.): Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 30/2, Berlin 1964, S. 835 ff.; *K. H. Hansmeyer:* Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: *H. Timm, H. Haller* (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 47, Berlin 1967, S. 197 ff.

[12] Vgl. *D. Bös:* Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance, in: Institut International des Finances Publiques (Hrsg.): Issues in Urban Public Finance, Saarbrücken 1973, S. 56 ff.; *H. Hanusch:* Tendencies in Fiscal Federalism, Institut für Volkswirtschaft der Universität Augsburg, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Beitrag Nr. 8, Augsburg 1976; *W. W. Pommerehne, G. Kirchgässner:* The Demand for Fiscal Decentralization: Some Preliminary Findings, in: Sociologia Ruralis, Vol. XVI/3, 1976, S. 208 ff.

[13] Vgl. *W. E. Oates:* Fiscal Federalism, New York u. a. 1972; *G. Kirsch* (Hrsg.): Föderalismus, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungs*verfahren,* ihrer Zweckmäßigkeit und Beherrschbarkeit zuzuwenden. Dabei mußte insbesondere die ökonomische Theorie der Politik erkennen, daß die Verfahren der Willensbildung im Zusammenhang mit Größe und Zusammensetzung der Entscheidungskollektive und deren Beziehungen untereinander gesehen werden müssen.

Kollektivgüter, Kollektiventscheidungen, Entscheidungskollektive sind die Etappenbezeichnungen einer Entwicklung, an deren vorläufigem Endpunkt der Föderalismus als Thema einer in der Methode und im normativen Engagement individualistischen Finanztheorie steht[14].

1.1. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und seine Einschränkungen

Zentrale Kategorie der Finanztheorie des Föderalismus sind die externen Effekte: Entscheidungskonsequenzen, die andere in der Befriedigung ihrer Bedürfnisse treffen als jene, die am Zustandekommen der Entscheidungen beteiligt sind.

Auf so verstandenen externen Effekten gründete schon die *Musgrave*sche Kollektivgüterdefinition[15]: Entscheidungsfolgen, die wegen des Nichtfunktionierens des marktlichen Internalisierungsmechanismus nicht nur denen, die sie initiiert und getragen haben, zugute kommen.

Allokations- und distributionspolitische Überlegungen erwiesen die Unerwünschtheit dieser Externalitäten: Verzerrungen beim Ressourceneinsatz und Verletzungen eines individualistisch begründeten Ideals der Verteilungsgerechtigkeit[16] legten es nahe, ihnen mit einer von zwei möglichen aktiven Strategien zu begegnen:

1. die Verhinderung von externen Effekten;
2. die Internalisierung von externen Effekten durch
   a) Betroffenmachen der Beteiligten unter Rückgriff auf den Markt oder marktanaloge Mechanismen sowie den Markt im Ergebnis nachbildende Vorkehrungen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips und entsprechender Entschädigungen an die Betroffenen;
   b) die Beteiligung der von Entscheidungsfolgen Betroffenen an den entsprechenden Entscheidungen, also durch die Bildung von Kollektiven[17].

---

[14] Vgl. *K. Mackscheidt:* Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973.

[15] Vgl. *R. A. Musgrave:* The Theory of Public Finance, New York u. a. 1959, S. 8.

[16] Dies unter der Voraussetzung, daß die Ausgangsdistribution bejaht wird.

[17] Vgl. *G. Kirsch, J. Theiler:* Externalitätenprobleme und Internalisierungsstrategien im Energiebereich der Schweiz, Eidg. Kommission für die Gesamtenergiekommission, Bern 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während die Verhinderung von externen Effekten aus leicht einsehbaren Gründen[18] eine quantitativ nur untergeordnete, wenn im Einzelfall auch nicht unwichtige Rolle spielt, hat sich die auf die Kollektivgüter zentrierte Finanztheorie mit den Grenzen und Bedingungen einer Externalitäteninternalisierung durch das Betroffenmachen der Beteiligten befaßt und so die Notwendigkeit einer Beteiligung der Betroffenen begründet: Die Kollektivgütertheorie ist — ihrem Ausgangspunkt nach — eine Theorie des Marktversagens; sie ist — ihrer Intention nach — eine Theorie, in der der Kreis der Nutznießer, der Kreis der Kostenträger und der Kreis der Urheber einer bestimmten Entscheidung koinzidieren.

Die Kongruenz dieser Kreise zu erreichen ist denn auch der Zweck des *Olson*schen Prinzips der fiskalischen Äquivalenz[19]. Es besagt, daß der Streubereich der Kosten und Nutzen eines öffentlichen Gutes den sozialen Raum absteckt, dessen Bewohner in einem Kollektiv die entsprechenden Entscheidungen treffen. Im Extrem wird es so viele Kollektive geben, wie in einer Gesellschaft Bedürfnisse durch Kollektivgüter befriedigt werden sollen; auch wird ein einzelner im Extremfall in so vielen Kollektiven Mitglied sein, wie er Bedürfnisse durch Kollektivgüter befriedigen will.

Olson selbst hatte schon auf einige Gesichtspunkte hingewiesen, die einer derart weitgehenden Aufgliederung der Kollektivgüterproduktion entgegenstehen; weitere wurden von anderen Autoren aufgezeigt[20]:

---

[18] Externe Effekte sind die Voraussetzung sozialer Beziehungen überhaupt. Ihre vollständige Verhinderung würde die totale Vereinzelung der Individuen, den Zerfall jeder Gesellschaft bedeuten.

[19] Vgl. *M. Olson, Jr.:* The Principle of ‚Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Vol. 59, 1969, S. 479ff.; in deutscher Übersetzung wiederabgedruckt in: *G. Kirsch* (Hrsg.): Föderalismus, a.a.O., S. 66 ff.

[20] Vgl. *R. A. Musgrave:* Fiscal Systems, New Haven, London 1969, S. 298 ff.; *G. Tullock:* Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. 6, Blacksburg, Virginia, 1969, S. 19 ff.; in deutscher Übersetzung wiederabgedruckt in: *G. Kirsch* (Hrsg.): Föderalismus, a.a.O., S. 27 ff.; *F. W. Scharpf, L. Mehwald, R. Schmitges, G. P. Schwarz:* Strukturelle Ineffizienz in der Politikverflechtung zwischen Land und Kommunen, in: Stadtbauwelt 44, 1974, S. 292 ff.; *J. M. Buchanan:* An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Vol. 32, 1965, S. 1 ff.; *J. M. Litvack, W. E. Oates:* Group Size and the Output of Public Goods, Theory and an Application to State-Local Finance in the United States, in: Public Finance, Vol. 15, No. 1, 1970, S. 42 ff.; *J. Rothenberg:* Local Decentralization and the Theory of Optimal Government, in: *J. Margolis* (Ed.): The Analysis of Public Output, New York 1970, S. 31 ff.; *S. J. Mushkin, R. F. Adams:* Emerging Patterns of Federalism, in: National Tax Journal, Vol. 19, Nr. 3, 1966, S. 225 ff.; *W. E. Oates:* The Theory of Public Finance in a Federal System, in: Canadian Journal of Economics, Vol. I, Febr. 1968, S. 37 ff.; *G. Stigler:* The Tenable Range of Functions of Local Government, in: *E. S. Phelps* (Hrsg.): Private Wants and Public Needs. Issues Surrounding the Size and Scope of Government Expenditure, 2nd ed., New York 1965, S. 167 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die nur begrenzte Zahl von Kollektiven, an denen ein Individuum aktiv gestaltend und kontrollierend teilnehmen kann,

— die Unteilbarkeit von Kollektivgütern,

— technisch bedingte Kostenverläufe der Kollektivgüterproduktion zusammen mit als Funktion der Mitgliederzahl variierenden individuellen Nutzen aus Kollektivgütern,

— in nicht aufbrechbarer Kuppelproduktion bereitzustellende Kollektivgüter mit unterschiedlichem sozialem bzw. räumlichem Streubereich,

— Konsumkomplementarität von zwei oder mehr Kollektivgütern mit unterschiedlichem Streubereich,

— die Schwierigkeit — „there are no logs for rolling" — einer nur auf die Bereitstellung eines Gutes abstellenden kollektiven Willensfindung

sind die wohl wichtigsten Faktoren, die einer durchgängigen Aufgliederung der Kollektivgüterbereitstellung nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Wege stehen.

Das Ergebnis: Entscheidungs-, Kosten- und/oder Nutzenkollektive sind nicht völlig kongruent; es existieren Effekte, die andere als die Teilnehmer an der kollektiven Entscheidungsfindung in ihrer Bedürfnisbefriedigung positiv oder negativ tangieren; wir wollen von kollektivexternen Kosten und Nutzen sprechen. Oder aber: Die Kollektive sind größer als sie — dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprechend — bezüglich des Wirkungsbereiches des einen oder anderen in ihnen bereitgestellten Kollektivgutes sein müßten, mit der Folge, daß andere als von diesen Kollektivgütern positiv oder negativ tangierte Individuen an der Entscheidung, ob und in welcher Art und Menge sie bereitgestellt werden sollen, beteiligt sind. *Olson* spricht — etwas mißdeutig — von ‚internality', „... which normally has the same effect as the externality"[21].

1.2. Intrakollektive Willensbildung

Wir haben also jetzt folgende Situation: Es gilt weiter das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz; nur wird — aus den oben genannten Gründen — dagegen verstoßen. Sollen die mit diesem Prinzip verfolgten allokations- und distributionspolitischen Zwecke erreicht werden, soll also das Problem der nunmehr anfallenden kollektivexternen Effekte gelöst werden, so ist dies nur möglich durch interkollektive Verhandlungen. Es tritt daher neben die intrakollektive Konsenssuche die inter-

[21] *M. Olson, Jr.:* The Principle of ‚Fiscal Equivalence', a.a.O., S. 482.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kollektive Auseinandersetzung. Ehe wir uns dieser und ihrer Beziehung zu jener zuwenden, sind einige Gedanken zur intrakollektiven Willensbildung notwendig.

In der Tat: Bislang wurde wohl in einem ersten Ansatz die Größe des Entscheidungskollektivs thematisiert, nicht aber die mit der Tatsache der *intrakollektiven* Willensbildung für die einzelnen Mitglieder verbundenen Kosten.

Dieses Problem läßt sich unter Rückgriff auf *Buchanan* und *Tullock* im Rahmen der Finanztheorie so formulieren[22]: Die Entsprechung zwischen kollektiven Entscheidungen und individuellen Präferenzen ist — der individualistischen Ausrichtung der Finanztheorie des Föderalismus entsprechend aus der Sicht eines einzelnen Kollektivmitgliedes — um so höher, je beherrschbarer das Kollektiv für dieses Individuum ist. Konkreter: Kollektiventscheidungen werden um so genauer den Präferenzen dieses einzelnen entsprechen, je eher es ihm gelingt, den Kollektiventscheid an seinen Bedürfnissen auszurichten, und je weniger er gezwungen ist, Entscheidungen mitzutragen, die auf die Bedürfnisbefriedigung von Kollektivmitgliedern mit anderer Präferenzstruktur ausgerichtet sind. Die in Abhängigkeit von der Verfahrensregel gegenläufig verlaufenden Konsensfindungskosten (D) (Abb. 1) und wahrscheinlichen externen Kosten (C) der *Buchanan-Tullock*schen ökonomischen Verfassungstheorie geben den Sachverhalt wieder; dabei zeigt die Höhe der sich aus der vertikalen Addition der beiden Kostenkurven ergebenden Interdependenzkostenkurve (I) die Kosten an, die sich bei einer bestimmten Verfahrensregel für ein Individuum aus der Tatsache des *kollektiven* Entscheidens ergeben. Die Krümmung der Interdependenzkostenkurve gibt die Intensität des Interesses wieder, das das Individuum dem Problem der Entscheidungsregel, also der Verfassung des Kollektivs entgegenbringt[23].

Die Kurven der Konsensfindungs-, der wahrscheinlichen externen, also auch der Interdependenzkosten sind in ihrem Verlauf abhängig von der Größe und Zusammensetzung des Kollektivs; dabei ist davon auszugehen,

---

[22] Vgl. *J. M. Buchanan, G. Tullock:* The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, 4th ed., Ann Arbor 1971; sowie *G. Kirsch, J. Theiler:* Zur Verallgemeinerung von Buchanan-Tullocks allgemeiner ökonomischer Verfassungstheorie, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 35, Heft 1, 1976, S. 35 ff.

[23] Es ist eigens darauf hinzuweisen, daß diese Auslegung der *Buchanan-Tullock*schen Theorie möglich, aber nicht die von den Autoren intendierte ist. Die beiden Autoren verfolgen nämlich eine liberal-individualistische Begründung von Kollektivverfassungen, schreiben also aus einem normativen Engagement heraus. Hier hingegen wird ihre Theorie zur Generierung und Strukturierung empirischer Hypothesen benutzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— daß mit steigender Größe und steigender Heterogenität Niveau und Krümmung der Interdependenzkostenkurve steigen: Die Entsprechung von individuellen Präferenzen und Kollektiventscheidungen wird loser, und die Sensibilität des Kollektivmitgliedes für Fragen des Procedere nimmt zu;

— daß mit steigender Mitgliederzahl und gleichem Homogenitätsgrad der Zusammensetzung die Interdependenzkostenkurve sich nach oben verschiebt, ohne ihren Krümmungsgrad zu verändern: Die Beherrschbarkeit eines kollektiven Entscheidungsverfahrens durch einen einzelnen nimmt ab, ohne daß der Verfassungsfrage stärkere Aufmerksamkeit gewidmet wird;

— daß bei gleicher Mitgliederzahl und heterogener werdender Zusammensetzung die Kurve der Interdependenzkosten höher und gekrümmter verläuft: Die zu erwartenden Kollektiventscheidungen spiegeln in abnehmendem Ausmaß die Präferenzen des Individuums, das Verfassungsfragen ein zunehmendes Gewicht beimißt, wider[24].

Dies bedeutet: Unter dem Aspekt der Beherrschbarkeit der Kollektive durch ihre Mitglieder ist es wünschenswert, kleine und homogene Kollektive zu haben. In ihnen ist die Entsprechung von Kollektiventscheidungen und individuellen Mitgliederpräferenzen am engsten, bedeuten doch die Konsensfindungskosten für den einzelnen nichts anderes als den Verzicht auf die Realisierung eines Teils der Präferenzen, den ein einzelner um des Zustandekommens einer Entscheidung willen auf sich zu nehmen hat, während die wahrscheinlichen externen Kosten die Distanz zwischen dem tatsächlichen Kollektiventscheid und dem, an den Präferenzen des einzelnen gemessen, wünschenswerten Entscheid wiedergeben.

Hier wird eines der wichtigsten Argumente der Apologeten des föderalistischen Staatsaufbaus in seiner ganzen Tragweite verständlich: Die Einrichtung einer Vielzahl und Vielfalt von Kollektiven soll die Voraussetzung dafür schaffen, daß die Kollektivguterstellung in kleinen und homogenen Kollektiven erfolgt, also der Abstand zwischen individuellen Mitgliederpräferenzen und Kollektiventscheidungen gering ist[25].

---

[24] Vgl. *G. Kirsch:* Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen, Düsseldorf 1974, S. 50; *G. Kirsch, J. Theiler:* Zur Verallgemeinerung von *Buchanan-Tullocks* allgemeiner ökonomischer Verfassungstheorie, a.a.O., S. 35 ff.

[25] Hier ist an die Diskussion zu erinnern, die *W. H. Riker* und *R. Schaps* einerseits, *J. R. Pennock* andererseits geführt haben. Während jene bundesstaatliche Verfassungen als ungleichgewichtig kritisiert haben (vgl. *W. H. Riker, R. Schaps:* Disharmony in Federal Government, in: Behavioral Science, Vol. 3, 1958, S. 276 ff.), bemühte *Pennock* Argumente, die den *Buchanan-Tullock*schen Überlegungen nicht unähnlich sind: Diese sprechen von wahrscheinlichen externen Kosten, er sprach von ‚frustration'; diese sprechen von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

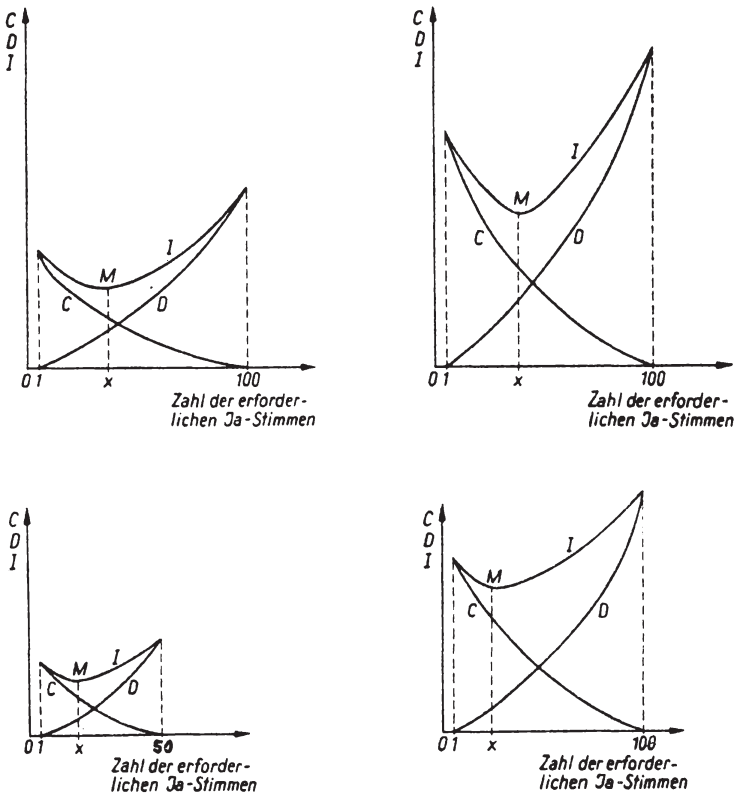

Abbildung 1

Die Vorstellung, durch eine bundesstaatliche Verfassung den gesellschaftlichen Interessenkonflikt wenigstens zum Teil neutralisieren und die mit Kollektiventscheidungen verbundenen individuellen Kosten reduzieren zu können, ist in hohem Grade verführerisch und hat nicht wenig dazu beigetragen, den Föderalismusgedanken wenigstens bei Gesellschaftstheoretikern populär zu machen. Ich möchte später die These vertreten, daß diese Vorstellung zu irenisch ist.

Konsensfindungskosten, er sprach von ‚harmony' (vgl. *J. R. Pennock:* Federal and Unitary Government — Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, Vol. 4, 1959, S. 147 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.3. Interkollektive Wanderungen

Einen weiteren Reiz erhielt der Föderalismus durch die mit großem Aufmerksamkeitserfolg vertretene These *Tiebouts,* durch interkollektive Wanderungen würde sich *spontan* ein Optimum in der föderalistisch aufgegliederten Kollektivgütererstellung einspielen[26]: Durch interkollektive Wanderungen — ähnlich dem wettbewerblichen Markt für private Güter — käme ein Ergebnis zustande, in dem individuelle Präferenzen und Güterangebot in den einzelnen Kollektiven sich entsprächen. Nicht in der intrakollektiven Auseinandersetzung muß der einzelne versuchen, das Kollektivgüterangebot an seinen Präferenzen auszurichten, sondern: Der einzelne kann durch interkollektive Wanderungen, die er in privatem Eigeninteresse unternimmt, zu einem Ergebnis beitragen, in dem ein Kollektiv jene Mitglieder umfaßt, deren Präferenzen seinem Kollektivgüterangebot entsprechen. Die dadurch ermöglichte Erhöhung der Homogenität der Kollektive soll ihrerseits zu einer Entschärfung jener intrakollektiven Auseinandersetzung führen, in die die einzelnen Mitglieder mit dem Versuch involviert sind, auch die nach der Wanderung noch verbleibende Differenz zwischen Kollektivgüterangebot und individuellen Bedürfnissen durch Annäherung von jenem an diese zu überwinden. In dem Maße, wie der anonyme Mechanismus des interkollektiven Wettbewerbs um beitragswillige und -fähige Kollektivgutnachfrager funktioniert, soll — so die These — eine ex post-Koordination[27] widerstreitender Interessen stattfinden: Einander widerstreitende individuelle Ansprüche und Vorstellungen werden in Übereinstimmung zueinander gebracht, ohne daß ihre Träger je anders als in symbiotischem Austausch einander gegenübergestanden hätten: Der interkollektive Wettbewerb ist ein vollgültiges und — sieht man von den bei der Gründung von Kollektiven anfallenden Kosten[28] und den mit Wanderungen verbundenen Mobilitätskosten aller Art ab — billiges Substitut für einen intrakollektiven Konflikt, dessen Kosten insbesondere in heterogenen Zusammenschlüssen hoch veranschlagt werden.

Tiebout selbst hatte auf einige Hindernisse, eben auf Mobilitätskosten hingewiesen, aber behauptet, diese würden das Konzept des interkollektiven Wettbewerbs um Mitglieder nicht grundsätzlich in Frage stellen, sondern schlimmstenfalls dazu führen, daß das Optimum um ein weniges verfehlt würde.

---

[26] Vgl. *Ch. M. Tiebout:* A Pure Theory of Local Expenditure, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 416 ff.

[27] Vgl. *F. Perroux:* L'Economie du XXe Siècle, Paris 1969, S. 332 ff.

[28] Vgl. *M. Olson, Jr.:* Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser schon relativierte Optimismus erwies sich leider als immer noch zu groß: Wie *F. Forte* nachweisen konnte[29], ist es der Kollektivgutcharakter der in den einzelnen Zusammenschlüssen angebotenen Leistungen, der bewirkt, daß an individuellen Interessen ausgerichtete Zu- und Abwanderungsentscheidungen *grundsätzlich* ungeeignet sind, ein, an den Mitgliederpräferenzen gemessen, optimales Kollektivgüterangebot herbeizuführen[30].

Damit aber muß die Vorstellung eines konfliktfreien Ausgleichs konfligierender Interessen der Einsicht in die Notwendigkeit intrakollektiver Auseinandersetzungen weichen; wo Abwanderung nicht möglich und/oder nicht wünschenswert ist, tritt der Widerspruch wieder in seine Rechte[31].

Zugestandenermaßen fällt der Abschied von der Vorstellung des funktionalen Wertes interkollektiver Wanderungen sehr schwer. Selbst *Forte* erweist am Ende seines sehr kritischen Aufsatzes der Bewegungsfreiheit seine Reverenz und meint, ein Optimum, das sich nicht *spontan* einstellt, könne man durch gezielte staatliche Maßnahmen anstreben und so die mit Binnenwanderungen verknüpften Mängel verhindern oder doch mindern. Mit anderen Worten: *Tiebout* betont völlig zu Recht die Bedeutung von interkollektiven Wanderungen; er hat „nur" unrecht, wenn er glaubt, daß *spontane, individuell*-motivierte Wanderungen das angestrebte Optimum gewährleisten könnten.

Das „nur" überspielt einen für unsere Überlegungen zentralen Punkt: Soll an die Stelle von aus individuellem Eigennutz getroffenen Wanderungsentscheidungen eine an gesamtgesellschaftlichen Zielen orientierte Politik treten, dann tauchen alle mit dem Entwurf und der Durchführung einer solchen Politik verbundenen Probleme auf; genauer: Die sozialen Interessenkonflikte müssen in dem für diese Politik zuständigen Kollektiv ausgetragen werden. D. h. die um ihrer Konfliktarmut angestrebten kleinen und homogenen Kollektive sind jetzt in ihrem Umfang

---

[29] Vgl. *F. Forte:* Le migrazioni interne come problema di economia del benessere, in: Studi Economici, Vol. 17, März-Juni 1962, S. 97 ff.; in deutscher Übersetzung wiederabgedruckt in *G. Kirsch* (Hrsg.): Föderalismus, a.a.O., S. 90 ff.; zu einem ähnlich ablehnenden Ergebnis kommen auch: *J. M. Buchanan, C. J. Goetz:* Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the *Tiebout* Model, in: Journal of Public Economics 1, H. 1, Spring 1972, S. 25 ff.; sowie *D. A. Vardy:* Population Mobility and Efficiency in the Provision of Public Goods, in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): Issues in Urban Public Finance, a.a.O., S. 82 ff.

[30] Vgl. *J. Rothenberg:* Local Decentralization and the Theory of Optimal Government, in: *J. Margolis* (Ed.): The Analysis of Public Output, New York 1970, S. 31 ff.

[31] Vgl. *A. O. Hirschman:* Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Schriften zur Kooperationsforschung, A. Studien, Bd. 8, Tübingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und in ihrer Zusammensetzung das Ergebnis eines Entscheids in einem umfassenderen, also großen und relativ heterogenen, also wahrscheinlich konfliktgeladenen Kollektiv. Das Wörtchen „nur" verschleiert die Tatsache, daß der soziale Konflikt nicht aufgehoben, sondern verschoben ist. Die relativ konfliktfreie Entscheidung über die Bereitstellung von Kollektivgütern in einzelnen Kollektiven wird ermöglicht durch die konfliktuelle Auseinandersetzung über ein ganz bestimmtes Kollektivgut: die Aufgliederung des Gemeinwesens in nach Größe und Zusammensetzung — an gesamtgesellschaftlichen Zielen gemessen — optimale Kollektive[32].

Doch nicht nur an diesem Punkt tritt — trotz föderalistischem Staatsaufbau — der soziale Konflikt als intrakollektive Auseinandersetzung in Erscheinung. Eine weitere Überlegung verweist uns diesmal im Raum der interkollektiven Beziehungen auf diesen Konflikt: Es treffen die über kollektivinterne Willensbildungsmechanismen ver- und ermittelten „volontés de tous", soweit sie sich gegenseitig im Wege stehen, als konfligierende Kollektivwillen aufeinander.

2. Intrakollektive Konsenssuche versus interkollektive Auseinandersetzung

Könnten kollektivexterne Effekte vermieden werden — oben wurde gezeigt, daß damit nicht zu rechnen ist —, so entfällt mangels Objekts die Konfrontation. Streuen aber die Effekte kollektiver Entscheidungen über die Kollektivgrenzen hinaus, so stellen sich auf der Kollektivebene alle jene mit externen Effekten verbundenen Probleme, die oben auf der Individualebene aufgezeigt worden sind.

Die Antworten auf diese Probleme lauten auch hier: Vermeidung und Internalisierung, wobei nun nicht mehr, wie im Falle von private Bedürfnisse tangierenden Externalitäten, die Hoffnung besteht, die Automatik des Marktes löse das Problem. Die Vermeidung von externen Effekten, das Betroffenmachen der beteiligten Kollektive und die Beteiligung der betroffenen Kollektive sind jetzt nur als Ergebnis einer Konfliktaustragung möglich, und dies sowohl was die Ermittlung der kollektivexternen Effekte als auch was die Wahl einer bestimmten Internalisierungs- bzw. Verhinderungsstrategie angeht. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Lösung des Externalitätenproblems nicht den Kollektiven — etwa den Ländern — einer gleichen Ebene überlassen bleibt, sondern eine übergeordnete Instanz — etwa der Bund — eigens mit dieser Aufgabe betraut wird[33].

---

[32] Vgl. *L. Wingo:* Introduction: Some Public Economics of Social Exclusion, in: *D. R. Marshall* et al.: Minority Perspectives, Baltimore 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser kurze Überblick über Fragestellung und Lösungsansatz der finanzwissenschaftlichen Föderalismustheorie erlaubt, jene Punkte zu identifizieren, an denen die ex-ante-Koordination divergierender Interessen und Standpunkte, also kollektive Entscheidungen nötig sind: die intrakollektive Konsenssuche und der interkollektive Interessenausgleich. In beiden Fällen geht es um die Bewältigung des Externalitätenproblems[34]; in beiden Fällen ist — falls es dazu kommt — die Zusammenarbeit ein Ergebnis des Konflikts, nicht aber sein Ersatz.

2.1. Föderalismus: Die Substituierung von intrakollektiven Konflikten durch interkollektive Auseinandersetzungen

Diese Feststellung wäre nicht sonderlich aufregend, wenn zwischen intra- und interkollektiven Konflikten, zwischen interkollektiver Konsensfindung und intrakollektiver Willensbildung nicht Zusammenhänge bestünden, über die erste Hypothesen aufzustellen nicht nur intellektuell reizvoll, sondern auch praktisch sinnvoll ist. In der Tat: Die Finanztheorie, insbesondere die Theorie der Kollektiventscheidungen, hat intrakollektive Entscheidungen untersucht; auch interkollektive Beziehungen sind seit langem Gegenstand finanzwissenschaftlicher Analyse. Vernachlässigt wurde bislang allerdings, intrakollektive Konsenssuche und interkollektive Auseinandersetzung in ihrer Verflochtenheit zu untersuchen[35]. Hier liegt der Hauptakzent dieser Studie: Zur Diskussion

---

[33] Die Vorstellung, das übergeordnete Kollektiv handle bei seinen Konsensbemühungen als neutrale Schiedsinstanz im Interesse der Teilkollektive, übersieht die Tatsache, daß nicht nur den Teilkollektiven, sondern auch dem übergeordneten Kollektiv eigene Aufgaben zur Lösung übertragen sind und dessen Handeln somit vom eigenen Problemdruck und Interessenstandpunkt geprägt ist.

[34] Mit dem Konzept der externen Effekte nicht erfaßt werden Interessengegensätze, die sich aus konfligierenden Zielvorstellungen und Entscheidungen ergeben können, die einerseits auf übergeordneten, die Teilkollektive umfassenden Ebenen und andererseits im Rahmen dieser Teilkollektive getroffen werden; allgemein: Konflikte um Zielprioritäten, die die Allokation der knappen Ressourcen auf alternative Verwendungsmöglichkeiten in alternativen (Teil-)Kollektiven bestimmen (vgl. hierzu *R. Schnur:* Politische Entscheidung und räumliche Interessen, in: Die Verwaltung 3, 1970, S. 257 ff.). Der Grund dafür liegt darin, daß in föderativen Systemen die Mitglieder der Teilkollektive an Entscheidungen auf der Ebene übergeordneter Kollektive verfassungsgemäß beteiligt sind, Konsequenzen dieser Entscheidungen also — definitionsgemäß — keine *externen* Effekte darstellen. Diese Art des Konfliktes der verschiedenen räumlichen Interessen mit dem hier vorgestellten Ansatz zu erfassen, wäre nur um den Preis einer — zumindest begrifflichen — Aufweichung des Externalitätenkonzeptes zu bewerkstelligen; es soll deshalb (hier) darauf verzichtet werden.

[35] Dies bedeutet nicht, daß die Forschung nicht schon auf das Problem gestoßen ist. So unterscheiden sich etwa die Aufsätze von *B. Weisbrod* (External Benefits of Public Education. An Economic Analysis, Princeton 1964; vgl. dazu auch *A. Williams:* The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government, in: The Journal of Political Economy, Vol. 74, 1966,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird die These gestellt, daß die in Bundesstaaten mögliche Erhöhung des Homogenitätsgrades der einzelnen Teilkollektive das Konfliktpotential nicht aus der Welt schafft, sondern in den Raum der interkollektiven Beziehungen verlagert.

Wir sahen oben, daß die Interdependenzkostenkurve bei hoher Homogenität der Mitglieder eines Kollektivs einen niedrigeren Verlauf aufweist als bei großer Heterogenität; auch weist sie eine geringere Krümmung auf. Ein gegebenes Entscheidungsverfahren ist in einem homogenen Kollektiv für dessen Mitglieder relativ beherrschbar und als solches, auch wenn es den Optimumvorstellungen jedes einzelnen nicht ganz entspricht, relativ unproblematisch; jedes Mitglied eines homogenen Kollektivs erlebt sowohl den Konflikt über zur Entscheidung anstehende Sachprobleme als auch die Auseinandersetzung über die gültigen Entscheidungsregeln als relativ unbedeutend. Mit anderen Worten: dem Externalitätenproblem kann — soweit es innerhalb der einzelnen Kollektive durch Beteiligung der Betroffenen gelöst werden soll — relativ leicht begegnet werden.

Streuen aber die Externalitäten über die Kollektivgrenzen hinaus, soll ihnen also im interkollektiven Raum begegnet werden, so ist dies nur möglich in interkollektiven Beziehungen. Dabei ist zu fragen, welchen Einfluß die interne Zusammensetzung der einzelnen Kollektive für ihre gegenseitigen Beziehungen hat.

Bei der Beantwortung dieser Frage ist folgender einfacher Tatbestand von Bedeutung: Gehen wir von einer gegebenen Zusammensetzung der Gesellschaft aus[36], so werden im Innern jeweils homogener werdende Kollektive untereinander immer heterogener; je ähnlicher die in den einzelnen Kollektiven zusammengeschlossenen Individuen sind, desto unähnlicher sind die Kollektive untereinander: So werden zwei zu gleichen Teilen mit kleinen blauen und gelben Kugeln gefüllte Gläser den

---

S. 18 ff.) und *J. Ramser* (Dezentrale Planung der Infrastrukturausgaben, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 27, 1968, S. 484 ff.) über die Unter- bzw. die Überversorgung mit öffentlichen Gütern im föderalistisch organisierten Staatswesen auch durch die z. T. impliziten Annahmen über das Fehlen oder die Existenz, in letzterem Fall über die Art der interkollektiven Vereinbarungen bei Vorliegen kollektivexterner „spillover" und „spillin effects" mit negativem und/oder positivem Vorzeichen.

[36] Dieser einschränkende Zusatz ist wichtig, aber insofern etwas wirklichkeitsfremd, als die Bandbreite der Zielvorstellungen der Gesellschaftsmitglieder, die Verteilung dieser Mitglieder auf dem Spektrum der politischen Meinungen nicht unabhängig sind von der bundesstaatlichen Aufgliederung des Gemeinwesens. Wir vereinfachen also das Problem, wenn wir davon ausgehen, daß das politische Meinungsfeld gegeben und unter seiner Berücksichtigung die optimale Staatsgliederung zu erarbeiten ist, nicht aber, daß auch diese für jenes von Belang ist (vgl. *J. Theiler:* Föderalismus — Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik. Zur ökonomisch optimalen Struktur kollektiver Entscheidungsverfahren, Bern, Frankfurt, Las Vegas 1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eindruck eines gleichen, grünen Inhalts erwecken; je mehr blaue Kugeln man dem einen Glas entnimmt, um sie in das zweite zu tun, je mehr gelbe man diesem entnimmt, um sie in jenes zu legen, desto weiter entfernen sich die Gläser im Aussehen voneinander: von grün changiert dieses zu blau und jenes zu gelb.

Wenn es aber stimmt, daß kollektivexterne Effekte nur im Konflikt Gegenstand einer Verhinderungs- oder Internalisierungspolitik werden können, dann ist zu klären, ob und wie interkollektive Auseinandersetzungen durch die Erhöhung der Heterogenität der Kollektive untereinander beeinflußt werden.

Im Falle kollektivexterner Effekte ist ein Individuum nicht nur von Entscheidungskonsequenzen betroffen, die es allein oder mit anderen zusammen verursacht hat; vielmehr trägt es jetzt auch wenigstens einen Teil der Entscheidungsfolgen, die in anderen Kollektiven von Individuen verursacht worden sind, die sich von ihm mehr oder weniger unterscheiden. Umgekehrt vermag dieses Gesellschaftsmitglied den Teilnehmern an anderen Zusammenschlüssen vielleicht einen Teil der aus seinen Entscheidungen resultierenden Konsequenzen aufzudrängen. Es ist Verursacher von kollektivexternen Effekten und/oder von solchen Betroffener. Analog zu den auf der Individualebene anfallenden Externalitäten gibt es auch hier — neben der Handlungsabstinenz — die Möglichkeit der Verhinderung und diejenige der Internalisierung in ihren zwei Erscheinungsformen.

Die These, die hier vertreten wird, lautet also: Je größer die intrakollektive Homogenität der beteiligten/betroffenen Kollektive, d. h. je größer die Unterschiede, die zwischen ihnen existieren, desto schwieriger ist die Durchführung einer auf Verhinderung bzw. Internalisierung kollektivexterner Effekte zielenden Politik im Entwurf und in der Durchführung.

Der Konflikt, der aus den Kollektiven mit steigender Homogenität der Zusammensetzung verschwindet, löst sich nicht gleichsam in nichts auf, sondern wird lediglich verlagert in die interkollektiven Beziehungen[37].

Oder aber: Der Konflikt wird — im Falle der Handlungsabstinenz wegen zu starker Hinderungsgründe und zu hoher Kosten — nicht ausgetragen, mit der wahrscheinlichen Folge, daß dort, wo anfangs ein sachlich begrenzter interkollektiver Interessenkonflikt vorlag, Feind-

[37] Einschränkend ist anzumerken: Intrakollektive Konflikte verlieren mit sinkender Größe und steigender innerer Homogenität nicht nur an Virulenz, sie können auch ihren Charakter wechseln, etwa indem Prestige-Gesichtspunkte in den Vordergrund rücken. Dieser Aspekt ist in unserer auf eine erste Exploration des Problemfeldes angelegten Studie nicht weiter berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seligkeit und Angst, Angriffsabsicht und Defensivgeste Mißverständnisse nähren, die schließlich dazu führen, daß nicht mehr sachlich aufschlüsselbare Interessengegensätze, sondern affektgeladene Erbfeinde einander gegenüberstehen.

Wir werden später dieses Thema wieder aufgreifen und wenden uns vorerst den beiden Handlungsalternativen Internalisierung und Verhinderung kollektivexterner Kosten und Nutzen zu.

2.1.1 Die intra- und interkollektive Auseinandersetzung über die Verhinderung von kollektivexternen Effekten

Soll die Entstehung von kollektivexternen Effekten verhindert werden, so stellt sich die Frage, durch wen und wie der entsprechende Entscheid zustande kommen soll. Grundsätzlich sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Entweder ist ein dem betroffenen Kollektiv übergeordneter Zusammenschluß für diesen Entscheid verantwortlich; dabei mag sich dieser Zusammenschluß als Kollektiv der Kollektive aus den ihm nachgeordneten Gruppierungen konstituieren oder aber sich unmittelbar auf die Gesamtheit der Mitglieder der untergeordneten Kollektive stützen. In vielen Staaten ist eine Kombination beider Möglichkeiten anzutreffen. Es kann aber auch den externe Effekte verursachenden und von ihnen betroffenen Kollektiven überlassen bleiben, den Entscheid über die Unterlassung der entsprechenden Praktiken untereinander auszuhandeln.

Welche der genannten Möglichkeiten man auch immer in Betracht zieht, sie sind mit Konflikt verbunden. Im ersten Fall steht das kollektivexterne Effekte verursachende Kollektiv dem übergeordneten Zusammenschluß in gegnerischer Haltung gegenüber[38]; im zweiten Fall ist es mit dem oder den betroffenen Kollektiv(en) im Interessengegensatz konfrontiert. Soll die Entscheidung, daß und welche kollektivexterne Effekte verursachenden Praktiken ein Kollektiv zu unterlassen hat, von einem als Kollektiv der Kollektive konstituierten übergeordneten Zusammenschluß getroffen werden, so stellen sich bezüglich der verfassungsmäßigen Regeln der dort praktizierten Willensfindung jene Probleme, die *Buchanan* und *Tullock* analysiert haben und die oben skizziert worden sind: Mit zunehmender interner Homogenität, also steigender Heterogenität der Kollektive untereinander, verlagert sich — als Folge der Verschiebung der Konsensfindungs- und der wahrscheinlichen externen Kosten — die Kurve der Interdependenzkosten nach oben; gleichzeitig steigt ihre Krümmung; beides ist Ausdruck für die

[38] Vgl. *R. Schnur:* Politische Entscheidung und räumliche Interessen, a.a.O.; *A. F. Leemans:* The spatial hierarchy of decision making, in: Development and Change, Vol. 1/3, 1969/70, S. 14 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steigenden, mit der Bundestreue verbundenen Kosten bei den einzelnen Kollektiven und für das steigende Interesse dieser an Fragen des Procedere. Die Verfassungswilligkeit der Kollektive im übergeordneten Kollektiv läßt sich immer weniger auf der Basis der reflektierten Eigeninteressen der Kollektive rechtfertigen; die Bundestreue ist zunehmend auf ein Machtgefälle zwischen dem übergeordneten und den untergeordneten Zusammenschlüssen und/oder den wirksamen Appell an eine rational nicht begründbare Loyalität angewiesen; es steigt die Gefahr verfassungsmäßig nicht abgedeckter Lösungen des Externalitätenproblems, sei es, daß verfassungsgemäß zustande gekommene Externalitätenverbote von verursachenden Kollektiven ignoriert werden, sei es, daß das oder die betroffene(n) Kollektiv(e) verfassungsgemäß nicht durchsetzbare Verbotsentscheidungen ersetzen durch verfassungsinkonforme Druckmittel. Kommen die Entscheidungen des übergeordneten Kollektivs durch das unmittelbare Zusammenwirken jener Individuen zustande, die auch Mitglied der untergeordneten Kollektive sind, dann wirkt sich im Entscheidungsprozeß auf der übergeordneten Ebene die Heterogenität der Gesellschaftsmitglieder aus, die durch die Zusammenfassung ähnlicher Individuen in den einzelnen untergeordneten Kollektiven dort vermieden werden konnte.

Wir können festhalten: Haben wir es mit untereinander sehr heterogenen, im Innern jeweils sehr homogenen Kollektiven zu tun, so ist der Weg, den die einzelnen Kollektive aufeinander zugehen müssen, um sich in einem Konsens zu finden, weit, bzw. ein für alle Kollektive verbindlicher Entscheid im Rahmen eines übergeordneten Zusammenschlusses ist für einige oder alle untergeordneten Kollektive weit von jenem Willensausdruck entfernt, der sich als Resultat *ihres* jeweiligen kollektivinternen Willensbildungsprozesses ergeben hat.

Der gleiche Grund, nämlich die innere Homogenität, der den intrakollektiven Konsens erleichtert, macht es schwierig, jenen Weg zu gehen bzw. diese Distanz hinzunehmen. Die mit steigender innerer Homogenität allgemeiner werdende Identifizierung der Kollektivmitglieder mit den kollektiv verbindlichen Zielsetzungen bedingt eine steigende kollektivinterne Opposition gegen — den interkollektiven Konsens ermöglichende — Kompromisse und eine wenigstens zahlenmäßig sinkende Stärke der Befürworter solcher Kompromisse. Es läßt sich die zur Diskussion gestellte These an dieser Stelle wie folgt formulieren: Soll — etwa in interkollektiven Verhandlungen — ein Konsens über die Unterlassung Externalitäten verursachender Praktiken erreicht werden, so ist dies um so eher und leichter möglich, je geringer im Innern der Kollektive der Widerstand gegen Zugeständnisse, je zahlreicher die Befürworter von Zugeständnissen im Interesse eines interkollektiven Kompromisses sind. Der kollektivinterne Widerstand aber steigt, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kollektivinterne Befürwortung sinkt mit steigender kollektivinterner Homogenität.

Wo schließlich ein mit der interkollektiven Konsenssuche verbundener Konflikt ausgetragen wird, ist a priori nicht auszumachen: Ob durch weitgehende interkollektive Zugeständnisse intrakollektive Auseinandersetzungen heraufbeschworen bzw. verschärft werden oder aber ob aus intrakollektiven Rücksichten das Scheitern interkollektiver Verhandlungen in Kauf genommen wird, ist eine offene Frage und hängt von Einflüssen ab, denen hier nicht weiter nachgegangen werden kann.

2.1.2 Die intra- und interkollektive Auseinandersetzung über die Internalisierung von kollektivexternen Effekten

Oben hieß es, neben der Verhinderung kollektivexterner Effekte komme deren Internalisierung in Frage: Unserem Thema folgend ist es zweckmäßig, sich hier auf deren erste Variante, das Betroffenmachen der Beteiligten zu konzentrieren, ohne allerdings die praktische Bedeutung der zweiten Variante, die Beteiligung der Betroffenen, schmälern zu wollen: Die an politischem Gewicht gewinnende Möglichkeit, Entscheidungen über kommunale Aufgaben mit externen Effekten an Gemeindeverbände zu übertragen, ist dafür ein Beispiel.

Das Betroffenmachen der Beteiligten stellt schon ganz allgemein — Stichwort: Verursacherprinzip — schwierige Probleme. Sie sind anderweitig ausführlich behandelt worden[39]. Hier wollen wir uns darauf beschränken, jenen Fragen nachzugehen, die sich aus der Tatsache ergeben, daß es sich um externe Effekte handelt, die Kollektivgrenzen überschreiten und — in häufigen Fällen — Bedürfnisse tangieren, für deren Befriedigung das Ausschlußprinzip nicht gilt.

Die Internalisierung externer Effekte setzt die Lösung von zwei begrifflich unterschiedlichen, praktisch verflochtenen Problemen voraus: die Informationsbeschaffung über Art, Höhe und Wert der externen Effekte, über deren Verursacher und die von ihnen Betroffenen einerseits, und die Entscheidung über die Internalisierung der Externalitäten, also die Belastung (Honorierung) der Verursacher und die Entschädigung (Belastung) der Betroffenen andererseits. Was im Falle privater und monetisierbarer Güter der Markt automatisch bewerkstelligt, nämlich die Lösung dieser beiden Problemkomplexe, muß im Falle kollektivexterner Kosten und Nutzen eigens erarbeitet werden[40]. Wie dies ge-

[39] Vgl. *M. Bullinger* et al. (Hrsg.): Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Berlin 1974.

[40] Vgl. *G. Kirsch, J. Theiler:* Externalitätenprobleme und Internalisierungsstrategien im Energiebereich der Schweiz, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schieht und welches hierbei der Einfluß steigender Heterogenität der Kollektive untereinander ist, soll uns nunmehr beschäftigen.

Dazu wollen wir eine Situation unterstellen, in der zwei Kollektive nebeneinander existieren, wovon das eine, K_1, Effekte in einer bestimmten Art verursacht, die über die Grenzen nach K_2 hinausstreuen. Es soll weiter gelten, daß die Effekte mengenmäßig mit wachsender Entfernung vom Ort ihrer Entstehung im Zentrum von K_1 abnehmen.

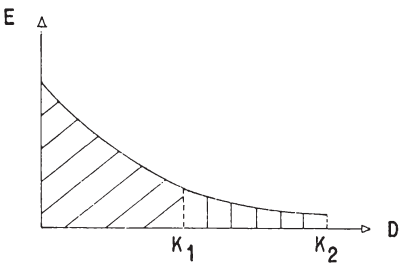

Abbildung 2

Die schräg schraffierte Fläche gibt die Menge der Effekte der besagten Art wieder, die im Innern von K_1 verbleiben, die vertikal schraffierte Fläche bildet die Effekte ab, die als kollektivexterne in K_2 anfallen.

Es möchte nun scheinen, daß die Ermittlung der externen Effekte ein rein technisches Problem ist: Wie weit reichen die Emissionen einer bestimmten Art, die als Folge einer Entscheidung von K_1 auftreten, und wie variieren sie in Abhängigkeit von der Distanz zu ihrem Ursprungsort[41]?

Diese Frage ist sicher wichtig, erschöpft aber nicht das ganze Problem. Dies aus folgendem Grunde: Ob Effekte als Kosten und/oder Nutzen Bedeutung haben, welche Bedeutung sie haben, hängt davon ab, ob und in welchem Maße sie die Befriedigung der Bedürfnisse von irgend jemandem positiv und/oder negativ tangieren. D. h.: Neben die rein mengenmäßige Erfassung bestimmter Effekte hat deren Bewertung aus der Sicht des oder der Betroffenen zu treten. Es wäre also durchaus denkbar, daß die Einwohner von K_1 ein sehr geringes positives Interesse an den in Abb. 2 gezeigten Effekten haben, während die Mitglieder von K_2 ein ausgesprochen negatives Interesse an den gleichen Effekten

[41] Vgl. *Ch. M. Tiebout:* An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: National Bureau of Economic Research, Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, S. 79 ff.; wiederabgedruckt in *G. Kirsch* (Hrsg.): Föderalismus, a.a.O., S. 36 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben. Auch ist die Bewertung der über die Grenzen nach K_2 gelangenden Emissionen abhängig von der Verteilung der Einwohner von K_2 auf ihrem Territorium: Wo niemand ist, kann niemand in seinen Bedürfnissen tangiert werden. Bei gleicher mengenmäßiger Effektenstreuung wie in Abb. 2 könnte sich eine Situation ergeben, wie sie Abb. 3 zeigt.

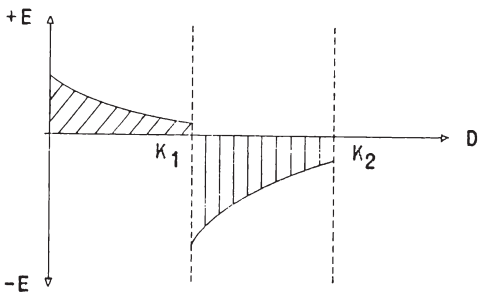

Abbildung 3

Als externe Kosten hat die vertikal schraffierte Fläche in Abb. 3, nicht aber diejenige in Abb. 2 zu gelten.

Damit aber stellt sich die Frage der Ermittlung dieser Fläche. Ihre Beantwortung ist deshalb schwierig, weil sie nur möglich ist unter Rückgriff auf die Präferenzen der Mitglieder von K_2, deren wahrheitsgemäße Offenbarung aber in hohem Maße problematisch ist. Handelt es sich nämlich um einen Effekt, der dem Ausschlußprinzip nicht unterworfene Bedürfnisse tangiert, so ist die einzig mögliche Information in K_2 nur über den dortigen kollektiven Entscheidungsprozeß zu erreichen. Dies bedeutet: Für die kollektivexternen Kosten sind nicht nur bedeutsam die Streuung der auslösenden Emissionen, sondern auch die Intensität der tangierten individuellen Präferenzen in K_2, die Zahl und Verteilung ihrer Träger, deren Einfluß- und Machtposition im dortigen kollektiven Entscheidungsprozeß, die Regeln und Selektionsfilter dieses Willensbildungsverfahrens[42]. Die aus Abb. 2 entwickelte Abb. 3 kann sich zu Abb. 4 weiterverändern, wenn in K_2 alle Mitglieder an der dortigen Willensbildung teilnehmen können, das Verfahren der Entscheidungsfindung aber nicht nach der räumlichen Streuung der externen Effekte differenziert und die Träger des tangierten Bedürfnisses diesem nur zu einer geringen Priorität in der Zielhierarchie von K_2 verhelfen können.

[42] Vgl. *G. Kirsch:* Die politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele — Ein Beitrag der ökonomischen Theorie der Politik, in: *B. Külp, H.-D. Haas* (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 92/1, Berlin 1977, S. 879 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassend: Es ist zu unterscheiden zwischen der mengenmäßigen Streuung der externen Effekte, der Bewertung der Externalitäten durch die von ihnen betroffenen Individuen und der Bedeutung, die den so bewerteten individuell erlittenen Beeinträchtigungen im politischen Raum beigemessen wird. Für die Internalisierung kollektivexterner Effekte ist unmittelbar bedeutsam nur letzteres, wenn auch die in der Abb. 2 und 3 abgebildeten Sachverhalte insofern von Belang sind, als sie letzteres beeinflussen.

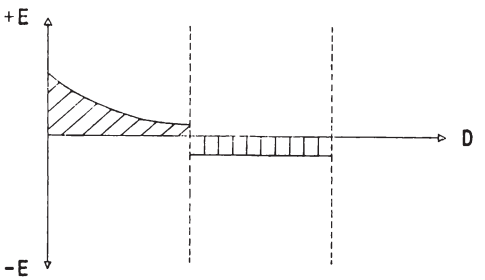

Abbildung 4

Da das vertikal schraffierte Feld in Abb. 4 den über die kollektivinternen Entscheidungsverfahren an die Kollektivführung vermittelten Auftrag der Kollektivmitglieder darstellt, entspricht es zugleich — unter der Voraussetzung, daß die Ergebnisse kollektiven Entscheidens für die Exekutive auch tatsächlich verbindlich sind — dem Wert der kollektivexternen Kosten, die es aus der Sicht der Mitglieder von K_2 zu internalisieren gilt. Dabei ist es völlig gleichgültig und im Einzelfall nicht oder kaum zu ermitteln, ob in dieser Festsetzung nur die in der Abb. 2 und 3 angesprochenen Daten eingegangen sind oder aber, ob auf seiten der Mitglieder von K_2 eine besondere Empfindlichkeit gegenüber dem Nachbarkollektiv K_1 vorherrscht; im Extrem mögen überhaupt keine mengenmäßigen ‚spillovers' vorgelegen haben und lediglich Ressentiments und Affekte jene Illusionen geschaffen haben, auf denen dann — sehr real — im Innern von K_2 das Ziel und damit der politische Auftrag an das Kollektivmanagement entsteht, Entschädigungen in einer bestimmten Höhe von K_1 zu verlangen.

Damit aber sind phantasievolle Vorstellungen über die Art und Höhe der durch kollektivexterne Effekte in K_2 bewirkten Beeinträchtigungen recht wahrscheinlich geworden; und zwar sind sie wohl um so phantasievoller und wahrscheinlicher, je weniger diejenigen, die sie hegen, von der Realität zur Revision dieser ihrer Vorstellungen gezwungen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Betrachten wir unter diesem Aspekt zwei in sich sehr homogene, untereinander aber derart heterogene Kollektive K_1 und K_2, daß in keinem der beiden Zusammenschlüsse die Befriedigung eines Bedürfnisses angestrebt wird, das auch im anderen Kollektiv angestrebt wird. Unter dieser Voraussetzung werden in K_2 die kollektivexternen Kosten als Folge tatsächlicher oder eingebildeter ‚spillovers' wohl höher sein als in einer Situation, in der in K_2 Ziele angestrebt werden, die auch in K_1 verwirklicht werden sollen. Aus folgendem Grund: Werden von einem Teil der Kollektivmitglieder in K_2 wenigstens teilweise Ziele angestrebt, die auch in K_1 angestrebt werden, so werden im Innern von K_2 mit großer Wahrscheinlichkeit die gleichen Emissionen zu erwarten sein, die die Grundlage für die kollektivexternen Kosten abgeben. Ist dies aber der Fall, so ist schon die Abschätzung der mengenmäßigen Emissionen der Gegenstand einer intrakollektiven Auseinandersetzung. Darüber hinaus wird das negativ tangierte Ziel in K_2 — da es auch im Innern mit dem die entsprechenden Emissionen verursachenden Ziel konkurriert — nicht jene unangefochtene konkurrenzlose Position einnehmen, die es dann beansprucht, wenn im Innern von K_2 nicht das verursachende Ziel angestrebt wird. Mit anderen Worten: Sind die beiden Kollektive untereinander relativ wenig heterogen, d. h. haben sie einen mehr oder weniger großen Teil der in beiden angestrebten Ziele gemeinsam, so wird die Auseinandersetzung um die Ermittlung und die Bewertung der Emissionen durch die unmittelbar Betroffenen z. T. im Innern der jeweiligen Kollektive stattfinden. Da dies alles aber gegen den Widerstand intrakollektiver Gegner stattfinden muß, ist zu erwarten, daß bescheidenere Größenordnungen resultieren, als wenn die Mitglieder eines Kollektivs sich geschlossen auf Forderungen einigen gegenüber einem Kollektiv, zu dem sie nur sehr mittelbare Beziehungen haben. Einerseits ist es leichter, eigene Zielvorstellungen gegenüber einem relativ fernen Kollektiv zu betonen als gegenüber den Mitgliedern, mit denen man innerhalb eines gleichen Kollektivs interagiert; entsprechend dürften Verzerrungen der Perzeption seltener sein. Zum andern trägt nichts so zum Bemühen um eine objektive Kostenerfassung bei als die Einsicht, daß die Kosten den Gegenwert für ein durchaus erstrebenswertes Positivum darstellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Je homogener die Kollektive, d. h. je heterogener sie untereinander sind, desto eher werden Mitglieder dieser Kollektive geneigt sein, die kollektivexternen Kosten, deren Opfer sie sind oder zu sein annehmen bzw. vorgeben, zu überschätzen. Der Konflikt über die Erfassung und Bewertung dieser Entscheidungsfolgen, der intrakollektiv nicht stattgefunden hat, muß im interkollektiven Raum ausgetragen werden. Und zwar wird er jetzt im Zusammenhang mit jenen Verhandlungen ausgetragen werden, die über das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausmaß der Kompensationszahlungen entscheiden sollen. Auch hier gilt: Mit steigender Heterogenität der Kollektive untereinander wird dieser Entscheid schwieriger; mit steigender innerer Homogenität wird es leichter, sich in den einzelnen Kollektiven auf den Standpunkt zu einigen, von dem aus die interkollektiven Verhandlungen geführt werden sollen. Es geht im folgenden um den Nachweis, daß jenes schwierig, weil dieses leicht ist.

Schließen wir die Möglichkeit aus der Betrachtung aus, daß eine K_1 und K_2 übergeordnete Instanz den entsprechenden Entscheid trifft, und schließen wir die altruistische Rücksichtnahme über die Grenzen hinweg als unrealistisch aus, so bleibt der Tausch i. w. S. als jener Mechanismus, über den ein Konsens erreicht werden kann. Wie oben ausgeführt sind die zu internalisierenden, d. h. zu entschädigenden kollektivexternen Kosten nicht unabhängig von der Streuung und dem Umfang der Emissionen, der Zahl der in ihrer Bedürfnisbefriedigung tangierten Individuen, der Initensität dieser Bedürfnisse und dem Entscheidungsverfahren in dem betroffenen Kollektiv. Wir haben also jetzt eine Situation vor uns, in der zwei Kollektive einander mit Forderungen gegenüberstehen, die sich nur zum Teil auf die objektiv feststellbaren mengenmäßigen kollektivexternen Entscheidungsfolgen beziehen, zum Teil aber auch die Entscheidungsverfahren reflektieren. Dabei stehen sich die Kollektivmitglieder i. d. R. nicht unmittelbar selbst gegenüber, sondern sie sind vertreten durch Regierungen, Beamte usw. Diese stehen sich direkt in Verhandlungen gegenüber, sind also einerseits in das Beziehungsfeld mit den Verhandlungsbeauftragten der Gegenseite einbezogen, stehen andererseits aber auch in einem mehr oder weniger engen Weisungs- und Kontrollverhältnis zu ihrem Auftraggeber, den Mitgliedern ihres Kollektivs. Je enger dieses Verhältnis, um so geringer die Eigenständigkeit der Repräsentation des Kollektivs.

Wenn nun in den Verhandlungen ein Konsens erzielt werden soll, so ist dies nur möglich, indem einer sich auf den andern zubewegt. Diese Feststellung wäre nichts weiter als eine Trivialität, wenn sie nicht mit der Tatsache in Verbindung zu setzen wäre, daß die Bewegungsfreiheit der beiden Verhandlungspartner durch deren jeweiligen Auftraggeber mehr oder weniger eingeengt sein kann.

Dabei ist zweierlei zu unterscheiden: Es mögen die Auftragsvergabe und/oder die Kontrolle über die Ausführung des Auftrags seitens der Kollektivmitglieder sehr vage und lässig gehandhabt werden, und: Die Kollektivmitglieder mögen in Reaktion auf den jeweiligen Verhandlungsstand ihren Auftrag an die Unterhändler ändern.

Scheiden wir ersteres als wohl nicht seltene, aber aus individulistischer Sicht bedauernswerte Entartungserscheinung demokratischer Wil-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lensfindung aus der Betrachtung aus, so bleibt der Einfluß des jeweils erreichten interkollektiven Verhandlungsstandes auf die kollektivintern verbindliche Einschätzung des durch kollektivexterne Einflüsse entstandenen Schadens und der durch eigene Entscheidung im Nachbarkollektiv hervorgerufenen Kosten. Diesem Aspekt wollen wir uns jetzt zuwenden.

Der Vertreter eines Kollektivs in diesen Ausgleichsverhandlungen wird unter den gemachten Voraussetzungen nur dann Zugeständnisse machen können, wenn das, was er damit einhandelt, ihm erlaubt, ex ante grünes Licht von den Kollektivmitgliedern zu erwirken oder doch wenigstens ex post sein Verhalten vor diesen rechtfertigen zu können. Dazu sind einige Voraussetzungen notwendig: Als erstes muß den Kollektivmitgliedern, also den Auftraggebern klargemacht werden, daß ein Zusammenhang besteht zwischen den angestrebten Entschädigungen für außerhalb des Kollektivs verursachte Kosten und der Höhe der zu leistenden Entschädigungen für außerhalb des eigenen Kollektivs anfallende Kosten der eigenen Entscheidungen. Es besteht sonst die Gefahr, daß nur dieser Verzicht gesehen wird, nicht aber die für ihn eingehandelte Gegenleistung. Dies um so mehr, wenn die jenseits der Grenzen verursachten, diesseits der Grenzen anfallenden Kosten als flagrantes Unrecht erlebt werden, die diesseits der Grenzen verursachten und jenseits der Grenzen anfallenden Externalitäten aber nicht einmal wahrgenommen werden. Diese Perzeptionsverzerrung dürfte um so wahrscheinlicher sein, je unterschiedlicher die Zielvorstellungen des Nachbarkollektivs sind. Es steigt die Probabilität, daß im eigenen Kolletiv nicht vorhandene Bedürfnisse jenseits der Grenzen beeinträchtigt werden, also externe Kosten, deren Existenz nicht aus eigenem Erleben bekannt und vertraut ist, anfallen.

Der in die interkollektiven Verhandlungen von den Kollektivmitgliedern Entsandte hat denn auch eine doppelte Aufgabe: Nicht nur verhandelt er mit den Vertretern des anderen Zusammenschlusses; er hat auch seinen Auftraggebern das Ausmaß des Schadens vor Augen zu führen, den diese in dem anderen Kollektiv anrichten bzw. angerichtet haben. Interkollektive Verhandlungen können — wegen und im Ausmaß der Abhängigkeit der Verhandlungsführer von ihren Auftraggebern — nicht nur die Funktion der interkollektiven Konsensfindung haben; sie haben auch notwendigerweise die Funktion, den Auftraggebern, die nur mittelbar an den Verhandlungen partizipieren können, die Information über die von ihnen verursachten kollektivexternen Kosten zu verschaffen. Die Annahme ist plausibel, daß dies um so schwieriger ist, je fremdartiger, also je schwerer in ihrer Wertigkeit nachvollziehbar die im anderen Kollektiv in ihrer Befriedigung beeinträchtigten Bedürfnisse sind. Die Fremdartigkeit aber ist um so größer, je heterogener die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kollektive untereinander sind, d. h. je weniger Erfahrung im Innern mit den extern tangierten Bedürfnissen gemacht und im politischen Prozeß verarbeitet werden konnten und mußten.

Ein weiteres ist zu beachten: Sind die in die Verhandlungen entsandten Vertreter an die Imperative ihrer Mandanten gebunden, so ist es — soll eine interkollektive Übereinkunft zustande kommen — nötig, daß die Kollektivmitglieder sich untereinander im Innern auf Zugeständnisse einigen können. Mit steigender Homogenität der Kollektive aber wird gerade dies schwieriger, mit der Folge, daß die interkollektiven Verhandlungen schleppend und dauernd von der Gefahr bedroht sind, sich endgültig festzufahren. Die These kann begründet werden: Wenn die Mitglieder von zwei Kollektiven einen Teil ihrer Bedürfnisse gemeinsam haben, dann bedeutet dies, daß Entschädigungszahlungen an die betroffenen auswärtigen Bedürfnisträger — wenn überhaupt — von jenen Kollektivmitgliedern bejaht werden, die die gleichen Bedürfnisse haben, die jenseits der Kollektivgrenze die externen Kosten begründet haben[43]. Es zeigt sich also auch hier, daß mit steigender Homogenität wohl der kollektivinterne Entscheidungsprozeß konfliktärmer wird, daß dies aber erkauft werden muß um den Preis einer Rigidität der Standpunkte in der interkollektiven Auseinandersetzung, die zur Verschärfung der Spannungen zwischen den Kollektiven beiträgt: Wohl stehen die Kollektivmitglieder „wie ein Mann" hinter ihrem Beauftragten; nur machen sie es ihm gerade dadurch sehr schwer, sich auf seine Verhandlungspartner aus dem Nachbarkollektiv zuzubewegen. So sehr auch der Hinweis auf die Einmütigkeit des Auftrags dem Mandatar erlaubt, die Entschlossenheit seines Standpunktes zu dokumentieren, so sehr ist sie ein Hindernis, wenn es darum geht, aus der Initialphase der lautstark verkündeten Maximalforderung in eine Verhandlungsetappe hinüberzuwechseln, in der nur flexible Rückschritte auf Teilgebieten einen Fortschritt der Verhandlungen insgesamt erlauben. Umgekehrt: Wenn wenigstens einige Bedürfnisse beiden Kollektiven gemeinsam sind, ist der interkollektive Widerspruch weniger scharf, dafür aber die intrakollektive Auseinandersetzung härter: Es stehen sich in den interkollektiven Verhandlungen in sich mehr oder weniger uneinige und eben deshalb nach außen kompromißbereitere Zusammenschlüsse gegenüber[44].

---

[43] Sie sind nämlich die einzigen, die innerhalb des verursachenden Kollektivs durch Kompensationszahlungen an andere Kollektive etwas gewinnen können. Es ist allerdings eine im Einzelfall zu prüfende Frage, ob dieser Gewinn für sie nicht mehr als aufgewogen wird durch den von ihnen eingeforderten Beitrag zur Kompensationssumme.

[44] In den vorhergehenden Überlegungen ist ein Aspekt ausgeklammert geblieben, dem in der Realität eine bestimmte Bedeutung zugesprochen werden muß. Es ist nämlich der Fall denkbar und wohl auch nicht unbedingt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2. Föderalismus: Die Reduzierung von intra- und interkollektiven Konflikten

Es ist jetzt zu fragen, ob durch eine Aufgliederung der Kollektivgütererstellung in einer Vielzahl und heterogenen Vielfalt homogener Kollektive wirklich nichts zu gewinnen ist — außer einer Verschiebung der sozialen Konflikte aus dem intrakollektiven Raum in das Feld der interkollektiven Beziehungen. Ein erster Antwortversuch könnte darin bestehen zu prüfen, ob inter- oder intrakollektiv angesiedelte Konflikte leichter zu bewältigen sind, weil die Voraussetzungen und möglichen Formen der Konfliktverarbeitung hier oder dort eher in einem günstigen Verhältnis zur Schärfe der jeweils auszutragenden Interessengegensätze stehen. Dieser Versuch wird hier nicht unternommen, teils aus Gründen der räumlichen Beschränkung, teils aus Gründen der fachlichen Inkompetenz, teils auch weil anderweitige, insbesondere politikwissenschaftliche Arbeiten in dieser Richtung vorliegen[45], über die gegenwärtig die Finanztheorie nicht hinauszugehen in der Lage ist.

Ich möchte im folgenden vielmehr auf Überlegungen zurückgreifen, die oben schon mehrfach angeklungen sind und die in der klassischen, aber bemerkenswert wenig berücksichtigten Arbeit von *Rabushka* und *Shepsle* explizit behandelt worden sind[46].

---

selten, daß ein und dasselbe Individuum Mitglied von Kollektiven ist, deren Entscheidungen über die Grenzen in das jeweils andere Kollektiv hineinstreuen; mit anderen Worten: Ein Individuum trägt als Mitglied eines Kollektivs 1 Entscheidungen mit, deren kollektivexterne Effekte ihm als Mitglied des Kollektivs 2 zuwider sind.

Hier sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Entweder trägt das Individuum den Interessenkonflikt in sich selbst aus; in dem Ausmaß wie es dies tut, entschärft es den intra- oder interkollektiv auszutragenden sozialen Konflikt, an dessen Stelle die intraindividuell zu bewältigende Spannung tritt. Oder aber: Das Entscheidungsverhalten des Individuums in den Kollektiven 1 und 2 wird von dem sozialen Ambiente der beiden Kollektive derart beeinflußt oder gar bestimmt, daß das Individuum beide nicht mehr im Zusammenhang zu sehen vermag: Die Identität des einzelnen zerfällt in zwei in und durch Kollektive geprägte Mitgliedpersonen, die — schizophren — voneinander nichts wissen wollen und nichts wissen können. Es ist eine Tatfrage, welche dieser beiden Möglichkeiten die häufigere ist. Ich würde für die zweite votieren, bietet sie doch dem einzelnen die Möglichkeit, der intraindividuellen Spannung, wie sie durch die Einsicht in den unausweichlichen Widerstreit gleichzeitig bejahter Werte entsteht, zu entfliehen, eine Flucht, die erleichtert wird durch die zeitlichen, räumlichen, sachlichen, ideologischen und sozialen Differenzen, die die Kollektive voneinander trennen.

[45] Vgl. *F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel:* Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

[46] Vgl. *A. Rabushka, K. A. Shepsle:* Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability, Columbus, Ohio, 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es soll der These nachgegangen werden, daß — unter bestimmten Voraussetzungen — es tatsächlich möglich ist, durch die Schaffung einer Vielzahl in sich homogener, untereinander heterogener Kollektive nicht nur eine Verschiebung, sondern eine Entschärfung des politischen Konflikts zu erreichen. Die Begründung findet diese These in Überlegungen, die mindestens einen bestimmten Plausibilitätsgrad für sich beanspruchen können und sich auch durch dieses oder jenes Beispiel illustrieren lassen, wenn auch zugegeben werden muß, daß eine stichhaltige empirische Überprüfung nicht vorliegt und auch hier nicht angestrebt wird.

Rabushka und *Shepsle* führen den Begriff des „cross-cutting-cleavage" ein: Merkmale der am kollektiven Entscheidungsprozeß Beteiligten, die sie — zusätzlich zu ihren Bedürfnissen und Zielen — voneinander unterscheiden; Sprache, Religion, Rasse, Alter, politische Ideologie[47] sind Beispiele für solche Merkmale. Entscheidend ist, daß hier nicht von Belang ist, was jemand *will,* sondern was jemand *ist,* wenn auch im Einzelfall jenes auf dieses und dieses auf jenes gewirkt haben mag. Diese Unterscheidungsmerkmale können auf die politische Auseinandersetzung ohne Auswirkungen sein; es ist dies das Traumbild einer vielrassischen, vielkonfessionellen, vielsprachigen Gemeinschaft, in der Interessengegensätze aufeinander stoßen, die — unabhängig von Hautfarbe, Sprache, Geschlecht, Religion — rezipiert und im politischen Entscheidungsprozeß ausgetragen werden. Nun entspricht die Realität diesem Wunschbild — „wir sind ja alle Menschen" — nicht immer. Im Gegenteil: Die Beispiele sind zahlreich, in denen dieses oder jenes Merkmal allein oder mit anderen die politische Auseinandersetzung *dominiert:* in Belgien ist es die Sprache, in Irland die Religion, in Rhodesien und Südafrika die Rasse. Entscheidend ist also nicht, daß es Unterschiede in der Religion, der Sprache, der — wie auch immer definierten — Rasse gibt, sondern daß diese Differenzen die politische Auseinandersetzung, d. h. die Willensbildung über die Bereitstellung von Kollektivgütern in mehr oder weniger großem Ausmaß beherrschen. Die oben genannten Autoren sprechen von der „saliency" dieser Merkmale.

Diese politische Bedeutsamkeit von Unterscheidungsmerkmalen, die keineswegs notwendig und an spezifische Qualitäten der Unterscheidungsmerkmale, sondern an die erfolgreiche Tätigkeit von „political entrepreneurs" gebunden ist, äußert sich in verschiedenen Formen: Ge-

[47] Hier zeigt sich die Gefährlichkeit politischer Heilslehren, die — im vermeintlichen Besitz der Wahrheit — jedes Argument ihrer Gegner deshalb ablehnen, weil es von diesen kommt. Das Argument wird nicht abgelehnt, weil es als falsch erkannt worden ist, der Gesprächspartner wird nicht zum Gegner, weil er Argumente vertritt, die als Irrtum erkannt wurden, sondern weil der Gegenüber ein Gegner ist, sind seine Argumente falsch. Nicht was er tut und sagt ist entscheidend, sondern was er ist. Was er ist aber ist nicht das Ergebnis der Auseinandersetzung, die man mit ihm geführt hat, sondern der Reflex der eigenen Ideologie.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werkschaften bilden sich auf der Basis religiöser Überzeugungen, Parteien spalten sich in sprachlich homogene Teile auf, nach Rassen verschiedene Verbände werden auf der Basis gleicher Interessen gegründet.

Selbst wenn keine rassisch, religiös oder sprachlich bedingten Unterschiede der Interessenlage vorliegen, wird der Unterschied in Rasse, Religion oder Sprache zum Hintergrund einer Einigung[48].

Es ist geradezu die Definition des „salient cross-cutting-cleavage", daß das Gegensätze schaffende Unterscheidungsmerkmal auf die zur Entscheidung anstehenden Sachfragen abfärbt und dort Kollisionen schafft, wo — unabhängig von dem Unterscheidungsmerkmal — keine bestehen, und dort, wo es welche gibt, diese verschärft: Es geht nicht mehr um Schulen, sondern um *konfessionelle* Schulen; es geht nicht mehr um den Bau eines Theaters, sondern in welcher Sprachregion es gebaut wird; es geht nicht um den Ausbau einer Polizeitruppe, sondern um deren *rassische* Zusammensetzung. Die Produktion von Kollektivgütern erfolgt nicht mehr primär im Hinblick auf die Befriedigung entsprechender Bedürfnisse; Kollektivgüterentscheidungen sind das Ergebnis des Differenzierungs- und Ausdifferenzierungswillens von Subgruppen.

Eine Unterscheidung der Gesellschaftsmitglieder nach einem ihrer Seinsmerkmale — Rasse, Religion, Sprache — im Gegensatz zu den Bedürfnissen, die sie verfolgen, ist dann von großer Bedeutung, wenn diese Unterscheidung „salient", politisch bedeutsam wird. In diesem Fall tendiert nämlich dieser „cross-cutting-cleavage" dazu, die Gesellschaft zu polarisieren, indem dieser auf das Sein der Gesellschaftsmitglieder bezogene „cleavage" alle übrigen, auf Bedürfnisse abstellende Beziehungen beeinflußt: In der jeweiligen Interessenlage begründete Gegensätze werden verschärft, in ihr angelegte Kooperationsmöglichkeiten ausgeschaltet. Mit anderen Worten: Der Riß, der — an einem Unterscheidungsmerkmal orientiert — die Gesellschaft spaltet, verstärkt andere durchaus vorhandenen Differenzen und verdrängt durchaus existierende Gemeinsamkeiten. Das Ergebnis ist eine Alles-oder-Nichts-Konfrontation. „If all the cleavages occur along the same lines, if the same people hold opposing positions in one dispute after another, then the severity of conflicts is likely to increase. The man on the other side is not just an opponent; he soon becomes an enemy"[49].

---

[48] Es dürfte eher selten sein, daß solche Unterscheidungsmerkmale jene, die sie trennen, anhalten, sich einander gegenüber besonders kooperativ zu verhalten und vorliegende Interessengegensätze herunterzuspielen. Wenn dies doch geschieht, so ist es i. d. R. auf der Ebene der persönlichen Begegnung und nicht selten realistischerweise als larvierte Aggressivität zu interpretieren.

[49] *R. A. Dahl:* Pluralist Democracy in the United States, Chicago 1967, S. 277.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ist ein solch polarisierendes Unterscheidungsmerkmal politisch virulent geworden, so werden Kompromisse zwischen konfligierenden Interessen praktisch unmöglich: es gibt keine „logs for rolling" mehr. Dies ist dann auch wohl der Tatbestand, der angesprochen ist, wenn — verbreitet — davon die Rede ist, daß Kollektive ein Mindestmaß an Gemeinsamkeit aufweisen müssen, wenn sie Bestand haben sollen. Hier löst sich das Paradoxon auf, das besagt, daß kollektive Entscheidungsprozesse, deren Zweck in der ex-ante-Koordination divergierender Interessen besteht, durch bestimmte Differenzen unter den Mitgliedern außer Funktion gesetzt werden können.

Die Differenzen der Individuen, die sich auf Bedürfnisse und Ziele beziehen, sind in einem Kollektiv solange relativ leicht konfliktuell zu verarbeiten, als sie vielfältige Kompromisse in vielfältigen Koalitionen mit variierender Zusammensetzung in zahlreichen Entscheidungsgängen erlauben; dies ist dann nicht mehr möglich, wenn ein Unterscheidungsmerkmal zum alles dominierenden Kriterium geworden ist und die Gesellschaft in zwei Teile spaltet, über deren Grenzen hinweg keine Koalitionen mehr möglich sind. In der Terminologie *Buchanans* und *Tullocks* bewirkt ein solch dominierendes Polarisationskriterium, daß die Steigung der wahrscheinlichen externen und der Konsensfindungskosten sich drastisch, im Extrem unendlich erhöht mit den entsprechenden Konsequenzen für den Verlauf der Interdependenzkosten: Fragen des Procedere gewinnen an Gewicht gegenüber zur Entscheidung anstehenden Sachproblemen; in den Augen der Kollektivmitglieder steigen die aus der Tatsache des kollektiven Entscheidens entstandenen Kosten.

Existiert nun in einer Gesellschaft ein solcher „cross-cutting-cleavage", und ist er — aus welchem Grunde auch immer — politisch virulent, so mag man den Versuch unternehmen, die Kollektivgütererstellung in dieser Gesellschaft derart aufzugliedern, daß sie in Kollektiven stattfindet, die bezüglich des polarisierenden Unterscheidungsmerkmales homogen sind. Hinter dem Vorschlag steht die Hoffnung, so *in den einzelnen Kollektiven* wieder jene Vielfalt der Koalitionen und Kompromißmöglichkeiten zu schaffen, die den intrakollektiven Konflikt entschärfen: Die intrakollektive Interdependenzkostenkurve verläuft niedriger und flacher, d. h. die Tatsache des *kollektiven* Entscheidens wiegt in den Augen der einzelnen Kollektivmitglieder weniger, und das Problem der Entscheidungsregeln verliert an Bedeutung.

So weit, so gut: Nur fragt sich, wie sich diese Aufgliederung der Gesellschaft in verschiedene Entscheidungskollektive auswirkt, wenn man die interkollektiven Beziehungen wieder in Betracht zieht.

Gelingt es, in den einzelnen Kollektiven die Kollektivgütererstellung so einzurichten, daß keine kollektivexternen Effekte anfallen, und sind

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Zusammenschlüsse nicht unterhalb einer technisch bedingten Optimal- bzw. Untergrenze, dann ist das Problem des „cross-cutting-cleavage" in der Tat aus der Welt geschafft; der Konflikt braucht nicht ausgetragen zu werden, da es keinen Raum gibt, wo er sich stellt. Wohl existiert noch das Unterscheidungsmerkmal Rasse, Religion, Sprache u. ä.; nur ist es innerhalb der einzelnen Zusammenschlüsse nicht mehr „salient". Es sind dies wohl die Überlegungen, die die Hoffnung begründen, die die südafrikanische Apartheids- und Homelandspolitik trägt; ob berechtigt oder nicht, steht hier nicht zur Diskussion. Es sind dies auch die Überlegungen, die hinter den Plänen zur föderativen Aufgliederung Belgiens in einen wallonischen und in einen flämischen Teilstaat stehen, wobei allerdings die Zweisprachigkeit der gemeinsamen Hauptstadt Brüssel mit hoher Wahrscheinlichkeit die „saliency" der Sprachunterschiede aufrecht zu erhalten droht.

Nun sahen wir oben, daß im Zusammenhang mit der kollektivinternen Kollektivgütererstellung externe Effekte über die Kollektivgrenzen hinaus streuen können, daß also die Frage der Externalitätenverhinderung bzw. -internalisierung wieder auftaucht. Es möchte nun scheinen, daß bei interkollektiven Verhandlungen der „cross-cutting-cleavage" der Sprache, Religion oder Rasse wieder mit voller Wucht in die politische Auseinandersetzung einbricht.

Dem ist nicht unbedingt so[50]: Damit ein solches Unterscheidungsmerkmal politisch bedeutsam wird, ist es nötig, daß es eine politische Ebene der Artikulation für dieses Kriterium gibt. Es ist notwendig, daß für das Thema eine eigene Empfänglichkeit beim Publikum besteht, daß

[50] Im folgenden wird aus einer Reihe von möglichen Hypothesen eine herausgegriffen, die uns besonders plausibel erscheint. Sie steht hier eher, um mögliche Weiterentwicklungen dieses Denkansatzes zu demonstrieren, als daß der Anspruch erhoben würde, sie enthalte die ganze Wahrheit. Das Thema, das hier angesprochen wird, ist nichts anderes als die Natur des Vorurteils, die Bedingungen seiner Entstehung, die Dynamik seiner Verbreitung, die Auswirkungen seiner Virulenz (vgl. *G. W. Allport:* The Nature of Prejudice, 2nd ed., Garden City, N. Y., 1958). So ist im Gegensatz zu der hier vorgestellten Hypothese die Vorstellung möglich, daß durch das enge Zusammenleben differierender Individuen in heterogenen Gesellschaften Vorurteile abgebaut, d. h. „cross-cutting-cleavages" zum Verschwinden gebracht werden können: Im ‚melting pot' der heterogenen Gesellschaft verlieren die einzelnen Individuen die eigenen sie von anderen trennenden Charakteristika, und/oder sie übernehmen die ihnen anfänglich fremden Merkmale anderer Gesellschaftsmitglieder; die Integration ist das Ziel und das Ergebnis: Diese Hypothese entspricht über weite Strecken einer *harmonistischen* Wunschvorstellung; ihre Gültigkeit dürfte aber an Bedingungen, so insbesondere die nicht allzugroße Augenscheinlichkeit der Unterscheidungsmerkmale (vgl. *E. Goffman:* Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity, Englewood Cliffs, N. Y., 1963) gebunden sein, die nicht in allen Fällen gegeben sind (vgl. *P. F. Secord, C. W. Backman:* Social Psychology, 2nd ed., Tokyo u. a. 1974, S. 170 ff.). Auch dürfte von Bedeutung sein, ob die Unterscheidungsmerkmale überhaupt oder doch ohne eine mehr als oberflächliche Verletzung der jeweiligen Identität aufgegeben oder übernommen werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein im politischen Raum eingeführtes Sprachinstrument verfügbar ist, das — ihn verschärfend — den Unterschied zu erfassen vermag, daß politische Unternehmer Antennen für das Problem entwickelt haben und sich von seiner Artikulation Chancen versprechen. Dies aber sind alles Dinge, die nicht ohne weiteres gegeben sind, oder genauer: es sind Dinge, die nicht a priori gegeben sind und die sich nicht mühe- und reibungslos von heute auf morgen entwickeln lassen. Sie sind das Ergebnis der Erfahrung: Diese ist am besten dann gegeben, wenn das Unterscheidungsmerkmal tagtägliches Thema der politischen Auseinandersetzung ist; dies ist wiederum am ehesten dann der Fall, wenn keine homogenen Kollektive geschaffen worden sind, also in einem alle umfassenden heterogenen Kollektiv. Es ist dies wohl auch der Grund, warum bezüglich solcher Seinsmerkmale heterogene Kollektive — je länger, desto mehr — dazu tendieren, diese Kriterien ins Zentrum der politischen Auseinandersetzung zu rücken, ohne daß die damit verknüpften Probleme einer Lösung nähergebracht würden, ohne daß der Kompromiß in dieser Frage wahrscheinlicher geworden wäre. Im Gegenteil: Je zentraler das Thema wird, um so unwahrscheinlicher wird der Kompromiß, um so größer das Interesse der Kontrahenten, dem Unterscheidungsmerkmal alle übrigen Zielkonflikte unterzuordnen, um so feinfühliger und reaktionsfreudiger das politische System und seine Aktoren, um so dominanter das Unterscheidungsmerkmal usw.[51].

In dieser Wirkungskette ist wohl einer der Gründe zu sehen, warum dominierende und polarisierende Unterschiede, haben sie erst einmal im kollektiven Willensbildungsprozeß Resonanz und Wirkmächtigkeit erlangt, selbstverstärkend wirken; sie tragen selbst dazu bei, die Bedingungen zu schaffen, die ihnen weiteres Gewicht verleihen, ohne daß die Möglichkeiten zur Verarbeitung des so verschärften politischen Konflikts gleichzeitig erhöht würden. Im Gegenteil: Die eingangs vielleicht vorhandenen Möglichkeiten und die Bereitschaft zum Kompromiß sinken; der Ausgleich wird unwahrscheinlich.

So haben immerhin die Belgier recht lange in einem mehrsprachigen Staat zusammengelebt; dies wurde schwierig, als die Sprachunterschiede zum dominierenden Kriterium wurden, und es wird zunehmend schwieriger, trotz oder wegen der Bemühungen, innerhalb des Zentralstaates das Sprachenproblem zu lösen: Die Sensibilität für das Sprachenproblem steigt, und es werden Sachbereiche infiziert, die bislang nicht mit Bezug zur Sprache gesehen wurden.

[51] Hier dürfte auch eine mögliche Erklärung zu suchen sein für die Tatsache, daß gewalttätige Lösungsversuche im Zusammenhang mit „cross-cutting-cleavige"-induzierten Problemen dann besonders wahrscheinlich sind, wenn erste Ansätze zu ihrer Lösung unternommen worden sind. Die Rassenunruhen in den Vereinigten Staaten folgten der von Johnson initiierten Integrationspolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nun sind — haben wir es etwa mit rassisch, sprachlich oder religiös homogenen Teilkollektiven zu tun — verschiedene Möglichkeiten denkbar: Liegen kollektivexterne Effekte vor, und sind die Teilkollektive erst kürzlich aus der Aufgliederung eines heterogenen Kollektivs entstanden, so ist es wahrscheinlich, daß noch in den Köpfen und in den Institutionen eine Empfindlichkeit für das polarisierende Unterscheidungsmerkmal besteht, die die kollektivexternen Effekte mit der Unbedingtheit einer polaren Gegensätzlichkeit infiziert. Entsprechend schwierig wird die Lösung des Konflikts sein, die sich interkollektiv bei der Behandlung kollektivexterner Effekte ergibt. Es ist nicht auszuschließen, daß an sich „harmlose" Externalitäten so eine gegenseitige Animosität zwischen den Kollektiven am Leben halten oder gar neu entfachen, die gutnachbarliche Beziehungen unmöglich macht oder doch erschwert. Gerade nach einer erst jüngst erfolgten Aufgliederung eines heterogenen Kollektivs mit einem „salient cross-cutting-cleavage" kommt es also darauf an, kollektivexterne Effekte, insbesondere solche, die mit diesem Unterscheidungsmerkmal in nahem Zusammenhang stehen, zu vermeiden: Die mit ihnen verbundenen Probleme sind (noch) sehr schwer zu lösen und drohen, falls man dies versucht, die Lösungsmöglichkeiten für die Zukunft zu gefährden.

Ein weiterer Fall ist denkbar und wohl auch nicht völlig unwahrscheinlich: Zwei oder mehrere Kollektive existieren, und sprachliche, religiöse oder rassische Differenzen werden deshalb nicht als politisch bedeutsam erlebt, weil kollektivinterne Entscheidungen, die das Unterscheidungskriterium auf diese oder jene Weise berühren könnten, in den einzelnen Kollektiven getroffen werden und aus ihnen folgende Konsequenzen vorerst nicht über die Kollektivgrenzen hinausgehen. Das differenzierende, anfangs intensiv erlebte Merkmal verschwindet aus dem Bewußtsein und als Thema der politischen Auseinandersetzung. Bringt es nun etwa die technische Entwicklung mit sich, daß externe Effekte über die Kollektivgrenzen hinausstreuen, und wird die Verhinderung bzw. die Internalisierung verschleppt, so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Empfindlichkeit gegenüber dem Unterscheidungsmerkmal wieder steigt und sich so die Voraussetzungen für die Lösung des Externalitätenproblems verschlechtern: Das aus der Latenz herausgehobene, nunmehr politisch wirkmächtige Kriterium infiziert früher „harmlose" Interessenkonflikte und erschwert so anderweitig mögliche Kompromisse.

Interkollektive Verhandlungen über die Vermeidung oder die Internalisierung kollektivexterner Effekte treffen wohl auf alle jene Schwierigkeiten, die oben skizziert worden sind. Nur: Falls es sich um begrenzte und vereinzelte Streitfälle handelt und solange es gelingt, sie als solche in den interkollektiven Beziehungen zu verarbeiten, ist die Gefahr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des „Aufwachens" polarisierender Unterschiede noch zu bewältigen; dies um so mehr, wenn in einem übergeordneten Kollektiv — etwa dem Bund — jene Probleme abgehandelt, jene Kollektiventscheidungen getroffen werden, für die der „cross-cutting-cleavage" keine Rolle spielt, also — trotz aller Interessengegensätze — eine Gemeinsamkeit erlebt wird, die es erlaubt, in den interkollektiven Verhandlungen den „cross-cutting-cleavage" in der Latenz zu halten.

Es scheint, daß etwa die Schweiz es bislang verstanden hat, jene Entscheidungen, die die anderswo manifesten trennenden Unterschiede der Religion und der Sprache aus der Latenz aufwecken könnten, in diesbezüglich homogenen Kantonen treffen zu lassen. In dem Maße, wie die Effekte an den Kollektivgrenzen haltmachen, spielen Religion und Sprache in der schweizerischen Politik keine Rolle. In dem Maße aber, wie als Folge kantonaler Entscheidungen kollektivexterne Effekte vermehrt anfallen, die nicht verhindert oder internalisiert werden, ist zu erwarten, daß die Themen Sprache und Religion als entzweiende Elemente an Bedeutung gewinnen. Es ist also keineswegs so, daß die Schweizer toleranter als andere wären; dort wo — wie im Kanton Bern — die Sprache zum „salient-cross-cutting-cleavage" geworden ist, bleibt nichts anderes zu tun, als einen neuen, den Kanton Jura zu gründen. Die Berner erleben auf kantonaler Ebene, was die Belgier im nationalen Raum durchmachen.

Es ist sicher kein Zufall, daß die Sprache bei der Errichtung von Hochschulen in der Schweiz so lange keine Rolle gespielt hat, als diese in der allgemeinen Kompetenz der Kantone lag. Sowie der Bund — sei es unmittelbar: Ecole Polytechnique de Lausanne, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, sei es mittelbar durch Finanzzuweisungen an die Kantone — sich, aus welchen Gründen auch immer, aktiv in die Politik des Universitätsausbaus einmischt, gewinnt das Argument der Sprache an Bedeutung. Es gibt neuerdings vermehrt Vergleiche zwischen der Ausstattung der *welschen* und der *deutschen* Schweiz mit Universitäten; die Forderung nach einer Gleichbehandlung der *Sprach*gebiete wird lauter und erfolgversprechender. Erst jetzt entdecken die Tessiner, daß sie eine *italienische* Universität brauchen und es unzumutbar ist, daß Tessiner an *fremdsprachigen* Hochschulen studieren müssen. Dies alles in einem Augenblick, in dem die Bildungswelle abgeklungen und die Studentenlawine fast vorbeigerollt ist.

In dem Maße wie mehr und mehr Entscheidungen von den Kantonen auf den Bund verlagert werden, die mittelbar oder unmittelbar für Sprache oder Religion relevant sind, dürfte die Stabilität des schweizerischen Bundes steigenden Belastungen ausgesetzt sein. Dabei ist wohl damit zu rechnen, daß ein auf Bundesebene zu politischer Wirkmäch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigkeit gewordenes polarisierendes Merkmal auch auf die interkantonalen Beziehungen zurückwirken wird und vice versa.

Im übrigen, die Bemühungen, diesen drohenden Gefahren und Spannungen zu begegnen, sind offenkundig: Die Betonung eidgenössischer Gemeinsamkeit und Solidarität, die Versuche, Kollektiventscheidungen als ausschließlich technische Probleme aus der politischen Auseinandersetzung zu halten, die Zurückhaltung bei der Übertragung solch heikler Aufgaben an den Bund mit der Folge, daß Probleme ungelöst bleiben; Konjunkturpolitik, Struktur- und Regionalpolitik, soziale Sicherung sind Beispiele für solche Defizienzen. Der Nationalstraßenbau ist ein Beispiel für die nur zögernde Übernahme der Erstellung eines Kollektivgutes von nationaler Tragweite; er ist gleichzeitig ein Beispiel dafür, wie die Übernahme der Erstellung eines bestimmten Kollektivgutes latenten „cross-cutting-cleavages" zur Virulenz verhilft.

3. Zusammenfassung und Ergebnis

Ausgangspunkt dieser Studie ist der in Weiterführung der Kollektivgütertheorie entwickelte „fiscal federalism". Der Intention nach stellt dieser den Versuch dar, eine föderalistische Staatsgliederung analytisch vorzubereiten, die ökonomische Rationalität und die Minimierung sozialer Konflikte vereint. Angestrebt wird das Minimum intrakollektiver Konflikte; die interkollektiven Beziehungen werden zum größten Teil als technisch zu lösende, nicht aber als konfliktuell zu verarbeitende Probleme gesehen.

Durch weitergehende Überlegungen läßt sich nun aber zeigen: Die Lösung interkollektiver Probleme, wie sie sich aus der Existenz kollektivexterner Effekte ergeben, kann nur das Ergebnis spannungsgeladener Verhandlungen sein. Damit taucht aber die Frage auf, ob es möglich ist, den interkollektiven und den intrakollektiven Konflikt einzeln zu minimieren, oder aber ob zwischen beiden Beziehungen bestehen derart, daß dieser nur auf Kosten von jenem und jener nur auf Kosten von diesem reduziert werden kann. Ist dies der Fall, so besteht zwischen beiden Arten von Konflikten ein Substitutionsverhältnis. Es wird hier die These vertreten, daß es wohl möglich ist, durch die Schaffung kleiner und im Innern homogener, untereinander aber heterogener Kollektive die intrakollektive Willensbildung zu erleichtern, daß dies aber nur möglich ist um den Preis der Verschärfung interkollektiver Spannungen. Aus dem Minimierungsproblem ist ein Optimierungsproblem geworden.

An dieser Stelle bieten sich zwei Wege an, auf denen die Analyse weitergeführt werden kann:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wird versucht, das Substitutionsverhältnis und seine Determinanten im einzelnen zu untersuchen und so die Grundlagen zu schaffen für ein Optimierungskalkül, dessen Ziel die optimale Lokalisierung des sozialen Konflikts im Zusammenhang mit der Kollektivgütererstellung ist. Eine Reihe von Gründen lassen es weder zweckmäßig noch möglich erscheinen, diesen Weg in der vorliegenden Studie zu gehen.

Es wird der Frage nachgegangen, ob eine föderalistische Aufgliederung des Staates wirklich nur zu einer Verschiebung sozialer Konflikte, nicht aber zu ihrer Reduzierung taugt. Unter Rückgriff auf die politikwissenschaftliche Theorie des „cross-cutting-cleavage" werden hier erste Hypothesen darüber aufgestellt, unter welchen Voraussetzungen bundesstaatliche Verfassungen tatsächlich jene Funktion erfüllen können, die ihnen ganz allgemein als möglich unterstellt wird.

In dieser Arbeit wird der zweite Weg gewählt, unter anderem weil er erlaubt, den Anschluß an die bisherige Finanztheorie des Föderalismus zu finden: Wohl muß die Hoffnung fahrengelassen werden, daß ganz allgemein von einer Entschärfung des Konsensfindungsproblems durch den Föderalismus gesprochen werden kann; durch die Präzisierung wenigstens einer Bedingung kann aber in besonderen Fällen diese Hoffnung besser fundiert werden.

Das Thema hat es mit sich gebracht, daß an einer entscheidenden Stelle disziplinfremde Begriffe gebraucht und Ergebnisse genutzt werden mußten. Die Übernahme des hiermit verbundenen Risikos rechtfertigt sich durch das Ergebnis, das einen Weg sichtbar werden läßt, auf dem die Finanztheorie des Föderalismus an ihrer ursprünglichen Fragestellung mit Aussicht auf Erfolg weiterarbeiten kann.

Summary

One of the main arguments in favor of the federal organization of the State holds that it reduces social conflict: Small homogenous collectivities are in fact characterized by low decisionmaking costs and by low expected external costs; individual frustration is minimized and social harmony enhanced.

This paper analyses the consequences of the creation of a great number of internally homogenous collectivities on the intercollective relations. The result: The greater the intracollective homogenity, the greater the intercollective heterogenity; the smaller the intracollective conflict, the sharper the intercollective conflict; the easier the intrajurisdictional decisionmaking, the more difficult to find an interjurisdictional consensus. The federal decentralization of the State activity does

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

not necessarily reduce social conflict, it may merely and will normally shift this conflict from intracollective to intercollective sphere.

The study concludes by examining one important restriction to the main thesis: If in a given society there are cross-cutting-cleavages a federal organization may help to refrain these cleavages from becomming politically salient and socially disruptive.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Theorie des Finanzausgleichs[1]

Von *Dieter Bös*, Wien

A. Einleitung

1. Definition

Finanzausgleich ist die Aufteilung von Staatsaufgaben auf verschiedene (fiskal)politische Entscheidungsträger unter entsprechender Vorsorge für die Finanzierung. Die konkrete Durchführung der Staatsaufgaben und ihre Finanzierung führt zu den entsprechenden Staatsausgaben und Staatseinnahmen dieser Entscheidungsträger.

Ein vertikaler Finanzausgleich betrifft Gebietskörperschaften unterschiedlichen Rangs (Bund, Länder, Gemeinden), ein horizontaler Finanzausgleich solche gleichen Rangs. Zwischen beiden Bereichen bestehen enge Beziehungen. Denn vertikale Finanzausgleichszuweisungen werden im allgemeinen bewußt so gestaltet, daß sie Länder bzw. Gemeinden mit größerem Finanzbedarf und/oder geringerer Finanzkraft begünstigen. Diesen Einbau horizontaler Effekte in den vertikalen Finanzausgleich werde ich stets als einen Teil des horizontalen Finanzausgleichs behandeln.

2. Zielsetzung dieser Arbeit

Diese Arbeit soll kein Survey über Finanzausgleichstheorie sein, in dem Sinne, als eine möglichst vollständige Erfassung aller einschlägigen Probleme beabsichtigt ist. Diese Vorgangsweise scheint mir deswegen möglich, weil an solchen Überblicksarbeiten in jüngster Zeit kein Mangel herrscht. Ich darf hierfür etwa auf die Arbeiten von *Pommerehne*[2], *Bulutoğlu*[3], *Bös*[4] und *Oates*[5] verweisen.

---

[1] Für intensive Diskussion über frühere Fassungen der vorliegenden Arbeit danke ich *B. Genser, R. Holzmann, W. Krelle* und *G. Orosel*. Die letzteren Diskussionen fanden anläßlich eines Gastvortrages statt, den der Verfasser im Februar 1977 an der Universität Bonn hielt. Des weiteren möchte ich ausdrücklich allen jenen Mitgliedern des finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik danken, deren intensive Diskussion mir bei der Umarbeitung meiner Erstfassung weiterhalf.

[2] *W. W. Pommerehne:* Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries, in: *Wallace E. Oates* (ed.): The Political Economy of Federalism, Lexington 1977, S. 275 - 355.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dieser Arbeit geht es vielmehr darum, einige mir wichtig erscheinende Finanzausgleichsprobleme anhand von Modellen des vertikalen sowie des horizontalen Finanzausgleichs aufzuzeigen.

So sehe ich den *vertikalen Finanzausgleich* primär von der Staatsaufgabenseite bestimmt, von der Nachfrage des einzelnen Konsumenten nach Gütern, die ihm von den Gebietskörperschaften unterschiedlichen Rangs angeboten werden können, in deren Gebiet er seßhaft ist. Daher ist wesentlich, welche Arten von Gütern angeboten werden und wieviel. Letzteres bedeutet, daß die Staatsaufgabenentscheidung im vertikalen Finanzausgleich stets auch eine Entscheidung über den Umfang des öffentlichen Sektors beinhaltet. Der vertikale Finanzausgleich ist hierbei m. E. stets polit-ökonomisch zu sehen[6]. Die Theorie des vertikalen Finanzausgleichs wird bei einer solchen Betrachtungsweise ganz allgemein zu einer polit-ökonomischen „Theorie des Föderalismus", deren Grundzüge in Abschnitt B dieser Arbeit entwickelt werden.

Beim *horizontalen Finanzausgleich* scheint mir besonders wichtig, Allokations- und Verteilungswirkungen typischer Finanzausgleichszuweisungen aufzuzeigen. In beiden Fällen stelle ich auf Gebietskörperschaften und nicht auf Individuen ab. Allokation beziehe ich auf die Frage: Welche Aufgliederung zwischen privatem und öffentlichem Sektor wird durch Finanzausgleichszuweisungen erzielt? Wieweit gelten in diesem Zusammenhang neuere US-amerikanische Überlegungen über die Substitutionseffekte zwischen eigenen Finanzmitteln der empfangenden Gebietskörperschaften und zugewiesenen Finanzmitteln auch für die Bundesrepublik Deutschland oder für Österreich? Verteilung wiederum beziehe ich darauf, daß mit Finanzausgleichszuweisungen oft angestrebt wird, eine regional ungleiche Verteilung der Finanzkraft zu korrigieren. Diesen Allokations- und Verteilungswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen ist Abschnitt C dieser Arbeit gewidmet[7].

---

[3] *K. Bulutoğlu:* Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv N. F. *35* (1976), S. 1 - 34.

[4] *D. Bös:* Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance, in: Institut International de Finances Publiques (ed.): Problèmes des Finances Publiques Urbaines, 28ème Session (New York 1972), Saarbrücken 1973, S. 56 - 81.

[5] *W. E. Oates:* Fiscal Federalism, New York u. a. 1972.

[6] So schon *D. Bös:* Eine ökonomische Theorie des vertikalen Finanzausgleichs, dargestellt am österreichischen Beispiel, in: Zeitschrift für Nationalökonomie *30* (1970), S. 65 - 124. (Zugleich erster Teil des Buches *D. Bös:* Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien—New York 1971, S. 1 - 57.) Vgl. dazu auch *D. Bös:* Einige weitere Gedanken zum Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Nationalökonomie *32* (1972), S. 345 - 367.

[7] Die Beschränkung auf diese beiden Fragestellungen bedeutet allerdings, daß andere wesentliche Fragestellungen des horizontalen Finanzausgleichs in den Hintergrund treten. Dies gilt vor allem für die aufgabenseitige Determinierung der erforderlichen Finanzmittel von Gebietskörperschaften, wie sie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn im folgenden bestimmte Grundprinzipien des fiskalischen Föderalismus anhand formaler Modelle herausgearbeitet werden sollen, so ist es zweckmäßig, zunächst jeweils bestimmte Annahmen zu treffen, um die Grundtendenzen klarer darstellen zu können. Am Ende der einzelnen Abschnitte über den vertikalen bzw. den horizontalen Finanzausgleich wird dann aufgezeigt werden, in welcher Form diese Prämissen gelockert oder aufgegeben werden können.

Bei allen Modellen ist es in diesem Sinne zweckmäßig, zunächst davon auszugehen, daß bestimmte Gebietskörperschaften bereits eingerichtet sind, die isoliert nebeneinander stehen:

Prämisse 1 (Gegebene Struktur der Gebietskörperschaften). Wir untersuchen in dieser Arbeit die Zuordnung von Staatsausgaben[8] und Staatseinnahmen auf Gebietskörperschaften. Die Struktur dieser Gebietskörperschaften sei vorgegeben. Im betrachteten Gemeinwesen seien also Gemeinden und Länder bestimmter Größe[9] sowie ein Zentralstaat eingerichtet. Wir indizieren diese Gebietskörperschaften generell mit $G \in \{a, b, c\}$, wobei a, b, c die unterschiedlichen Gebietskörperschaftsebenen Zentralstaat, Bundesländer, Gemeinden indizieren.

Prämisse 2 (Isolation gleichrangiger Gebietskörperschaften). Es gibt keine externen Effekte, die die Grenzen der Gebietskörperschaft überschreiten (interjurisdictional spillovers). Der Nutzen einer Staatsausgabe seitens einer Gebietskörperschaft fließt nur den Einwohnern dieser Gebietskörperschaft zu. Die Steuer, die von einer Gebietskörperschaft eingehoben wird, wird zur Gänze von den Einwohnern dieser Gebietskörperschaft getragen. Es gebe keine strategischen Reaktionen von Gebietskörperschaften auf Aktionen anderer Gebietskörperschaften.

---

etwa in empirischen Untersuchungen zum sogenannten *Brecht*schen Gesetz ihren Niederschlag finden. Besonders vordringlich ist das Problem des Finanzbedarfs von Stadtgebieten. Vgl. *D. Bös:* Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance, a.a.O.

[8] Mit der Festsetzung der Staatsausgaben werden in diesen Modellen stets auch die Staatsaufgaben festgesetzt, wobei auf die Frage der Staatsausgabenintensität der Staatsaufgabenerfüllung nicht eingegangen werden soll. Vgl. zu dieser Frage *H. Zimmermann:* Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv N. F. *32* (1973/74), S. 1 - 20.

[9] Wobei „Größe" sich auf Territorium, Einwohnerzahl und ähnliche Kriterien bezieht, nicht aber anhand der jeweiligen Staatsausgaben und -einnahmen definiert ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Polit-ökonomische Allokationsmodelle des vertikalen Finanzausgleichs

1. Problemstellung

1.1. Medianwählermodelle zum Finanzausgleich

Gehen wir davon aus, daß es in einer Wirtschaft mehrere Güter gäbe, bei denen unbestritten ist, daß sie privat produziert und in individuell unterschiedlichem Ausmaß konsumiert werden. Daneben gebe es ein Gut, hinsichtlich dessen entschieden werden soll, ob und gegebenenfalls von Gebietskörperschaften welchen Niveaus es öffentlich angeboten werden soll. Wir indizieren dieses Gut jeweils mit $h = 1$[10].

Grundlage für diese Entscheidung seien die individuellen Präferenzen der Wähler. Die Durchsetzung solcher Präferenzen erfolge durch konkurrierende politische Parteien. Diese müssen ihre Programme derart erstellen, daß sie die erforderliche Mehrheit erhalten. Entscheidend wird daher stets die Präferenzordnung des Medianwählers sein. Wir wollen in den vorliegenden theoretischen Ansätzen von den einzelnen Konsumenten als Entscheidungsinstanzen ausgehen und hierfür als erste Näherung annehmen, daß jeder Konsument ein Wähler und jeder Wähler ein Konsument sei[11].

Nun sind Medianwählermodelle in Finanzausgleichsfragen nichts völlig neues[12]. Die meisten dieser Modelle gehen von typischen US-amerikanischen institutionellen Gegebenheiten aus. Grundlage der Wählerentscheidung sind meist Nutzenfunktionen der Konsumenten, in denen der Nutzen einer Staatsausgabe den anfallenden Belastungen (Steuer, „Steuerpreis" usw.) gegenübergestellt wird, die von der betreffenden Gebietskörperschaft auferlegt werden (müssen), um den gewünschten

---

[10] Ob hier die Produktionsmittel im öffentlichen Eigentum stehen (öffentliche Produktion) oder ob von Privaten produzierte Güter von der öffentlichen Hand erworben und an alle im gleichen Umfang abgegeben werden („Sozialisierung des Konsums") spielt keine Rolle. Vgl. dazu *D. Usher:* The Welfare Economics of the Socialization of Commodities, in: Journal of Public Economics *8* (1977), S. 151 - 168.

[11] Auf die alternative Möglichkeit, von den Haushalten als Entscheidungsinstanzen auszugehen, wird in Punkt 5.4 dieses Abschnitts näher eingegangen.

[12] Bekannte Arbeiten sind etwa: *J. L. Barr* und *O. A. Davis:* An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments, in: The Southern Economic Journal *XXXIII* (1966), S. 149 - 165; *R. Barlow:* Efficiency Effects of Local School Finance, in: Journal of Political Economy *78* (1970), S. 1028 - 1039; *T. E. Borcherding* und *R. T. Deacon:* The Demand for the Services of Non-Federal Governments, in: The American Economic Review *LXII* (1972), S. 891 - 901; *M. V. Pauly:* Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics *2* (1973), S. 35 - 58; *J. S. Akin* und *D. J. Young Day:* The Efficiency of Local School Finance, in: Review of Economics and Statistics *LVIII* (1976), S. 255 - 258.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umfang der Staatsausgaben erstellen zu können. Ausgaben wie Belastungen sind daher je nach Gebietskörperschaft tendenziell unterschiedlich.

Das typische Beispiel, dem die meisten dieser Modelle gewidmet sind, ist die lokale Budgetentscheidung auf dem Schulsektor. Für die USA heißt dies, daß jene Kombination von Schulausgaben und Vermögensteuerbelastung gesucht wird, die der lokale Medianwähler optimal findet[13]. Die hier vorgelegte Arbeit weicht von diesen Modellen in zwei wesentlichen Punkten ab.

Zum einen soll ein Gesamtmodell des vertikalen Finanzausgleichs geboten werden. Ein solches Modell kann aber nicht wie die angeführten US-amerikanischen Arbeiten davon ausgehen, daß bereits feststeht, welche Staatsaufgaben von welcher Gebietskörperschaft besorgt werden. Vielmehr muß das Modell auch geeignet sein, zu erklären, unter welchen Bedingungen eine Medianwählerentscheidung dazu führt, daß eine Aufgabe überhaupt zur Staatsaufgabe wird und nicht im politischen Prozeß für private Besorgung einer Aufgabe entschieden wird. Und wenn diese Vorfrage positiv für den öffentlichen Sektor entschieden ist, sind des weiteren die Bedingungen aufzuzeigen, unter denen im politischen Prozeß entschieden wird, auf welcher Gebietskörperschaftsebene das öffentliche Angebot erfolgt.

Zum anderen müssen die institutionellen Beschränkungen der Staatseinnahmenseite so konstruiert werden, daß sie dem typischen Finanzausgleich in der Bundesrepublik und in Österreich entsprechen. Hiefür müssen wir unterscheiden zwischen Fällen des Steuerverbundes und des Trennsystems. Beim *Steuerverbund,* dessen Kernbereich in den angeführten Ländern die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer sind, zahlt der Konsument gleich hohe Steuersätze dieser beiden Steuern, unabhängig davon, auf welcher Gebietskörperschaftsebene die entsprechenden Staatsausgaben getätigt werden. Der Ausgleich für die einzelnen Gebietskörperschaften erfolgt über die Ertragsteilung im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich. Bei Ländern und Gemeinden wird hierbei typischerweise ein unvollständiger Ausgleich der Finanzkraft zwischen reicheren und ärmeren Gebietskörperschaften vorgenommen, indem die Zuweisung der Finanzmittel teils nach dem regionalen Abgabenaufkommen, teils nach irgendwelchen Maßzahlen des Finanzbedarfs erfolgt. Beim *Trennsystem* heben die betreffenden Gebietskörperschaften eigene Abgaben ein, deren Ertrag ihnen zur Besorgung ihrer Aufgaben verbleibt. Die oben angeführten US-amerikanischen Modelle entsprechen nur dem Trennsystem.

---

[13] *Barr* und *Davis,* a.a.O., erweitern auf den Fall mehrerer Staatsausgaben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um die Vielzahl möglicher Ausgestaltungen eines solchen Medianwählermodells des fiskalischen Föderalismus typisieren zu können, wollen wir verschiedene Unterscheidungen treffen. Da es um eine Entscheidung geht, ob und von Gebietskörperschaften welcher Ebene ein Gut öffentlich angeboten werden soll, beziehen sich die Einteilungskriterien einerseits auf die Ebene der Entscheidung und andererseits auf den Charakter der betrachteten Güter.

1.2. Ebene der Entscheidung

Hinsichtlich der Entscheidungsebene unterscheiden wir zwischen zentraler und föderativer Entscheidung.

1.2.1. Zentrale Entscheidung

In diesem Fall wird auf Bundesebene entschieden, ob ein Gut privat oder öffentlich vom Bund oder öffentlich auf Landesebene oder öffentlich auf Gemeindeebene angeboten werden soll. (Es stehen also vier Alternativen zur Diskussion.) Für agierende politische Parteien ist daher die Präferenzordnung des Medianwählers im Bundesgebiet maßgeblich. Wenn der Medianwähler im Bundesgebiet etwa für öffentliches Angebot auf Landesebene oder Gemeindeebene eintritt, so wird dieses Gut in allen Ländern (Gemeinden) öffentlich angeboten werden. Von der Finanzierungsseite entspricht dieser Art der Entscheidung das Verbundsystem. (Als einfaches Beispiel könnte eine Entscheidung über Spitalträgerschaft dienen.)

1.2.2. Föderative Entscheidung

In diesem Fall wird entweder auf Bundes- oder auf Landes- oder auf Gemeindeebene darüber entschieden, ob ein Gut öffentlich oder privat angeboten werden soll. (Es stehen also jeweils diese zwei Alternativen zur Diskussion.) Für agierende politische Parteien ist jeweils die Präferenzordnung des Medianwählers der betreffenden Gebietskörperschaft maßgeblich. Bei einer Entscheidung auf Landesebene sind also die Medianwähler der einzelnen Bundesländer zu betrachten. Je nach der Präferenzordnung des Medianwählers in einem einzelnen Land oder einer einzelnen Gemeinde kann es daher etwa für die politischen Parteien günstig sein, in einem Land oder einer Gemeinde für öffentliches Angebot einzutreten, in anderen dagegen für privates. Von der Finanzierungsseite her entspricht dieser Art der Entscheidung das Trennsystem. (Als einfaches Beispiel könnte eine Entscheidung darüber dienen, ob öffentliche oder private Müllabfuhr günstiger ist.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.3. Art der Güter

Hinsichtlich der Arten der angebotenen Güter unterscheiden wir zwischen *öffentlichen, ambivalenten und privaten Gütern.*

1.3.1. Öffentliche Güter

Als öffentliche Güter bezeichnen wir solche, bei denen wir wegen Nichtrivalität des Konsums annehmen, daß sie von jedem Konsumenten im gleichen Umfang konsumiert werden, etwa Landesverteidigung, öffentliche Verwaltung, Sicherheit, Rechtspflege, aber auch Straßen (nicht allerdings Mautstraßen). Föderalismusentscheidungen bei öffentlichen Gütern beziehen sich auf die Frage, von welcher Gebietskörperschaft diese Güter jeweils angeboten werden sollen, eine Privatisierung steht nicht zur Diskussion.

Die von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellte und von den Konsumenten in gleichem Umfang konsumierte Menge $x_{1\,G}$[14] kann am besten jeweils als Abstraktum aufgefaßt werden: wieviel Einheiten Rechtssicherheit oder Gesundheit oder Verteidigungsschutz werden konsumiert, wobei für diese abstrakten Einheiten entsprechende Quantifikatoren gefunden werden müssen.

1.3.2. Ambivalente Güter

Als ambivalente Güter bezeichnen wir solche, bei denen die Entscheidungsalternative darin besteht, sie entweder von der öffentlichen Hand in einem für alle Konsumenten gleichen Umfang angeboten zu erhalten, oder sie aufgrund privaten Angebots im individuell unterschiedlichen Ausmaß konsumieren zu können. Solchen Entscheidungsalternativen begegnen wir bei der Gesundheitsvorsorge, etwa dem Spitalangebot, oder bei Schulen. Eine analoge Unterscheidung könnte bestehen zwischen öffentlichen Straßen und Mautstraßen, die von hiezu eigens eingerichteten Gesellschaften angeboten werden.

Um die Nutzenvorstellungen der Konsumenten entsprechend vergleichen zu können, muß im Falle des öffentlichen Angebots stets in der gleichen Weise quantifiziert werden wie im Falle des privaten Angebots. Es wäre also unmöglich, im Falle des öffentlichen Angebots in abstrakten Einheiten zu messen (etwa in „Einheiten der Gesundheitsvorsorge") und im Falle des privaten Angebots in konkreten Einheiten (etwa in „konsumierten Spitalstunden mit individuell variierender Qualität").

---

[14] Daß öffentliche Güter jeweils *pro Konsument* in gleichem Umfang zufließen, ist wohl die üblichste Annahme. Es könnte allerdings durchaus auch der Fall eintreten, daß bestimmte öffentliche Güter je *Haushalt* oder nach *anderen demographischen Variablen* in jeweils gleichem Umfang zufließen. Auf diese Fragen wird in Punkt 5.4 dieses Abschnitts näher eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.3.3. Private Güter

Als private Güter bezeichnen wir jene Güter, die von den Konsumenten in individuell unterschiedlichem Umfang konsumiert werden. Uns interessieren solche Fälle, in denen diese Güter alternativ von der öffentlichen Hand oder von Privaten angeboten werden. Solche Alternativen bestehen etwa bei Post, Eisenbahn, Telefon sowie zahlreichen kommunalen Dienstleistungen, etwa Müllabfuhr, Gaswerken, Elektrizitätswerken usw.

Bei Kombination der in *1.2* und *1.3* angeführten Einteilungsprinzipien lassen sich verschiedene Einzelfälle diskutieren. Dies soll im folgenden geschehen.

Unsere Grundvorstellung ist hierbei, eine „neutrale" polit-ökonomische Begründung des Föderalismus zu liefern, ausgehend von einer föderalistischen Neutralität in den Verhaltensannahmen der Gebietskörperschaften und der individuellen Konsumenten. Die Gebietskörperschaften gehen weitestgehend von den individuellen Konsumentenpräferenzen aus und entwickeln keine Konzeptionen, die die Besorgung einer Aktivität durch die öffentliche Hand im allgemeinen und durch eine spezielle Gebietskörperschaft(sgruppe) im besonderen als Ziel an sich wünschenswert erscheinen ließen. Der einzelne Konsument wiederum geht in seinen Nutzenfunktionen von den konsumierten Mengen aus und entwickelt keine Konzeptionen, wonach ihm der Konsum eines Gutes höheren oder niedrigeren Nutzen stiftet, je nachdem, ob es privat oder öffentlich, und zwar vom Bund oder von seinem Bundesland oder seiner Gemeinde, angeboten wird. (Die Nutzenelastizität des Konsums des Gutes x_1 sei für den einzelnen Konsumenten in jedem dieser Fälle gleich hoch.)

Die folgenden Modelle mögen im paradigmatischen Sinne verstanden werden: als Herausarbeitung typischer Entscheidungen über das Ausmaß von Staatsausgaben und ihre Besorgung durch Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebene. Wegen der institutionellen Vielfalt von Finanzausgleichsregelungen ist es ja a priori unmöglich, alle solchen Entscheidungen in einem noch einigermaßen überschaubaren Modell zu präsentieren.

2. Föderalismus bei öffentlichen Gütern

Bei den typischen öffentlichen Gütern, die hier behandelt werden, stehe eine Privatisierung nicht zur Diskussion. Hingegen kann die Frage aufgeworfen werden, ob ein solches Gut auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene angeboten werden soll. Nehmen wir hierfür als Regelfall den einer zentralen Entscheidung mit dem entsprechenden Steuerverbund an. Die Steuersätze der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind daher für den Konsumenten gleich hoch, gleichgültig, welche Gebietskörperschaft anbietet.

Der Konsument $i = 1, \ldots m$ habe die Wahl zwischen dem Angebot des öffentlichen Gutes seitens des Bundes, seines Bundeslandes oder seiner Gemeinde. Er betrachte daher alternative Realisationen des Optimierungsproblems

$$\text{(2-1)} \qquad \text{Max: } U_{iG} = x_{1G}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \qquad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1 \; ; \qquad \alpha, \beta, \gamma > 0$$

unter der Beschränkung

$$P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i \; ,$$

wobei

$$z_i = y_i (1 - t_i) \; .$$

P_h: Konsumentenpreise, in denen je nach dem Ausmaß der Steuerüberwälzung ein bestimmter Anteil der Umsatzsteuerbelastung des betrachteten Gutes enthalten ist

x_{ih}: Mengen individuell unterschiedlich konsumierter Güter

U_i: Nutzen

$\alpha_i, \beta_i, \gamma_i$: Nutzenelastizitäten des Konsums

y_i: Bruttoeinkommen

z_i: Nettoeinkommen

t_i: Durchschnittssteuersatz der Einkommensteuer des i-ten Konsumenten; $0 < t_i < 1$; $0 < dt_i/dy_i < 1$.

Bei dieser Optimierung berücksichtigt der Konsument, daß das zur Gänze steuerfinanzierte öffentliche Gut aufgrund des Budgets der betreffenden Gebietskörperschaft in folgendem Umfang konsumiert werden kann:

$$\text{(2-2)} \qquad x_{1G} = A_G / c_{1G} \; .$$

Hierbei seien A_G die gesamten Finanzmittel, die der betreffenden Gebietskörperschaft als Resultat des finanziellen Umverteilungsprozesses im Steuerverbund zugeflossen sind. (Wir betrachten ja im Falle der öffentlichen Güter nur eine zentrale Entscheidung, der wir den Fall eines Steuerverbundes zugeordnet haben.) c_{1G} seien die Kosten pro Mengeneinheit der Produktion des Gutes x_{1G}.

Der Umfang des konsumierten öffentlichen Gutes ist also Parameter des Konsumentenoptimums und nicht Variable. Der Parameter x_{1G} wird bestimmt durch die Entscheidungen der öffentlichen Hand. (Wobei die politische Partei darauf achten wird, ihr Programm gemäß der Präferenzordnung des Medianwählers zu erstellen, wodurch in diesem modi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fizierten Sinne die individuellen Konsumenten durchaus Einfluß auf die Höhe des Parameters x_{1G} haben.)

Die Produktion einer bestimmten Menge x_{1G} erfordert hierbei um so höhere Kosten, je höher die Anzahl der Konsumenten ist, die das öffentliche Gut konsumieren. Das Gut „Rechtssicherheit" für nur ein Bundesland in bestimmtem Umfang anzubieten ist entsprechend billiger, als den gleichen Umfang dieses Gutes für das gesamte Bundesgebiet anzubieten. Es ist daher nicht sinnvoll, die gesamten Durchschnittskosten c_{1G} auf Bundes- und auf Landesebene miteinander zu vergleichen.

Dividieren wir daher die Durchschnittskosten (und die zugewiesenen Finanzmittel) durch die Zahl der Konsumenten[15] der betreffenden Gebietskörperschaft und kennzeichnen die so ermittelten Pro-Kopf-Größen durch einen Querstrich, so gilt

$$x_{1G} = \bar{A}_G / \bar{c}_{1G} \,. \tag{2-3}$$

Der Konsument ermittelt daher ein Nutzenoptimum U^*_{iG} in der Höhe

$$U^*_{iG} = \left(\frac{\bar{A}_G}{\bar{c}_{1G}}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\beta_i}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\gamma_i}{P_3}\right)^{\gamma_i} \left(\frac{z_i}{1-\alpha_i}\right)^{1-\alpha_i} \tag{2-4}$$

und vergleicht solche Nutzenrealisationen im Hinblick auf das Angebot seitens Gebietskörperschaften unterschiedlichen Rangs.

Zeigen wir dies im folgenden am Beispiel eines Vergleichs Bund—Land. Um hierbei zu vermeiden, daß für die Bundesebene gestimmt werde, nur weil auf Bundesebene größere Finanzmittel zur Verfügung stehen, wollen wir annehmen, daß der Umfang an Finanzmitteln, der für das betrachtete öffentliche Gut insgesamt zur Verfügung stehe, auf Bundes- und Landesebene gleich hoch sei:

$$c_{1a}\, x_{1a} = A_a = \sum_b c_{1b}\, x_{1b} = \sum_b A_b \,. \tag{2-5}$$

Diese Summe der Finanzmittel stamme aus dem regionalen Steueraufkommen. Im Falle der Aufgabenbesorgung durch den Bund bleibe sie zur Gänze bei diesem. Im Falle der Aufgabenbesorgung durch die Bundesländer wird sie im Wege des Finanzausgleichs aufgeteilt. Grundlage für die Nutzenabschätzung seitens des Konsumenten ist nun die Formel

[15] Mathematisch wäre es an sich beliebig, durch welche demographische Größe Gleichung (2-2) dividiert wird. Es erscheint aber zweckmäßig, bei Ansätzen, die auf Konsumenten abstellen, an dieser Stelle durch die Zahl der Konsumenten durchzudividieren. Bei Konstanthalten von $\bar{c}$ wird ja damit zugleich unterstellt, daß die Durchschnittskosten des öffentlichen Gutes je Konsument konstant sind, was am besten mit der Hypothese zusammenpaßt, daß jeder Konsument eine gleich hohe Menge bekommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{U^*_{ia}}{U^*_{ib}} = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_b} \cdot \frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i} . \tag{2-6}$$

Bei beliebigen Realisationswerten von $\bar{A}_G$ und $\bar{c}_{1\,G}$ lautet daher die Entscheidung aller Konsumenten (bzw. Wähler) eines Bundeslandes stets gleich[16], denn U^*_{ia} / U^*_{ib} ist jeweils für alle Konsumenten eines Bundeslandes größer oder kleiner als 1, ohne Rücksicht auf die individuellen Geschmacksparameter α_i. Aufgrund des Steuerverbundes ist diese Nutzenabschätzung auch von der Höhe der individuell gezahlten Steuer unabhängig.

Eine Bevorzugung der Bundesebene gegenüber der Landesebene ist nun aus zwei Gründen möglich: zum einen wegen *Kostenersparnissen bei zentraler Besorgung* einer Staatsaufgabe ($\bar{c}_{1\,a} < \bar{c}_{1\,b}$); zum anderen wegen *Unterschieden in der regionalen Einkommensverteilung* ($\bar{A}_a > \bar{A}_b$ für die Mehrheit der Wähler).

Die Begründung des Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats über *Kostenersparnisse bei zentraler Besorgung* einer Staatsaufgabe ist sehr üblich. Die Kostenersparnisse können bei öffentlichen Gütern in zweierlei Hinsicht auftreten: einmal aufgrund einer Ausweitung der angebotenen Menge von $x_{1\,G}$ oder aufgrund einer Erhöhung der Zahl der Konsumenten, die dieses Gut (in nicht rivalisierender Weise) konsumieren. Gehen wir allerdings davon aus, daß gerade die Produktion typischer öffentlicher Güter oft Dienstleistungsproduktion ist, so erscheinen konstante Durchschnittskosten für große Bereiche des Angebots an öffentlichen Gütern als realistische Hypothese. Hinzu kommt, daß eventuelle Kostenersparnisse meist nur bis zu einem bestimmten Produktionsumfang wirksam sind und daß man in der gegenwärtigen Phase (hoch)entwickelter Volkswirtschaften oft in Bereiche „sehr flacher" Durchschnittskostenkurven gelangt[17].

---

[16] Von großem theoretischen, aber weniger großem praktischen Interesse ist es, daß hierbei der Fall eines Abstimmungsparadoxons nach *Condorcet* auftreten könnte. Dies ist an einem Beispiel ganz einfach zu zeigen. Nehmen wir an, es gebe in einem Staat drei Bundesländer mit je gleichviel Einwohnern. Nehmen wir zusätzlich an, daß auch hinsichtlich der Besorgung von Staatsaufgaben durch Gemeinden die Präferenzordnung aller Landeseinwohner gleich sei. Dann könnte etwa ein Abstimmungsparadoxon auftreten, wenn alle Bewohner des Landes

A die Präferenzordnung $U^*_{ia} > U^*_{ib} > U^*_{ic}$ haben, alle Bewohner des Landes
B die Präferenzordnung $U^*_{ib} > U^*_{ic} > U^*_{ia}$ und alle Bewohner des Landes
C die Präferenzordnung $U^*_{ic} > U^*_{ia} > U^*_{ib}$.

[17] Die angeführten Hypothesen sind für das Angebot öffentlicher Unternehmungen empirisch bestätigt worden. Vgl. für viele *W. Z. Hirsch:* The Economics of State and Local Government, New York (1970), S. 167 - 184; *R. K. Koshal:* Economies of Scale, in: Journal of Transport Economics and Policy *VI* (1972), S. 147 - 153; *L. R. Christensen* und *W. H. Greene:* Economies

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine generelle Anziehungskraft des zentralen Etats kann also durch Kostenersparnisse nicht ausreichend begründet werden.

Wenden wir uns daher der Begründung des „Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats" durch *Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung* in den verschiedenen Ländern zu.

Für diese Analyse unterstellen wir, daß Kostendegression im Sinne unserer obigen Ausführungen ausgeschaltet sei ($\bar{c}_{1a} = \bar{c}_{1b}$).

Für die Konsumentenentscheidung maßgeblich wird nun gemäß (2 - 6) die Verteilung der $\bar{A}$-Werte. Eine Entscheidung zugunsten des zentralen Etats wird hierbei getroffen, wenn mehr als die Hälfte der Konsumenten-Wähler in Ländern lebt, bei denen die Finanzausgleichsmittel aus dem Steuerverbund pro Konsument kleiner sind als der entsprechende Bundesdurchschnitt[18].

Unter welchen Voraussetzungen dieser Fall eintreten könnte, sei zunächst anhand einer theoretischen Plausibilitätsüberlegung aufgezeigt. Nehmen wir an, es gebe in einem Staat eine große Zahl von Bundesländern, die in etwa gleich groß seien, so daß wir die Mittelwerte der Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder als in etwa lognormalverteilt annehmen könnten[19]. Mehr als die Hälfte der Konsumenten lebt daher in Ländern, bei denen das mittlere Landeseinkommen niedriger ist als das Bundesmittel. In der Finanzausgleichspraxis richten sich nun die Zuweisungen aufgrund des Steuerverbundes zu Teilen nach der Volkszahl und zu Teilen nach dem regionalen Abgabenaufkommen (an Gemeinschaftsabgaben, fallweise auch an eigenen Abgaben). Da die Einkommensteuer ein wesentlicher Bestandteil des Steueraufkommens ist, ergibt sich aufgrund der Progression des Steueraufkommens, daß die Finanzausgleichszuweisungen pro Konsument in reicheren Ländern typischerweise höher sein werden als in ärmeren. Diese Tendenz bleibt auch nach eventuellen Kopfquotenausgleichen stets erhalten.

Die Lognormalverteilung der durchschnittlichen Landeseinkommen führt daher zu einer länderweisen Verteilung der durchschnittlichen

---

of Scale in U. S. Electric Power Generation, in: Journal of Political Economy *84* (1976), S. 655 - 676. Die Schwierigkeiten der empirischen Messung von Kostenfunktionen beim Angebot öffentlicher (bzw. regulierter) Unternehmen zeigt neuerlich *Ch. R. Scherer:* Estimating Electric Power System Marginal Costs, Amsterdam-New York-Oxford 1977.

[18] Der Leser beachte, daß an sich an dieser Stelle das theoretische Resultat unserer Ableitung erzielt ist und daher die Darstellung aufhören könnte. Was nun folgt, sind Plausibilitätsüberlegungen und empirische Belege für ein bestimmtes Jahr in der Bundesrepublik Deutschland, um klarzustellen, was das Resultat unseres Modells inhaltlich bedeuten könnte.

[19] Diese theoretische Plausibilitätsüberlegung gilt an sich für jede beliebige Verteilung mit positiver Schiefe; die Verwendung der Lognormalverteilung hat daher ausschließlich demonstrativen Charakter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzausgleichsmittel, die ebenfalls eine positive Schiefe aufweist. Daher werden für die Mehrheit der Konsumenten die durchschnittlichen Finanzausgleichsmittel auf Landesebene niedriger sein als der Bundesdurchschnitt. Diese Plausibilitätsüberlegung würde dafür sprechen, daß bei öffentlichen Gütern aufgrund unseres Modells eine Anziehungskraft des zentralen Etats bestünde.

Tabelle 1

Regionale Maßzahlen je Einwohner[a] für die Bundesrepublik Deutschland 1974
(Bundesdurchschnitt = 100)

(1) $\bar{A}$: „Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich ohne Gemeindesteuern"
(2) $\bar{z}$: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter) zuzüglich des Saldo aus indirekten Steuern und Subventionen (also der Differenz zwischen Sozialprodukt zu Marktpreisen und zu Faktorkosten)
(3) $\bar{A}/\bar{z}$

	(1)	(2)	(3)
Schleswig-Holstein	97,6	93,6	104,3
Hamburg	141,2	159,0	88,8
Niedersachsen	95,5	91,5	104,4
Bremen	124,7	131,8	94,6
Nordrhein-Westfalen	100,8	101,5	99,3
Hessen	102,8	96,5	106,6
Rheinland-Pfalz	93,6	95,0	98,6
Baden-Württemberg	99,2	103,7	95,7
Bayern	95,3	95,8	100,6
Saarland	100,5	90,2	111,4
Einwohner in den Ländern unter dem Bundesdurchschnitt (in Prozent aller Einwohner)	56,0 %	51,8 %	54,3 %

a) Hierbei wurden jeweils die Jahresdurchschnittswerte gewählt.

Quellen: Zu (1) *W. Albers:* Standortentwicklung der staatswirtschaftlichen Tätigkeit, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 7, Stuttgart u. a. 1977, S. 212/Tab. 5. (Tatsächliche Werte für 1974, nach Abzug der Werte für den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern — Ergänzungszuweisungen, Finanzausgleichszuweisungen des Bundes an Berlin. *Prof. W. Albers* sei herzlich für die Zurverfügungstellung dieser Daten gedankt.)

Zu (2) Zur Berechnungsmethode des „verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte (einschließlich priv. Org. o. Erw.)" siehe *P. Szameitat* (Hrsg.): Entstehung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts in den Ländern, Standardtabellen 1960 bis 1970, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Stuttgart 1974, S. XIII f. *Prof. P. Szameitat* sei herzlich für die Zurverfügungstellung der provisorischen Daten für 1974 (Berechnungsstand Ende 1976) gedankt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Plausibilitätsüberlegung muß allerdings in der Praxis keineswegs zutreffend sein, da die Grenzziehungen und die relative Größe der Bundesländer im Vergleich zueinander meist nach politischen Gesichtspunkten erfolgen bzw. sehr unterschiedlich sind. Wenn eine solche theoretische Begründung daher für die praktische Finanzausgleichsrealität in einem bestimmten Land zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht gut möglich ist, so besteht meines Erachtens noch die Möglichkeit, für den konkreten Einzelfall empirisches Datenmaterial heranzuziehen. Betrachten wir etwa die Aufteilung der Finanzkraft der Länder nach Finanzausgleich (ohne Gemeindesteuern und ohne Berlin) für die Bundesrepublik Deutschland. Als beste Näherung für die nicht verfügbaren Konsumentenzahlen in den einzelnen Bundesländern wählen wir die Einwohnerzahlen. Für das Jahr 1974 sind entsprechende Indexwerte in Tabelle 1, Spalte 1 wiedergegeben.

Danach liegt für mehr als 50 % der Einwohner (bzw. Wähler) die Höhe der regionalen Finanzausgleichszuweisungen pro Kopf unter dem entsprechenden Bundesmittelwert. Daher wird in diesem Falle in der Präferenzordnung des Medianwählers im Bundesgebiet das Angebot seitens des Bundes höher gewertet werden als das seitens des Landes. Da die politische Entscheidung dieser Präferenzordnung des Medianwählers entsprechen wird, bedeutet dies, daß die ärmeren Bundesländer die reicheren überstimmen. Das „Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats" wird also mit Unterschieden in der regionalen Einkommensverteilung begründet.

3. Föderalismus bei ambivalenten Gütern

3.1. Zentrale Entscheidung (mit Steuerverbund)

Der Konsument habe zu entscheiden zwischen privatem Angebot und öffentlichem Angebot seitens der verschiedenen Gebietskörperschaften. Hierbei werden bei privatem Angebot keine Steuern eingehoben[20]:

(i) privates Angebot

$$\text{(3-1)} \qquad \text{Max: } U_i = x_{i1}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \qquad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1 \;;\; \alpha, \beta, \gamma > 0$$

unter der Beschränkung

$$\pi_1 x_{i1} + \pi_2 x_{i2} + \pi_3 x_{i3} = y_i \;.$$

[20] Wem die Modellformulierung „keine Steuern im Falle des privaten Angebots" zu abstrakt ist, der möge sich dieses Modell nicht als Totalmodell einer Volkswirtschaft vorstellen, sondern als partialanalytische Darstellung eines Falles, bei dem es um die Alternative „Ausweitung des Budgets oder privates Angebot" geht. Das heißt, daß dann auch in den Preisen π bereits irgendwelche indirekte Steuern enthalten wären und das Einkommen y_i bereits nach Abzug irgendwelcher direkter Steuern definiert wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hierbei seien π die Konsumentenpreise für den Fall der Nichteinhebung der direkten bzw. indirekten Steuern.

Als Vergleichsfall diene das öffentliche Angebot von Gut x_1 als öffentliches Gut unter Steuerfinanzierung (das öffentliche Gut ist Parameter des Konsumoptimums). Daß in solchen Fällen bei öffentlichem Angebot (x_{1G}) in gleicher Weise quantifiziert werden muß wie bei privatem (x_{i1}), wurde schon eingangs erwähnt.

(ii) öffentliches Angebot

(3-2) $$\text{Max: } U_i = x_{1G}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \quad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1 \; ; \quad \alpha, \beta, \gamma > 0$$

unter der Beschränkung

$$P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i \; .$$

Aufgrund des Steuerverbundes ist das Ausmaß der zu leistenden Steuer gleich hoch, unabhängig von welcher Ebene der Gebietskörperschaften das Gut angeboten wird. Der Umfang dieses Angebots hängt von den Finanzausgleichszuweisungen ab:

(3-3) $$x_{1G} = \bar{A}_G / \bar{c}_{1b} \; .$$

Für die Nutzenerwägungen des Konsumenten sehen wir zunächst, daß hinsichtlich der Abwägung der öffentlichen Angebote der verschiedenen Ebenen das gleiche gilt wie bei den öffentlichen Gütern, nämlich der Nachweis des Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats. Es ergibt sich ja wieder für den Vergleich zwischen zwei Ebenen:

(3-4) $$U_{ia}^* / U_{ib}^* = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_b} \cdot \frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}} \right)^{\alpha_i}$$

mit der entsprechenden, bereits vorne gegebenen Interpretation.

Neuerlich zeigt sich damit, daß das Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats durch typische Unterschiede in der Einkommensverteilung (Überstimmen der reicheren durch die ärmeren Gebietskörperschaften) begründet werden kann, wenn das öffentliche Angebot öffentlicher Güter im Wege des Steuerverbundes finanziert wird.

Zum Unterschied vom Fall der öffentlichen Güter ist es allerdings möglich, daß das Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats nur latent wirksam wird, nämlich, wenn privates Angebot vorgezogen wird. Dies gilt für alle Fälle von Angeboten seitens der Gebietskörperschaften, bei denen für die Mehrheit der Abstimmenden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\text{(3-5a)} \qquad \frac{U_{iG}^{*}}{U_i^{*}} = \nu \cdot \left(\frac{\bar{A}_G}{\bar{c}_{1G}} \cdot \frac{\pi_1}{z_i}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\pi_2}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\pi_3}{P_3}\right)^{\gamma_i} (1 - t_i) < 1,$$

wobei $\nu = \dfrac{1}{\alpha_i^{\alpha_i}(1-\alpha_i)^{1-\alpha_i}}$.

Nehmen wir in diesem Falle an, daß die Überwälzung der indirekten Steuern bei allen privaten Gütern in gleichem Ausmaß erfolge. Messen wir dies anhand eines Überwälzungsparameters τ_u

$$P_h = \pi_h (1 + \tau_u) \quad , \qquad h = 2, 3$$

so ergibt sich, daß das private Angebot von Gut x_1 vorgezogen wird, wenn

$$\text{(3-5b)} \qquad x_{1G}\, \pi_1 < \left[\frac{1}{\nu} \cdot \frac{(1 + \tau_u)^{1-\alpha_i}}{1 - t_i}\right]^{1/\alpha_i} \cdot z_i.$$

Die einheitlich konsumierte Menge des ambivalenten Gutes, bewertet zu den Preisen im Falle privaten Angebots, muß also kleiner sein als der rechtsseitige Ausdruck[21]. Da der Umfang des öffentlichen Gutes x_{1G} exogen bestimmt ist, kann keine generelle Aussage darüber getroffen werden, ob für privates oder öffentliches Angebot gestimmt wird. Wir können aber angeben, unter welchen Voraussetzungen die Wahrscheinlichkeit dafür steigt, daß für privates Angebot gestimmt wird[22].

Diese Wahrscheinlichkeit steigt, wenn das individuelle Einkommen steigt und wenn die Steuerbelastung steigt. Um die Abhängigkeit der Entscheidung von den Konsumentenpräferenzen α_i zu ermitteln[23], müssen wir bedenken, daß im Falle des öffentlichen Angebots dem Konsumenten eine Geldmenge $[(1 + \tau_u) / (1 - t_i)]\, z_i$ entzogen wird, die er nicht für die privat angebotenen Güter verwenden kann, sondern die der Fi-

---

[21] Man beachte zur Definition eines Medianwählers in solchen Modellresultaten, daß erst die Verteilung über den ganzen rechtsseitig stehenden Ausdruck gefunden werden müßte, um den Medianwähler theoretisch ermitteln zu können. Der Medianwähler ist also hier nicht mit dem Bezieher des Medianeinkommens oder dem Inhaber der Medianpräferenz für das ambivalente Gut gleichsetzbar.

[22] Wir betrachten hierfür in qualitativer Analyse die partiellen Ableitungen des rechtsseitigen Ausdrucks nach den maßgeblichen Variablen und sprechen von höherer Wahrscheinlichkeit, wenn eine solche Ableitung positiv ist. (Bei der Diskussion der Konsumentenpräferenzen ist einmal nach $-\alpha_i$ und einmal nach $+\alpha_i$ abzuleiten, wie im Text erklärt wird.)

[23] Die Ableitung des rechtsseitigen Ausdrucks $\partial\,[\cdot]^{1/\alpha}\, z_i / \partial\,\alpha$ ist relativ kompliziert und soll hier nicht wiedergegeben werden. Der Leser kann die im Text ausgeführten Resultate durch einfaches Ausrechnen entsprechender Realisationswerte für den rechtsseitigen Ausdruck bei variierenden Werten für α_i ermitteln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nanzierung von x_{1G} dient. Seinen individuellen Präferenzen zufolge würde der Konsument aber einen fiktiven optimalen Budgetanteil von $\alpha_i z_i$ aufwenden wollen, um dieses erste Gut zu erwerben. Je weiter nun die prozentuelle Steuerbelastung vom optimalen Budgetanteil aufgrund der Konsumentenpräferenzen abweicht, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Konsument für privates Angebot stimmt. Ist in einem solchen Falle α_i niedriger als die durchschnittliche Steuerbelastung, so „erspart" der Konsument im Falle des privaten Angebots Finanzmittel gegenüber seinen zu leistenden Steuerbeträgen, und diese Ersparnis wirkt um so stärker, je niedriger seine Präferenz für dieses Gut ist. Ist α_i dagegen höher als die durchschnittliche Steuerbelastung, so kann der Konsument mit der höheren eigenen Präferenz für das ambivalente Gut seiner Präferenz besser entsprechen, wenn dieses Gut privat angeboten wird. Durch den Konsum im gleichen Umfang würde er nutzenmäßig benachteiligt, und diese Benachteiligung wirkt um so stärker, je höher seine Präferenz ist.

3.2. Föderative Entscheidung (mit Trennsystem)

Der Konsument bestimme alternativ seine Nutzenoptima für privates Angebot bzw. für öffentliches Angebot seitens irgendeiner Gebietskörperschaft. Die Steuerverbundmittel seien für diese Entscheidung irrelevant (Einkommen- und Umsatzsteuer müssen in jedem Fall gezahlt werden), der Konsument gehe also aus von seinem Nettoeinkommen z_i. Im Falle des öffentlichen Angebots nehmen wir an, die Gebietskörperschaft finanziere ihre Staatsausgaben über eigene Steuern. Steuerverbundmittel stehen hierfür nicht zur Verfügung. Diese eigenen Steuern der betreffenden Gebietskörperschaft seien insgesamt proportional zum Konsumenteneinkommen. Diese Proportionalität zum Einkommen drückt aus, daß die Distributionszielsetzung der Finanzpolitik dem Zentralstaat und damit dem Steuerverbund überantwortet ist, während die Besteuerung im Rahmen des Trennsystems keine weitere Umverteilung mehr bezweckt.

(i) privates Angebot

(3-6) $$\text{Max: } U_i = x_{i1}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \qquad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1; \qquad \alpha, \beta, \gamma > 0$$

unter der Beschränkung

$$P_1 x_{i1} + P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i$$

mit seinem Nutzenoptimum

(3-7) $$U_i^* = \left(\frac{\alpha_i}{P_1}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\beta_i}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\gamma_i}{P_3}\right)^{\gamma_i} \cdot z_i.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(ii) öffentliches Angebot

$$\text{(3-8)} \qquad \text{Max: } U_{iG} = x_{1G}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \quad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1 \; ; \qquad \alpha, \beta, \gamma > 0$$

unter der Beschränkung

$$P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i (1 - t_G) \; .$$

Hier ist t_G der Steuersatz der betreffenden Gebietskörperschaft. Wenn wir wiederum ausgeglichenes Budget der einzelnen Gebietskörperschaften fordern, so wird dem Konsumenten das öffentliche Gut im Umfang

$$\text{(3-9)} \qquad x_{1G} = \frac{t_G \bar{z}_G}{\bar{c}_{1G}}$$

für seine Entscheidung parametrisch vorgegeben. Das Nutzenoptimum des Konsumenten beträgt daher

$$\text{(3-10)} \qquad U_{iG}^{*} = \left(\frac{t_G \bar{z}_G}{\bar{c}_{1G}}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\beta_i}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\gamma_i}{P_3}\right)^{\gamma_i} \left[\frac{z_i (1 - t_G)}{(1 - \alpha_i)}\right]^{1-\alpha_i} .$$

3.2.1. Zur latenten Anziehungskraft des zentralen Etats

Auch hier kann zunächst gefragt werden, ob „latent" eine Anziehungskraft des zentralen Etats besteht. Bei föderativer Entscheidung bedeutet dies, daß *tendenziell* auf Bundesebene eher eine Entscheidung für öffentliches Angebot fällt als auf Landesebene bzw. auf Gemeindeebene. Von einer solchen Tendenz können wir dann sprechen, wenn sich beweisen läßt, daß typischerweise $U_{ia}^{*} > U_{ib}^{*}$, auch wenn jeder oder einzelne dieser Nutzenoptimalwerte kleiner sein mögen als U_i^{*}, so daß bei Entscheidung auf allen oder einzelnen Ebenen für privates Angebot gestimmt wird[24]. Die Wahrscheinlichkeit, daß es zu einer Entscheidung für öffentliches Angebot kommt, ist allerdings auf Bundesebene am größten.

Gehen wir hiefür von einem Vergleich zwischen Bundes- und Landesebene aus. Die Nutzenoptimalwerte stehen in diesem Falle in folgendem Verhältnis:

$$\text{(3-11)} \qquad \frac{U_{ia}^{*}}{U_{ib}^{*}} = \left(\frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i} \cdot \left[\left(\frac{t_a}{t_b}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1 - t_a}{1 - t_b}\right)^{1-\alpha_i}\right] \cdot \left(\frac{\bar{z}_a}{\bar{z}_b}\right)^{\alpha_i} .$$

[24] Dieser Fall kann hierbei als fiktive zentrale Entscheidung aufgefaßt werden, so daß ein fiktiver Medianwähler im Bundesgebiet zu betrachten ist, nicht die für die föderative Entscheidung zwischen öffentlichem und privatem Angebot jeweils maßgeblichen Medianwähler der einzelnen Gebietskörperschaften.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir unterscheiden zwei Fälle. Im ersten seien die *Steuern als Instrumentvariable* gewählt, und es sei angenommen, daß $t_a = t_b$; das relative Ausmaß der Besteuerung soll also auf Bundes- und auf Landesebene gleich sein. Dann reduziert sich (3 - 11) zu

$$\frac{U_{ia}^*}{U_{ib}^*} = \left(\frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\bar{z}_a}{\bar{z}_b}\right)^{\alpha_i}. \tag{3-12}$$

Das Charakteristische dieser Formel ist, daß bei bestimmten Realisationswerten von $\bar{c}_1$ und von $\bar{z}$ die Entscheidung aller Konsumenten (bzw. Wähler) eines Bundeslandes stets gleich lautet. U_{ia}^* / U_{ib}^* ist stets für alle Konsumenten eines Bundeslandes größer oder kleiner als 1, ohne Rücksicht auf die individuellen Geschmacksparameter α_i.

Setzen wir zunächst den Kostenvergleichsfaktor $\bar{c}_{1b} / \bar{c}_{1a}$ gleich 1, so kommt es zur Bevorzugung der Bundesebene, wenn $\bar{z}_a > \bar{z}_b$, und zwar für alle Konsumenten (Wähler) jeweils eines Bundeslandes, für das diese Bedingung zutrifft[25].

Eine theoretische Plausibilitätsüberlegung dahingehend, daß mehr als die Hälfte der Wähler in Ländern lebt, bei denen das durchschnittliche Einkommen pro Kopf niedriger ist als im Bundesdurchschnitt, müßte wiederum über die positive Schiefe typischer Verteilungen der personellen Einkommen argumentieren. Wenn wir annehmen, daß es in einem Staat eine große Zahl von Bundesländern gibt, die in etwa gleich groß sind, so könnten die Mittelwerte der Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder in etwa lognormalverteilt sein. In diesem Fall würde mehr als die Hälfte der Konsumenten in Ländern leben, bei denen das mittlere Landeseinkommen niedriger ist als das Bundesmittel.

In der Praxis muß diese Plausibilitätsüberlegung keineswegs zutreffen; es sei wiederum auf die politische Determination von Grenzziehungen der Gebietskörperschaften, auf deren unterschiedliche relative Größe verwiesen. Auch in diesem Falle kann aber versucht werden, als empirischen Beleg für die theoretische Aussage unseres Modells Datenmaterial für die Bundesrepublik Deutschland, diesmal für die disponiblen Einkommen, heranzuziehen. Hierfür wurden aus der länderweisen Aufgliederung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Werte der verfügbaren Einkommen der Konsumenten (also ausschließlich direkter Steuern und ähnlicher Abzüge und einschließlich Renten und ähnlicher Transfers) herangezogen und dazu noch die Werte der indirekten Steuern und Subventionen addiert.

---

[25] Auch hier sei darauf hingewiesen, daß das theoretische Resultat an dieser Stelle erzielt ist und nun theoretische und empirische Plausibilitätsüberlegungen dafür erfolgen, was ein solches Resultat inhaltlich bedeuten könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die so gewonnenen Größen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurden dann durch die Zahl der Einwohner dividiert und als Näherungswerte für die $\bar{z}_b$- bzw. $\bar{z}_a$-Größen der theoretischen Modelle herangezogen. Diese Zahlenwerte sind in Tabelle 1, Spalte 2 wiedergegeben. Da hier die Mehrheit der Konsumenten in Ländern wohnt, deren disponibles Einkommen pro Kopf unter dem entsprechenden Bundesmittelwert liegt[26], werden diese bei Bundesangebot eher für öffentliches Angebot stimmen als im Falle des Landesangebots[27].

Dies bedeutet eine polit-ökonomische Begründung für die latente Anziehungskraft des zentralen Etats. Die Begründung liegt hierbei lediglich darin, daß die Konsumenten (bzw. Wähler) ärmerer Bundesländer die der reicheren Bundesländer überstimmen, da sie im Falle des Angebots seitens des Bundes eine höhere Menge x_1 konsumieren können als im Falle des Angebots seitens ihres Bundeslandes.

Ein Blick auf Formel (3 - 12) zeigt deutlich, daß diese Tendenz durch Kostenersparnisse bei zentraler Besorgung noch verstärkt wird.

Im zweiten Fall wählen wir die *Staatsausgaben als Instrumentvariable* und nehmen an, daß

$$\bar{c}_{1a} = \bar{c}_{1b} \text{ sowie } x_{1a} = x_{1b} \text{ , so daß } \bar{c}_{1G}\, x_{1G} = k \text{ .}$$

Dann reduziert sich (3 - 11) zu

$$\frac{U_{ia}^{*}}{U_{ib}^{*}} = \left[\left(1 - \frac{k}{\bar{z}_a}\right) \Big/ \left(1 - \frac{k}{\bar{z}_b}\right)\right]^{1-\alpha_i} . \tag{3-13}$$

Auch hier kommt es zu einer Bevorzugung der Bundesebene, wenn $\bar{z}_a > \bar{z}_b$, was etwa nach dem angeführten Zahlenmaterial für die BRD für die Mehrheit aller Konsumenten im Bundesgebiet zutreffen wird. Die polit-ökonomische Begründung für die latente Anziehungskraft des zentralen Etats verläuft gleich wie im vorigen Fall: Die Wähler ärmerer Bundesländer überstimmen die Wähler reicherer Bundesländer, da sie im Falle des Angebots seitens des Bundes die gleiche Menge x_1 zu einem niedrigeren „Steuerpreis" erhalten als im Falle des Angebots seitens ihres Bundeslandes. Auch hier ist die Entscheidung für ein Bundes-

---

[26] Da der Prozentsatz von rd. 52 % sehr nahe der 50 %-Marke liegt und daher die Möglichkeit eines Umschlagens leicht gegeben zu sein scheint, wurden vom Verfasser diese Zahlenwerte auch für den gesamten Zeitraum 1960 - 1970 errechnet. Die im Text angeführte prozentuelle Aufteilung war bis auf ein Jahr auch in allen Jahren dieses Zeitraums praktisch die gleiche. (Vgl. Tabelle 5, Punkt 5.4 dieses Abschnitts.)

[27] Allerdings sei darauf verwiesen, daß zum Unterschied vom Fall der öffentlichen und privaten Güter dieses Resultat nicht mehr gilt, wenn Daten je Haushalt herangezogen werden. (Vgl. Abschnitt 5.4.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

land jeweils einstimmig ohne Rücksicht auf die individuelle Verteilung von α_i. Auch in diesem Falle wird die Tendenz durch Kostenersparnisse bei zentraler Besorgung verstärkt. Setzen wir nämlich in (3 - 11) $x_{1a} = x_{1b} = x_1$, lassen aber die Möglichkeit unterschiedlicher Kostengrößen $\bar{c}_1$ zu, so reduziert sich (3 - 11) zu

$$\frac{U_{ia}^*}{U_{ib}^*} = \left[\left(1 - \frac{x_1 \bar{c}_{1a}}{\bar{z}_a}\right) \Big/ \left(1 - \frac{x_1 \bar{c}_{1b}}{\bar{z}_b}\right)\right]^{1-\alpha_i}, \tag{3-14}$$

wobei $\bar{c}_{1a} < \bar{c}_{1b}$ und $\bar{z}_a > \bar{z}_b$ qualitativ die gleiche Wirkung haben.

3.2.2. Zur Nutzenbewertung im Rahmen der föderativen Entscheidung

Da wir an dieser Stelle föderative Entscheidungen behandeln, ist bei der Entscheidung auf jeder einzelnen Ebene jeweils der Quotient aus dem jeweiligen Nutzenwert bei öffentlichem und bei privatem Angebot heranzuziehen:

$$\frac{U_{iG}^*}{U_i^*} = \left(\frac{P_1}{\bar{c}_{1G}}\right)^{\alpha_i} \left[\left(\frac{t_G}{\alpha_i}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1 - t_G}{1 - \alpha_i}\right)^{1-\alpha_i}\right] \left(\frac{\bar{z}_G}{z_i}\right)^{\alpha_i}. \tag{3-15}$$

Danach hängt die Entscheidung darüber, ob ein Gut allen Konsumenten im gleichen Umfang oder individuell unterschiedlich angeboten werden soll, von drei Bestimmungsgrößen ab[28]:

(i) vom Einkommensfaktor $\hat{z}_{iG} = (\bar{z}_G / z_i)^{\alpha_i}$,

(ii) vom Geschmacksfaktor $\hat{\alpha}_{iG} = [.]$,

(iii) vom Kostenvergleichsfaktor $\hat{c}_G = (P_1 / \bar{c}_{1G})$.

(i) *Der Einkommensfaktor* $\hat{z}_{iG}$ ist für alle jene Konsumenten größer als 1, deren Einkommen unter dem Durchschnittseinkommen der Konsumenten der betreffenden Gebietskörperschaft liegt. Da alle in der Praxis relevanten Verteilungen der persönlichen Einkommen positive Schiefe aufweisen, so daß der Median links vom Mittelwert der Verteilung liegt, ist dieser Einkommensfaktor für die Mehrzahl der Konsumenten (bzw. Wähler) größer als 1. Aufgrund des Einkommensfaktors allein würde also bei jeder Abstimmung auf einer beliebigen Ebene der Gebietskörperschaften für das öffentliche Angebot gestimmt werden. Dies hängt damit zusammen, daß jeder Konsument im Falle eines öffentlichen Angebots eine Steuer zahlt, die proportional zu seinem Einkommen und daher im Absolutwert bei ärmeren Konsumenten niedriger ist als bei reicheren. Andererseits konsumiert jeder die gleiche

[28] *D. Usher*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Menge des Gutes (x_{1G}), so daß der „Steuerpreis" des Gutes für den ärmeren Konsumenten niedriger ist als für den reicheren. Daher besteht ein Interesse der ärmeren Konsumenten, die reicheren zu überstimmen.

(ii) Der *Geschmacksfaktor* $\hat{\alpha}_{iG}$ dagegen ist stets kleiner oder gleich 1; das Maximum von 1 ist erreicht, wenn $t_G = \alpha_i$. Dieser Geschmacksfaktor wirkt also bestenfalls neutral gegenüber der Durchführung einer Aufgabe durch die öffentliche Hand ($\hat{\alpha}_{iG} = 1$), sonst stets dagegen ($\hat{\alpha}_{iG} < 1$). Diese für das öffentliche Angebot tendenziell negative Auswirkung des Geschmacksfaktors kann damit begründet werden, daß jeder Konsument die gleiche Menge x_{1G} konsumieren muß und die konsumierte Menge nicht nach seinen individuellen Präferenzen variieren kann. Wie stark sich dieser Geschmacksfaktor $\hat{\alpha}_{iG}$ in der Entscheidung darüber, ob eine Aufgabe privat oder öffentlich vollzogen werden soll, auswirkt, hängt von der Verteilung der Geschmacksparameter α_i ab. Für jede bestimmte Höhe dieses Parameters α_i gibt es jeweils ein maximales $\hat{\alpha}_{iG}$ für $t_G = \alpha_i$; bei niedrigerem oder höherem t_G sinkt der Ausdruck $\hat{\alpha}_{iG}$. Auch hier steigt also die Wahrscheinlichkeit dafür, daß ein Konsument für privates Angebot stimmt mit der Abweichung des entzogenen Steuerbetrages $t_G z_i$ vom hypothetischen Budgetanteil aufgrund der Konsumentenpräferenz $\alpha_i z_i$.

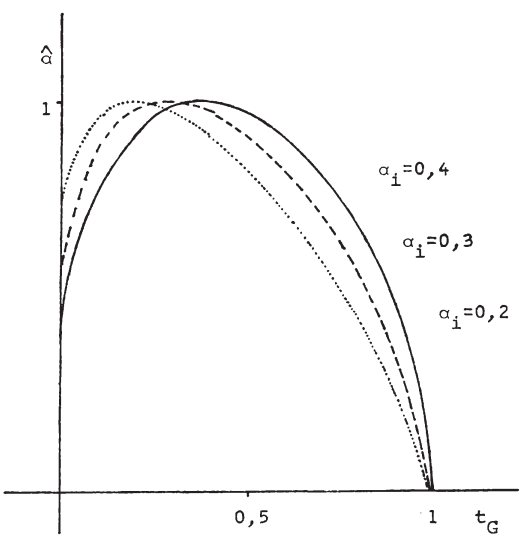

Abbildung 1

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(iii) Der *Kostenvergleichsfaktor* $\hat{c}_G$ ist ein Quotient aus den Realisationswerten der Preis- bzw. Durchschnittskostenfunktionen $P_1 = P_1(.)$ und $\bar{c}_{1G} = \bar{c}_{1G}(.)$ in den miteinander verglichenen Konsumoptima. Hierbei wird $P_1 > \bar{c}_{1G}$ die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß eine Mehrheit für die Öffentlichkeit des Angebots gefunden wird[29].

Wird nun jeweils in Gebietskörperschaften unterschiedlichen Niveaus entschieden, ob das Gut als öffentliches Gut angeboten werden soll oder ob individuell unterschiedlich hoher Konsum zu wählen ist, so kann es zu einem *Abstimmungsparadoxon des Föderalismus* kommen. Dieses ist kein Fall des *Condorcet*-Paradoxons, das in unserem Anwendungsfalle ja dadurch ausgeschlossen ist, daß stets nur zwei Alternativen, nämlich privates oder öffentliches Angebot eines Gutes zur Auswahl stehen, so daß die Präferenzordnung jedes Konsumenten notwendig eingipflig sein muß. Vielmehr entsteht dieses Abstimmungsparadoxon des Föderalismus dadurch, daß die Abstimmung über die beiden Alternativen privates und öffentliches Angebot je nach Durchführung der Abstimmung auf Gemeinde-, Landes- bzw. Bundesebene von jeweils unterschiedlichen Abstimmungsgremien vorgenommen wird.

Wir sprechen hierbei von diesem Abstimmungsparadoxon des Föderalismus dann, wenn eine Entscheidung über privates oder öffentliches Angebot eines Gutes zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, je nachdem auf welcher Ebene der Gebietskörperschaften diese Entscheidung stattfindet. Ein solches Paradoxon liegt also etwa vor, wenn auf Landes- oder Gemeindeebene jeweils die Mehrheit aller Wähler gegen das öffentliche Angebot entscheidet, auf Bundesebene insgesamt dagegen eine Mehrheit für das öffentliche Angebot zustandekommt oder umgekehrt. Ein Extremfall dieses Abstimmungsparadoxons wäre dann gegeben, wenn auf der untergeordneten Ebene in jeder einzelnen Gebietskörperschaft eine Mehrheit gegen das öffentliche Angebot gefunden wird und auf der übergeordneten Ebene dagegen eine Mehrheit für das öffentliche Angebot bzw. umgekehrt.

---

[29] P_1 und $\bar{c}_{1G}$ werden hierbei in etwa in der gleichen Größenordnung liegen. Dies läßt sich folgendermaßen leicht zeigen. Nehmen wir an, in einer Wirtschaft werde ein bestimmter Teil des Bruttosozialprodukts für das Gut x_1 verwendet, gleichgültig, ob dieses öffentlich oder privat angeboten wird. Es gelte also

$$(+) \qquad c_{1G}\, x_{1G} = P_1 \sum x_{i1} \; .$$

Dividieren wir diese Gleichung durch die Zahl der Konsumenten

$$(++) \qquad \bar{c}_{1G}\, x_{1G} = P_1\, \bar{x}_{1G} \; . \qquad \bar{x}_{1G} = \sum x_{i1}/m_G$$

Da in die Nutzenfunktion eines Konsumenten alternativ x_{1G} oder x_{i1} eingehen, müssen diese beiden in der gleichen Größenordnung liegen. Daher müssen auch x_{1G} und $\bar{x}_{1G}$ in der gleichen Größenordnung liegen, und daher gilt das gleiche auch für P_1 und $\bar{c}_{1G}$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Solche Abstimmungsergebnisse sind relativ wenig erstaunlich, wenn aufgrund von Kostenersparnissen bei zentraler Besorgung einer Staatsaufgabe die Entscheidung auf der Bundesebene zugunsten des öffentlichen Angebots und auf der Landesebene zugunsten des privaten Angebots fällt oder umgekehrt. Von einem Paradoxon spreche ich aber deswegen, weil sich die Möglichkeit solcher Abstimmungsergebnisse auch ohne solche Kostenersparnisse begründen läßt. Sie ist in solchen Fällen stets auf Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung auf verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen zurückzuführen. Grundsätzlich werden ja die ärmeren Konsumenten (bzw. Wähler) einer Gebietskörperschaft für das öffentliche Angebot stimmen, die reicheren dagegen. Änderungen im Abstimmungsinhalt sind nun dadurch bedingt, daß auf Landesebene reichere Schichten (in einem relativ ärmeren Land!) auf Bundesebene zu den ärmeren Schichten gehören.

Zeigen wir dies an einem *Beispiel*. Wir gehen davon aus, daß eine Abstimmung für oder gegen das öffentliche Angebot eines Gutes entweder auf einer Landesebene stattfinden könnte, auf welcher zwei Länder ($b = 1{,}2$) bestünden, oder auf einer Bundesebene. Jedes Land sei von drei Konsumenten-Wählern bewohnt. Auf Bundesebene stimmen daher 6 Personen ab. Wir normieren den Kostenvergleichsfaktor auf Bundes- wie auf Landesebene auf 1 ($P_1 = \bar{c}_{1G}$), nehmen an, daß das öffentliche Angebot auf Bundes- wie auf Landesebene gleich hoch sei ($\bar{c}_{1G}\, x_{1G} = 4$) und daß die Präferenzen für das öffentliche Gut mit $\alpha_i = 0{,}2$ auf Bundes- wie auf Landesebene für alle Konsumenten gleich hoch seien. Durch diese Standardisierungen ist erreicht, daß das Abstimmungsparadoxon im folgenden Beispiel lediglich auf die Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung zurückgeführt wird. Daß durch Modifikationen der obigen Annahmen entsprechende weitere Fälle des Paradoxons konstruiert werden könnten, braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden.

In der beigegebenen Tabelle 2 berechnen wir als Grundlage der Abstimmungen jeweils die Nutzenquotienten gemäß (3 - 15); die Klammern neben den Konsumentenindizes geben deren individuelle Einkommen wieder. Der Steuersatz jeder Gebietskörperschaft ist jeweils nach Formel (3 - 9) berechnet.

In unserem Beispiel tritt also eine Mehrheit aller Wähler im Bundesgebiet für privates Angebot ein, wenn die Entscheidung auf Landesebene stattfindet. Dagegen tritt umgekehrt eine Mehrheit aller Wähler im Bundesgebiet für öffentliches Angebot ein, wenn die Entscheidung auf Bundesebene stattfindet. Hierbei ist zu bedenken, daß sich weder die individuellen Einkommen noch die Nutzenfunktionen der Konsumenten verändert haben. Auch die Finanzpolitik ist auf den beiden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verglichenen Ebenen in ihren exogen festgelegten Teilen — Staatsausgabenhöhe, ausgeglichenes Budget — die gleiche geblieben. Maßgeblich für das Auftreten des Abstimmungsparadoxon ist also die Bildung jeweils unterschiedlicher Abstimmungsgremien durch die Festlegung einer föderativen Struktur (wobei sich die endogenen finanzpolitischen Variablen, hier die Steuerhöhe, diesen Unterschieden anpassen müssen).

Tabelle 2

Ein Zahlenbeispiel zum Abstimmungsparadoxon des Föderalismus

		Nutzenquotient nach (3-15)
Land 1	$i = 1$ (20)	1,026
$\bar{z}_1 = 23$	$i = 2$ (23)	0,998
$t_1 = 0{,}1739$	$i = 3$ (26)	0,974
Land 2	$i = 4$ (26)	1,026
$\bar{z}_2 = 34$	$i = 5$ (35)	0,967
$t_2 = 0{,}1176$	$i = 6$ (41)	0,937
Bund	$i = 1$ (20)	1,059
$\bar{z}_a = 28{,}5$	$i = 2$ (23)	1,030
$t_a = 0{,}1404$	$i = 3$ (26)	1,005
	$i = 4$ (26)	1,005
	$i = 5$ (35)	0,947
	$i = 6$ (41)	0,918

Die Gründe für das Auftreten des Paradoxons werden anhand des Beispiels deutlich, wenn wir gerade jene Wähler betrachten, die bei der Abstimmung auf Landesebene anders stimmen als bei der Abstimmung auf Bundesebene. Es sind dies Wähler 2 und 3 des ersten Landes mit den individuellen Einkommen 23 und 26. Dies sind Wähler, die auf Landesebene zur relativ wohlhabenden Schicht gehören, dagegen auf Bundesebene zu den ärmeren Kreisen. Daher ist für sie bei Entscheidung auf Landesebene das private Angebot, bei Entscheidung auf Bundesebene dagegen das öffentliche Angebot günstiger.

4. Föderalismus bei privaten Gütern

4.1. Zentrale Entscheidung (mit Steuerverbund)

Nehmen wir zunächst an, der Konsument habe die Wahl zwischen dem Angebot des privaten Gutes seitens des Bundes, seines Bundeslandes oder seiner Gemeinde. Er betrachtet daher alternative Realisationen des Optimierungsproblems

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4-1) $$\text{Max: } U_{iG} = x_{i1}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \quad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1 \; ; \quad \alpha, \beta, \gamma > 0$$

unter der Beschränkung

$$P_{1G} x_{i1} + P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i \; .$$

Der Umfang des konsumierten Gutes ist also Variable des Haushaltsoptimums.

Der Konsument ermittelt daher ein Nutzenoptimum U_{iG}^* in der Höhe

(4-2) $$U_{iG}^* = \left(\frac{\alpha_i}{P_{1G}}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\beta_i}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\gamma_i}{P_3}\right)^{\gamma_i} \cdot z_i \; .$$

Die Bestimmung des Preises P_{1G} erfolgt hierbei durch die einzelnen Gebietskörperschaften jeweils unter Berücksichtigung der Produktionskosten des öffentlichen Angebots sowie der Finanzausgleichszuweisungen

(4-3) $$\sum_i x_{i1} c_{1G} = A_G + \sum_i x_{i1} P_{1G} \; ,$$

bzw. nach Division durch die Zahl der Konsumenten der betreffenden Gebietskörperschaft

(4-4) $$P_{1G} = c_{1G} - \bar{A}_G / \bar{x}_{1G} \; .$$

Wir wollen hierbei wiederum annehmen, daß der Gesamtumfang an Finanzmitteln, der für das öffentliche Angebot dieses privaten Gutes zur Verfügung steht, auf Bundes- und auf Landesebene gleich sei.

Untersuchen wir nun den Vergleich solcher optimaler Nutzengrößen wiederum am Beispiel Bund—Land:

(4-5) $$\frac{U_{ia}^*}{U_{ib}^*} = \left(\frac{P_{1b}}{P_{1a}}\right)^{\alpha_i} .$$

Bei beliebigen Realisationswerten von P_{1G} gilt wiederum, daß die Entscheidung aller Konsumenten (bzw. Wähler) eines Bundeslandes gleich lautet[30] und daß die Nutzenabschätzung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften aufgrund des Steuerverbundes von der Höhe der individuell gezahlten Steuer unabhängig ist.

Der Konsument stimmt für das Angebot seitens des Bundes, wenn

$$P_{1b} > P_{1a} \; .$$

[30] Hinsichtlich der Möglichkeit eines Abstimmungsparadoxon nach *Condorcet* sei auf Fußnote 16 verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei Optimierung von *Cobb-Douglas*-Nutzenfunktionen erfolgt nun die Aufteilung des disponiblen Einkommens auf die verschiedenen konsumierten Güter nach den Nutzenelastizitäten:

(4-6) $$P_1 x_{i1} = \alpha_i z_i \ .$$

Makroökonomisch gilt daher, daß innerhalb einer Gebietskörperschaft die durchschnittliche Höhe der Geldausgaben für den öffentlichen Sektor gleich ist dem mit den Nutzenelastizitäten gewogenen Durchschnitt der disponiblen Einkommen:

(4-7) $$P_1 \bar{x}_{1G} = \overline{(\alpha z)}_G \ .$$

Daher ergibt sich aus der Budgetgleichung der betrachteten Gebietskörperschaft eine Bestimmungsgleichung für den Preis in der Höhe

(4-8) $$P_{1G} = \frac{c_{1G}}{1 + \frac{\bar{A}_G}{\overline{(\alpha z)}_G}} \ .$$

Für Bundesangebot wird gestimmt, wenn

(4-9) $$\frac{c_{1b}}{1 + \frac{\bar{A}_b}{\overline{(\alpha z)}_b}} > \frac{c_{1a}}{1 + \frac{\bar{A}_a}{\overline{(\alpha z)}_a}} \ .$$

Zur Begründung für das Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats kann auch hier wiederum zunächst von *Kostenersparnissen bei zentraler Besorgung* ausgegangen werden ($c_{1a} < c_{1b}$). Allerdings gelten die gleichen Bedenken hinsichtlich der empirischen Bedeutung dieser Begründung wie im Falle der öffentlichen Güter.

Untersuchen wir daher, wieweit eine Anziehungskraft des zentralen Etats aus Unterschieden in der *regionalen Einkommensverteilung* zwischen den verschiedenen Ländern begründet werden kann. Für die Beweisführung nehmen wir konstante Durchschnittskosten an ($c_{1a} = c_{1b}$).

Dann tritt der Konsument für das Bundesangebot ein, wenn

(4-10) $$\frac{\bar{A}_a}{\overline{(\alpha z)}_a} > \frac{\bar{A}_b}{\overline{(\alpha z)}_b} \ ,$$

wenn also die Preisbildung des öffentlich angebotenen privaten Gutes bei Bundesangebot relativ stärker subventioniert wird als bei Landesangebot, wobei das Ausmaß der Subventionierung gemessen wird in Prozent der durchschnittlichen Geldausgaben der Konsumenten für den öffentlichen Sektor. Diese durchschnittlichen Ausgaben bestimmen sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach den Nutzenelastizitäten und den disponiblen Einkommen der einzelnen Konsumenten.

Während also bei den öffentlichen Gütern wegen der parametrischen Vorgabe der Menge des Gutes die Abschätzung der „Subventionen" $\bar{A}_b$ gegenüber dem Bundesmittel maßgeblich ist, wirkt sich bei den privaten Gütern der größere Entscheidungsspielraum der Konsumenten aus. Daher kommt es hier darauf an, wie hoch im jeweiligen Mittelwert die Finanzausgleichszuweisungen in Prozent der von den Konsumenten ihren Präferenzen gemäß durchschnittlich für den öffentlichen Sektor ausgegebenen Geldmittel sind.

Ob in einem solchen Falle eine Anziehungskraft des zentralen oder des dezentralen Etats besteht, hängt daher von der regionalen Verteilung dieser Subventionsausmaße ab.

Eine theoretische generelle Aussage ist auf der Grundlage dieser Abschätzung nicht möglich. Um dennoch die Tendenzen dieser Abschätzung aufzeigen zu können, seien einige Grenzfälle anhand konkreten empirischen Datenmaterials dargestellt.

(i) Nehmen wir an, die Nutzenelastizitäten für den öffentlichen Sektor, α_i, seien für alle Konsumenten im Bundesgebiet gleich hoch. Dann stimmen die Konsumenten eines Bundeslandes für Bundesangebot, wenn

$$\frac{\bar{A}_a}{\bar{z}_a} > \frac{\bar{A}_b}{\bar{z}_b}. \tag{4-11}$$

Um die Eigenschaften dieses theoretischen Resultats empirisch abzuschätzen, sei wiederum auf Daten in der Bundesrepublik zurückgegriffen, und zwar auf die regionale Verteilung der Finanzausgleichsmittel und der disponiblen Einkommen pro Kopf für die Bundesrepublik Deutschland 1974 (Tabelle 1, Spalte 3)[31]. Hierbei ergibt sich, daß die „Subventionshöhe" in Prozent der disponiblen Pro-Kopf-Einkommen im Landesmittel für die Mehrheit der Einwohner unter dem entsprechenden Bundesmittel liegt[32]. Dies bedeutet wiederum eine polit-ökonomische Begründung für eine Anziehungskraft des zentralen Etats.

(ii) Weniger weitgehend ist die Annahme, daß die α_i-Werte zwar nicht im ganzen Bundesgebiet gleich sind, wohl aber jeweils innerhalb eines Bundeslandes, so daß wir schreiben können

[31] Bei der Bestimmung der Indizes für die disponiblen Einkommen wurde von der Zahl der Konsumenten der Bundesrepublik ohne Berlin ausgegangen, um den direkten Vergleich mit dem Länderfinanzausgleich zu ermöglichen, aus dem ja Berlin ausgenommen ist.

[32] Da sich bei dieser Division nach (4-11) die jeweils maßgebliche demographische Bezugsgröße herauskürzt, gelten diese empirischen Belege ganz genau so, wenn die Modelldarstellung auf Haushalte statt auf Konsumenten bezogen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4-12) $$(\overline{\alpha z})_b = \alpha_b \bar{z}_b \ ,$$

und daher

(4-13) $$\bar{\alpha}_a \equiv \frac{(\overline{\alpha z})_a}{\bar{z}_a} = \frac{\sum\limits_b \alpha_b m_b \bar{z}_b}{\sum\limits_b m_b \bar{z}_b} = \sum_b \alpha_b \frac{z_b}{z_a} \ ,$$

wobei m_b die Zahl der Konsumenten des b-ten Bundeslandes ist und z_a bzw. z_b die regionalen Summen der disponiblen Einkommen sind.

Dann wird für öffentliches Angebot seitens des Bundes gestimmt, wenn

(4-14) $$\frac{\bar{A}_a}{\bar{z}_a} > \frac{\bar{A}_b}{\bar{z}_b} \cdot \frac{\bar{\alpha}_a}{\alpha_b} \ .$$

Ist nun für die Mehrheit der Konsumenten im Bundesgebiet $\alpha_b > \bar{\alpha}_a$, so erhöht dies die Tendenz der Anziehungskraft des zentralen Etats. Nähere Größenangaben über die durchschnittlichen α-Werte sind empirisch nicht zu erlangen. Als erste Näherung könnte allerdings etwa davon ausgegangen werden, daß aufgrund des „*Brecht*schen Gesetzes" die Nachfrage nach dem öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebot dort größer ist, wo die Besiedlungsdichte größer ist. Nehmen wir also als grobe Näherung an, daß α_b größer ist als $\bar{\alpha}_a$, wenn die Besiedlungsdichte in einem Bundesland größer ist als der entsprechende Bundesdurchschnitt, so gelangen wir für die empirischen Werte der BRD 1974 nach wie vor zu einer Anziehungskraft des zentralen Etats auch bei privaten Gütern.

Bei dieser Darstellung der zentralen Abstimmung über private Güter wurde bisher darauf verzichtet, explizit die Alternative des privaten Angebots (bei entsprechendem Entfall der Steuereinhebung) einzubeziehen. Dadurch konnte der Vergleich mit dem Fall der öffentlichen Güter besser herausgestellt werden. Die Einbeziehung dieser Fälle bereitet aber keine grundsätzliche Schwierigkeit. Sie kann ganz analog zur Behandlung solcher Alternativen im vorgehenden Abschnitt vorgenommen werden.

4.2. Föderative Entscheidung (mit Trennsystem)

Im Falle des privat angebotenen privaten Gutes hat der Konsument die entsprechenden Marktpreise zu entrichten. Im Falle des öffentlich angebotenen privaten Gutes werden einerseits Preise erhoben, die aber nicht kostendeckend sein müssen, so daß zur Defizitfinanzierung zusätzlich eine Steuer zu entrichten ist. Diese Steuer sei wiederum proportional zum Einkommen. Unabhängig von diesen Finanzierungsfragen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat der Konsument stets die allgemeinen Steuermittel für den Steuerverbund abzuführen. Er vergleiche also folgende alternative Optimierungsansätze

(i) privates Angebot

$$\text{Max: } U_i = x_{i1}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \qquad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1; \quad \alpha, \beta, \gamma > 0 \tag{4-15}$$

unter der Beschränkung

$$P_1 x_{i1} + P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i \ .$$

Das Nutzenoptimum beträgt in diesem Falle

$$U_i^* = \left(\frac{\alpha_i}{P_1}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\beta_i}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\gamma_i}{P_3}\right)^{\gamma_i} z_i \ . \tag{4-16}$$

(ii) öffentliches Angebot

$$\text{Max: } U_i = x_{i1}^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i} \qquad \alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1 \ ; \quad \alpha, \beta, \gamma > 0 \tag{4-17}$$

unter der Beschränkung

$$P_{1\,G} x_{i1} + P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i (1 - t_G) \ .$$

Das Nutzenoptimum beträgt in diesem Falle

$$U_{iG}^* = \left(\frac{\alpha_i}{P_{1\,G}}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\beta_i}{P_2}\right)^{\beta_i} \left(\frac{\gamma_i}{P_3}\right)^{\gamma_i} \cdot z_i (1 - t_G) \ . \tag{4-18}$$

Der einzelne Konsument bestimmt nun seine beiden hypothetischen Haushaltsoptima U_{iG}^* und U_i^* und vergleicht den Wert des Nutzens, den er in den beiden alternativen Fällen des öffentlichen und des privaten Angebots dieses Gutes erzielt. Daraus ergibt sich, daß der Konsument auf der betrachteten Gebietskörperschaftsebene für das öffentliche Angebot immer stimmen wird, wenn

$$\frac{U_{iG}^*}{U_i^*} = (P_1/P_{1G})^{\alpha_i} \ (1 - t_G) > 1 \tag{4-19}$$

oder

$$ln \left(U_{iG}^*/U_i^*\right) = \alpha_i \, ln \, (P_1/P_{1G}) + ln \, (1 - t_G) > 0 \ . \tag{4-20}$$

Da diese Entscheidung maßgeblich von α_i abhängt, wäre die Kenntnis der Verteilung der α_i-Werte für die weitere Analyse maßgeblich. Mangels näherer Informationen werden wir allerdings im folgenden jeweils untersuchen, wieweit generelle Aussagen über die Abstimmungsergeb-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nisse möglich sind, ohne eine Spezifikation der Verteilung der α_i vorzunehmen.

Veranschaulichen wir diese Gleichung anhand einer graphischen Darstellung für den Fall $(1 - t_G) < 1$ und $(P_1 / P_{1G}) > 1$. Dieser Fall ist ökonomisch plausibel. Er impliziert einerseits positive Steuern und andererseits niedrigere Preise für das betreffende Gut bei öffentlichem als bei alternativem privaten Angebot. Letzteres ist wegen der zusätzlichen Finanzierung über die Steuern plausibel.

Innerhalb einer Gebietskörperschaft ist das Entscheidungskriterium dann eine monotone Funktion von α_i (Abbildung 2).

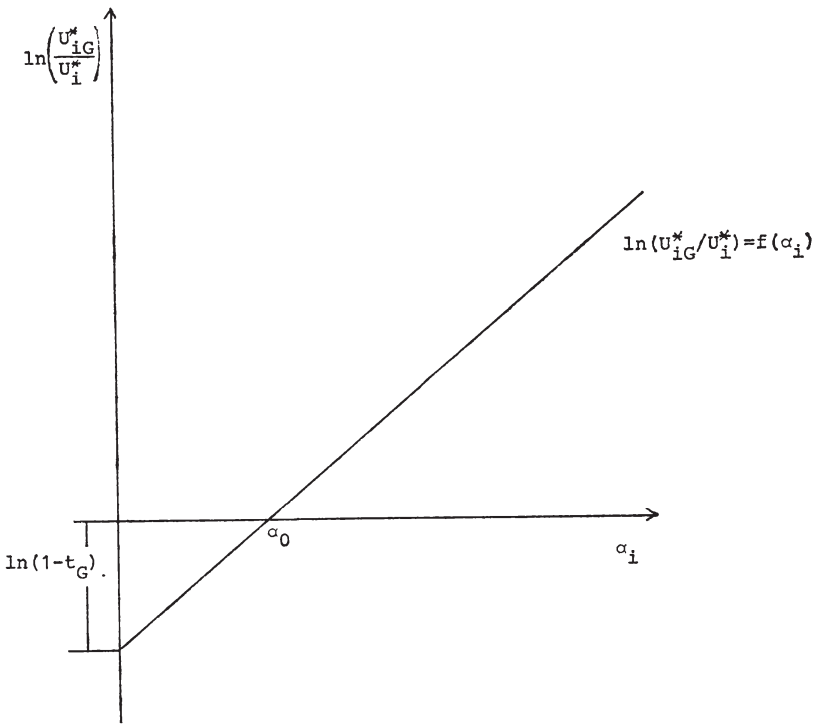

Abbildung 2

Für $\alpha_i < \alpha_0$ wird hierbei für privates Angebot gestimmt, für $\alpha_i > \alpha_0$ für öffentliches. Liegt also für den Medianwähler[33] die Nutzenelastizität

[33] Der also in diesem Modell durch die Verteilung der α_i-Werte bestimmt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Konsums α_M links von α_0, so kommt es zu einer Mehrheit für das private Angebot, sonst umgekehrt.

Ähnlich wie für den Fall der ambivalenten Güter kann es auch hier wieder bei entsprechenden Daten- bzw. Parameterkonstellationen zum Fall eines Abstimmungsparadoxons kommen. Hiefür sei auf die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt verwiesen.

5. Zur Lockerung einiger wichtiger Modellannahmen

5.1. Zunehmende und abnehmende Skaleneffekte der Nutzenfunktionen

5.1.1. Zur Errechnung der entsprechenden Nutzenquotienten

Untersuchen wir zunächst den Fall, daß die individuellen Nutzenfunktionen zwar vom *Cobb-Douglas*-Typ sind, daß aber die Summe der Nutzenelastizitäten größer oder kleiner als 1 ist. Eine Verdoppelung aller konsumierten Mengen führe also nicht zu einer Verdoppelung der Nutzen, sondern zu einem über- oder unterproportionalen Nutzenzuwachs. Hierbei könnte für eine entwickelte Volkswirtschaft aufgrund der weitgehenden Sättigung der Konsumenten der Fall des unterproportionalen Nutzenzuwachses als der wahrscheinlichere angesehen werden. Im folgenden sollen die Resultate der vorigen Abschnitte für die veränderten Nutzenfunktionen modifiziert werden. Um die Interpretation zu erleichtern, wird es sich öfters als zweckmäßig erweisen, im Vergleich mit dem Fall linear-homogener Nutzenfunktionen anzunehmen, daß α_i gleich geblieben ist, dagegen $\beta_i + \gamma_i$ sich verändert haben. Für die Summe der Nutzenelastizitäten führen wir das Symbol σ_i ein:

$$\alpha_i + \beta_i + \gamma_i = \sigma_i \; . \tag{5 - 1}$$

Die Nutzenquotienten, die sich vergleichsweise für $\sigma_i = 1$ oder $\sigma_i \neq 1$ ergeben, können der beigegebenen Tabelle 3 entnommen werden; sie seien im folgenden einer eingehenden ökonomischen Interpretation unterzogen.

5.1.2. Öffentliches Angebot durch Bund, Länder oder Gemeinden

Wenn es um eine Entscheidung darüber geht, ob ein öffentliches Angebot vom Bund, den Ländern oder den Gemeinden kommen soll (tatsächlich oder latent), so ist das Resultat grundsätzlich von den Skaleneffekten der Nutzenfunktionen unabhängig. Dies gilt nämlich stets bei zentraler Entscheidung (Gleichungen (5 - 2), (5 - 3), (5 - 7) im Vergleich mit den entsprechenden Gleichungen der vorigen Abschnitte), nicht unbedingt bei föderativer Entscheidung (Gleichung (5 - 5) im Vergleich mit (3 - 11)). Allerdings würde die Unabhängigkeit von den Skalenerträgen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in den beiden in Punkt 3 behandelten Spezialfällen gleicher Steuerhöhe und gleicher Staatsausgabenhöhe wiederum zutreffen.

Eine Begründung dafür kann gegeben werden, wenn wir die Fälle der zentralen Abstimmung betrachten: Aufgrund des Steuerverbundes sind die Entzugseffekte für die Finanzierung des öffentlich angebotenen Gutes auf allen Gebietskörperschaftsebenen gleich. Daher reduziert sich der Nutzenvergleich des Konsumenten auf den Vergleich der Mengen des öffentlich angebotenen Gutes ($\bar{A}_G / \bar{c}_{1G} = x_{1G}$), bzw. der für das öffentliche Angebot verlangten Preise. Sobald bei föderativer Entscheidung (etwa in Formel (5 - 5)) das Ausmaß der Besteuerung in den einzelnen Gebietskörperschaften relevant wird, gilt die obige Aussage nur noch bei sonstiger besonderer Normierung.

5.1.3 Privates versus öffentliches Angebot

Die Entscheidung über privates oder öffentliches Angebot des gleichen Gutes dagegen wird stets von nutzenmäßigen Skaleneffekten beeinflußt, wobei das Ausmaß der Beeinflussung von der Höhe der Steuerbelastung abhängt. (Gleichungen (5 - 4), (5 - 6), (5 - 8) im Vergleich mit den entsprechenden Gleichungen der vorigen Abschnitte.)

Entscheidend für die politische Beurteilung in diesen Fällen ist, ob die Nutzenquotienten U^*_{iG}/U^*_i der Wähler bei nutzenmäßigen Skaleneffekten jeweils größer oder kleiner sind als ohne diese. Sind diese Nutzenquotienten bei Skaleneffekten größer als ohne diese, so ist bei sonst gleichen Bedingungen die Wahrscheinlichkeit größer, daß es zum öffentlichen Angebot kommt. Daher spreche ich in einem solchen Fall von einem *verstärkten Trend zum öffentlichen Angebot.* Dieser Trend hängt jeweils von der Steuerbelastung der Wähler ab. Da die Auswirkungen der nutzenmäßigen Skaleneffekte des weiteren stets auch von der relativen Verschiebung in den Nutzenelastizitäten zueinander abhängen, wollen wir für die folgende Interpretation annehmen, daß α_i in den beiden jeweils zu vergleichenden Fällen gleich hoch ist und daß $(\beta_i + \gamma_i)$ im Fall auftretender nutzenmäßiger Skaleneffekte entsprechend größer oder kleiner ist.

(i) Für *private Güter* ergibt sich unter der Annahme gleicher Preise und gleicher durchschnittlicher Steuerbelastung in beiden Fällen ein Quotient der Form

$$\frac{U^*_{iG}/U^*_i \ \text{(5-8)}}{U^*_{iG}/U^*_i \ \text{(4-19)}} = (1 - t_G)^{\sigma_i - 1} \gtreqless 1 \ , \tag{5-9}$$

wobei jeder der angegebenen Fälle ($\gtreqless 1$) eintreten kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Nutzenquotienten bei alternativen Nutzenfunktionen des Typs** $U_i = x_1^{\alpha_i} x_{i2}^{\beta_i} x_{i3}^{\gamma_i}$

Gut	Entscheidung	$\alpha_i + \beta_i + \gamma_i = 1$	$\alpha_i + \beta_i + \gamma_i = \sigma_i \neq 1$
öffentlich	zentral	(2-6) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_b} \cdot \frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i}$	(5-2) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_b} \cdot \frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i}$
ambivalent	zentral	(3-4) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_b} \cdot \frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i}$	(5-3) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_b} \cdot \frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i}$
		(3-5) $\left(U_{iG}^*/U_i^*\right) = \frac{1}{\alpha_i^{\alpha_i}(1-\alpha_i)^{1-\alpha_i}} \left(\frac{\bar{A}_G}{\bar{c}_{1G}} \cdot \frac{P_1}{z_i}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1-t_i}{1+\tau_u}\right)$	(5-4) $\left(U_{iG}^*/U_i^*\right) = \frac{\sigma_i^{\sigma_i}}{\alpha_i^{\alpha_i}(\beta_i+\gamma_i)^{\beta_i+\gamma_i}} \left(\frac{\bar{A}_G}{\bar{c}_{1G}} \cdot \frac{P_1}{z_i}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1-t_i}{1+\tau_u}\right)^{\sigma_i}$
ambivalent	föderativ	(3-11) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i} \left[\left(\frac{t_a}{t_b}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1-t_a}{1-t_b}\right)^{1-\alpha_i}\right] \left(\frac{\bar{z}_a}{\bar{z}_b}\right)^{\alpha_i}$	(5-5) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{\bar{c}_{1b}}{\bar{c}_{1a}}\right)^{\alpha_i} \left[\left(\frac{t_a}{t_b}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1-t_a}{1-t_b}\right)^{\beta_i+\gamma_i}\right] \left(\frac{\bar{z}_a}{\bar{z}_b}\right)^{\alpha_i}$
		(3-15) $\left(U_{iG}^*/U_{ib}^*\right) = \left(\frac{P_1}{\bar{c}_{1G}}\right)^{\alpha_i} \left[\left(\frac{t_G}{\alpha_i}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{1-t_G}{1-\alpha_i}\right)^{1-\alpha_i}\right] \left(\frac{\bar{z}_G}{z_i}\right)^{\alpha_i}$	(5-6) $\left(U_{iG}^*/U_i^*\right) = \left(\frac{P_1\,\sigma_i}{\bar{c}_{1G}}\right)^{\alpha_i} \left[\left(\frac{t_G}{\alpha_i}\right)^{\alpha_i} \left(\frac{\sigma_i(1-t_G)}{\beta_i+\gamma_i}\right)^{\beta_i+\gamma_i}\right] \left(\frac{\bar{z}_G^{\alpha_i}}{z_i^{1-(\beta_i+\gamma_i)}}\right)$
privat	zentral	(4-5) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(P_{1b}/P_{1a}\right)^{\alpha_i}$	(5-7) $\left(U_{ia}^*/U_{ib}^*\right) = \left(P_{1b}/P_{1a}\right)^{\alpha_i}$
privat	föderativ	(4-19) $\left(U_{iG}^*/U_i^*\right) = \left(P_1/P_{1G}\right)^{\alpha_i}(1-t_G)$	(5-8) $\left(U_{iG}^*/U_i^*\right) = \left(P_1/P_{1G}\right)^{\alpha_i}(1-t_G)^{\sigma_i}$

DOI: https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-9 | Generated on 2023-11-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Negative nutzenmäßige Skaleneffekte führen daher zu einem verstärkten Trend zum öffentlichen Angebot. Dieser Trend wird um so stärker, je höher die durchschnittliche Steuerbelastung ist. Letzteres hängt damit zusammen, daß die durchschnittliche Besteuerung ihrerseits von $\bar{x}_{iG}$ abhängt, welche Durchschnittsgröße sich auf Grund der individuellen Präferenzen für das Gut des potentiell öffentlichen Sektors ergibt. Positive Skalenerträge führen zu einem verstärkten Trend zum privaten Angebot, wobei dieser Trend um so stärker ist, je niedriger die durchschnittliche Steuerbelastung ist.

Diese Ergebnisse waren a priori zu erwarten. Denn da die Nutzenelastizität für den potentiell öffentlichen Sektor konstant gehalten wurde, bedeuten ja negative nutzenmäßige Skaleneffekte gesunkene Nutzenelastizität für die Güter des privaten Sektors, und es ist daher nicht so erstaunlich, daß dies einen Trend zum öffentlichen Angebot bewirkt. Analog kann der Fall der positiven Skaleneffekte erklärt werden.

(ii) Für *ambivalente Güter* untersuchen wir unter der Annahme gleicher Finanzausgleichszuweisungen, Durchschnittskosten und privater Preise für das Gut des potentiell öffentlichen Sektors den Quotienten

$$(5\text{-}10) \qquad \frac{U^*_{iG}/U^*_i \quad (5\text{-}4)}{U^*_{iG}/U^*_i \quad (3\text{-}5)} = \frac{\sigma_i \sigma_i \, (1-\alpha_i)^{1-\alpha_i}}{(\beta_i+\gamma_i)^{\beta_i+\gamma_i}} \cdot \left(\frac{(1-t_i)}{(1+\tau_u)}\right)^{\sigma_i-1} = \hat{\sigma}_i \cdot \left(\frac{1-t_i}{1+\tau_u}\right)^{\sigma_i-1} \gtreqless 1$$

wobei jeder der angegebenen Fälle ($\gtreqless 1$) eintreten kann.

Da es schwierig ist, eine analytische Abschätzung der ökonomischen Auswirkungen dieses Vergleichs zu geben, sei eine tabellarische Darstellung gewählt.

Nach (5 - 10) besteht ein verstärkter Trend zum öffentlichen Angebot, wenn

$$(5\text{-}11) \qquad T_i = 1 - \frac{1-t_i}{1+\tau_u} > \delta_i = 1 - \hat{\sigma}_i^{1/(1-\sigma_i)} \qquad \text{für } \sigma_i < 1 \, .$$

Übersteigt das prozentuelle Ausmaß der Steuerbelastung T_i eine bestimmte Grenze δ_i, so ist *bei negativen Skaleneffekten* die Wahrscheinlichkeit größer, daß das Individuum für öffentliches Angebot eintritt. Berechnen wir einige typische Werte von δ_i (α_i, σ_i)[34], so zeigt sich, daß die Grenzen eines Umschlagens von verstärktem Trend zum öffentlichen in einen verstärkten Trend zum privaten Angebot durchaus in Bereichen einer durchschnittlichen Steuerbelastung liegen, die der ökonomischen Realität entsprechen:

[34] Beachte, daß $\beta_i + \gamma_i = \sigma_i - \alpha_i$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$\sigma_i \backslash \alpha_i$	0,05	0,1	0,15	0,2	0,25	0,3
0,8	0,056	0,112	0,167	0,223	0,279	0,335
0,9	0,053	0,105	0,158	0,211	0,263	0,316

Umgekehrt besteht ein verstärkter Trend zum öffentlichen Angebot, wenn

$$T_i < \delta_i \quad \text{für} \quad \sigma_i > 1 \; . \tag{5-12}$$

Sinkt die durchschnittliche Steuerbelastung unter eine bestimmte Grenze, so ist *bei positiven Skaleneffekten* die Wahrscheinlichkeit größer, daß das Individuum für öffentliches Angebot eintritt. Auch hier seien wieder einige typische Werte von $\delta_i\,(\alpha_i, \sigma_i)$ berechnet:

$\sigma_i \backslash \alpha_i$	0,05	0,1	0,15	0,2	0,25	0,3
1,1	0,048	0,095	0,143	0,191	0,238	0,286
1,2	0,046	0,091	0,137	0,182	0,228	0,274

Warum diese Resultate eintreten, mag eine einfache Plausibilitätsüberlegung zeigen. Ohne staatlichen Eingriff würde das Individuum einen hypothetischen Anteil seines Budgets für Gut 1 ausgeben, der bei konstanten Skalenerträgen gleich $\alpha_i z_i$ wäre, in allen anderen Fällen dagegen gleich $(\alpha_i/\sigma_i) \cdot z_i$. Während also dieser hypothetische Budgetanteil in den beiden verglichenen Fällen unterschiedlich ist, betrachten wir bei staatlichem Eingriff stets eine gleich hohe Geldmenge $T_i z_i$, die der Konsument nicht für die privat angebotenen Güter verwenden kann, sondern die der Finanzierung von Gut 1 dient, praktisch also sein individueller „Steuerpreis" für das öffentliche Angebot ist.

Bei negativen nutzenmäßigen Skaleneffekten ($\sigma_i < 1$) ist nun der hypothetische Budgetanteil stets größer als bei konstanten Skalenerträgen. Bei höherer Besteuerung ($T_i > \delta_i$) wird daher im Falle der negativen Skalenerträge die angebotene Menge von Gut 1 stets näher den individuellen Präferenzen liegen als im Falle der konstanten Skalenerträge, und es besteht ein Trend zum verstärkten öffentlichen Angebot[35].

Gerade umgekehrt ist *bei positiven nutzenmäßigen Skaleneffekten* ($\sigma_i > 1$) der hypothetische Budgetanteil stets kleiner als bei konstanten Skalenerträgen, und daher wird bei niedrigerer Besteuerung ($T_i < \delta_i$) die angebotene Menge von Gut 1 stets näher den individuellen Präferenzen liegen als im Falle der konstanten Skalenerträge, mit dem entsprechenden Ergebnis eines verstärkten Trends zum öffentlichen Angebot.

[35] Es läßt sich leicht nachrechnen, daß der oben tabellierte Grenzwert δ_i stets genau in der Mitte zwischen den beiden hypothetischen Budgetanteilen $\alpha_i z_i$ und $(\alpha_i/\sigma_i) \cdot z_i$ liegt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5.2. Alternative Spezifikationen der Nutzenfunktion

Es stellt sich die Frage, wieweit die im vorangehenden Teil stets vorgenommene Spezifikation der Nutzenfunktion nach dem *Cobb-Douglas*-Typ nur didaktische Vereinfachung oder wieweit sie modellentscheidend ist. Die folgenden Darstellungen sollen zeigen, daß diese Annahme nur didaktischen Zwecken entspricht.

Von besonderem Interesse wird es hierbei vor allem sein, auch Typen von komplementären Nutzenfunktionen zu betrachten, um anstelle der im bisherigen Text stets gegebenen Substitutionalität zwischen den Gütern dem Gedanken der Komplementarität zwischen öffentlichem und privatem Sektor Ausdruck zu verleihen.

Wie in solchen Fällen die Beweisführung abläuft, sei im folgenden für die beiden wichtigsten Paradigmata unserer Modelltypologie gezeigt.

5.2.1. Anpassung der Konsumenten an parametrisch vorgegebene Mengen eines öffentlichen Gutes

Gehen wir davon aus, daß der Konsument seinen Nutzen bei gegebener Budgetbeschränkung maximieren wolle:

$$\text{Max: } U_i\ (x_{1G},\ x_{i2},\ x_{i3})\ ,$$

$$\partial\, U_i/\partial\, x_{1G} \geqslant 0, \qquad \partial\, U_i/\partial\, x_{i2} \geqslant 0, \qquad \partial\, U_i/\partial\, x_{i3} \geqslant 0, \tag{5-13}$$

unter der Beschränkung

$$P_2\, x_{i2} + P_3\, x_{i3} = z_i\ .$$

Die Formulierung der Nutzenfunktion ist hierbei so allgemein gewählt, daß als Sonderfälle nicht nur eine (substitutive) *Cobb-Douglas*-Funktion, sondern auch eine (komplementäre) limitationale Nutzenfunktion, etwa vom Typ

$$U_i = \min\ \left(\frac{x_{1G}}{a_i},\ \frac{x_{i2}}{b_i},\ \frac{x_{i3}}{c_i}\right);\ a_i, b_i, c_i > 0 \tag{5-14}$$

umfaßt sind.

Graphisch sei dieses Optimierungsproblem anhand dieses letzten Typs aufgezeigt. (Die Argumentation läßt sich unschwer für den Fall von substitutiven Indifferenzkurven des üblichen Typs erweitern.)

Für x_{1G}^{I} und x_{1G}^{II} mögen zwei verschiedene Indifferenzkurvensysteme bestehen, die in Abbildung 3 wiedergegeben sind. Geht nun die öffentliche Hand auf $x_{1G}^{\mathrm{II}} > x_{1G}^{\mathrm{I}}$ über, so wechselt das Indifferenzkurvensystem und damit auch die optimale Kombination von x_{i2} und x_{i3} für den Kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sumenten. (Die Anpassung durch den Konsumenten erfolgt stets entlang der Budgetgeraden.) Für die folgende Ableitung ist allerdings zu bedenken, daß die Indifferenzkurvensysteme aufgrund der Limitationalität jeweils nur im Sinne $U_2 \geqslant U_1 \geqslant U_0$ interpretiert werden dürfen. Das Gleichheitszeichen wird relevant, wenn die Nutzen gerade durch das öffentliche Gut limitiert werden.

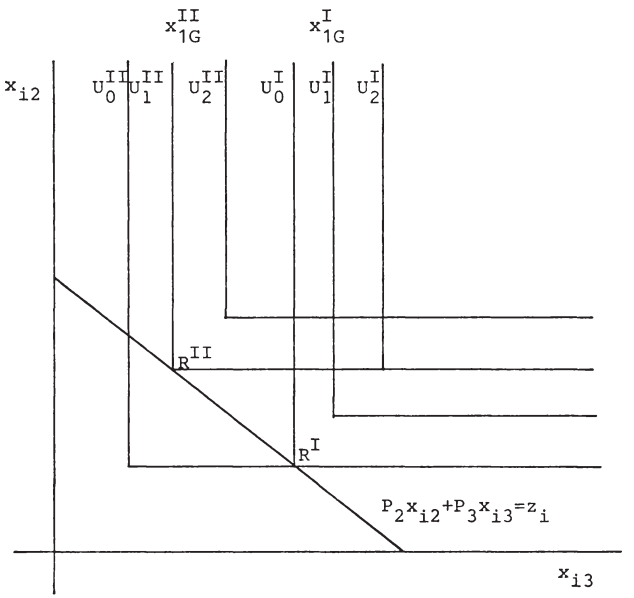

Abbildung 3

Betrachten wir nun die beiden durch R^I gehenden Indifferenzkurven. Dann muß der Nutzenindex $U^{II}_0 \geqslant U^{I}_0$ sein, da die Mengen x_{i2} und x_{i3} gleich, die Menge x^{II}_{1G} aber größer ist als x^{I}_{1G} ($\partial U_i/\partial x_{1G} \geqslant 0$). Daher kann aber das Nutzenniveau U^{II}_1 nicht kleiner sein als U^{I}_0. Eine Erhöhung von x_{1G} kann also nach Anpassung in der Budgetaufteilung der anderen Güter nie zu einem niedrigeren Nutzen führen. Wenn daher aufgrund der Form der Finanzausgleichszuweisungen $x_{1a} > x_{1b}$, so kann der Konsument zwar im Grenzfall indifferent in der Bewertung der verschiedenen Gebietskörperschaften sein, es kann aber niemals zu einer Anziehungskraft des dezentralen Etats kommen.

Gehen wir dagegen von positiven ersten Ableitungen der Nutzenfunktion aus (auch das kann immer noch bestimmte Typen komplementärer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzenfunktionen einschließen), so läßt sich in völlig analoger Beweisführung zeigen, daß $x_{1a} > x_{1b}$ stets zu einer Anziehungskraft des zentralen Etats führen wird.

5.2.2. Föderative Entscheidung bei privaten Gütern

Wir wollen an dieser Stelle davon ausgehen, daß der Konsument eine Nutzenfunktion

$$U_i = \min\left(\frac{x_{i1}}{a_i}, \frac{x_{i2}}{b_i}\right) \tag{5-15}$$

alternativ im Fall privaten bzw. öffentlichen Angebots des Gutes x_1 maximiere. Die Beschränkungen lauten also alternativ

$$P_1 x_{i1} + P_2 x_{i2} = z_i \tag{5-16}$$

und

$$P_{1G} x_{i1} + P_2 x_{i2} = z_i \ (1 - t_G) \ . \tag{5-17}$$

Das Maximum der obigen Nutzenfunktion wird jeweils in einem Punkt gefunden, in dem

$$U_i = \frac{x_{i1}}{a_i} = \frac{x_{i2}}{b_i} \ . \tag{5-18}$$

(Dies ist graphisch in Abbildung 4 veranschaulicht.)

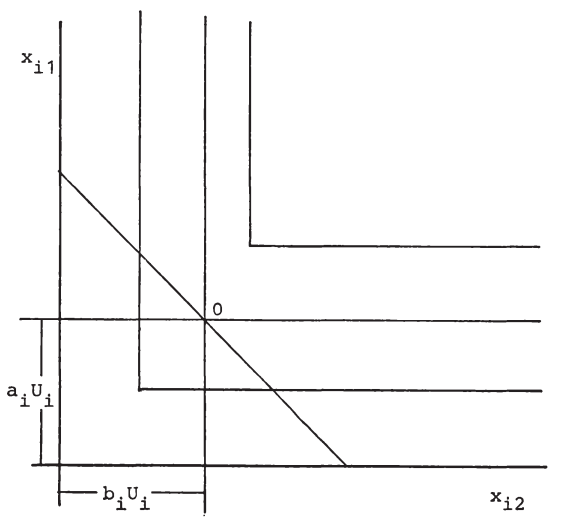

Abbildung 4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit sind zwei Gleichungssysteme gefunden, die jeweils nach den Unbekannten x_{i1} und x_{i2} gelöst werden können ((5 - 18) und (5 - 16) bzw. (5 - 18) und (5 - 17)). Mit Hilfe dieser Lösungen können wir aber den Nutzenquotienten ermitteln, aufgrund dessen der Konsument zwischen öffentlichem und privatem Angebot entscheidet:

$$\frac{U_{iG}^{*}}{U_{i}^{*}} = \left(\frac{a_i P_1 + b_i P_2}{a_i P_{1G} + b_i P_2} \right) (1 - t_G) \tag{5-19}$$

Vergleicht man diese Formel mit der Ableitung im Falle der *Cobb-Douglas*-Nutzenfunktion (4 - 18), so fällt unmittelbar auf, daß hier von der ökonomischen Interpretierbarkeit her das gleiche Resultat vorliegt.

5.3. Zur Berücksichtigung externer Effekte[36]

In Analogie zur üblichen mikroökonomischen Theorie nehmen finanztheoretische Untersuchungen oft an, daß eine Gebietskörperschaft bei ihren Entscheidungen alle externen Effekte vernachlässigt, die durch ihre Aktivitäten den Bewohnern anderer Gebietskörperschaften entstehen. Eine Internalisierung solcher externer Effekte sei einmal theoretisch dadurch möglich, daß der (territoriale bzw. sachliche) Umfang der staatlichen Entscheidungsträger so gewählt wird, daß jeweils gerade alle Nutzen- und Lastenempfänger einer staatlichen Aktivität erfaßt werden[37]. Da dies in der Wirtschaftspraxis nicht realisierbar ist, kann eine zumindest weitgehende Internalisierung positiver oder negativer externer Effekte durch eine Übertragung von Funktionen auf Gebietskörperschaften höherer Ebene erreicht werden oder durch korrigierende Finanzausgleichszuweisungen oder -belastungen, deren Ausmaß sich nach externen Effekten richtet. Erst durch solche Lösungen kann ein allokatives Optimum erreicht werden[38].

---

[36] Die Annahme der *gegebenen Struktur der Gebietskörperschaften* scheint mir zunächst deswegen weniger problematisch, da sie weitgehend im Einklang mit der Realität des Wirtschaftslebens steht. Ist für Einzelfragen eine Lockerung dieser Hypothese erforderlich, so ist das unschwer möglich. So kann etwa hypothetisch das Modell auf beliebig viele „Gebietskörperschaftsebenen" erweitert werden. Die Entscheidung über die Zuordnung zu einer solchen „Ebene" könnte dann etwa heißen: (a) bestimmte Agenden sollen besser durch einen kommunalen Zweckverband als durch einzelne Gemeinden besorgt werden, oder (b) generell wäre eine Besorgung der Staatsaufgaben durch eine Großgemeinde zweckmäßiger als die Besorgung in einzelnen Gemeinden (Gemeindezusammenlegung).

[37] Vgl. *M. Olson:* The Logic of Collective Action, Cambridge 1965; *M. Olson:* The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Vol. *LIX* (1969), papers and proceedings, S. 479 - 487; *W. Oates:* Fiscal Federalism a.a.O., S. 31 - 53.

[38] Vgl. *D. Bös:* Intergovernmental Problems, a.a.O.; *K. Bulutoğlu,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überlegen wir nun, wie eine Berücksichtigung dieser interjurisdiktionalen externen Effekte in Modellen unseres Typs erfolgen wird. Beginnen wir hierfür mit einem Beispiel. Es gehe um eine zentrale Entscheidung hinsichtlich eines bestimmten öffentlichen Gutes, sagen wir Straßenbau. Der einzelne Konsument[39] habe die Wahl zwischen Bundesangebot mit entsprechend einheitlichem Ausbau des Straßennetzes im ganzen Bundesgebiet und Landesangebot mit jeweils entsprechend unterschiedlichem Ausbau der einzelnen Landesstraßennetze. Dann können wir etwa annehmen, daß der Bund bei seiner Entscheidung über den Ausbau des Straßennetzes die Auswirkungen bedenkt, die zwischen den einzelnen Bundesländern entstehen. Die Bundesländer dagegen werden im Falle des Landesangebots nach den üblichen Verhaltensannahmen ein landesinternes Optimum suchen, aber nicht die externen Wirkungen berücksichtigen, die den Einwohnern anderer Gebietskörperschaften entstehen. Die Entscheidung über die Bereitstellung eines bestimmten Gutes von Seiten der Gebietskörperschaften unterschiedlichen Ranges beruht nun aber auf Nutzenvergleichen der einzelnen Konsumenten. Und in diese gehen alle externen Effekte ein, die den Konsumenten aufgrund der Aktivitäten der anderen Gebietskörperschaften entstehen. Danach ist es also möglich, daß die Wähler des Bundeslandes A überwiegend für ein Straßenangebot des Bundes und nicht seitens des Landes eintreten, nicht weil die Wähler annehmen, daß die Straßen in A so schlecht sein werden, oder weil durch den schlechten Ausbau der Straßen in A den Bewohnern anderer Bundesländer negative externe Effekte entstehen, sondern weil sie annehmen, daß der Straßenausbau in ihren Nachbarländern B und C im Falle des Landesangebots so schlecht sein wird, daß den Bewohnern von A dadurch negative externe Effekte in einem Maße zufließen, daß die bundeseinheitliche Regelung günstiger wäre.

In Modellen unseres Typs werden also externe Effekte nicht beim Verursacher, sondern beim Empfänger berücksichtigt[40].

Führen wir unser Beispiel in formalisierter Weise etwas weiter aus. Im Falle des Bundesangebots wird im gesamten Bundesgebiet das Gut x_{1a} in gleichem Umfang angeboten; das öffentliche Angebot innerhalb eines Bundeslandes hat hierbei selbstverständlich Wirkungen auf die Konsumenten in allen anderen Bundesländern. Wir wollen annehmen,

[39] Hier sind nur solche externen Effekte behandelt, die beim Konsum anfallen. Externe Effekte, die individuellen Produzenten entstehen, könnten nach einer entsprechenden Erweiterung unseres Modells analog berücksichtigt werden. Externe Effekte, die die Produktionskosten beeinflussen, könnten am ehesten in der Variable $\bar{c}$, also als Effekt einer Kostendegression oder -progression erfaßt werden.

[40] Dabei soll nicht darauf eingegangen werden, wieweit der Wähler sein eigenes Bundesland zu Verhandlungen mit den Verursachern bringen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß ein Konsument in irgendeinem Bundesland aufgrund des im Bundesgebiet gleichen Angebots des öffentlichen Gutes insgesamt einen Betrag E an solchen externen Effekten konsumiert. Wegen des bundeseinheitlichen Angebots sei dieser für jeden Konsumenten gleich und kann als Normierungsfaktor in der Form $E = 1$ angesetzt werden. (Hierbei kann es sich im Sinne des oben Ausgeführten etwa um das optimale Ausmaß solcher externer Effekte handeln.) Diese Normierung bedeutet implizit, daß wir externe Wirkungen im Falle des Bundesangebotes als dem Konsumenten nicht bewußt wirkend unterstellen, während bei unterschiedlichem Angebot in verschiedenen Bundesländern die externen Effekte eben wegen des unterschiedlichen Angebots bewußt werden. (Allerdings wäre es ebenso möglich, die Variable E bis ins Resultat „mitzuschleppen"; dann müßten alle Ergebnisse explizit immer auf den Vergleich der externen Effekte im Falle einheitlichen Angebots bezogen werden, während dies in unserem Fall ja *implizit* auch gilt. Man beachte, daß die Normierung von $E = 1$ in unserem Modell durch entsprechende Normierungen von δ_{ib} ermöglicht wird.)

Für den Fall des Bundesangebots lautet also das Optimierungskalkül des Konsumenten[41]:

$$\text{Max } U_i = x_{1a}^{\alpha i}\, x_{i2}^{\beta i}\, x_{i3}^{\gamma i} \cdot E \quad \alpha, \beta, \gamma > 0;\ E = 1 \tag{5-20}$$

unter der Beschränkung

$$P_2\, x_{i2} + P_3\, x_{i3} = z_i \ ,$$

wobei

$$x_{1a} = \bar{A}_a / \bar{c}_{1a} \ , \tag{5-21}$$

wie weiter oben erklärt wurde.

Bei Landesangebot treten externe Nutzen- oder Kosteneffekte auf, die als Parameter in die Nutzenfunktion des Konsumenten eingehen. Wir indizieren hierfür die Bundesländer mit $b = 1, \ldots, k, \ldots, B$ und nehmen an, daß der betrachtete i-te Konsument im k-ten Bundesland wohnt. Für den Konsumenten stellt sich daher folgendes Optimierungsproblem:

$$\text{Max: } U_i = x_{1k}^{\alpha i}\, x_{i2}^{\beta i}\, x_{i3}^{\gamma i} \prod_{\substack{b=1 \\ b \neq k}}^{B} x_{1b}^{\delta ib} \qquad \alpha,\ \beta,\ \gamma > 0 \tag{5-22}$$

unter der Beschränkung

[41] Annahmen über die Summe der Koeffizienten sind hier unnötig, da die Ableitungen zur Anziehungskraft des zentralen Etats für $\sigma_i \gtreqless 1$ in gleicher Weise gelten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$P_2 x_{i2} + P_3 x_{i3} = z_i \ ,$$

wobei $\delta_{ib} > 0$ jeweils positive externe Effekte und $\delta_{ib} < 0$ negative externe Effekte bedeute. Wiederum gelte für die Finanzierung aus Mitteln des Steuerverbundes

(5-23) $$x_{1b} = \bar{A}_b / \bar{c}_{1b} \quad b = 1. \ldots, B \ .$$

Der Konsument optimiere alternativ diese beiden Ansätze und entscheide nach dem Nutzenquotienten

(5-24) $$\frac{U^*_{ia}}{U^*_{ik}} = \left(\frac{\bar{A}_a}{\bar{A}_k} \cdot \frac{\bar{c}_{1k}}{\bar{c}_{1a}} \right)^{\alpha_i} \prod_{\substack{b=1 \\ b \neq k}}^{B} (x_{1b})^{-\delta_{ib}} \ .$$

Gehen wir für die Interpretation wiederum davon aus, daß $\bar{A}_b < \bar{A}_a$ für die Mehrheit der Konsumenten im Bundesgebiet. Dies würde bei zentraler Entscheidung auch ohne Kostenersparnisse bei zentraler Besorgung eine „Anziehungskraft des zentralen Etats" bedeuten. Durch das Auftreten externer Effekte kann diese Tendenz aufgehoben, gemildert oder verstärkt werden. Wenn etwa im System der Finanzausgleichszuweisungen die Zuweisungen an ärmere Länder nur relativ wenig unter dem Bundesdurchschnitt liegen, kann durch überwiegend positive interjurisdiktionale Effekte bei Bundesländerbesorgung die Entscheidung der Mehrheit der Wähler durchaus für eine Besorgung durch die Bundesländer lauten; bei überwiegend negativen interjurisdiktionalen Effekten bei Bundesländerbesorgung wird die Anziehungskraft des zentralen Etats verstärkt. Dies ist ein völlig anderes Ergebnis als die eingangs erwähnte traditionelle Auffassung, nach der sowohl positive als auch negative interjurisdiktionale Effekte als Begründung für eine „Anziehungskraft des zentralen Etats" herangezogen werden.

Entsprechende Ableitungen sind auch in anderen Fällen möglich. Die Nutzenquotienten weisen jeweils einen Korrekturterm auf, der auf die interjurisdiktionalen externen Effekte zurückzuführen ist.

Allerdings wird das Ergebnis dieser Modellansätze nicht einem gesamtwirtschaftlichen Optimum entsprechen. Denn es handelt sich ja „nur" um individuelle Gleichgewichtsansätze, deren Resultat eine bestimmte politische Entscheidung zugunsten eines Angebots seitens des Bundes oder der Bundesländer ist. Und im Falle externer Effekte führen ja die individuellen Gleichgewichtsentscheidungen grundsätzlich nicht zum sozioökonomischen Optimum. In diesem Sinne ist die oben angeführte und auch von mir vertretene traditionelle Auffassung in ihrem theoretischen Rahmen durchaus korrekt. Die hier dargestellte Theorie dagegen bietet eine Erklärung für bestimmte suboptimale Verhaltensweisen bei Entscheidungen über Zentralisierung oder Dezentralisierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5.4. Zur Wahl der demographischen Bezugsvariablen und zur Aussagekraft der empirischen Belege

Die bisher angeführten theoretischen Modelle gingen aus vom Konsumenten-Wähler als demographischer Bezugsvariablen. Dies impliziert zunächst die Annahme, daß die öffentlichen Güter unserer Analyse jeweils pro *Konsument* in gleichem Umfang konsumiert werden. Dies ist namentlich bei den in abstrakten Einheiten gemessenen öffentlichen Gütern, wie Landesverteidigung oder Rechtspflege, die wohl übliche Annahme. Bei in konkreten Einheiten gemessenen öffentlichen Gütern müßte dies nicht mehr unbedingt die plausibelste Hypothese sein. Man könnte etwa annehmen, daß das öffentliche Gut „Straßenleistung" je Haushalt in gleichem Umfang anfällt, wenn wir in erster Näherung die Nutzung der Straßen durch Automobile betrachten und annehmen, daß je Haushalt in etwa ein Automobil vorhanden ist[42]. Würde auf den Haushalt als demographische Bezugsvariable abgestellt, so müßte zusätzlich angenommen werden, daß alle Wähler eines Haushalts aufgrund der ökonomischen Situation ihres Haushaltes in gleicher Weise abstimmen.

Es stellt sich die Frage, wieweit die obigen Modellresultate durch die Wahl solcher unterschiedlicher Bezugsvariablen beeinflußt werden. Die oben behandelten Modelle lassen sich ja unverändert auch für den Fall konstruieren, daß die Entscheidungseinheit jeweils ein Haushalt ist. Die Budgetgleichungen der jeweiligen Gebietskörperschaften müssen dann durch die Zahl der Haushalte dividiert werden. Denn da wir von der Hypothese ausgehen, daß das öffentliche Gut jeweils pro Haushalt im gleichen Umfang konsumiert wird, ist auch eine Hypothese konstant gesetzter Durchschnittskosten dann jeweils pro Haushalt am sinnvollsten definiert[43].

Die theoretischen Modellresultate sind dann formal gleich den oben abgeleiteten; allerdings beziehen sich alle Durchschnittsgrößen jeweils auf Haushalte.

Letzteres wird nun interessant für die Frage, ob sich die empirischen Belege für die Bundesrepublik Deutschland 1974 bei solcher Änderung der demographischen Bezugsvariablen verändern, etwa ins Gegenteil umschlagen. Haben wir bisher die einschlägigen Daten auf Einwohner bezogen, was als Näherung an den Konsumenten-Wähler aufgefaßt

---

[42] Bei Schulleistung hängt es von der Kinderzahl ab, wieviel pro Haushalt vom betrachteten öffentlichem Gut konsumiert wird. Dies könnte allerdings ebenfalls in unserem Modell entsprechend berücksichtigt werden.

[43] Die Tatsache, daß vom mathematischen her die entsprechenden Budgetgleichungen jeweils durch beliebige demographische Variable dividiert werden können, ändert daran nichts.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wurde, so müssen wir in dieser Vergleichsbetrachtung die einschlägigen Variablen auf Haushalte beziehen (Tabelle 4). Hierbei zeigt sich nun, daß bei den öffentlichen und bei den privaten Gütern keine Änderung des Ergebnisses eintritt[44]. Bei den ambivalenten Gütern dagegen deutet der empirische Befund für die Bundesrepublik auf eine Anziehungskraft des dezentralen Etats hin[45]. An dieser Stelle ist also das Ergebnis unseres obigen Modellteiles nicht so fundiert wie in den beiden anderen Fällen.

Tabelle 4

Regionale Maßzahlen je Haushalt[a]) für die Bundesrepublik Deutschland 1974
(Bundesdurchschnitt = 100)

	(1) $\bar{A}$	(2) $\bar{z}$	(3) $\bar{A}/\bar{z}$
Schleswig-Holstein	98,6	94,5	104,3
Hamburg	115,9	130,5	88,8
Niedersachsen	98,0	93,9	104,4
Bremen	109,4	115,7	94,6
Nordrhein-Westfalen	100,6	101,2	99,3
Hessen	101,2	95,0	106,6
Rheinland-Pfalz	99,4	100,9	98,6
Baden-Württemberg	98,5	102,9	95,7
Bayern	97,4	96,8	100,6
Saarland	103,1	92,5	111,4
Haushalte in den Ländern unter dem Bundesdurchschnitt (in Prozent aller Haushalte)	55 %	45 %	55 %

a) Daten jeweils für April 1974.

Quellen: Wie bei Tabelle 1.

[44] Im Falle des privaten Gutes bleiben alle Indexwerte gleich, da $\bar{A}_b/\bar{z}_b$ von der demographischen Bezugsvariablen unabhängig ist. Nur das prozentuelle Ausmaß der betreffenden Länder an der Gesamtrealisationsmenge jeweils gewählter demographischer Bezugsvariablen ändert sich (geringfügig).

[45] Eine Darstellung dieser Werte je Haushalt von 1960 - 1970 zeigte von 1960 bis 1969 incl. eine positive Schiefe der Verteilung, bei der etwa 52 % der Haushalte in Bundesländern wohnten, deren mittleres Einkommen kleiner war als das entsprechende Bundesmittel. Erstmals 1970 lag dann Rheinland-Pfalz knapp über dem Bundesmittel, und es trat jene negative Schiefe der Verteilung ein, wie sie Tabelle 4 auch für das Jahr 1974 zeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Regionale Maßzahlen für das bereinigte Einkommen je Einwohner[a] für die Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1970**
(Bundesdurchschnitt = 100)

Jahr	Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Einwohner unter dem Bundesdurchschnitt (%)
1960	94,29	151,82	91,22	118,86	106,42	96,55	86,88	101,35	91,89	90,24	51,5
1961	93,48	151,83	91,46	114,01	105,34	96,95	87,20	103,02	92,27	90,76	51,5
1962	95,86	151,65	92,12	117,32	104,68	98,47	87,18	102,51	92,24	87,78	51,4
1963	95,24	152,28	92,69	118,66	103,84	99,18	88,30	101,98	93,00	86,57	51,4
1964	93,41	150,66	92,60	118,82	103,20	99,58	88,87	103,12	93,89	85,08	51,4
1965	93,93	149,74	91,79	120,43	103,03	99,29	88,69	104,20	93,98	84,60	51,4
1966	93,65	153,76	92,15	118,43	102,66	98,65	90,71	103,36	94,38	83,72	51,4
1967	94,19	158,63	90,90	124,04	102,10	100,20	92,26	103,96	93,13	83,37	42,4
1968	93,13	157,71	91,46	122,21	102,74	97,93	91,55	103,76	94,06	82,23	51,6
1969	91,02	154,61	92,70	124,01	102,12	98,03	91,91	105,08	93,74	83,84	51,6
1970	94,49	156,24	91,37	129,11	102,72	97,65	91,49	103,80	93,76	85,58	51,6

a) Hierbei wurden jeweils die Jahresdurchschnittswerte gewählt.

Quelle: Eigene Berechnung aufgrund: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Heft 5, a.a.O. (zur Bereinigung vergleiche Tabelle 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da bei den ambivalenten Gütern die Resultate verschieden sind, je nachdem, ob auf den Konsumenten bzw. auf den Haushalt als demographische Bezugsvariable abgestellt ist, können wir für diesen Fall annehmen, daß der empirische Befund am ehesten eine Hypothese der Neutralität stützt. Bei öffentlichen und bei privaten Gütern dagegen wird der empirische Befund des oben behandelten Konsumenten-Wählermodells durch den empirischen Befund des Haushaltsmodells noch verstärkt.

Eine zusätzliche Prüfung hinsichtlich der Aussagekraft der empirischen Belege möge hinsichtlich der zeitlichen Stabilität angestellt werden. Da für die Verteilung der disponiblen Einkommen $\bar{z}_b$ am ehesten die Möglichkeit eines „Umkippens" von positiver zu negativer Schiefe zu bestehen scheint, wurde diese Verteilung für den Zehnjahreszeitraum 1960 - 1970, bezogen sowohl auf Einwohner als auch auf Haushalte untersucht.

Tabelle 5 gibt diesen Zehnjahresrückblick für die Verteilung je Einwohner wieder. Die positive Schiefe der Verteilung ist in allen Jahren außer 1967 erhalten geblieben. (Bei den hier nicht abgedruckten Werten der Verteilung je Haushalt besteht eine positive Schiefe in allen zehn Jahren mit der einzigen Ausnahme des Jahres 1970.) Die Schiefe der jeweiligen Verteilungen ist also im Zeitablauf recht stabil.

6. Zusammenfassung

Die Theorie des vertikalen Finanzausgleichs hat eine Vielzahl von Bestimmungsgründen für die Aufteilung von Staatsaufgaben auf Gebietskörperschaften und für deren Finanzierung geliefert. Die bekanntesten diesbezüglichen Erklärungsansätze gehen bei ökonomischer Begründung von Kostenersparnissen bei zentraler oder dezentraler Besorgung von Staatsaufgaben aus oder von der Möglichkeit, durch Besorgung von Staatsaufgaben seitens höherrangiger Gebietskörperschaften externe Effekte zwischen Gebietskörperschaften zu internalisieren und in den Entscheidungen zu berücksichtigen. Politische Bestimmungsgründe wiederum betonen die Möglichkeit stärkerer Heranziehung der Staatsbürger bei der Entscheidung in untergeordneten Gebietskörperschaften.

In dem ersten Abschnitt der hier vorliegenden Arbeit geht es nun darum, in einem polit-ökonomischen Modell aufzuzeigen, daß auch die Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung einen Einfluß auf die Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsentscheidungen im Finanzausgleich ausüben können. Um diese Tendenzen klar herausarbeiten zu können, sind die sonstigen Bestimmungsgründe einer Finanzausgleichsentscheidung in den Hintergrund gestellt worden[46].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hierbei ergaben sich im einzelnen folgende Resultate:

(i) Die Zentralisierung oder Dezentralisierung von Staatsaufgaben in einem Bundesstaat kann in einem Medianwählermodell auf der Grundlage typischer Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung erklärt werden, ohne daß es der Annahme von Kostenersparnissen bei zentraler Besorgung einer Staatsaufgabe oder der Annahme interjurisdiktionaler externer Effekte bedarf.

(ii) Bei föderativen Entscheidungen können Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung zu einem Abstimmungsparadoxon des Föderalismus führen. Dies erklärt sich folgend: Die Gesamtheit aller Konsumenten-Wähler in einem Bundesstaat wird nur bei Entscheidungen auf Bundesebene als eine Einheit (mit nur einem Medianwähler) betrachtet. Durch die festgesetzte föderative Struktur eines Staates wird dagegen die Gesamtheit aller Konsumenten-Wähler dieses Staates auf Landes- und Gemeindeebene jeweils unterschiedlich in Teilmengen eingeteilt. Für jede dieser Teilmengen existiert jeweils ein Medianwähler. Eine Verschiebung der Entscheidung von einer Gebietskörperschaftsebene zur anderen bedeutet daher eine Verschiebung auf jeweils andere Medianwähler (im Grenzfall der Bundesebene auf den Bundesmedianwähler). Diese Verschiebung beeinflußt entscheidend das Resultat der Abstimmung. Dies kann etwa soweit gehen, daß die Mehrheit aller Wähler des Bundesgebiets bei Entscheidung auf Landesebene für privates, bei Entscheidung auf Bundesebene dagegen für öffentliches Angebot eintreten, obwohl grundlegende ökonomische Variable (Konsumentenpräferenzen, Produktionskosten, exogene finanzpolitische Variable) für die Entscheidung auf beiden Ebenen gleich sind. Ausschlaggebend für das Auftreten des Abstimmungsparadoxon sind die regionalen Einkommensunterschiede aufgrund der Festlegung einer föderativen Struktur und die daraus resultierende Anpassung der finanzpolitischen endogenen Variablen.

(iii) Betrachtet man nutzenmäßige Skaleneffekte, so führt eine relative Erhöhung der Präferenzen für den potentiell öffentlichen Sektor nicht notwendig zur Verstärkung des *Trends* zum öffentlichen Angebot, also zur „Sozialisierung" der betreffenden Staatsaufgabe. Dies ist nur dann stets der Fall, wenn es sich um ein „privates Gut" handelt, das also von allen Konsumenten im individuell unterschiedlichen Ausmaß konsumiert wird. Bei „ambivalenten Gütern", die bei öffentlichem Angebot von allen im gleichen Umfang konsumiert werden, kann vielmehr durchaus der Trend zur „(Re)privatisierung" bestehen. Dies könnte

[46] Wer sich für diese Art einer Überblicksliteratur interessiert, sei neuerlich auf die schon eingangs erwähnten Übersichtsarbeiten verwiesen, unter denen sich ja auch eine des Verfassers dieser Arbeit befindet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dann eintreten, wenn das öffentliche Angebot zu niedrig ist, so daß den erhöhten Präferenzen für dieses Gut durch privates Angebot besser entsprochen werden kann.

(iv) Da die Nutzenvergleiche der individuellen Konsumenten auch von der Höhe der bei ihnen anfallenden positiven oder negativen externen Effekte bestimmt werden, werden die interjurisdiktionalen externen Effekte auch von den politischen Parteien, die sich an diesen Nutzenvergleichen ihrer Wähler orientieren, berücksichtigt werden. Treten daher etwa bei Besorgung auf Landesebene solche externen Effekte auf, so werden negative Effekte die Anziehungskraft des zentralen Etats verstärken, positive aber sie abschwächen.

C. Horizontaler Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen Allokations- und Verteilungswirkungen

Der horizontale Finanzausgleich befaßt sich mit der Finanzausstattung von einzelnen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene. Da der föderalistische Aufbau in den meisten Bundesstaaten dreistufig ist, geht es also um die Festlegung der relativen Finanzposition der einzelnen Länder bzw. der einzelnen Gemeinden in einem Bundesstaat[47].

Die einzelnen Länder oder Gemeinden können ihre Staatsausgaben zum einen durch die Erträge solcher Abgaben finanzieren, bei denen ihnen die Ertragshoheit zusteht. Die Festlegung, welche Abgaben dies sind und wieweit die einzelnen Länder oder Gemeinden hier auch noch eine Gesetzgebungs- oder Verwaltungshoheit in der Ausgestaltung dieser Abgaben haben, gehört noch in den vertikalen Finanzausgleich, ist aber zugleich die Bestimmung eines ersten Grundpfeilers des horizontalen Finanzausgleichs[48].

Des weiteren wird die relative finanzielle Situation von untergeordneten Gebietskörperschaften durch Finanzausgleichszuweisungen beeinflußt. Solche werden zum einen von übergeordneten Körperschaften an untergeordnete vorgenommen, zum anderen als korrigierende Zuweisungen von finanzstärkeren Gebietskörperschaften der gleichen Ebene an finanzschwächere. Auch hier zeigt sich wieder, daß die Ausgestaltung der relativen Finanzposition von Gebietskörperschaften der gleichen Ebene in einem großen Ausmaß in den vertikalen Finanzausgleich eingebettet ist. Daher muß dieser „vertikale Finanzausgleich mit horizon-

[47] Finanzausgleichsbeziehungen zwischen sonstigen Fiszi, wie etwa Sozialversicherungsträgern, eigenen Schuldistrikten usw. werden in dieser Arbeit nicht behandelt. Ebenso ausgeklammert sind Fragen des internationalen Finanzausgleichs in Integrationsräumen.

[48] Fallweise kann dieser „Grundpfeiler" auch nahezu völlig fehlen, wie etwa bei den Bundesländern in Österreich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

talem Effekt" stets in einem mit dem reinen horizontalen Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene behandelt werden[49].

Die Auswirkungen solcher Finanzausgleichszuweisungen auf die Allokation von Ressourcen und auf die Realisierung von Gleichheitspostulaten sind Gegenstand dieses Abschnitts.

1. Entscheidungssubjekte im horizontalen Finanzausgleich

Vor einer Behandlung von Zielen des horizontalen Finanzausgleichs ist zunächst zu erklären, welches Entscheidungssubjekt diese Ziele formuliert. Ich spreche hierbei von einer „Zielfunktion der öffentlichen Hand", wenn Zuweisungen an Gebietskörperschaften aufgrund von Präferenzvorstellungen einer übergeordneten Gebietskörperschaft (Bund) erfolgen oder wenn diese Präferenzvorstellungen durch Verhandlungen zwischen den einzelnen (Gruppen der) Gebietskörperschaften entwickelt wurden. Für die Auswirkungen von verschiedenen Finanzausgleichszuweisungen kann aber auch die „Zielfunktion der empfangenden Gebietskörperschaft" maßgeblich werden, wobei fallweise gerade das Zusammenspiel der Zielvorstellungen der öffentlichen Hand und der empfangenden Gebietskörperschaft von besonderem Interesse ist.

Die *Zielvorstellungen der öffentlichen Hand* können sich entweder auf bestimmte Gebietskörperschaften beziehen oder auf einzelne Individuen[50]. Dementsprechend würden auch Finanzzuweisungen im ersten Falle an Gebietskörperschaften, im zweiten Falle dagegen an Individuen gehen. Grundgedanke der zweiten Maßnahme wäre es, die Einwohner einer Gebietskörperschaft vor unerwünschten finanzpolitischen Aktivitäten eben dieser Gebietskörperschaft zu schützen. Es muß allerdings in jedem Falle untersucht werden, wieweit die ökonomischen Auswirkungen einer Zuweisung an Individuen nicht identisch sind mit den ökonomischen Wirkungen von Zuweisungen an Gebietskörperschaften[51].

In gleicher Weise können sich auch die *Zielvorstellungen der empfangenden Gebietskörperschaften* an Variablen ausrichten, die für die Gebietskörperschaften definiert werden, oder an Variablen, die für einzelne Individuen definiert werden. Ersteres ist etwa dann der Fall,

---

[49] Vgl. dazu etwa *H. Zimmermann* und *K.-D. Henke:* Finanzwissenschaft, München 1975, S. 90, 94 - 99.

[50] Vgl. *R. A. Musgrave:* Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 97- 122.

[51] Vgl. *D. F. Bradford* und *W. E. Oates:* The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions, in: The Quarterly Journal of Economics *LXXXV* (1971), S. 416 - 439.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn Zielvorstellungen einer Gebietskörperschaft hinsichtlich des Gesamtumfanges der von ihr angebotenen Güter im Vergleich zum privaten Sektor in ihrem Bereich herangezogen werden, wobei durchaus auch „meritorische" Beweggründe der Gebietskörperschaften bzw. ihrer Regierung maßgeblich werden können. Letzteres wäre etwa der Fall, wenn die Zielvorstellungen einer Gebietskörperschaft sich an einer individuellen Gleichbehandlung ihrer Einwohner im Hinblick auf Staatsaufwendungen ausrichtet.

In dieser Arbeit beschränke ich mich darauf, die Auswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen anhand solcher Zielvorstellungen zu analysieren, die sich auf Gebietskörperschaften und nicht auf Individuen beziehen[52]. Ausgeschaltet ist damit vor allem die Diskussion um die theoretischen Konzepte von *Buchanan* und *Tiebout*.

Die Schwierigkeit der Gleichbehandlung der einzelnen Individuen in föderalistischen Wirtschaftsordnungen entsteht ja dadurch, daß jedes Individuum verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften angehört. Wenn sich nun Gleichheitsvorstellungen nur auf Gebietskörperschaften beziehen, so können die einzelnen Individuen insgesamt dennoch unterschiedlich behandelt sein, je nach der Zugehörigkeit zu verschiedenen solchen Gebietskörperschaften.

Der bekannteste Vorschlag zur Lösung dieser Probleme stammt von *J. M. Buchanan*[53]. Nach *Buchanan* sollte trotz Zugehörigkeit zu verschiedenen Gebietskörperschaften niedrigeren Ranges jedem Individuum insgesamt ein gleiches „fiskalisches Residuum" zukommen. Als solches fiskalisches Residuum definiert *Buchanan* die Differenz zwischen den Nutzen aus öffentlichen Leistungen und den Kosten, etwa in Form von Steuern, die für diese Leistungen aufgebracht werden müssen. Gleichheit des fiskalischen Residuums würde danach nicht verhindern, daß Gebietskörperschaften unterschiedlich hohe Steuern einheben, wenn nur die entsprechenden öffentlichen Leistungen auch entsprechend so abgestuft wären, daß die Nutzen-Kosten-Differenz überall gleich ist. Das einzelne Individuum hätte dann die Möglichkeit, durch Wanderungen von einer Gebietskörperschaft zur anderen zu bestimmen, ob es lieber in einer Gebietskörperschaft mit hohen öffentlichen Leistungen und entsprechend hohen Steuern wohnt oder in einer Gebietskörperschaft mit

---

[52] Eine gewisse Mittelstellung nehmen hierbei jene Fälle ein, bei denen es zwar um Gebietskörperschaften geht, aber zur Definition der Zielfunktionen Pro-Kopf-Größen von Variablen herangezogen werden, die sich auf Gebietskörperschaften beziehen.

[53] *J. M. Buchanan:* Federalism and Fiscal Equity, in: The American Economic Review *XL* (1950), S. 583 - 599; wiederabgedruckt in: *J. M. Buchanan:* Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill 1960, S. 170 - 189.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niedrigen öffentlichen Leistungen und entsprechend niedrigen Steuern. Dieser Wanderungsaspekt steht im Zentrum der Theorie von *Tiebout*[54]. Soweit in der Praxis eine Durchsetzung dieser Gleichheitskonzeption durch Wanderungen nicht möglich ist, müßte dies durch zusätzliche zentralstaatliche Steuern und Subventionen an die Individuen (nicht an die Gebietskörperschaften) ausgeglichen werden.

Die praktische Realisierung eines solchen Plans im deutschen Sprachraum stünde vor den Problemen der geringeren Mobilität der Individuen (es handelt sich um typische US-amerikanische Theorien). Im deutschen Sprachraum könnten solche finanzausgleichsbedingten Wanderungen speziell Folgen einer differenzierten Unternehmerbesteuerung bzw. Unternehmerbegünstigung durch Infrastruktur sein. Ortswechsel von Nichtunternehmerhaushalten wären dann allenfalls eine Sekundärwirkung einer Verlagerung von Unternehmungen. (Ortswechsel von Nichtunternehmerhaushalten dürften in unseren Bereichen vor allem beruflich bedingt sein.) Ansonst dürfte ein Wanderungsmodell nach *Tiebout* in unseren Bereichen speziell für Konsumentenwanderungen innerhalb von Stadtregionen anwendbar sein.

2. Finanzierung der Staatsausgaben durch eigene Abgaben und durch Finanzzuweisungen

2.1. Die grundlegenden Bilanzgleichungen

Wir gehen im folgenden von einer Betrachtung einer Mehrzahl von Gebietskörperschaften der gleichen Ebene (etwa den Ländern eines Bundesstaates oder den Gemeinden eines Bundeslandes) aus und indizieren diese mit $b = 1, \ldots, B$. In jeder solchen Gebietskörperschaft sei jeweils eine Bilanzgleichung für den privaten und für den öffentlichen Sektor definiert.

Die *Bilanzgleichung für den privaten Sektor* laute:

$$p_2 x_{2b} = Y_b - TA_b - TB_b \,. \tag{2-1}$$

p_2: Preis des von den privaten Unternehmungen in dieser Gebietskörperschaft angebotenen und von den Konsumenten dieser Gebietskörperschaft konsumierten „Universalgutes"

x_{2b}: Menge dieses privaten Gutes, die in der betreffenden Gebietskörperschaft konsumiert wird

[54] *C. M. Tiebout:* A Pure Theory of Local Government Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), S. 416 - 424. Zu der intensiven Diskussion, die sich an diese Arbeit angeschlossen hat, sei auf Darstellung und Literaturhinweise bei *W. Oates:* Fiscal Federalism, a.a.O., S. 49 - 52, 126 - 128 und 163 - 179 verwiesen, sowie auf den jüngsten Aufsatz von *P. Pestieau:* The Optimality Limits of the *Tiebout* Model, in: *W. Oates* (ed.): The Political Economy of Fiscal Federalism, a.a.O., S. 173 - 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Y_b: regionales Bruttosozialprodukt bei ausgeglichener „Zahlungsbilanz" mit den übrigen Regionen

TA_b: regionales Aufkommen an Gemeinschaftsabgaben[55]

TB_b: regionales Aufkommen an eigenen Abgaben[56]

Die *Bilanzgleichung für den öffentlichen Sektor* laute:

$$A_b = c_{1b}\, x_{1b} = TB_b + S_b \ . \tag{2-2}$$

A_b: Staatsausgaben

c_{1b}: Kosten je Mengeneinheit der Produktion des „Universalgutes", das von der Gebietskörperschaft b angeboten wird

x_{1b}: Menge dieses Universalgutes, das von der betreffenden Gebietskörperschaft angeboten wird und von den Konsumenten dieser Gebietskörperschaft konsumiert wird

S_b: Summe aller Finanzausgleichszuweisungen an die betreffende Gebietskörperschaft

Die Finanzierung der Staatsausgaben erfolge also zum Teil aus eigenen Abgaben, zum Teil aus Finanzausgleichszuweisungen seitens übergeordneter oder gleichrangiger Gebietskörperschaften[57]. Jede Gebietskörperschaft wird hierbei verschiedene Finanzausgleichszuweisungen erhalten, so daß

$$S_b = \sum_k S_{kb} \ , \tag{2-3}$$

wobei $k = 1, \ldots, K$ der Laufindex der verschiedenen Typen von Finanzausgleichszuweisungen ist.

Hierbei unterscheiden wir zwischen Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen[58].

---

[55] Dieser Terminus erfaßt also etwa die „Gemeinschaftsteuern" in der Bundesrepublik Deutschland bzw. die „gemeinschaftlichen Bundesabgaben" in Österreich (Verbundsystem).

[56] Dieser Terminus erfaßt jene Abgaben, bei denen der einhebenden Gebietskörperschaft die Ertragshoheit zusteht (in verschiedenen Formen des Trennsystems). Hierher gehören also etwa die „Ländersteuern" („Gemeindesteuern") und sonstige Abgaben nach dem Trennsystem in der Bundesrepublik Deutschland bzw. die „ausschließlichen Landesabgaben" („ausschließliche Gemeindeabgaben") in Österreich.

[57] Es erfolgt also keine Kreditaufnahme, keine Entnahme aus Rücklagen; es werden auch keine Ersparnisse (Überschüsse) gebildet.

[58] Vgl. *D. Bös:* Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Nationalökonomie *30* (1970), S. 357 - 406. (Zugleich zweiter Teil des Buches *D. Bös:* Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien-New York 1971, S. 59 - 136.) Bezogene Stelle auf S. 374 - 384 (S. 76 - 86).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2. *Schlüsselzuweisungen*

Bei *Schlüsselzuweisungen* wird von vornherein ein bestimmter Aufteilungsschlüssel für die Zuteilung von Mitteln festgesetzt. Als besonders wichtig soll die allgemeine Ertragsteilung speziell hervorgehoben werden; alle anderen Schlüsselzuweisungen wollen wir als Subventions-(schlüssel)zuweisungen zusammenfassen.

Die *allgemeine Ertragsteilung* (im Rahmen des Steuerverbundes) ist eine Zuweisung ohne Zweckbindung, bei der von vornherein ein bestimmter Aufteilungsschlüssel festgelegt wird, der das Ausmaß der Finanzausgleichszuweisungen aufgrund der *Anteile* (Quoten) der einzelnen Gebietskörperschaften an bestimmten Indikatoren des Finanzbedarfs und der Finanzkraft festlegt. Typische Indikatoren des Finanzbedarfs sind Volkszahl, „veredelte" Volkszahlen (die im allgemeinen einen Finanzbedarf unterstellen, der überproportional zur Volkszahl ansteigt), fallweise auch Straßenlängen, Zahl der Schulkinder usw.[59]. Typische Indikatoren der Finanzkraft sind regionale Steueraufkommensgrößen[60].

In der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich wird dieses System bei der Aufteilung der Erträge bestimmter Gemeinschaftsabgaben auf Länder bzw. Gemeinden angewandt. Für jede einzelne solche Gemeinschaftsabgabe werden meist in unterschiedlicher Weise verschiedene Indikatoren des Finanzbedarfs und der Finanzkraft herangezogen. Ein einfaches *hypothetisches* Beispiel könnte etwa lauten: Die Länder eines Staates erhalten 45 % der Gesamteinnahmen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer und 40 % der Gesamteinnahmen der Umsatzsteuer. Die den Ländern insgesamt danach zustehenden Finanzmittel aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer werden dann auf die einzelnen Länder nach dem Verhältnis der regionalen Steueraufkommen aufgeteilt. Die den Ländern insgesamt danach zustehenden Finanzmittel aus der Umsatzsteuer werden auf die einzelnen Länder zu 75 % nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl aufgeteilt, die restlichen 25 % nach dem Verhältnis des regionalen Aufkommens an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer. (Im allgemeinen wird ein solches System der allgemeinen Ertragsteilung dann noch durch ein System von Subventionszuweisungen von finanzstärkeren an finanzschwache Länder oder vom Bund an finanzschwache Länder ergänzt.)

In den USA wird für die Zwecke der allgemeinen Ertragsteilung (general revenue sharing[61]) ein von vornherein festgesetzter Teil der

---

[59] Vgl. dazu *D. Bös:* Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 362 - 370 (S. 64 - 72).

[60] Vgl. dazu *D. Bös:* Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 370 - 374 (S. 72 - 76).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einnahmen aus der Federal individual income tax gewidmet. Die Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgt dann unter Heranziehung der Anteile der Länder an den Gesamtrealisationen bestimmter Indikatorvariablen[62].

Alle anderen Schlüsselzuweisungen außer den oben angeführten Fällen der allgemeinen Ertragsteilung wollen wir als *Subventionszuweisungen* bezeichnen[63]; insofern handelt es sich um eine Restkategorie.

Auch bei diesen Subventions(schlüssel)zuweisungen werden von vornherein geeignete Indikatoren gewählt, mit deren Hilfe die Schlüssel für die Zuweisung definiert werden. Besonders typisch ist der Fall, daß einzelnen Ländern ein bestimmter Prozentsatz der Differenz zwischen einer Maßzahl des Finanzbedarfs und einer Maßzahl der Finanzkraft oder einer Maßzahl eines normierten mittleren Finanzbedarfs zugewiesen wird[64].

Es gibt verschiedenste Typen solcher Subventionszuweisungen (wir wollen sie stets mit SZ bezeichnen). Wichtigste Unterschiede sind hiefür etwa folgende:

— Die Zuweisung kann zweckgebunden sein oder nicht.

— Die insgesamt für eine bestimmte Subventionszuweisung zur Verfügung stehende Summe kann a priori limitiert sein:

$$\sum_b SZ_{jb} = SZ_j^0 \qquad SZ_j^0 \gtreqless 0 \; . \tag{2-4}$$

Ist $SZ_j^0 = 0$, so bedeutet das System der betreffenden Subventionszuweisung einen internen Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften, bei dem eine Reihe von Körperschaften begünstigt, andere dagegen belastet werden.

---

[61] Während die allgemeine Ertragsteilung etwa in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich ein seit langem eingeführtes System darstellt, ist sie in den USA erst 1972 mit dem State and Local Fiscal Assistance Act eingeführt worden. Vgl. zu dieser Ertragsteilung in den USA als einige wesentliche Publikationen aus einer großen Vielzahl: *H. S. Reuss:* Revenue-Sharing-Crutch or Catalyst for State and Local Governments, New York-London 1970; *Ch. J. Goetz:* What is Revenue Sharing?, Washington 1972; *R. E. Thompson:* A New Era in Federalism?, Washington 1973; *O. G. Stolz:* Revenue Sharing — Legal and Policy Analysis, New York — London 1974 (bringt unter anderem als Anhang den Wortlaut des oben erwähnten State and Local Fiscal Assistance Act); *W. E. Oates* (ed.): Financing the New Federalism, New York and London 1975.

[62] Auf Sonderprobleme, wie die Unterschiede zwischen der Senate- und der House-formula sei an dieser Stelle nicht eingegangen. Vgl. dazu etwa *R. R. Reischauer:* General Revenue Sharing — The Program's Incentives, in: *W. E. Oates* (ed.): Financing the New Federalism, a.a.O., S. 40 - 87.

[63] Man beachte, daß die US-amerikanische Literatur alle solchen Zuweisungen als „grant" bezeichnen.

[64] Eine Vielzahl von Beispielen hierfür bietet *R. A. Musgrave,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ist kein Plafond SZ_j^0 vorgesehen, so ergibt sich die Gesamthöhe der Finanzzuweisungen erst ex post aufgrund des realisierten Ausmaßes der maßgeblichen Indikatorvariablen[65].

Aufgrund der obigen Ausführungen ist es möglich, daß sich diese Subventionszuweisungen „selbst finanzieren". Sind dagegen für diese Zuweisungen insgesamt zusätzliche Finanzmittel erforderlich, so werden diese vom Bund aufgebracht, entweder aus einer Quote der Gemeinschaftsabgaben oder aus seinen eigenen Abgaben oder durch Anleihefinanzierung.

2.3. Bedarfszuweisungen

Als zweite Gruppe neben den Schlüsselzuweisungen seien die *Bedarfszuweisungen*[66] angeführt. Diese dienen jeweils der Deckung eines bestimmten auftretenden Bedarfs, ohne daß dafür ein Schlüssel festgelegt wird. Ihre Vorzüge liegen namentlich in der Flexibilität ihrer Handhabung (z. B. bei einer Zuweisung von Finanzmitteln für Katastrophenschäden, Zivilschutz oder zur Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Gebiete usw.). Auch hier können verschiedenste Ausgestaltungen bestehen, Zweckbindung wird der Regelfall sein, die Gesamtsumme der für einen bestimmten Zweck zur Verfügung stehenden Mittel kann von vornherein feststehen oder nicht usw.

2.4. Zur weiteren Vorgangsweise

Gesetzliche Regelungen des Finanzausgleichs zeichnen sich im allgemeinen durch jene große Kompliziertheit aus, die die Eigenart solcher Gesetzesmaterien ist, die im Verhandlungswege zwischen verschiedenen Interessengruppen (hier: Gruppen von Gebietskörperschaften) erstellt werden. Eine vollständige Typologie solcher Finanzausgleichszuweisungen ist in dieser Arbeit nicht beabsichtigt. Ansätze zu einer solchen können bei *Musgrave*[67], *Bös*[68], *Le Grand*[69] gefunden werden.

---

[65] Für Diskussion im deutschen Sprachraum zu eng ist hier *R. A. Musgrave*, a.a.O., der stets $SZ_j^0 = 0$ setzt. Diese Restriktion schaltet wesentliche Fälle von Subventionszuweisungen aus. Daß *R. A. Musgrave*, a.a.O. (1961!) den Fall der Ertragsteilung nicht behandelt, erklärt sich daraus, daß dieser Typ von Finanzausgleichszuweisungen in den USA erst ab 1972 eingeführt ist.

[66] Vgl. *D. Bös:* Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 377 f. (S. 79 f., 107, 122 f.).

[67] *R. A. Musgrave*, a.a.O.

[68] *D. Bös:* Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, a.a.O.

[69] *J. Le Grand:* Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities, in: Economic Journal *85* (1975), S. 531 - 547. Vgl. dazu auch den „Interchange" zwischen *J. R. Aronson* und *J. LeGrand*, in: Economic Journal *87* (1977), S. 774 - 782.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dieser Arbeit geht es dagegen darum, Allokations- und Verteilungswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen zu diskutieren. Hierfür wird ein Instrumentarium entwickelt, das allgemein anwendbar ist. Die Vorgangsweise einer solchen Anwendung wird dann paradigmatisch anhand zweier spezieller Formen von Finanzausgleichszuweisungen aufgezeigt, nämlich

(i) einem einfachen Fall der Ertragsteilung. Aufgeteilt werden dabei jene Finanzmittel, die aufgrund des Steuerverbundes der betrachteten Gruppe von Gebietskörperschaften insgesamt aus dem Aufkommen an Gemeinschaftsabgaben zustehen ($TA^{(B)}$). Diese Mittel werden unter Verwendung einer einzigen Indikatorvariablen aufgeteilt, wir sprechen vom Aufteilungskriterium K_b. Anhand dieses Aufteilungsschlüssels können dann die allokativen und distributiven Wirkungen gezeigt werden, die eine Aufteilung lediglich anhand des gerade betrachteten Kriteriums nach sich zöge (etwa anhand des regionalen Abgabenaufkommens oder der Einwohnerzahl). Die Aufteilung erfolgt also nach dem prozentuellen Anteil p_b der einzelnen Gebietskörperschaft am betrachteten Kriterium:

$$SA_b = p_b\, TA^{(B)} = \frac{K_b}{\sum_b K_b}\, TA^{(B)} \,, \tag{2-5}$$

womit sich aus dem obigen bereits ergibt, daß

$$\sum_b SA_b = TA^{(B)} \,. \tag{2-6}$$

Das bedeutet, daß wir uns auf die in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich maßgebliche Form der allgemeinen Ertragsteilung beschränken, bei der jeweils das Gesamtaufkommen einer Gemeinschaftsabgabe aufgeteilt wird, nicht eine von vornherein fixe Summe von Finanzmitteln.

(ii) einer einfachen Subventionszuweisung in Prozent der eigenen Abgaben einer Gebietskörperschaft (matching grant)

$$SZ_b = k \cdot TB_b \quad k > 0 \,^{70} \,. \tag{2-7}$$

Eine Subventionszuweisung dieses Typs ist nur möglich, wenn die hierfür erforderlichen Finanzmittel von anderer Seite aufgebracht wer-

---

70 Wird bei einer Subventionszuweisung direkt an den eigenen Abgaben angeknüpft, so ist meist $k \in (0,1)$ sinnvoll. Handelt es sich bei der obigen Formel dagegen um eine Umrechnung aus einer prozentuellen Beteiligung der übergeordneten Körperschaft an den Ausgaben der untergeordneten Körperschaft $SZ_b = k' \cdot A_b$, so ist $k > 1$ durchaus sinnvoll. (Wenn $A_b = TB_b + SZ_b$ können wir setzen $A_b = 1/(1 - k')$. $TB_b = TB_b + SZ_b$ oder $SZ_b = k'/(1 - k')$. $TB_b = k \cdot TB_b$. Für $k' = 0{,}9$ ist dann aber etwa $k = 9$.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, im Regelfall von einer übergeordneten Gebietskörperschaft. Bei der angeführten Form der Zuweisung steht nun erst am Ende einer Periode fest, wieviel aufgrund dieser Subventionsbestimmungen auszuzahlen war. Wenn dies dem Wirtschaftspolitiker der übergeordneten Gebietskörperschaft unerwünscht ist, so kann ein fixer Plafond SZ^0 für diese Zuweisung eingeführt werden. Eine solche Subventionszuweisung mit fixem Plafond kann dann auch ein rein horizontaler Finanzausgleich sein ($SZ^0 = 0$). Eine Regelung mit fixem Plafond könnte etwa folgend aussehen:

(2-8) $$SZ_b = kTB_b - t_s B_b$$

(2-9) $$\sum_b SZ_b = SZ^0 \qquad SZ^0 \gtreqless 0 \ .$$

Hierbei ist t_s ein für alle am Ausgleich beteiligten Gebietskörperschaften gleicher Steuersatz, der auf eine entsprechend gewählte Steuerbasis B_b bezogen wird. Diese Steuerbasis kann die gleiche sein, die für die eigenen Abgaben der Gebietskörperschaft maßgeblich ist, es könnte aber etwa auch das regionale Volkseinkommen herangezogen werden.

Addieren wir Gleichung (2 - 8) über alle b, so können wir t_s ermitteln

(2-10) $$t_s = \frac{k \sum TB_b - SZ^0}{\sum B_b} \ ,$$

so daß etwa $t_s < 0$ (Subvention), wenn $SZ^0 > k \sum TB_b$.

Daher ist

(2-11) $$SZ_b = kTB_b - \frac{k \sum TB_b - SZ^0}{\sum B_b} B_b \ .$$

3. Allokationswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen

Wie wirken Finanzausgleichszuweisungen auf die Ausgabenpolitik bzw. auf die Ausnützung der eigenen Steuerquellen seitens der empfangenden Gebietskörperschaft? Diese Allokationswirkungen der Finanzausgleichszuweisungen stehen in der letzten Zeit[71] in intensiver Diskussion.

---

[71] Vgl. *J. A. Wilde:* The Expenditure Effects of Grants-in-Aid Programs, in: National Tax Journal *21* (1968), S. 340 - 348; *J. A. Wilde:* Grants-in-Aid: The Analysis of Design and Response, in: National Tax Journal *24* (1971), S. 143 - 155; *W. E. Oates:* Fiscal Federalism, a.a.O., S. 65 - 118; *E. M. Gramlich:* Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: *W. E. Oates* (ed.): The Political Economy of Fiscal Federalism, a.a.O., S. 219 - 239.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir müssen hierbei unterscheiden, ob wir mit *Musgrave* nur von der wirtschaftspolitischen Zielfunktion der öffentlichen Hand ausgehen[72] oder auch die Zielvorstellungen der empfangenden Stelle berücksichtigen. (Hier ist seit *Wilde*[73] vor allem die Indifferenzkurvenanalyse üblich.) Diese beiden Ansätze, die im folgenden behandelt werden sollen, charakterisieren zwei typische Grundeinstellungen, namentlich zum Verhältnis zwischen über- und untergeordneter Gebietskörperschaft.

In jenem Ansatz, der lediglich von der wirtschaftspolitischen Zielfunktion der öffentlichen Hand ausgeht, wird stets angenommen, daß die von der untergeordneten Gebietskörperschaft eingehobenen eigenen Finanzmittel TB_b eine gegebene Größe sind. Ein solcher Ansatz ist dann eine taugliche Beschreibung der Realität, wenn die empfangenden Gebietskörperschaften entweder aufgrund des Finanzausgleichsrechts nicht die Möglichkeit haben, ihr Aufkommen an eigenen Abgaben jeweils elastisch den Zuweisungen anzupassen oder wenn sie aufgrund der Finanzausgleichspraxis von einer solchen Möglichkeit nicht Gebrauch machen. Zumindest letzteres dürfte in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich weitestgehend zutreffen. Für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich kommen wir daher (noch) mit einer Analyse à la *Musgrave*[74] aus. Wir behandeln diesen Typ von Analyse in Punkt 3.1.

Dies ist deswegen so wichtig, weil sich damit die theoretische Basis für die Bundesrepublik Deutschland und für Österreich grundlegend abhebt von der neueren US-amerikanischen Literatur. Diese geht von der „mündigen" empfangenden Gebietskörperschaft aus, die bei Empfang von Finanzausgleichszuweisungen in elastischer Weise ihre eigenen Abgaben anpassen, also reduzieren oder erhöhen wird. Um diesen Tatbestand zu erfassen, muß in den einschlägigen Modellen stets auch die finanzpolitische Zielvorstellung der empfangenden Gebietskörperschaft berücksichtigt werden. Wir behandeln diesen Typ von Analyse in Punkt 3.2.

Durch die Gegenüberstellung dieser unterschiedlichen Allokationswirkungen werden zum einen die ökonomischen Implikationen solcher unterschiedlicher Finanzausgleichssysteme aufgezeigt. Zum anderen wird damit jenes grundlegende Material geboten, das es durchzudenken gälte, wenn eine eventuelle Änderung eines Finanzausgleichssystems in Richtung stärkerer Handlungsfreiheit der untergeordneten Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich zur Diskussion stünde.

[72] *R. A. Musgrave,* a.a.O.

[73] *J. A. Wilde:* The Expenditure Effects of Grants-in-Aid Programs, a.a.O.

[74] *R. A. Musgrave,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1. Wirtschaftspolitische Zielfunktion der öffentlichen Hand

3.1.1. Problemstellung

Formulieren wir einen allgemeinen Fall von Finanzausgleichszuweisungen. Hierfür nehmen wir an, die Zielvorstellungen der öffentlichen Hand seien implizit in der gewählten Form der Finanzausgleichszuweisungen ausgedrückt:

$$S_b = SA_b + SZ_b \; . \tag{3-1}$$

Fallweise können sich diese Präferenzen auch in einem vorgegebenen Plafond für diese Zuweisungen ausdrücken, beispielsweise wenn wir in einer Partialanalyse lediglich eine bestimmte Subventionszuweisung betrachten und hierfür annehmen, daß

$$\sum S_b = \sum SZ_b = SZ^0 \; . \tag{3-2}$$

Die empfangende Gebietskörperschaft hat zu diesem Zeitpunkt ihre Entscheidung bezüglich TB_b bereits getroffen. Somit legt die öffentliche Hand über das von ihr gewünschte Ausmaß der Finanzausgleichszuweisungen auch die regionalen Staatsausgaben fest:

$$A_b = TB_b + S_b \; . \tag{2-2}$$

Aufgrund dieses Systems von zwei (gegebenenfalls drei) Gleichungen kann bei gegebenen Werten von TB_b das von der öffentlichen Hand gewünschte Ausmaß der Finanzausgleichszuweisungen bzw. Staatsausgaben gefunden werden.

Mit Hilfe dieses Gleichungssystems sollen nun die Allokationswirkungen der Finanzausgleichszuweisungen bestimmt werden.

Als erste Frage bietet sich hierbei etwa an: Wie beeinflussen die Finanzausgleichszuweisungen die Höhe der Ausgaben der empfangenden Gebietskörperschaften? Diese Frage ist aber anhand unseres Modells nicht zu beantworten. Denn in diesem Ansatz ist S_b die zu bestimmende (endogene) Variable der öffentlichen Hand, TB_b dagegen eine von der empfangenden Gebietskörperschaft festgesetzte (exogene) Variable. Daher sind in diesem System die Differentialquotienten $\partial TB_b/\partial S_b$ und daher auch $\partial A_b/\partial S_b$ nicht bestimmbar[75].

Dies stört allerdings nicht weiter, wenn aus institutionellen Gründen die Finanzausgleichszuweisungen nicht zu Änderungen in der Ausnüt-

[75] Wir folgen dafür der (hypothetischen) Ableitung der Gleichung (2-2) nach S_b:

$$\frac{\partial A_b}{\partial S_b} = 1 + \frac{\partial TB_b}{\partial S_b} \; .$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zung der eigenen Abgabenquellen durch die empfangende Gebietskörperschaft führen. Dann ist ex definitione $\partial TB_b/\partial S_b = 0$ und daher ebenso ex definitione[76] $\partial A_b/\partial S_b = 1$. Für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich reduziert sich also die Beantwortung dieser ersten Allokationsfrage auf eine Trivialität: Da die Finanzausgleichszuweisungen die eigenen Abgaben nicht beeinflussen, steigen die Ausgaben der empfangenden Gebietskörperschaften im Ausmaß der zugeflossenen Finanzmittel.

Die Allokationswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen können aber noch in einem anderen Sinne aufgefaßt werden, in dem sie auch für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich durchaus von Interesse sind. Es geht dann um die Aufteilung der Finanzierung von Staatsausgaben auf eigene und zugewiesene Finanzquellen, wobei die typischen Finanzausgleichsregelungen sehr häufig funktionale Verknüpfungen zwischen den zugewiesenen und den eigenen Finanzmitteln herstellen ($S = S(TB)$).

Zur Diskussion dieses Problems wählen wir die *Musgrave*sche Terminologie[77]: Wir bestimmen jeweils den Wert der Differentialquotienten $\partial A_b/\partial TB_b$ bzw. $\partial S_b/\partial TB_b$, ausgehend von den Lösungswerten des obigen Gleichungssystems.

Ist $\partial A_b/\partial TB_b < 1$[78], so steigt bei einer Erhöhung des eigenen Abgabenaufkommens (etwa aufgrund des Wirtschaftswachstums usw.) die Ausgabenhöhe unterproportional. Diese unterproportionale Steigerung entsteht folgendermaßen. An sich könnten die Ausgaben im gleichen Ausmaß steigen, in dem das Aufkommen aus eigenen Abgaben steigt (Einkommenseffekt). Die Erhöhung des eigenen Abgabenaufkommens bewirkt aber in diesem Falle eine Reduzierung der Finanzausgleichszuweisungen (Substitutionseffekt).

Formal zeigt sich dies deutlich, wenn Gleichung (2 - 2) nach TB_b abgeleitet wird:

$$\frac{\partial A_b}{\partial TB_b} = 1 + \frac{\partial S_b}{\partial TB_b},$$

wobei der erste der rechts stehenden Ausdrücke den Einkommenseffekt und der zweite den Substitutionseffekt wiedergibt.

---

[76] Vgl. Fußnote 75.

[77] *R. A. Musgrave*, a.a.O.

[78] Definiert man diese Wirkungen anhand einer Ableitung nach dem Abgabensatz $\partial A_b/\partial t_b$, wobei $TB_b = t_b \cdot B_b$ und B_b die Abgabenbasis ist, so läßt sich analog ableiten, daß $\partial A_b/\partial t_b \lessgtr B_b$ sein muß, um die im Text besprochenen Wirkungen auszudrücken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da in diesem Modell der Einkommenseffekt mit „1" normiert ist, kann für eine Darstellung der Allokationswirkungen direkt auf den Substitutionseffekt zurückgegriffen werden: ist $\partial S_b/\partial TB_b < 0$, so reduziert sich für die empfangende Gebietskörperschaft das Ausmaß der ihr zustehenden Finanzausgleichszuweisungen, wenn sich ausgehend vom Optimum das Aufkommen aus den eigenen Abgaben erhöht. Daher kann dieser Fall als *„Substitutionalitätswirkung" einer Finanzausgleichszuweisung* bezeichnet werden. Analog sind die Fälle zu interpretieren, daß $\partial S_b/\partial TB_b > 0$ *(„Komplementaritätswirkung" einer Finanzausgleichszuweisung)* oder daß $\partial S_b/\partial TB_b = 0$ *(„Neutralität")*.

Welche (ökonomischen) Konsequenzen die Verwendung dieser Terminologie hat, sei im folgenden anhand der beiden Beispiele der Ertragsteilung (2 - 5) und der Subventionszuweisungen (2 - 7) bzw. (2 - 11) aufgezeigt.

3.1.2. Allokationswirkungen der Ertragsteilung

Nach den angeführten Definitionen kann eine allgemeine Ertragsteilung nur dann substitutiv oder komplementär wirken, wenn das Ausmaß der zugewiesenen Finanzmittel für eine Gebietskörperschaft vom Aufkommen an eigenen Abgaben abhängt. Erfolgt etwa eine Aufteilung lediglich nach der Volkszahl oder etwa nach dem Bierverbrauch, so kommt es nicht zu einer Substitution von Mitteln aus Gemeinschaftsabgaben und aus eigenen Abgaben. Dasselbe gilt auch, wenn die Aufteilung der Gemeinschaftsabgabenerträge auf die einzelnen Gebietskörperschaften nach dem regionalen Aufkommen an diesen Gemeinschaftsabgaben erfolgt. Auch hier wirkt die allgemeine Ertragsteilung weder substitutiv noch komplementär hinsichtlich der eigenen Abgaben der empfangenden Gebietskörperschaft. (Formal ist in allen diesen Fällen $\partial S_b/\partial TB_b = 0$.)

Dieses Resultat zeigt besonders deutlich den Unterschied zwischen den beiden Allokationsansätzen, die in dieser Arbeit gegenübergestellt sind. Wenn keine direkte funktionale Verknüpfung zwischen den Finanzausgleichszuweisungen und dem Aufkommen an eigenen Abgaben besteht, so wirken die Zuweisungen neutral, sofern lediglich wirtschaftspolitische Ziele der öffentlichen Hand relevant sind und die empfangende Stelle auf empfangene Finanzmittel nicht mit Änderungen des eigenen Abgabenaufkommens reagiert. Dies dürfte etwa für die Bundesrepublik Deutschland und für Österreich weitgehend zutreffen. Wenn dagegen ein Finanzausgleichssystem so gestaltet ist, daß die empfangende Gebietskörperschaft auf die Erhöhung von Finanzausgleichszuweisungen sehr wohl durch Änderungen des eigenen Abgabenaufkommens reagieren wird, so ist es ökonomisch plausibel, daß erhöhte Mittel aus Gemeinschaftsabgaben zu einer Reduzierung der eigenen Abgaben führen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch wenn keine direkte funktionale Verknüpfung zwischen diesen beiden Variablen besteht. Man vergleiche dazu etwa die empirischen Überlegungen von *Reischauer*[79] aus Anlaß der Einführung einer allgemeinen Ertragsteilung in den USA.

Anders sind die Auswirkungen dieser allgemeinen Ertragsteilung, wenn die Zuweisung der Mittel aus Gemeinschaftsabgaben in irgendeiner Weise vom Aufkommen an eigenen Abgaben abhängt. Wenn etwa Teile der Einkommensteuer an untergeordnete Gebietskörperschaften nach dem regionalen Aufkommen an Gewerbesteuer aufgeteilt werden (was im österreichischen Finanzausgleich der Fall ist) oder wenn Teile der Gemeinschaftsabgaben so aufgeteilt werden, daß höhere Zuweisungen bei höherer eigener Steuerlastquote anfallen (USA), so werden höhere eigene Abgaben zu höheren Anteilen an den Gemeinschaftsabgaben führen und damit Komplementarität im *Musgrave*schen Sinne ausüben. Das Gegenteil wird etwa eintreten, wenn bestimmte Teile des Aufkommens an Gemeinschaftsabgaben aus Gleichheitserwägungen nach dem reziproken Aufkommen an eigenen Abgaben aufgeteilt werden.

Formal läßt sich das einfach zeigen. Für $K_b = K_b\,(TB_b)$ wird

$$\frac{\partial\, SA_b}{\partial\, TB_b} = \frac{TA^{(B)}}{\sum K_b}\,(1 - p_b)\,\frac{\partial\, K_b}{\partial\, TB_b}\,, \tag{3-3}$$

und das Vorzeichen des Differentialquotienten $\partial\, SA_b/\partial\, TB_b$ stimmt daher mit dem Vorzeichen von $\partial\, K_b/\partial\, TB_b$ überein. Für die oben angeführten Fälle können wir daher ableiten[80]:

— Aufteilung nach dem regionalen Aufkommen an eigenen Abgaben

$$K_b = TB_b \tag{3-4}$$

$$\frac{\partial\, K_b}{\partial\, TB_b} = 1 > 0 \quad \text{(Komplementarität)} \tag{3-5}$$

— Aufteilung nach einer Steuerlastquote

$$K_b = (T_b/Y_b) = \frac{TA_b + TB_b}{Y_b} \tag{3-6}$$

$$\frac{\partial\, K_b}{\partial\, TB_b} = 1/Y_b > 0 \quad \text{(Komplementarität)} \tag{3-7}$$

---

[79] Vgl. *R. R. Reischauer*, a.a.O.

[80] Es ist unmittelbar einsichtig, daß in Fällen einer Ertragsteilung anhand mehrerer Kriterien die entsprechenden Ableitungen in analoger Weise vorgenommen werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Aufteilung nach dem reziproken Steueraufkommen

(3-8) $$K_b = \frac{1}{TB_b}$$

(3-9) $$\frac{\partial K_b}{\partial TB_b} = -\left(\frac{1}{TB_b}\right)^2 < 0 \quad \text{(Substitutionalität)} .$$

3.1.3. Allokationswirkungen einer Subventionszuweisung

Für die von uns definierte einfache Form einer Subventionszuweisung ist die Bindung der Zuweisung an das Aufkommen aus eigenen Abgaben charakteristisch, dementsprechend erhöht sich stets die Höhe der Finanzausgleichszuweisungen, wenn die eigene Abgabenleistung steigt. Diese Steigerung ist verständlicherweise dann abgeschwächt, wenn nur eine bestimmte von vornherein fixierte Summe SZ° für die Finanzausgleichszuweisungen zur Verfügung steht und diese Summe durch zusätzliche Besteuerung der einzelnen Gebietskörperschaften finanziert werden muß. Denn in diesem Falle erhält eine Gebietskörperschaft zwar höhere Finanzausgleichszuweisungen, wenn ihr eigenes Abgabenaufkommen gestiegen ist, diese zusätzlichen Finanzausgleichszuweisungen müssen aber von allen Gebietskörperschaften und damit auch von ihr finanziert werden, so daß der „Nettoerlös" geringer wird. Eine Abschwächung der Komplementarität zwischen eigenen und zugewiesenen Finanzmitteln besteht aber auch dann, wenn für diese Finanzausgleichszuweisungen mehr Geld zur Verfügung steht, als in Anspruch genommen wird, und der verbleibende Rest in Subventionsform ausgeschüttet wird. Denn in diesem Falle erhält eine Gebietskörperschaft höhere Finanzausgleichszuweisungen, wenn ihr eigenes Abgabenaufkommen gestiegen ist, zugleich werden aber die Subventionsmittel, die allen Gebietskörperschaften und damit auch ihr zufließen, reduziert, so daß wiederum der „Nettoerlös" geringer wird. Hinsichtlich dieser zusätzlichen Besteuerung oder zusätzlichen Subventionierung wollen wir annehmen, daß jeweils ein Proportionaltarif Anwendung findet.

Formal läßt sich dies einfach zeigen:

— Subventionszuweisung ohne fixen Plafond

(2-7) $$SZ_b = k\,TB_b \quad k > 0$$

(3-10) $$\frac{\partial SZ_b}{\partial TB_b} = k > 0 \quad \text{(Komplementarität)}$$

— Subventionszuweisung mit fixem Plafond

(2-11) $$SZ_b = kTB_b - \frac{k \sum TB_b - SZ^0}{\sum B_b} B_b$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3-11) $$\frac{\partial SZ_b}{\partial TB_b} = k\left(1 - \frac{B_b}{\sum B_b}\right) > 0 \quad \text{(Komplementarität)}$$

ohne Unterschied, ob $t_s \gtreqless 0$.

3.2. Wirtschaftspolitische Zielfunktion der empfangenden Gebietskörperschaft

3.2.1. Problemstellung

Die im vorigen Abschnitt behandelte Allokationstheorie enthielt keine Annahmen über das Verhalten der empfangenden Gebietskörperschaft. Soll dieses in Betracht gezogen werden, so müssen wir von den Präferenzvorstellungen der empfangenden Gebietskörperschaft ausgehen. Wir wollen annehmen, daß diese Präferenzen sich an den in diesen Körperschaften jeweils insgesamt konsumierten Mengen der von der Körperschaft angebotenen Güter (x_{1b}) sowie der privat angebotenen und konsumierten Güter (x_{2b}) orientieren.

Hierfür liege eine wirtschaftspolitische Zielfunktion ganz allgemeinen Typs vor:

(3-12) $$Z_b = Z_b(x_{1b}, x_{2b}) \quad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{1b}} > 0, \quad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{2b}} > 0 \ ,$$

Aufgabe der Gebietskörperschaft ist es nun, diese Zielfunktion zu optimieren, wobei als Beschränkungen die regionalen Bilanzgleichungen für den privaten und den öffentlichen Sektor fungieren:

(2-1) $$p_2 x_{2b} = Y_b - TA_b - TB_b \ ,$$

(2-2) $$A_b = c_{1b} x_{1b} = TB_b + S_b \ .$$

Ausgehend von den Präferenzen der Gebietskörperschaft über das Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Sektor kann daher aufgrund dieses Modells die optimale Höhe der eigenen Abgaben der Gebietskörperschaft sowie der quantitative Umfang des privaten und des öffentlichen Sektors bestimmt werden. Daten für die Entscheidung der Gebietskörperschaft sind das regionale Bruttosozialprodukt, die Durchschnittskosten der öffentlichen Produktion und die Preise der privaten Produktion sowie das regionale Aufkommen an Gemeinschaftsabgaben. Letzteres gilt deswegen, weil wir annehmen können, daß die Regelungen für die Gemeinschaftsabgaben bundeseinheitlich festgelegt und daher dem Einfluß der betrachteten Gebietskörperschaft entzogen sind. Die Höhe der Finanzausgleichszuweisungen betrachten wir als eine Funktion des Aufkommens an eigenen Abgaben sowie sonstiger Daten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3-13) $$S_b = S_b\,(TB_b, .)\ ,$$

was in irgendeiner Weise für den Gesamtumfang von Finanzausgleichszuweisungen stets zutreffen wird.

Gehen wir nun auf die eingangs schon erwähnte Fragestellung zurück: Wie verändern sich die Ausgaben der betrachteten Gebietskörperschaft bzw. die Ausnützung der eigenen Abgabenquellen, wenn sich die Finanzausgleichszuweisungen verändern? Nun ist zwar in dem von uns jetzt betrachteten Optimierungsansatz der Gebietskörperschaft das Ausmaß der Ausnützung der eigenen Abgabenquellen eine Instrumentvariable, nach wie vor ist aber aufgrund der finanzausgleichsgesetzlichen Regelungen der Kausalitätszusammenhang zwischen Finanzausgleichszuweisungen und eigenem Abgabenaufkommen derart, daß die Zuweisung von der Ausnützung der eigenen Abgabenquellen funktional direkt abhängig ist, nicht aber umgekehrt (3 - 13). Unsere Frage kann daher nur im Wege eines komparativ-statischen Vergleichs beantwortet werden: Wie verändert sich die optimale Höhe der Ausnützung der eigenen Abgabenquellen, wenn einmal Finanzausgleichszuweisungen erfolgen, im anderen Fall dagegen solche Zuweisungen ausfallen?

Hierfür müssen wir ein hypothetisches Vergleichsproblem zum obigen Optimierungsansatz konstruieren. Zu optimieren sei die Zielfunktion

(3-12) $$Z_b = Z_b\,(x_{1b}, x_{2b})$$

unter den Beschränkungen

(3-14) $$p_2\, x_{2b} = Y_b - \widetilde{TB}_b\ ,$$

(3-15) $$\widetilde{A}_b = c_{1b} \cdot x_{1b} = \widetilde{TB}_b\ .$$

Wiederum werde ausgehend von den Präferenzen der Gebietskörperschaft über das Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Sektor die optimale Höhe der eigenen Abgaben der Gebietskörperschaft sowie der quantitative Umfang des privaten und des öffentlichen Sektors bestimmt. Hinsichtlich der Daten mögen die gleichen Überlegungen gelten wie im vorigen Modell.

Als nächstes können wir dann die in den beiden alternativen Modellen gefundenen optimalen Werte für die Höhe der eigenen Abgaben und die Staatsausgaben mit bzw. ohne Finanzausgleich miteinander vergleichen.

Hiefür können wir a priori als plausibel annehmen, daß im Regelfall die Höhe der Staatsausgaben höher sein wird, wenn Finanzausgleichszuweisungen erfolgen, und daß die Ausnützung der eigenen Abgabenquellen niedriger sein wird, wenn Finanzausgleichszuweisungen erfolgen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{A - \widetilde{A}}{\widetilde{A}} > 0 \,, \tag{3-16}$$

$$\frac{TB - \widetilde{TB}}{\widetilde{TB}} < 0 \,. \tag{3-17}$$

Die relative Erhöhung der Staatsausgaben bzw. die relative Verringerung der eigenen Abgaben auf Grund der Finanzausgleichszuweisungen wird nun jeweils unterschiedlich groß sein je nach dem Typ der Finanzausgleichszuweisung. Ich spreche hierbei von Komplementarität der Finanzausgleichszuweisungen, wenn die relative Erhöhung der Staatsausgaben überproportional ist verglichen mit der relativen Verringerung der Ausnützung der eigenen Abgabenquellen; im umgekehrten Falle läge Substitutionalität vor. Als Maß für die Allokationswirkungen einer Finanzausgleichszuweisung kann daher das Verhältnis der relativen Ausgabenänderung zur relativen Änderung des eigenen Abgabenaufkommens herangezogen werden (wobei es günstiger ist, den negativen Wert dieses Verhältnisses heranzuziehen)[81]:

$$\eta\,(S_b) = -\frac{\dfrac{A - \widetilde{A}}{\widetilde{A}}}{\dfrac{TB - \widetilde{TB}}{\widetilde{TB}}} = -\frac{A - \widetilde{A}}{TB - \widetilde{TB}} \gtreqless 1 \,, \tag{3-18}$$

wobei wir $\eta > 1$ als Komplementaritätswirkung und $\eta < 1$ als Substitutionalitätswirkung ansehen[82].

---

[81] η ist mathematisch eine Elastizität. Für die ökonomische Interpretation als Elastizität besteht die Schwierigkeit, daß nicht die relative Änderung von TB die Ursache der relativen Änderung von A darstellt, sondern zwei relative Änderungen miteinander verglichen werden, die beide Folgewirkungen einer Änderung einer dritten Größe, nämlich der Einführung der Finanzausgleichszuweisungen sind.

[82] Die gleichen Resultate würden erzielt werden, wenn das arithmetische Mittel zwischen $A/\widetilde{A}$ und $TB/\widetilde{TB}$ herangezogen würde; nur läßt sich diese Abschätzung ökonomisch weniger gut interpretieren. Denn die Abschätzung

$$A - \widetilde{A} \gtreqless \widetilde{TB} - TB \tag{x}$$

ist ebenfalls äquivalent der Abschätzung

$$A + TB \gtreqless 2\widetilde{TB} \,, \tag{xx}$$

und die Abschätzung

$$1/2\,(A/\widetilde{A} + TB/\widetilde{TB}) \gtreqless 1 \tag{xxx}$$

ist ebenfalls äquivalent der Abschätzung (xx).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.2. Allokationswirkungen der Ertragsteilung

Nach der angeführten Definitorik kann eine allgemeine Ertragsteilung sehr wohl komplementär oder substitutiv wirken, auch wenn die Zuweisung in keiner Weise vom Aufkommen an eigenen Abgaben abhängt. Diese Wirkungen ergeben sich aus der allgemeinen Interdependenz des Optimierungsansatzes. Insgesamt dürfte bei Heranziehung der von uns gewählten Kriterien der Substitutionalitätscharakter von Finanzausgleichszuweisungen stärker zum Tragen kommen. Dies entspricht der Vorstellung, daß eine zumindest teilweise Substituierung alternativer Finanzquellen bei üblichen Verhaltensannahmen der finanzpolitischen Entscheidungsträger relativ wahrscheinlich ist. (Man vergleiche wiederum *Reischauer*[83].)

Leiten wir dies zunächst allgemein ab, wobei wir auf die explizite Einbeziehung von Subventionszuweisungen verzichten. Optimieren wir hierfür die allgemeine Zielfunktion

$$Z_b = Z_b\,(x_{1b}, x_{2b}) \quad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{1b}} > 0\,, \quad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{2b}} > 0 \tag{3-19}$$

unter den Beschränkungen

$$p_2\, x_{2b} = Y_b - TA_b - TB_b\,,$$
$$c_{1b}\, x_{1b} = TB_b + SA_b\,.$$

Als Ergebnis der Optimierung ergibt sich die Marginalbedingung

$$\sigma \cdot \frac{\partial Z_b/\partial x_{1b}}{\partial Z_b/\partial x_{2b}} = \frac{c_{1b}}{p_2}\,, \tag{3-20}$$

wobei

$$\sigma = 1 + \frac{\partial SA_b}{\partial TB_b}\,. \tag{3-21}$$

Wir können hierbei unterstellen, daß $\sigma > 0$, da in der Praxis keine Finanzausgleichszuweisungen auftreten werden, bei denen eine Erhöhung der eigenen Finanzmittel die Zuweisung von Finanzmitteln aus Gemeinschaftsabgaben überproportional reduziert.

Setzen wir in diese Marginalbedingung die Absolutwerte auf Grund der Bilanzgleichungen für den privaten und den öffentlichen Sektor ein, so ergibt sich eine Besteuerungshöhe im Optimum von

$$TB_b = \frac{\sigma\,\varepsilon_1\,(Y_b - TA_b) - \varepsilon_2\, SA_b}{\sigma\,\varepsilon_1 + \varepsilon_2}\,, \tag{3-22}$$

[83] R. R. *Reischauer*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wobei

$$\varepsilon_1 = \frac{\partial Z_b}{\partial x_{1b}} \cdot \frac{x_{1b}}{Z_b} \quad \text{und} \quad \varepsilon_2 = \frac{\partial Z_b}{\partial x_{2b}} \cdot \frac{x_{2b}}{Z_b}$$

die partiellen Elastizitäten der Zielfunktion Z_b sind.

Optimieren wir nun die allgemeine Zielfunktion

$$Z_b = Z_b\,(x_{1b}, x_{2b}) \qquad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{1b}} > 0\,, \quad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{2b}} > 0$$

unter entsprechenden Beschränkungen für eine Finanzwirtschaft ohne Finanzausgleich,

$$\begin{aligned} p_2\, x_{2b} &= Y_b - \widetilde{TB}_b\,, \\ c_{1b}\, x_{1b} &= \widetilde{TB}_b\,, \end{aligned} \tag{3-23}$$

so ergibt sich als Marginalbedingung

$$\frac{\partial Z_b/\partial x_{1b}}{\partial Z_b/\partial x_{2b}} = \frac{c_{1b}}{p_2} \tag{3-24}$$

und nach Einsetzen der Bilanzgleichungen

$$\widetilde{TB}_b = \frac{\varepsilon_1}{\varepsilon_1 + \varepsilon_2}\, Y_b\,. \tag{3-25}$$

(Beachte, daß die Elastizitäten als Funktionen definiert sind, also quantitativ in den beiden verglichenen Optima verschiedene Werte annehmen können.)

Diese beiden Formeln zeigen bereits, daß das Ausmaß der Ausnutzung der eigenen Abgabenquellen sehr wohl durch die allgemeine Ertragsteilung beeinflußt werden kann, und zwar auch wenn kein Funktionalzusammenhang zwischen den zugewiesenen Mitteln aus allgemeiner Abgabenteilung und dem eigenen Abgabenaufkommen besteht.

Aus den obigen Formeln kann dann unmittelbar das Ausmaß der Staatsausgaben in beiden Fällen abgeleitet werden:

$$A_b = \frac{\sigma\,\varepsilon_1\,(Y_b - TA_b + SA_b)}{\sigma\,\varepsilon_1 + \varepsilon_2}\,, \tag{3-26}$$

$$\widetilde{A}_b = \frac{\varepsilon_1}{\varepsilon_1 + \varepsilon_2}\, Y_b\,. \tag{3-27}$$

Danach ist es dann unschwer möglich, in jedem beliebigen Einzelfall die Allokationswirkungen einer allgemeinen Ertragsteilung zu bestimmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir machen dies im folgenden an einem *Beispiel* anschaulich. Hierfür sei

$$Z_b = U_b = x_{1b}^{\alpha} x_{2b}^{\beta} \quad \alpha, \beta > 0 \; . \tag{3-28}$$

Berechnen wir für diesen Fall die „Elastizität" der Staatsausgaben in bezug auf die Staatseinnahmen $\eta\,(S_b)$, so ist für die Beurteilung der Allokationswirkungen folgende Bedingung heranzuziehen:

$$\eta = \frac{2\,\alpha\,\beta\,(\sigma - 1)}{\alpha\,\sigma + \beta}\, Y_b - \frac{2\,\alpha\,\sigma}{\alpha\,\sigma + \beta}\, TA_b - \frac{\beta - \alpha\,\sigma}{\alpha\,\sigma + \beta}\, SA_b \gtreqless 1 \; . \tag{3-29}$$

Vergleichen wir diese Ergebnisse mit der *Musgrave*schen Definition, so zeigt dies die erwartete Verschiebung in Richtung der Substitutionalität. So zeigt ja die obige Formel sofort, daß bei Substitutionalität im Sinne *Musgraves* ($\sigma < 1$) oder bei Neutralität im Sinne *Musgraves* ($\sigma = 1$) stets nur $\eta < 1$ gelten kann und damit Substitutionalitätswirkungen im Sinne dieser neuen Definition vorliegen. (Wobei wir für diese Betrachtung davon ausgehen wollen, daß die Nutzenelastizität für den öffentlichen Sektor kleiner ist als die für den privaten.)

Bei Komplementarität im Sinne *Musgraves* ($\sigma > 1$) muß zugleich noch eine zweite Bedingung erfüllt sein, nämlich[84]

$$\frac{\alpha\,\beta\,(\sigma - 1)}{\alpha\,\sigma + \beta}\, Y_b < \frac{\alpha\,\sigma}{\alpha\,\sigma + \beta}\, TA_b + \frac{\beta}{\alpha\,\sigma + \beta}\, SA_b \; . \tag{3-30}$$

Nehmen wir an, daß die Höhe der Finanzausgleichszuweisungen und des eigenen Abgabenaufkommens in etwa in der gleichen Größenordnung liegen, so kommt es zu Komplementarität in unserem Sinne, wenn das Ausmaß dieser Zuweisungen bzw. des Aufkommens an Gemeinschaftsabgaben zwischen

$$\frac{\alpha\,\beta\,(\sigma - 1)}{\alpha\,\sigma + \beta}\ \% \text{ und } \frac{2\,\alpha\,\beta\,(\sigma - 1)}{\alpha\,\sigma + \beta}\ \%$$

des Bruttosozialprodukts liegt. Dies bedeutet eine Komplementarität im Bereich mittlerer Auslastung des regionalen Bruttosozialprodukts durch den Steuerverbund. Ist diese Auslastung relativ niedrig, so besteht Substitutionalität, es steht gewissermaßen nicht dafür, die empfangenen Mittel durch eigene Mittel entsprechend „aufzustocken". Dann wächst die Gebietskörperschaft in jene Bereiche des Steuerverbundes, in denen die Finanzausgleichszuweisungen zu einer stärkeren Ausnützung ihrer eigenen Quellen führen, während bei zu starker Belastung des regiona-

[84] Ökonomisch unwahrscheinlicher ist die formal sich ergebende zweite Lösung dieses Ungleichungssystems, bei der die Richtung der Ungleichheit in den einzelnen Bedingungen jeweils umgekehrt verläuft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Bruttosozialprodukts durch den Steuerverbund wieder die Gesamtbelastung durch Substitution gemildert wird. Die Grenzen dieses Komplementaritätsbereichs sind um so größer, je größer σ ist.

3.2.3. Allokationswirkungen einer Subventionszuweisung

Wenn wir auf eine explizite Einbeziehung der Ertragsteilung in diesem Falle verzichten, so können wir allgemein ableiten:

$$\text{(3-31)} \qquad \text{opt: } Z_b = Z_b(x_{1b}, x_{2b}) \qquad \frac{\partial Z_b}{\partial x_{1b}} > 0, \; \frac{\partial Z_b}{\partial x_{2b}} > 0$$

unter den Beschränkungen

$$p_2 x_{2b} = Y_b - TB_b \,,$$
$$c_{1b} x_{1b} = TB_b + SZ_b \,,$$

mit dem Ergebnis

$$\text{(3-32)} \qquad \sigma \frac{\partial Z_b / \partial x_{1b}}{\partial Z_b / \partial x_{2b}} = \frac{c_{1b}}{p_2} \; ; \; \sigma = 1 + \frac{\partial SZ_b}{\partial TB_b} \,.$$

Daraus ergibt sich als optimale Abgabenhöhe

$$\text{(3-33)} \qquad TB_b = \frac{\sigma \varepsilon_1 Y_b - \varepsilon_2 SZ_b}{\sigma \varepsilon_1 + \varepsilon_2} \,,$$

und analog zur Ableitung bei der allgemeinen Ertragsteilung ergibt sich

$$\text{(3-34)} \qquad \widetilde{TB}_b = \frac{\varepsilon_1}{\varepsilon_1 + \varepsilon_2} Y_b \,.$$

Entsprechend können auch wiederum die Ausmaße der Staatsausgaben bestimmt werden und aus dem Vergleich das entsprechende Ausmaß der Allokationswirkungen.

Zeigen wir dies anhand zweier *Beispiele* der Allokationswirkungen solcher Subventionszuweisungen, wobei wir wiederum von der einfachen Zielfunktion $Z_b = U_b = x_{1b}^{\alpha} \, x_{2b}^{\beta}$ ausgehen wollen ($\alpha, \beta > 0$).

Als erstes betrachten wir den Fall eines „Geschenks" an die empfangende Gebietskörperschaft ($\sigma = 1$). In diesem Falle ist $\eta = \alpha/\beta$ 1. Wenn wir wiederum annehmen, daß die Nutzenelastizität für den öffentlichen Sektor kleiner sei als für den privaten, wird es zu Substitutionalität kommen.

Als zweites betrachten wir eine prozentuelle Zweckzuweisung ohne fixen Plafond ($\sigma = 1 + k$). Hier ergibt sich zunächst, daß das Aufkommen an eigenen Abgaben TB_b und $\widetilde{TB}_b$ in beiden Fällen gleich hoch ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(nämlich $\alpha/(\alpha + \beta)\, Y_b$); das Ausmaß der Staatsausgaben dagegen steigt im Ausmaß der Subventionszuweisung ($A_b = TB_b\,(1 + k) = \tilde{A}_b\,(1 + k)$). Da der Ausdruck für η unbestimmt ist, greifen wir auf die inhaltlich äquivalente Möglichkeit zurück, das arithmetische Mittel ν zwischen $A_b/\tilde{A}_b$ und $TB_b/\tilde{TB}_b$ zur Abschätzung heranzuziehen. Hierfür ergibt sich $\nu = 1 + k/2 > 1$, was also stets Komplementarität bedeutet.

4. Gleichheitseffekte im horizontalen Finanzausgleich

4.1. Lorenzdominante Finanzausgleichsaufteilungen

Die Präferenzvorstellungen der öffentlichen Hand hinsichtlich der Gleichheit in der fiskalischen Position der einzelnen Gebietskörperschaften $b = 1, \ldots, B$ definieren wir auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen der Verteilung der Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung vor und nach der Durchführung der Finanzausgleichszuweisungen. Hierfür bezeichnen wir die Finanzmittel pro Kopf vor Finanzausgleich mit $\overline{T}_b$. Diese setzen sich aus dem regionalen Aufkommen an eigenen Abgaben $\overline{TB}_b$ sowie an Gemeinschaftsabgaben $\overline{TA}_b$ zusammen:

$$\overline{T}_b = \overline{TB}_b + \overline{TA}_b \tag{4-1}$$

Nach Finanzausgleich verfüge die Gebietskörperschaft über ihre eigenen Finanzmittel $\overline{TB}_b$ sowie über zugewiesene Finanzmittel $\overline{S}_b$. Da wir wiederum Verschuldung ausklammern, sind diese Mittel gleich den Ausgaben der Gebietskörperschaft:

$$\overline{A}_b = \overline{TB}_b + \overline{S}_b\ . \tag{4-2}$$

In unserer allgemeinen Behandlung genügen die Symbole $\overline{T}_b$ und $\overline{A}_b$ als Darstellung der Finanzmittel pro Kopf vor und nach Finanzausgleich. Soll dann im einzelnen bei bestimmten Typen von Finanzausgleichszuweisungen untersucht werden, ob und wieweit sie den von uns entwickelten Kriterien für horizontale Gleichheit entsprechen, so müssen $\overline{T}_b$ und $\overline{A}_b$ entsprechend spezifiziert werden.

Bei der Darstellung der Gleichheitszielsetzung im horizontalen Finanzausgleich können wir eine statische und eine dynamische Betrachtung unterscheiden. Wir beginnen mit der *statischen Betrachtung.*

Nehmen wir an, die Zielsetzung des Wirtschaftspolitikers bestehe darin, mit Hilfe der Finanzausgleichszuweisungen eine gleichmäßigere Verteilung der Finanzmittel pro Kopf zu erlangen[85].

[85] Um unerwünschte Verteilungswirkungen auszuschließen, nehmen wir zugleich an, daß das Steuersystem in den einzelnen Gebietskörperschaften je-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

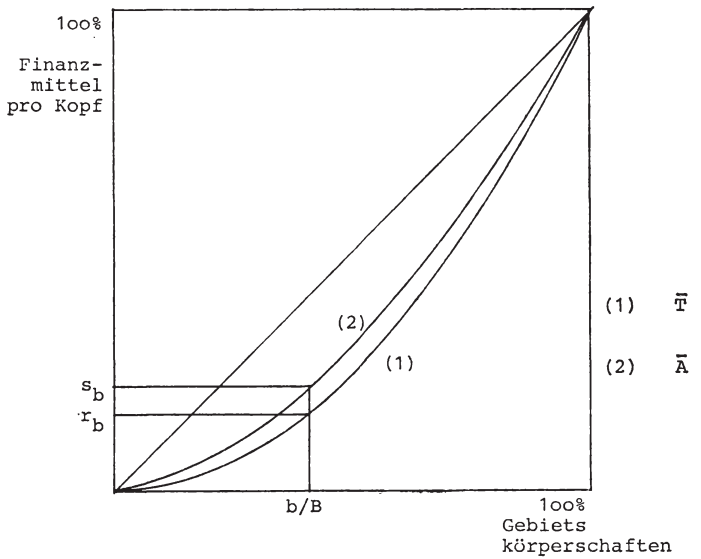

Abbildung 5

Diese wirtschaftspolitischen Wertvorstellungen lassen sich in sehr operationaler Weise mit Hilfe des Konzepts der *Lorenz*dominanz erfassen[86].

Nach diesem Konzept ist eine Verteilung der Finanzmittel pro Kopf auf die Gebietskörperschaften gleichmäßiger als eine andere, wenn ihre *Lorenz*kurve vollständig innerhalb der anderen liegt[87].

---

weils insgesamt proportional oder progressiv wirkt, so daß höheres Pro-Kopf-Steueraufkommen stets auch höheres Pro-Kopf-Volkseinkommen der betreffenden Gebietskörperschaft bedeutet.

[86] Zahlreiche Aufsätze der jüngsten Zeit befassen sich mit den wohlfahrtstheoretischen Implikationen der *Lorenz*dominanz (vgl. für viele *A. Sen:* On Economic Inequality, Oxford 1973). Für diese wohlfahrtstheoretischen Untersuchungen muß allerdings jeweils davon ausgegangen werden, daß der Erwartungswert der beiden verglichenen Verteilungen gleich ist. Bei Ausgehen von einer Präferenzfunktion des Wirtschaftspolitikers in dieser Arbeit schien diese Restriktion nicht erforderlich. Grundsätzlich wäre aber eine derartige Problemformulierung jederzeit möglich, da zumindest in einer statischen Totalbetrachtung das Gesamtausmaß der Staatseinnahmen und -ausgaben aller Gebietskörperschaften abgesehen von den hier explizit ausgeschlossenen Staatsschulden stets gleich ist.

[87] *Lorenz*kurven zweier verschiedener Verteilungen können sich auch schneiden. In einem solchen Fall kann nach dem Kriterium einer *Lorenz*dominanz nicht zwischen zwei solchen Verteilungen „entschieden" werden. Dies ist für unsere Darstellung irrelevant, da die *Lorenz*dominanz an dieser Stelle als normatives Konzept verstanden ist, wobei in dieser Forderung selbst die Möglichkeit des Sich-Schneidens jeweils ausgeschlossen ist (anders als bei Verwendung dieses Konzepts als Hilfsmittel empirischer Beschreibung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da es stets nur eine endliche Zahl von Gebietskörperschaften gibt, muß die gesamte folgende Betrachtung von diskreten und nicht von infinitesimalen Vergleichen ausgehen. Auch die *Lorenz*kurven hat man sich als entsprechend „geknickte" Kurven vorzustellen, die nur der Bequemlichkeit halber in dieser infinitesimalen Form aufgezeichnet werden.

Daß auf der *Ordinate* des *Lorenz*diagramms die Summen von Pro-Kopf-Größen aufgetragen sind, kann ökonomisch derart interpretiert werden, daß wir aus jeder Gebietskörperschaft b einen Durchschnittsbürger herausholen und die Aufteilung von Mitteln auf diese Bürger betrachten, wobei dann die gesamten Finanzmittel A_b oder T_b der Gebietskörperschaft b jeweils gleich Finanzmittel dieses Durchschnittsbürgers mal Volkszahl dieser Körperschaft betragen. Auf der *Abszisse* des *Lorenz*diagramms sind die Gebietskörperschaften in der Reihenfolge der Höhe der Finanzmittel pro Kopf aufgetragen:

$$\overline{T}_b > \overline{T}_{b-1} \qquad b = 2, \ldots, B \,, \tag{4-3}$$

wobei wir aufgrund von Gerechtigkeits- (bzw. Disincentive)vorstellungen fordern, daß die Rangordnung dieser Gebietskörperschaften durch den Finanzausgleich nicht verändert wird:

$$(\overline{T}_b > \overline{T}_{b-1} \Rightarrow \overline{A}_b > \overline{A}_{b-1}) \,.$$

Für einen beliebigen Anteil der Gebietskörperschaften b/B ergibt sich ein Anteil r_b an den gesamten Finanzmitteln pro Kopf vor Finanzausgleich und ein Anteil s_b an den gesamten Finanzmitteln pro Kopf nach Finanzausgleich. Hierbei ist

$$r_b = \sum_{j=1}^{b} \overline{T}_j \,/\, \sum_{j=1}^{B} \overline{T}_j \,, \tag{4-4}$$

$$s_b = \sum_{j=1}^{b} \overline{A}_j \,/\, \sum_{j=1}^{B} \overline{A}_j \,, \tag{4-5}$$

$b = 1, \ldots, B$ [88]

Lorenzdominanz liegt vor, wenn

$$r_b < s_b \qquad b = 1, \ldots, B-1 \,. \tag{4-6}$$

Für konkrete Untersuchungen der *Lorenz*dominanz diese Ungleichung zu verwenden, ist meist nicht sehr operational. Für diese Zwecke ist es aber ausreichend, nicht von der obigen Definitionsbeziehung auszugehen, sondern von einer *hinreichenden* Bedingung für das Vorliegen

[88] Entsprechend den Bedingungen für die Darstellung der *Lorenz*kurve sind hierbei die Gebietskörperschaften von $b = 1$ aufsteigend der Größe nach geordnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer *lorenz*dominanten Verteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich. Hierfür stellen wir jeweils zwei beliebige Gebietskörperschaften b^* und b einander gegenüber, wobei $b^* = (2, \ldots, B)$ höhere Pro-Kopf-Finanzmittel vor Finanzausgleich aufweise als $b = (1, \ldots, B)$: $\overline{T}_b^* > \overline{T}_b$[89].

Dann läßt sich zeigen, daß die Bedingung

(4-7a) $$\frac{\overline{A}_{b^*}}{\overline{A}_b} < \frac{\overline{T}_{b^*}}{\overline{T}_b}$$

für die Finanzmittel zweier beliebiger Gebietskörperschaften b^* und b *hinreichend* für das Vorliegen einer *lorenz*dominanten Verteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich ist.

Gehen wir zu Gesamtgrößen der Staatsausgaben und -einnahmen über, so läßt sich diese Bedingung wie folgt schreiben:

(4-7b) $$\frac{A_{b^*}}{T_{b^*}} < \frac{A_b}{T_b} \; .$$

Damit *Lorenz*dominanz der Finanzmittelverteilung vorliegt, muß also für zwei beliebige Gebietskörperschaften stets gelten, daß das Verhältnis der Finanzmittel nach und vor Finanzausgleich bei der pro Kopf reicheren Gebietskörperschaft niedriger ist als bei der ärmeren. Ist diese Forderung im gesamten Bereich erfüllt, so ist die *Lorenz*dominanz der Finanzmittelverteilung nach Finanzausgleich gesichert[90]. Sonst wären stets auch sich schneidende *Lorenz*kurven möglich, mit dem Resultat, daß die Finanzmittelaufteilung durch den Finanzausgleich in einigen Bereichen gleichmäßiger, in anderen dagegen ungleichmäßiger wird.

Für die Untersuchung der Verteilungswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen ist des weiteren als ein Grenzfall der möglichen Lage zweier *Lorenz*kurven die sogenannte *Lorenz*äquivalenz von besonderem Interesse. Von dieser sprechen wir, wenn

(4-8) $$r_b = s_b \qquad b = 1, \ldots, B \; .$$

Auch in diesem Falle reicht es für konkrete Untersuchungen in unserer Arbeit aus, anstelle der obigen Definitionsbeziehung von einer

---

[89] Beachte, daß für ein beliebiges b *alle* Gebietskörperschaften mit höheren Pro-Kopf-Finanzmitteln vor Finanzausgleich als Vergleichskörperschaft b^* dienen können. Diese Darstellung umfaßt also alle paarweisen Kombinationen von Gebietskörperschaften. Für die konkrete Untersuchung im Einzelfall werden allerdings die rangmäßig aufeinanderfolgenden Gebietskörperschaften maßgeblich sein ($b^* = b + 1$).

[90] Für eine analoge Begründung progressiver Einkommensteuertarife vergleiche *U. Jakobsson:* On the Measurement of the Degree of Progression, in: Journal of Public Economics 5 (1976), S. 161 - 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedingung für die *Lorenz*äquivalenz auszugehen. Dies um so mehr, als sich zeigen läßt, daß die Bedingung

(4-9a) $$\frac{\overline{A}_b^*}{\overline{A}_b} = \frac{\overline{T}_b^*}{\overline{T}_b}$$

für die Finanzmittel zweier beliebiger Körperschaften b^* und b *notwendig und hinreichend* ist für das Vorliegen einer *Lorenz*äquivalenz. Bei Übergang zu Gesamtgrößen der Staatsausgaben und -einnahmen läßt sich diese Bedingung auch wie folgt schreiben:

(4-9b) $$\frac{A_b^*}{T_b^*} = \frac{A_b}{T_b}$$

Anhand der eben entwickelten Bedingungen können nun *Lorenz*dominanz und *Lorenz*äquivalenz sowohl für einzelne Typen von Finanzausgleichszuweisungen als auch generell für den gesamten Finanzausgleich untersucht werden. Ersteres wird im allgemeinen mit analytischen Mitteln möglich sein, letzteres eine Simulationsanalyse am konkreten Untersuchungsfall erfordern.

4.2. Gleichheitseffekte allgemeiner Ertragsteilung

4.2.1. *Lorenz*dominanz bei unterschiedlicher Kriterienwahl

Betrachten wir eine Gebietskörperschaft, deren Staatsausgaben aus Mitteln der allgemeinen Ertragsteilung finanziert werden und deren Abgabenleistungen im regionalen Aufbringen von Mitteln der Gemeinschaftsabgaben bestehen. Auf die Einbeziehung von eigenen Abgaben und von Subventionszuweisungen sei an dieser Stelle verzichtet:

(4-10) $$A_b = \frac{K_b}{\sum K_b} TA^{(B)} ,$$

(4-11) $$T_b = TA_b .$$

Die Verteilung der Finanzmittel pro Kopf nach Finanzausgleich ist *lorenz*dominant, wenn für jeweils zwei beliebige Gebietskörperschaften, für die $\overline{TA}_{b^*} > \overline{TA}_b$, folgende Bedingung erfüllt ist:

(4-12) $$\frac{K_b^*}{K_b} < \frac{TA_b^*}{TA_b} .$$

(Dies ergibt sich durch Einsetzen der Formeln (4 - 10) und (4 - 11) in die hinreichende Bedingung für die *Lorenz*dominanz (4 - 7)). Ob die hinreichende Bedingung für eine *Lorenz*dominanz im Falle der Ertragsteilung erfüllt ist, hängt also vom gewählten Kriterium ab. Keineswegs ist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese Bedingung automatisch für alle Fälle einer Ertragsteilung erfüllt. Dies läßt sich deutlich zeigen, wenn wir zwei typische Fälle der Kriterienwahl betrachten:

(i) Aufteilung nach der Volkszahl

In diesem Falle gilt

(4-13) $$K_b = m_b \ ,$$

und daher ist

(4-14) $$1 < \frac{\overline{TA}_b^*}{\overline{TA}_b} \ ,$$

was annahmegemäß stets erfüllt ist.

(ii) Aufteilung nach dem regionalen Aufkommen an Gemeinschaftsabgaben

In diesem Falle ist

(4-15) $$K_b = TA_b \ ,$$

und daher ist

(4-16) $$\frac{K_b^*}{K_b} = \frac{TA_b^*}{TA_b} \ .$$

Die Aufteilung der Finanzmittel ist damit *lorenz*äquivalent und nicht *lorenz*dominant.

Diese Ergebnisse sind durchaus erwartungsgemäß. Bei Aufteilung nach der Volkszahl ist die *Lorenz*kurve $\bar{A}$ identisch mit der Hauptdiagonalen des *Lorenz*diagramms, also dem Fall vollständiger Gleichverteilung der Pro-Kopf-Ausgaben; diese Aufteilung muß daher *lorenz*dominant sein gegenüber allen praktisch auftretenden Verteilungen der Pro-Kopf-Abgabenaufkommen vor Finanzausgleich. Bei Aufteilung nach dem regionalen Aufkommen dagegen ist die *Lorenz*kurve $\bar{A}$ identisch mit der *Lorenz*kurve $\overline{T}$, da die Durchführung des Finanzausgleiches praktisch keine Auswirkungen auf die Pro-Kopf-Verteilung der Finanzmittel hat.

Mit Ausnahme des Extremfalls der Aufteilung nach der Volkszahl ist aber für die Beurteilung der *Lorenz*dominanz nach (4 - 7) noch ein dynamischer Aspekt zu beachten: Nehmen wir an, es sei für eine bestimmte Verteilung der Pro-Kopf-Abgabenaufkommen gelungen, einen Aufteilungsschlüssel so zu konstruieren, daß (4 - 7) erfüllt ist. Nun ist aber keineswegs sichergestellt, daß dies auch gilt, wenn sich die Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teilung der Pro-Kopf-Abgabenaufkommen im Zeitablauf ändert. Nehmen wir etwa an, daß die Pro-Kopf-Abgabenaufkommen zweier Gebietskörperschaften sich annähern, während die Kriterien für die Aufteilung in ihren Werten unverändert bleiben. Hierbei sei $K_{b*} / K_b = 1 + \varepsilon$. Für den Ausgangszustand können wir dann die Bedingung (4 - 7) geringfügig umformen:

$$\frac{TA_b^*}{TA_b} > \frac{K_b^*}{K_b} = 1 + \varepsilon \; . \tag{4-17}$$

Nähern sich nun die beiden Pro-Kopf-Abgabenaufkommen einander an, sinkt also ihr relativer Abstand, etwa auf $\varepsilon/2$, so erhalten wir

$$\frac{TA_b^*}{TA_b} = 1 + \varepsilon/2 < \frac{K_b^*}{K_b} \tag{4-18}$$

im Widerspruch zu (4 - 17).

Wenn daher *lorenz*dominante Aufteilungsschlüssel der allgemeinen Ertragsteilung konstruiert werden, so ist jeweils zu prüfen, ob sie *Lorenz*dominanz auch dann herbeiführen, wenn sich die Verteilung der Pro-Kopf-Aufkommen vor Finanzausgleich verändert.

4.2.2. Konstruktion *lorenz*dominanter Aufteilungsschlüssel

Aufteilungsschlüssel der allgemeinen Ertragsteilung, die die *Lorenz*dominanz garantieren, müssen die hinreichende Bedingung

$$\frac{K_b^*}{TA_b^*} < \frac{K_b}{TA_b} \tag{4-19}$$

erfüllen. Dies kann gesichert werden, indem ein Kriterium K_b gewählt wird, das im Hinblick auf das Abgabenaufkommen der Gebietskörperschaft regressiv wirkt. Bei prozentuellem Anstieg des Abgabenaufkommens müssen also das Kriterium und damit die Finanzausgleichszuweisungen in prozentuell geringerem Ausmaß ansteigen:

$$\frac{dK_b}{dTA_b} \cdot \frac{TA_b}{K_b} < 1 \; . \tag{4-20}$$

Diese Bedingung ist etwa erfüllt, wenn das Kriterium K_b unseres Aufteilungsschlüssels gewählt wird in der Form

$$K_b = \alpha \, (TA_b)^{\beta} \quad \alpha > 0 \; , \quad \beta \in (0,1) \tag{4-21}$$

oder

$$K_b = a_0 \, m_b + a_1 \, TA_b \quad a_0 > 0 \; ; \quad a_1 \in (0,1) \; . \tag{4-22}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ökonomisch besonders interessant ist die zuletzt angeführte Gleichung. Ein solches Kriterium bedeutet eine Berücksichtigung eines mit der Bevölkerungszahl variierenden Mindestbedarfs der einzelnen Gebietskörperschaften $a_0 m_b$. Daneben wird eine Aufteilung anhand des regionalen Abgabenaufkommens vorgenommen. Welcher dieser beiden Teile stärker betont werden soll, hängt von der Größe von a_0 bzw. a_1 ab.

Andererseits ist der vorgegebene Mindestbedarf aber wiederum ein starres Kriterium in einem Aufteilungsschlüssel der allgemeinen Ertragsteilung, der daher bei Änderung in der Verteilung des Pro-Kopf-Aufkommens vor Finanzausgleich die *Lorenz*dominanz nicht mehr garantieren kann. Der regressive Aufteilungsschlüssel ohne Berücksichtigung eines vorgegebenen Mindestbedarfs (4 - 21) dagegen erfüllt stets die Bedingung der *Lorenz*dominanz.

4.3. Gleichheitseffekte von Subventionszuweisungen

4.3.1. Einleitung

Wir betrachten eine Gebietskörperschaft, deren Staatsausgaben aus eigenen Abgaben sowie aus Subventionszuweisungen finanziert werden. Vor Finanzausgleich verfüge die Gebietskörperschaft nur über ihr Aufkommen aus eigenen Abgaben. Für die Subventionszuweisungen wählen wir wiederum unsere beiden Formen einfacher Subventionszuweisungen in Prozent der eigenen Abgaben. Auf die Einbeziehung von Gemeinschaftsabgaben und deren Aufteilung sei an dieser Stelle verzichtet.

(4-23) $$A_b = TB_b + SZ_b \ ,$$

(4-24) $$T_b = TB_b \ .$$

4.3.2. Subventionszuweisung ohne fixen Plafond

Wählen wir zunächst die Form einer Subventionszuweisung ohne fixen Plafond ($SZ_b = k\, TB_b$). In einem solchen Falle sind aber die Ausgaben der Gebietskörperschaften stets proportional zur Höhe ihrer eigenen Abgaben. Daher fallen die *Lorenz*kurven der Finanzmittel vor und nach Finanzausgleich zusammen (*Lorenz*äquivalenz).

Soll eine Subventionszuweisung weiterhin ohne fixen Plafond vorgenommen werden, aber trotzdem die Bedingung der *Lorenz*dominanz erfüllen, so müssen wir davon ausgehen, daß die hinreichende Bedingung für eine *Lorenz*dominanz

(4-25) $$\frac{\overline{TB}_b^* (1 + k_b^*)}{\overline{TB}_b (1 + k_b)} < \frac{\overline{TB}_b^*}{\overline{TB}_b}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dann stets erfüllt ist, wenn

$$k_b = k_b(\overline{TB}_b) \qquad k_b > 0,\ \partial k_b / \partial \overline{TB}_b < 0 \ . \tag{4-26}$$

Solche Fälle abnehmender matching grants bei steigenden eigenen Abgaben vermögen also die Gleichheitspostulate des Finanzausgleichs zu erfüllen, zugleich bleibt aber die Incentive-Wirkung erhalten.

Die oben angeführte Bedingung ist etwa erfüllt durch eine Funktion:

$$k_b = k_0 - k_1 \cdot \overline{TB}_b / \frac{1}{B} \cdot \sum \overline{TB}_b \ , \ k_1 > 0 \ , \tag{4-27}$$

wobei die Koeffizienten k_0 und k_1 so zu wählen wären, daß $k_b > 0$ gilt.

In diesem Falle würde es sich also um eine Subventionszuweisung handeln, bei der eine Gebietskörperschaft um so weniger bekommt, je höher ihr Pro-Kopf-Abgabenaufkommen ist, verglichen mit dem Bundesdurchschnitt an Pro-Kopf-Abgabenaufkommen. (B ist die Zahl der Gebietskörperschaften, $b = 1, \ldots, B$.)

4.3.3. Subventionszuweisung mit fixem Plafond

Bei dieser Beurteilung von Subventionszuweisungen auf ihre Gleichheitseffekte zeigt sich auch deutlich die große Bedeutung der Einführung eines fixen Plafonds ($SZ_b = kTB_b - t_s B_b$, $\sum SZ_b = SZ^0$). Für zwei beliebige Gebietskörperschaften, für die $\overline{TB}_b^* > \overline{TB}_b$ ist nämlich die Pro-Kopf-Verteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich *lorenz*-dominant, wenn

$$t_s \frac{TB_b^*}{B_b^*} < t_s \frac{TB_b}{B_b} \ . \tag{4-28}$$

(Dies ergibt sich wiederum, wenn die Budgetgleichungen unter Berücksichtigung der Definition der Subventionszuweisung in die hinreichende Bedingung für *Lorenz*dominanz (4 - 7) eingesetzt werden.)

Ist der fixe Plafond niedrig angesetzt (ist etwa Kostendeckung beabsichtigt), so ist $t_s > 0$ eine zusätzliche Steuer zur Finanzierung der Subventionszuweisungen. In diesem Falle kommt es zur *Lorenz*dominanz, wenn

$$\frac{TB_b^*}{B_b^*} < \frac{TB_b}{B_b} \ . \tag{4-29}$$

*Lorenz*dominanz einer solchen Subventionszuweisung besteht also nur dann, wenn die regionale Belastung der maßgeblichen Steuerbasis mit eigenen Abgaben einen regressiven Charakter aufweist. Diese Wirkung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der behandelten Subventionszuweisung erklärt sich daraus, daß die zusätzliche Besteuerung nicht zum Aufkommen an eigenen Abgaben proportional ist, sondern zur Steuerbasis B_b. Steigt diese nun rascher als das Aufkommen an eigenen Abgaben, so begünstigt die gewählte Form der zusätzlichen Besteuerung die Gebietskörperschaften mit dem niedrigeren Abgabenaufkommen, und es kommt zur *Lorenz*dominanz.

Die umgekehrte Ableitung kann vorgenommen werden, wenn der fixe Plafond so hoch angesetzt ist, daß $t_s < 0$ eine Subvention darstellt. In einem solchen Falle besteht *Lorenz*dominanz der Verteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich, wenn

$$\frac{TB_b^*}{B_b^*} > \frac{TB_b}{B_b} \,. \tag{4-30}$$

*Lorenz*dominanz besteht also in diesem Fall, wenn die regionale Belastung der maßgeblichen Steuerbasis mit eigenen Abgaben einen progressiven Charakter aufweist. Die ökonomische Begründung ist genau umgekehrt zum obigen Fall.

Ob nun die regionale Belastung der maßgeblichen Steuerbasis mit eigenen Abgaben regressiv oder progressiv ist, kann im jeweiligen Einzelfall empirisch untersucht werden[91]. Wählen wir hierfür wiederum die Daten für die Bundesrepublik Deutschland (ohne Berlin) 1974, und zwar das Aufkommen an Landesabgaben einerseits[92] und das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte als Bezugsgröße (also als potentielle Steuerbasis B_b) andererseits[93]. Eine einfache Regressionsanalyse ergibt dann die Regressionsgleichung

$$TB_b = -19{,}81 + 0{,}0194\, Y_b \qquad R^2 = 0{,}9875 \,, \tag{4-31}$$

die eine progressive Wirkung des Systems der Landesabgaben, bezogen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, impliziert.

(Dies hängt wohl vor allem damit zusammen, daß die wichtigste Landesabgabe, die Kraftfahrzeugsteuer, auf das Einkommen bezogen, progressiv wirkt.)

---

[91] Wie bei den empirischen Daten in Teil *B* dieser Arbeit sei vermerkt, daß das theoretische Ergebnis mit den beiden Formeln (4 - 29) und (4 - 30) und ihrer Interpretation an sich beendet ist. Daß hierbei nie generell gesagt werden kann, ob eine solche Subventionszuweisung zu *Lorenz*dominanz führt oder nicht, hängt damit zusammen, daß die Steuerbasis B_b an sich beliebig gewählt werden kann. Der gewählte empirische Beleg soll also nur zeigen, welche inhaltliche Aussage gültig wäre, wenn eine solche Subventionszuweisung mit ganz bestimmter Wahl von B_b und TB_b für die Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt würde.

[92] „Landessteuern" gemäß Tab. 22.8 des Statistischen Jahrbuchs 1975 für die Bundesrepublik Deutschland.

[93] Zur Quellenangabe siehe Fußnote 2 zu Tabelle 1 dieser Arbeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.4. Dynamische Lorenzdominanz

4.4.1. Problemstellung

Bei wachsender inflationistischer Wirtschaft werden die regionalen Abgabenaufkommen in reicheren Gebietskörperschaften schneller wachsen als in ärmeren. Vergleichen wir also zwei *Lorenz*kurven der Finanzmittelverteilung $\overline{T}(t)$ und $\overline{T}(t+1)$, beide vor der Finanzausgleichsaufteilung, so kann die *Lorenz*kurve $\overline{T}(t)$ durchaus im gesamten Bereich höher liegen als $\overline{T}(t+1)$; möglich ist auch, daß sich die *Lorenz*kurven schneiden.

Die statisch aufgestellte Forderung der *Lorenz*dominanz sichert nun zwar die größere Gleichheit der Finanzmittelaufteilung nach Finanzausgleich zu jedem beliebigen Zeitpunkt. Nicht gesichert ist aber, wie sich die Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich im Zeitablauf entwickelt. Es ist danach durchaus möglich, daß trotz eines statisch in egalisierender Richtung wirkenden Systems von Finanzausgleichszuweisungen auf Grund der dynamischen Wachstums- und Inflationseffekte die endgültige Verteilung der Finanzmittel auf die Gebietskörperschaften im Zeitablauf ungleicher wird.

Dieses Problem zwingt dazu, einige Grundgedanken der *Dynamisierung von Finanzausgleichszuweisungen* zu durchdenken. Eine allgemeine Formulierung des dynamischen Problems müßte ganz analog zur Ableitung des statischen Problems vorgehen, wobei als Grundlage entweder die Forderung nach *lorenz*dominanter oder *lorenz*äquivalenter Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich $\bar{A}(t+1)$ gegenüber $\bar{A}(t)$ anzusetzen wäre.

Soll für bestimmte Typen von Finanzausgleichszuweisungen festgestellt werden, ob eine dieser Forderungen erfüllt ist, so ergeben sich vor allem zwei Probleme:

(i) Anders als bei der statischen Betrachtung gibt es keine ökonomischen Plausibilitätserwägungen dafür, warum nicht Gebietskörperschaften im Zeitablauf ihre Rangziffer hinsichtlich der Pro-Kopf-Finanzmittel verändern sollten. Untersuchungen einer dynamischen *Lorenz*dominanz müssen sich in diesem Fall auf Rangziffern und nicht auf bestimmte Bundesländer beziehen. Das impliziert das wirtschaftspolitische Werturteil, daß ein Bundesland als Adressat von umverteilungspolitisch wirksamen Finanzausgleichszuweisungen nicht ad personam, sondern nur hinsichtlich seiner Position gegenüber den anderen Bundesländern bestimmt ist[94].

[94] Diese Bedingung entspricht den üblichen Anonymitätsbedingungen der Wohlfahrtstheorie (vgl. für viele A. *Sen*, a.a.O., S. 10).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(ii) Anders als bei der statischen Betrachtung müssen auch demographische Änderungen der Bevölkerungszahlen der einzelnen Bundesländer berücksichtigt werden; also Migration, Fertilitäts- und Mortalitätsraten.

Diese beiden Problemkreise werden es im allgemeinen schwierig machen, zu analytischen Aussagen über die dynamische *Lorenz*dominanz bestimmter Finanzausgleichszuweisungen zu gelangen. Stets wird es aber von Interesse sein, anhand von Simulationsanalysen zu untersuchen, ob bestehende Aufteilungsschlüssel dem Konzept der dynamischen *Lorenz*dominanz entsprechen und auf der anderen Seite simulativ abzuleiten, wie Aufteilungsschlüssel konstruiert werden müssen, um diesen dynamischen Gleichheitsvorstellungen zu genügen.

4.4.2. Indexierung von Finanzausgleichszuweisungen

Vernachlässigen wir diese beiden Probleme einstweilen dadurch, daß wir stets von Pro-Kopf-Größen ausgehen und die Indizes $b = 1, \ldots, B$ nur auf Rangziffern beziehen. Dann kann den erwähnten Forderungen jeweils durch verschiedene Formen einer *Indexierung der Finanzausgleichszuweisungen* entsprochen werden.

Wir konstruieren hierbei indexierte Finanzausgleichszuweisungen derart, daß für jeweils zwei Gebietskörperschaften $\bar{A}_b^* (t) > \bar{A}_b (t)$ die hinreichende Bedingung für dynamische *Lorenz*dominanz[95]

$$\frac{\bar{A}_b^* (t+1)}{\bar{A}_b (t+1)} < \frac{\bar{A}_b^* (t)}{\bar{A}_b (t)} \tag{4-32}$$

erfüllt ist.

Nehmen wir etwa an, das regionale Abgabenaufkommen $\overline{T}_b$ steige von Periode t zu Periode $t + 1$ um $p_b (t)$ Prozent, so daß

$$\overline{T}_b (t+1) = \overline{T}_b (t) \cdot I_b (t) \tag{4-33}$$

mit

$$I_b (t) = 1 + p_b (t) \; . \tag{4-34}$$

Dann könnte eine Indexierung beispielsweise darin bestehen, daß die für die Finanzausgleichszuweisung maßgeblichen Kriterien jeweils mit einem Korrekturfaktor ϱ_b multipliziert werden, wobei ϱ_b zweckmäßigerweise als Verhältnis der durchschnittlichen Steigerungsrate aller Gebietskörperschaften I_ϕ und der Steigerungsrate I_b der betrachteten Gebietskörperschaft definiert wird:

---

[95] Für *Lorenz*äquivalenz ist an dieser Stelle und entsprechenden Folgestellen stets das Gleichheitszeichen anstelle des Ungleichheitszeichens zu setzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4-35) $$\varrho_b(t) = I_{\phi}(t)/I_b(t) \ .$$

Dadurch kann jeweils eine dynamische *Lorenz*dominanz erzielt werden, wobei die Wahl des zugrunde gelegten und dann indexierten Aufteilungsschlüssels die statische *Lorenz*dominanz gewährleisten müßte. Zeigen wir dies im folgenden an zwei Beispielen, wobei $\overline{T}_b$ je nach Untersuchungsfall entweder $\overline{TA}_b$ oder $\overline{TB}_b$ sei.

4.4.3. Indexierung bei allgemeiner Ertragsteilung

Im Falle eines statisch *lorenz*dominanten Kriteriums $K_b = \alpha (TA_b)^{\beta}$ könnte eine solche indexierte Finanzausgleichsaufteilung etwa lauten:

(4-36) $$A_b(t+1) = \frac{\alpha(\varrho_b(t)\, TA_b(t+1))^{\beta}}{\sum_b \alpha(\varrho_b(t)\ TA_b(t+1))^{\beta}} TA^{(B)}(t+1) \ .$$

Das bedeutet praktisch, daß die prozentuellen Anteile der einzelnen Gebietskörperschaften gleich bleiben ohne Rücksicht auf die entwicklungs- bzw. inflationsbedingten Strukturänderungen.

Dies zeigt eine einfache Umformung von (4-36), wenn explizit für ϱ_b eingesetzt und zugleich bedacht wird, daß das regionale Abgabenaufkommen TA_b im Ausmaß I_b gestiegen ist.

Für das Kriterium der dynamischen *Lorenz*dominanz müssen wir dann von Pro-Kopf-Größen ausgehen und gelangen daher nach entsprechenden Umformungen zu dem Ergebnis, daß die obige hinreichende Bedingung erfüllt ist, wenn für jeweils zwei Gebietskörperschaften ($\bar{A}_b^*(t) > \bar{A}_b(t)$)

(4-37) $$\frac{m_b(t+1)}{m_b^*(t+1)} < \frac{m_b(t)}{m_b^*(t)} \ .$$

Wenn die Gebietskörperschaften mit pro Kopf niedrigerem Umfang des öffentlichen Sektors durchwegs langsamer wachsende Bevölkerung aufweisen, so liefert dieser Aufteilungsschlüssel eine *lorenz*dominante Verteilung der Finanzmittel[96]. Dies könnte etwa dann eintreten, wenn Wanderungen aus Ländern mit relativ niedrigerem öffentlichen Sektor (typischerweise ärmeren Ländern) in solche mit relativ hohem öffentlichen Sektor (typischerweise reichere Länder) stattfinden. Bei gravierenden Unterschieden im Entwicklungsstand einzelner Bundesländer könnte allerdings auch das Gegenteil eintreten, etwa wenn in einem Staate hochzivilisierte Bundesländer mit niedriger Geburtenrate und „Entwick-

[96] Bleiben die Bevölkerungsverhältnisse der betrachteten Gebietskörperschaften gleich, so ist die Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzausgleich in beiden Perioden *lorenz*äquivalent.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsgebiete" mit relativ niedrigem öffentlichen Sektor, aber hoher Geburtenrate anzutreffen wären.

Um diese Abhängigkeit der Gleichheitswirkungen von der Bevölkerungsentwicklung abzuschwächen, könnte etwa an eine indexierte Finanzausgleichsaufteilung gedacht werden, bei der

$$K_b\,(t+1) = \varrho_b\,(t)\,\alpha\,(TA_b\,(t+1))^{\beta}\ . \tag{4-38}$$

Bestimmen wir einen Aufteilungsschlüssel der allgemeinen Ertragsteilung unter Verwendung dieses Kriteriums, gehen zu Pro-Kopf-Größen über und setzen die pro Kopf anfallenden Finanzmittel nach Finanzausgleich für zwei Gebietskörperschaften $\bar{A}_b^*\,(t) > \bar{A}_b\,(t)$ in die oben angeführte hinreichende Bedingung für die dynamische *Lorenz*dominanz ein. Nach entsprechender Umformung ergibt sich, daß diese Bedingung erfüllt ist, wenn

$$\frac{m_b\,(t+1)}{m_b^*\,(t+1)} \cdot \left(\frac{I_b^*\,(t)}{I_b\,(t)}\right)^{\beta-1} < \frac{m_b\,(t)}{m_b^*\,(t)} \cdot \left(\frac{I_b^*\,(t-1)}{I_b\,(t-1)}\right)^{\beta-1}\ . \tag{4-39}$$

Neben die Annahme über die Bevölkerungsentwicklung treten in diesem Falle noch zusätzliche Annahmen über die Entwicklung der regionalen Abgabenaufkommen, wie sie durch die Variablen I_b gemessen wird. Gehen wir davon aus, daß $I_b^* > I_b$ stets gültig sei, und zwar wegen der Progressionswirkungen der Gemeinschaftsabgaben. Da wir weiters annehmen können, daß sich der Abstand zwischen diesen Größen im Zeitablauf vergrößert, besteht durch diesen Progressivitätstrend eine stärkere Tendenz in Richtung einer *Lorenz*dominanz. (Man beachte, daß $\beta - 1 < 0$.)

4.4.4. Indexierung bei Subventionszuweisungen

Im Falle eines statisch *lorenz*dominanten „matching grant" würde die indexierte Form der Finanzausgleichsaufteilung lauten:

$$A_b\,(t+1) = \varrho_b\,(t) \cdot (1 + k_b) \cdot TB_b\,(t+1) \qquad \partial\, k_b / \partial\, TB_b < 0\ . \tag{4-40}$$

Das bedeutet praktisch, daß die Staatsausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften im Ausmaß der durchschnittlichen Steigerungsrate der regionalen Abgabenaufkommen steigen. Dieser *lorenz*dominanten Aufteilung der Staatsaufgaben entspricht eine Subventionszuweisung in der Höhe

$$SZ_b = [\varrho_b\,(1 + k_b) - 1] \cdot TB_b\,(t+1)\ . \tag{4-41}$$

Gehen wir auch in diesem Falle wieder zu Pro-Kopf-Größen über und setzen in die bekannte hinreichende Bedingung für die *Lorenz*domi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nanz ein, so läßt sich zeigen, daß diese Bedingung wiederum erfüllt ist, wenn

$$\frac{m_b\,(t+1)}{m_b^*\,(t+1)} < \frac{m_b\,(t)}{m_b^*\,(t)}\,, \tag{4-42}$$

also unter der gleichen Bedingung, die sich schon im Falle der indexierten Form einer allgemeinen Ertragsteilung ergeben hatte.

Analog könnten weitere Formen einer Indexierung, etwa für den Fall eines vorgegebenen Plafonds für Subventionszuweisungen gefunden werden.

Die möglicherweise unerwünschten Effekte der Bevölkerungsentwicklung, wie sie sich in der Beurteilung der Gleichheitseffekte der Finanzausgleichszuweisungen zeigen, könnten allerdings in allen oben angeführten Typen von Finanzausgleichszuweisungen sehr einfach dadurch ausgeschaltet werden, daß für die Finanzausgleichszuweisung jeweils von Pro-Kopf-Bezugsgrößen des Abgabenaufkommens statt von den Absolutgrößen ausgegangen wird, etwa in der Form einer allgemeinen Ertragsteilung

$$\bar{A}_b\,(t+1) = \frac{\alpha\,(\varrho_b\,(t)\,\overline{TA}_b\,(t+1))^\beta}{\Sigma\,\alpha\,(\varrho_b\,(t)\,\overline{TA}_b\,(t+1))^\beta}\,\overline{TA}^{(B)}\,(t+1) \quad \alpha > 0\,, \quad \beta \in (0{,}1) \tag{4-43}$$

oder in der Form einer Subventionszuweisung

$$\bar{A}_b\,(t+1) = \varrho_b\,(t)\,(1+k_b)\cdot\overline{TB}_b\,(t+1) \qquad \partial\,k_b/\partial\,\overline{TB}_b < 0\,. \tag{4-44}$$

5. Zur Lockerung einiger wichtiger Modellannahmen

5.1. Zur Annahme der gegebenen Struktur der Gebietskörperschaften

Von Änderungen in der Struktur des föderalistischen Aufbaus wollen wir auch hier wiederum kurz die Einführung von Zweckverbänden mehrerer Gebietskörperschaften sowie die Zusammenlegung oder Aufspaltung bestehender Gebietskörperschaften behandeln.

Betrachten wir zunächst die *Allokationswirkungen* von Finanzausgleichszuweisungen. Werden diese lediglich anhand des Differentialquotienten $\partial\,S_b\,/\,\partial\,TB_b$ definiert, so werden Änderungen in der föderalistischen Struktur keine Besonderheiten hinsichtlich der Komplementarität oder Substitutionalität bewirken. Denn für die neu errichteten Fiszi bleiben die gleichen Grundsätze gültig wie für die bestehenden, und bei Zusammenlegungen erklärt sich die Reaktion des neuen Gemeinwesens als Zusammenfassung der Reaktionen der bisherigen Gemeinwesen. Soweit eine Finanzausgleichszuweisung also nur eindeutig Substitutions-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

charakter oder eindeutig Komplementaritätscharakter hat, wird auch bei veränderter Struktur der Gebietskörperschaften keine andere Reaktion eintreten. Soll eine Finanzausgleichszuweisung eine Umschichtung dieser Wirkungen herbeiführen, also etwa bei einem Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf bei Gebietskörperschaften, die ihre eigenen Finanzmittel relativ wenig ausnützen, komplementär wirken, dagegen bei Gebietskörperschaften, die sie stark ausnützen, substitutiv, so wird bei einer Zusammenlegung solcher Gemeinwesen eine Zusammenfassung der beiden Effekte eintreten. Ob der Gesamteffekt eine komplementäre oder eine substitutive Reaktion sein wird, kann nicht generell ausgesagt werden.

Wenn dagegen von den Zielfunktionen der empfangenden Körperschaften ausgegangen wird, so ist zu bedenken, ob die Änderungen in der Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaften zu Änderungen in den Zielfunktionen führen. Die Gesamtzielfunktion, etwa bei einer Gemeindezusammenlegung, muß nämlich keineswegs additiv aus den Zielfunktionen der einzelnen Gebietskörperschaften zusammengesetzt sein, sondern mag durchaus agglomerative Veränderungen der Allokationswirkungen ausdrücken.

Die Beurteilung der *Gleichheitswirkungen* von Finanzausgleichszuweisungen kann für eine neu geschaffene Gruppe von Zweckverbänden genauso erfolgen wie für bereits bestehende Gebietskörperschaften. Bei Zusammenschlüssen bestehender Körperschaften ist das oben allgemein erwähnte Prinzip zu beachten, daß *lorenz*dominante Finanzausgleichszuweisungen so zu konstruieren sind, daß sie auch bei eventuellen Änderungen in den Werten der regionalen Abgabenaufkommen pro Kopf die *Lorenz*dominanz sichern.

5.2. *Zur Hypothese der Isolation gleichrangiger Gebietskörperschaften*

Wir müssen bei dieser Fragestellung davon ausgehen, daß wir die Ausgabensumme $\bar{A}_b$ als eine je nach der herangezogenen wirtschaftspolitischen Zielfunktion unterschiedlich bewertete Maßzahl des Nutzens und das Abgabenaufkommen $\overline{T}_b$ als eine Maßzahl der Kosten des öffentlichen Sektors auffassen können.

Geben wir die Hypothese der Isolation gleichrangiger Gebietskörperschaften auf, so wird die Bewertung der Mittelaufbringung in einer Gebietskörperschaft unterschiedlich sein je nach dem Ausmaße, in dem die Abgabenlast von Einwohnern anderer Gebietskörperschaften getragen wird (Überwälzungsproblematik), und umgekehrt werden positive externe Effekte bedacht werden, die auf Grund der Erstellung einer öffentlichen Leistung durch andere Gebietskörperschaften auftreten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um dadurch möglicherweise auftretende Fehlallokationen zu vermeiden, kann durch explizite Berücksichtigung solcher Effekte im Rahmen von Finanzausgleichszuweisungen Abhilfe geschaffen werden. Dadurch würde eine Internalisierung dieser Effekte in die Entscheidungen der Gebietskörperschaften erreicht werden. Typische Beispiele wären etwa spezielle Finanzausgleichszuweisungen für zentrale Orte beziehungsweise für Ausgabenzwecke, die aus zentralörtlichen Funktionen entstehen, wie für Theater, qualifizierte Schulen usw.

6. Zusammenfassung

Als Ergebnis dieses zweiten Abschnittes kann festgehalten werden:

(i) Um Allokationswirkungen von Finanzausgleichszuweisungen zu untersuchen, kann von zwei grundlegend verschiedenen Ansätzen ausgegangen werden.

Im ersten Fall behandelt man Gebietskörperschaften, die keine Möglichkeit haben, auf zusätzliche Finanzausgleichszuweisungen durch schwächere oder stärkere Ausnützung ihrer eigenen Abgabenquellen zu reagieren. Dies dürfte — zumindest de facto — für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich zutreffen. Substitutionalität oder Komplementarität zwischen eigenen Abgaben und Finanzausgleichszuweisungen können dann nur insofern bestehen, als das Ausmaß der Finanzausgleichszuweisungen funktional vom Aufkommen an eigenen Abgaben abhängt. Maßgeblich für diese allokativen Wirkungen sind aber nur die wirtschaftspolitischen Präferenzvorstellungen der öffentlichen Hand (etwa einer übergeordneten Körperschaft oder als Resultat von Finanzausgleichsverhandlungen).

Im zweiten Fall werden die wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen der öffentlichen Hand *und* der empfangenden Gebietskörperschaft berücksichtigt. Dies dürfte eine taugliche Beschreibung der ökonomischen Realität in den USA sein. In einem solchen Modell kann dann jene Interdependenz berücksichtigt werden, wonach einerseits gemäß den gesetzlichen Regelungen die Höhe der Finanzausgleichszuweisungen zumindest partiell vom Ausmaß der Ausnützung der eigenen Abgabenquellen abhängig sein kann und andererseits für die empfangende Gebietkörperschaft die Ausnützung der eigenen Abgabenquellen vom Ausmaß der empfangenen Finanzausgleichszuweisungen abhängt.

Die Gegenüberstellung dieser beiden Ansätze bietet zugleich Grundlagenmaterial, das durchdacht werden müßte, wenn eine eventuelle Änderung eines Finanzausgleichssystems in Richtung stärkerer Handlungsfreiheit der untergeordneten Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich zur Diskussion stünde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(ii) Finanzausgleichszuweisungen werden auch vorgenommen, um die fiskalischen Positionen der empfangenden Gebietskörperschaften (pro Kopf der Einwohnerzahl) anzugleichen. Zur Quantifizierung dieser Gleichheitswirkungen bietet sich das Konzept der *Lorenz*dominanz an. Fordert man nun, daß die angeführte fiskalische Position der einzelnen Gebietskörperschaften nach durchgeführtem Finanzausgleich gleichmäßiger ist als vorher, so kann jeweils angegeben werden, welche Arten von Finanzausgleichszuweisungen dieser Forderung entsprechen und welche nicht. Als eine weitere Konsequenz können dann bewußt solche Typen von Finanzausgleichszuweisungen entwickelt werden, die eine *Lorenz*dominanz sichern.

Da auf Grund der Progressivität besonders wichtiger Steuern des Steuerverbundes die relative Position reicherer Gebietskörperschaften vor Finanzausgleich sich in einer real und nominal wachsenden Wirtschaft stets verbessert, muß dafür Sorge getragen werden, daß nicht trotz statisch stets gleichmäßigerer Verteilung der Finanzmittel pro Kopf nach Finanzausgleich dynamisch die Verteilung dieser Finanzmittel stets ungleichmäßiger wird. Dies kann erreicht werden durch eine Indexierung von Finanzausgleichszuweisungen zur Herstellung größerer Gleichheit auch in dynamischer Hinsicht.

Summary

In a *first part of this paper* a median voter model has been constructed to explain centralization and decentralization in intergovernmental fiscal relations. The individual voters are assumed to compare private versus public supply of private or public goods. It can be shown that the vote of the median voter depends on economies of scale effects, on externalities, on the distribution of grants given or not given by the central fisc, on different amounts of tax-collection, and on differences in the regional distribution of incomes. The latter problem is discussed more intensively as it reveals a new aspect in fiscal federalism.

A second part of the paper deals with allocational and distributional effects of intergovernmental grants. Dealing with *allocation* our main question is as follows: How far can such a grant be used as substitute or complement for the exploitation of the own tax resources of the recipient government. Dealing with *distribution* we investigate the equity-effects (in the sense of equality-effects) of grants. If we postulate that the fiscal position of the recipient governments (of the same level) after the intergovernmental grants should be more equal than it was before, we can demonstrate by the concept of *Lorenz*-dominance which types of intergovernmental grants correspond with this postulate and which do not.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung

Von *Herbert Fischer-Menshausen,* Hamburg

I. Der unbestimmte Rechtsbegriff im Verfassungsrecht

Als rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens ist die Verfassung auf Stabilität und Dauer angelegt. Ihre Unverletzlichkeit und Kontinuität sind institutionell besonders gesichert; Verfassungsänderungen sind an erschwerte Voraussetzungen und restriktive Verfahrensregeln gebunden. Die Allgemeingültigkeit, Grundsätzlichkeit und Beständigkeit, denen die Verfassung ihren Vorrang im allgemeinen Rechtssystem verdankt, erklären zugleich den hohen Abstraktionsgrad, die lapidare Kürze und den fragmentarischen Charakter der meisten Verfassungsnormen; sie beschränken sich im wesentlichen auf längerfristige Handlungsziele und allgemeine Leitlinien, nach denen die Rechtsbeziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Bürger geordnet, die staatliche Willensbildung gestaltet, politische Konflikte ausgetragen und die öffentlichen Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Die Verfassung vermittelt somit in der Regel keine Lösungen für konkrete Probleme, sondern nur eine abstrakte Wertordnung, welche die Richtung bestimmt, in der die Lösungen zu suchen sind[1].

Ihre Bestandskraft bewahrt sich die Verfassung vor allem dadurch, daß sie Distanz hält von den Tageserfordernissen und die Konkretisierung der politischen Handlungsprogramme sowie die Mittel und die Intensität der Zielverwirklichung im einzelnen dem (einfachen) Gesetzgeber oder der Exekutive überläßt. Indem sie die zuständigen Staatsorgane befähigt, ohne Einengung durch ein rigides Normensystem (d. h. ohne ständige Änderung des Verfassungstextes) sich den pragmatischen Bedürfnissen der Staatswirklichkeit und dem geschichtlichen Wandel der politischen Handlungsbedingungen anzupassen und dadurch die Funktionsfähigkeit des politischen Systems zu sichern, verbindet die Verfassung Stabilität und Elastizität. Der Verfassunggeber übt diese norma-

[1] Dazu und zum folgenden: *K. Hesse,* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1973, S. 11 ff.; *H. P. Ipsen,* Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 557; *E. W. Böckenförde,* Die Methoden der Verfassungsinterpretation — Bestandsaufnahme und Kritik, Neue Juristische Wochenschrift 1976 S. 2091 ff. m. w. N.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tive Zurückhaltung insbesondere gegenüber komplexen Lebensbereichen und Wirkungszusammenhängen, die einer begrifflichen Präzisierung und vollzugsfähigen Einzelregelung in abstrakter Form nicht oder nur schwer zugänglich oder die so geartet sind, daß sie für künftige Entwicklungen oder neue Erkenntnisse offengehalten werden müssen oder der freien politischen Auseinandersetzung, Entscheidung und Gestaltung vorbehalten bleiben sollen[2].

Soweit die Verfassung aus diesen Gründen davon absieht, eine erschöpfende und definitive Einzelregelung zu treffen, vielmehr durch konkretisierungs- und ergänzungsbedürftige Richtlinien die Befugnis zur Letztentscheidung an das dafür kompetente Staatsorgan delegiert, bedient sie sich vorzugsweise des unbestimmten Rechtsbegriffs, der nur den normativen Kern und die generelle Tendenz einer Vorschrift umschreibt, aber durch Unschärfe und Mehrdeutigkeit des Ausdrucks eine Bandbreite zulässiger Interpretationen offenhält. Unbestimmte Rechtsbegriffe verweisen entweder auf allgemein anerkannte Wertmaßstäbe des Rechtssystems (normative Begriffe wie Gemeinwohl, öffentliches Interesse u. dgl.) oder auf Sachverhalte der wahrnehmbaren Wirklichkeit (empirische Begriffe wie Gefahr, Störung u. dgl.); sie kennzeichnen damit einen weit gespannten Wert-, Interessen- oder Tatsachenbereich, der erst im Rahmen der Rechtsanwendung zu vervollständigen und durch politische Entscheidung des hierzu ermächtigten Staatsorgans zu konkretisieren ist. Mit dem Verzicht auf genaue Formulierung des politischen Handlungsprogramms überläßt der Verfassunggeber dem Normadressaten (Legislative oder Exekutive) die wertende Auswahl unter verschiedenen, gleichermaßen vertretbaren Entscheidungsalternativen; die zuständigen Organe erhalten damit innerhalb eines bestimmten (durch den Begriff gezogenen) Toleranzrahmens einen eigenständigen, ihrer fachlichen Kompetenz entsprechenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum, der ihnen je nach den Erfordernissen der konkreten Entscheidungssituation ausreichendes Anpassungs- und Reaktionsvermögen sichert. Dieser Freiheitsraum ist dadurch gekennzeichnet, daß mehrere Beurteiler desselben Sachverhalts ohne Rechtsverstoß zu unterschiedlichen Lösungen gelangen können und dürfen[3].

Die hier eingeräumte Vollmacht bedeutet nicht die Ermächtigung zu Willkür oder unkontrollierbarem Dezisionismus. Der Inhalt des unbestimmten Rechtsbegriffs ist nach den herkömmlichen juristischen Auslegungsregeln, erforderlichenfalls unter Heranziehung anderer Diszipli-

[2] *F. Ossenbühl*, Vom unbestimmten Gesetzesbegriff zur letztverbindlichen Verwaltungsentscheidung, Deutsches Verwaltungsblatt 1974 S. 311 ff.

[3] *H. U. Erichsen/W. Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht I, 1977, S. 153; *H. U. Erichsen*, Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum, Verwaltungsarchiv 63 (1972) S. 342; *F. Ossenbühl*, Zur Renaissance der administrativen Beurteilungsermächtigung, Die Öffentliche Verwaltung 1972 S. 403.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen (z. B. der Sozialwissenschaften) zu ermitteln. Auch Entscheidungen, die sich auf unbestimmte Verfassungsnormen stützen, unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die sich insbesondere darauf erstreckt, ob von zutreffend ermittelten Sachverhalten und Kausalbeziehungen sowie von gesicherten Erfahrungen und Erkenntnissen ausgegangen worden ist, ob die Grenzen des Ermessensspielraums eingehalten worden sind und ob die Entscheidung sich im Rahmen der Ordnungsidee, die der Vorschrift zugrundeliegt, und des allgemeinen Wertsystems der Verfassung gehalten hat[4]. Soweit jedoch der Verfassunggeber durch die inhaltliche Weite und Unbestimmtheit seiner Regeln die Konkretisierung und Wertverwirklichung dem abwägenden Urteil und der politischen Verantwortung des Normadressaten überlassen hat, darf dessen Entscheidung nicht durch das Werturteil des Richters ersetzt werden; unbeschadet der ihm vorbehaltenen Willkür- und Verhältnismäßigkeitskontrolle kann der Richter nicht darüber befinden, ob die getroffene Entscheidung die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste ist[5]. Der Grundsatz des judicial self-restraint, den die Verfassungsgerichte hier durchweg befolgen, bedeutet keine Abschwächung ihrer rechtsstaatlichen Sicherungsfunktion; die Respektierung des von der Verfassung geschaffenen und begrenzten Raums freier politischer Gestaltung soll verhindern, daß Staatshandeln auf gerichtlich gelenkten Verfassungsvollzug verengt wird[6].

Soweit jedoch die Verfassung Blankettbegriffe oder Leerformeln verwendet, denen selbst ein Minimum an konkretisierbarem Rechtsgehalt fehlt, versagen freilich die üblichen Interpretationsregeln. Mitunter signalisieren solche nichtssagenden Wendungen streitige und lösungsbedürftige Entscheidungsprobleme, die der Verfassunggeber durch dilatorische, den Dissens nur verdeckende Formelkompromisse unentschieden gelassen hat. Leerformelhaft ist z. B. die in Art. 91 a Abs. 1 GG als Tatbestandsvoraussetzung der Gemeinschaftsaufgabe normierte, offenbar restriktiv gemeinte Bedingung, die Mitwirkung des Bundes müsse „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse" erforderlich sein. Denn die als Gemeinschaftsaufgaben hier ausdrücklich bezeichneten Länderaufgaben

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

[4] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 13 S. 230, 234; 39 S. 96, 114.

[5] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 10 S. 354, 371; Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 26 S. 65, 74.

[6] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 36 S. 1, 14; *K. Vogel*, Finanzverfassung und politisches Ermessen, 1972, S. 35; *Ch. Tomuschat*, Auswärtige Gewalt und verfassunggerichtliche Kontrolle, Die Öffentliche Verwaltung 1973 S. 806.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verdanken die Sonderstellung, die das Grundgesetz ihnen einräumt, (neben der gesamtstaatlichen Bedeutung) vornehmlich ihrer Eignung, die Verbesserung der Lebensverhältnisse zu fördern; da diese Klassifikation somit bereits definitionsgemäß gegeben ist, bedeutet sie keine substantielle Qualifizierung der Gemeinschaftsaufgaben, kann somit auch die ihr zugedachte Funktion, die Mitwirkungskompetenz des Bundes gegenständlich einzuschränken, nicht erfüllen[7].

Der in dieser Verfassungsvorschrift weiter ausgesprochene Vorbehalt „für die Gesamtheit bedeutsam" hat dagegen insofern eine limitierende Funktion, als er Vorhaben von nur regionaler oder lokaler Bedeutung ausschließt.

Eine verfassungsrechtliche Sonderstellung nehmen Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensregeln ein. Sie sollen klare Rechtsverhältnisse schaffen und müssen daher so gestaltet sein, daß aus ihnen Inhalt und Grenzen des Erforderlichen und/oder Zulässigen eindeutig ermittelt werden können. Hier ist kein Raum für freie politische Gestaltung der Normadressaten, deren Aktionsbereich und Verhalten gerade geregelt und begrenzt werden sollen. In diesem Sektor verträgt die Verfassung daher im allgemeinen keine unbestimmten Rechtsbegriffe.

II. Grundsätze für den vertikalen Finanzausgleich

Als wahre Fundgrube unbestimmter Rechtsbegriffe im Bereich der Finanzverfassung erweisen sich die in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG normierten Grundsätze für die Verteilung der Umsatzsteuer. Im bundesstaatlichen Finanzsystem, das die Erträge aller übrigen Steuern verfassungskräftig auf den Bund und die Länder verteilt, bildet das Aufkommen der Umsatzsteuer den einzigen beweglichen Ausgleichsposten, der die letzte, durch andere Einnahmen nicht gedeckte Finanzierungslücke im bundesstaatlichen Gesamthaushalt zu schließen hat. Die dem Bundesgesetzgeber vorbehaltene Bemessung der (prozentualen) Umsatzsteueranteile des Bundes und der Länder ist, da sie letztlich deren effektive Finanzausstattung bestimmt, das Kernstück des vertikalen Finanzausgleichs, mithin eine Entscheidung von zentraler finanzpolitischer Bedeutung. Um das bundesstaatliche Finanzgefüge zu stabilisieren und die umsatzsteuerlichen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern zu versachlichen, sucht die Verfassung durch Normierung allgemeiner Ordnungsgrundsätze, die eine rationale und bedarfsgerechte Steuerverteilung auf die Dauer sicherstellen sollen, der Finanzausgleichsgesetzgebung Ziele zu setzen und ihre Grenzen zu bestimmen. Diese Richt-

[7] In Art. 91 a Abs. 1 GG könnten die Worte „zur Verbesserung der Lebensverhältnisse" ohne Substanzverlust ersetzt werden durch „zur Durchführung der Aufgaben".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

linien unterstreichen zwar die staats- und finanzpolitische Bedeutung, die das Grundgesetz der Gestaltung des vertikalen Finanzausgleichs beimißt; ihre normative Wirksamkeit wird jedoch durch den weiten Ermessensspielraum eingeschränkt, den die hier verwendeten Rechtsbegriffe dem Finanzausgleichsgesetzgeber belassen. Die Verfassung trägt mit dieser Zurückhaltung der Einsicht Rechnung, daß finanzielle Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern, die Bewertung ihrer Finanzbedürfnisse im Verhältnis zueinander und ihre Ausstattung mit entsprechenden Steuereinnahmen entscheidende Fragen der innerstaatlichen Machtverteilung berühren, daher dem politischen Kräftespiel nicht entzogen und, von Extremfällen abgesehen, auch nicht justitiabel gestaltet werden können.

Die in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 und Nr. 2 GG normierten Grundsätze gelten sowohl für die (erstmalige) Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer als auch für (spätere) Revisionen der Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 4 GG. Partner dieses Verteilungsverfahrens sind der Bund und die Gesamtheit der Länder (die Beteiligung der einzelnen Länder an der Länderfinanzmasse regelt Art. 107 GG).

Nr. 1 der Verteilungsgrundsätze lautet:

> Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.

Satz 1 unterstreicht das die föderative Finanzverfassung beherrschende Prinzip der finanziellen Gleichberechtigung des Bundes und der Länder (die Gemeinden/Gemeindeverbände werden nach Art. 106 Abs. 9 GG ihren Ländern zugerechnet). Da weder die Aufgaben des Bundes noch die Aufgaben der Länder a priori einen Vorrang genießen, sind ihre steuerlichen Deckungsbedürfnisse prinzipiell gleichwertig. Entscheidend für die Rangordnung ist die relative Dringlichkeit der Aufgaben, nicht deren Zugehörigkeit zu einer der Organisationsstufen im dreigeschichteten Bundesverband. Da alle Ausgaben in den insgesamt verfügbaren Einnahmen ihre Grenze finden, stehen bei unzureichenden Einnahmen alle Finanzausgleichspartner unter dem gleichen Zwang, sich einzuschränken.

Daß die Verfassung die Verteilungsgrundsätze ausdrücklich nur auf die „laufenden" Einnahmen bezieht, folgt aus dem Wesen des Finanzausgleichs, der im Ordinarium der Haushaltswirtschaft angesiedelt ist und die nicht zu den laufenden Einnahmen gehörenden (z. T. früher als „außerordentlich" bezeichneten) Finanzierungsmittel, insbesondere Anleiheerlöse und Rücklagenentnahmen, außer Betracht läßt. Andererseits sind bei der Bemessung der Steuerbeteiligungsansprüche nicht nur die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuereinnahmen, sondern alle laufenden Einnahmen zu berücksichtigen, also auch die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs mitherangezogenen nichtsteuerlichen Einkünfte (Gebühren, Leistungsentgelte, Verwaltungseinnahmen u. dgl.); denn nur der durch andere laufende Einnahmen nicht gedeckte Finanzbedarf, der Steuerbedarf, ist aus Steuereinnahmen zu finanzieren und bei der Verteilung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer zu berücksichtigen. Das Grundgesetz fordert eine bedarfsgerechte Steuerverteilung, die die steuerlichen Deckungsrelationen in den Beziehungen zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder im Gleichgewicht hält; dieses Gleichgewicht ist gegeben, sobald und solange das Verhältnis zwischen Steuerbedarf und Steuereinnahmen auf beiden Seiten annähernd gleich ist, mithin keine Seite gezwungen ist, einen höheren Anteil ihrer Ausgaben vergleichbarer Dringlichkeitsstufe zurückzustellen oder aus Krediten und ähnlichen Transaktionen zu finanzieren als die andere Seite.

Mit der ausdrücklichen Beschränkung der Deckungsansprüche auf „notwendige" Ausgaben verwendet die Verfassung einen unbestimmten, angesichts des politischen Charakters der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben nur schwer zu konkretisierenden Rechtsbegriff. Wenn hier zum Ausdruck gebracht werden soll, daß bei der Steuerverteilung allein solche Ausgaben anzuerkennen sind, die nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 6 Abs. 1 HGrG) als zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendig gelten (§ 5 HGrG), so kann diese triviale Regel allenfalls als Sperrklausel gegen solche Anforderungen verstanden werden, die, gemessen an jenen Grundsätzen, so „aus dem Rahmen fallen", daß ihre Anerkennung zu einem offenbar unangemessenen Verteilungsergebnis führen würde. Dieser Interpretation wäre freilich entgegenzuhalten, daß der vertikale Finanzausgleich, da hier dem Bund die Gesamtheit der Länder gegenübersteht, zu detaillierten Erörterungen über die politische oder wirtschaftliche Notwendigkeit einzelner Ausgaben des einen oder anderen Landes kaum eine Gelegenheit bietet.

Einen Hinweis für die verfassungskonforme Auslegung bietet jedoch Satz 2 der Grundsätze, der bestimmt, daß „der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln" ist. Der Finanzausgleichsgesetzgeber soll aus dem Finanzplan Informationen und Maßstäbe gewinnen, die ihn befähigen, die relative Bedeutung und Dringlichkeit der in den drei Hoheitsebenen wahrzunehmenden öffentlichen Aufgaben in großen Zügen zu vergleichen und zu bewerten, die daraus resultierenden Steuerbeteiligungsansprüche der Ausgleichspartner unter längerfristigen Aspekten aufeinander abzustimmen und auf der Grundlage dieses systematisch erarbeiteten Materials die Ausgleichspartner bedarfsgerecht mit Steuermitteln auszustatten. Denn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der eigentliche Gegenstand der finanziellen Auseinandersetzung sind nicht die Einnahmen, sondern die vertikale Rangordnung der Aufgaben; es geht bei der Steuerverteilung um die für den Gesamtstaat wesentliche Frage, inwieweit im Rahmen eines Präferenzsystems für die öffentliche Gesamtverwaltung die Aufgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Verhältnis zueinander zum Zuge kommen sollen, gegebenenfalls welche Aufgaben in den insgesamt verfügbaren Einnahmen keine Deckung finden und daher bei der Steuerverteilung unberücksichtigt bleiben müssen. Wird die Verteilungsentscheidung auf einen Finanzplan gegründet, der hierüber Informationen vermittelt, gelten als „notwendig" diejenigen Ausgaben, die in dem Finanzplan Aufnahme gefunden haben und vom Finanzausgleichsgesetzgeber incidenter anerkannt worden sind. Das Institut der mehrjährigen Finanzplanung kann jedoch die ihm hier zugedachte Funktion als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für den Finanzausgleichsgesetzgeber nur dann erfüllen, wenn die Einzelpläne der beteiligten Gebietskörperschaften widerspruchsfrei so miteinander verbunden (integriert) sind, daß ein informativer, den öffentlichen Gesamthaushalt umfassender Rahmenplan entsteht, der eine aussagefähige Gesamtschau über die mittelfristige Zukunftsentwicklung der öffentlichen Finanzen vermittelt, auf der Basis gemeinsamer Grundannahmen die (übereinstimmenden oder unterschiedlichen) Ziel- und Prioritätsvorstellungen der Ausgleichspartner verdeutlicht und eine komparative Dringlichkeitswertung der Bundes-, Länder- und Kommunalaufgaben im globalen Rahmen ermöglicht. Daß das Verfahren nach §§ 50, 51 HGrG bisher nicht zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung der öffentlichen Hand geführt hat[8], der Finanzausgleichsgesetzgeber infolgedessen, konfrontiert mit divergierenden Finanzplänen des Bundes und der einzelnen Länder, zu systematischem Steuerbedarfsvergleich und bedarfsgerechter Steuerverteilung gegenwärtig außerstande ist, steht im Widerspruch zu dem Verfassungsauftrag, den Umfang der beiderseitigen Steuerbeteiligungsansprüche „auf der Grundlage *einer* mehrjährigen Finanzplanung" zu ermitteln. Um diesem Auftrag entsprechen zu können, bleibt der Bundesgesetzgeber verpflichtet, in den durch die föderative Verfassungsordnung gezogenen Grenzen (Art. 109 Abs. 1 GG) die institutionellen Voraussetzungen für eine den öffentlichen Gesamthaushalt umfassende, als Orientierungshilfe für den Finanzausgleichsgesetzgeber geeignete Rahmenplanung[9] zu schaffen, aus der Maßstäbe für eine bedarfsgerechte

---

[8] Finanzberichte (BMF) 1974 S. 121, 155; 1975 S. 119; 1976 S. 129; 1977 S. 129; 1978 S. 111. *E. Wille,* Finanzplanung am Scheideweg, Resignation oder Neubesinnung? Finanzarchiv N. F. 35 (1976) S. 95 ff.

[9] Dazu: *H. Fischer-Menshausen,* Rdnr. 32 ff. zu Art. 109 m. w. N., in: *von Münch,* Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 1978. Daß nach geltendem Verfassungsrecht ein solcher Rahmenplan für die Länder rechtlich nicht verbindlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bemessung der Steuerbeteiligungsansprüche des Bundes und der Länder gewonnen werden können. Sollte es gelingen, durch (schrittweise zu beginnenden und allmählich zu vervollkommnenden) Einbau der Finanzplanung in den Prozeß der steuerlichen Verteilungsentscheidungen deren Rationalität zu steigern, würden zwar die institutionellen Interessengegensätze, die im Kampf um die Steueranteile zum Ausdruck kommen, ihren politischen Charakter nicht verlieren; anstelle des vordergründigen Feilschens um Steuerprozentsätze würden aber die finanziellen Auseinandersetzungen auf den eigentlichen Streitgegenstand, die vertikale Rangordnung der Aufgaben, konzentriert, damit sachbezogener ausgetragen und Lösungen zugeführt werden können, die größere Gewähr dafür bieten, daß die Steuerverteilung, wie von der Verfassung gefordert, der Verteilung des Steuerbedarfs entspricht.

Nr. 2 der Verteilungsgrundsätze lautet:

> Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Das Erfordernis eines billigen Ausgleichs der Steuerbeteiligungsansprüche, das Gebot der Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sind Postulate von so allgemeiner Bedeutung, daß sie über den Rahmen des Finanzausgleichs hinaus auch für andere ökonomische Bereiche, insbesondere für die Steuergesetzgebung des Bundes als richtungweisend gelten[10].

Der dem Gesetzgeber erteilte Auftrag, auf einen „billigen Ausgleich" der beiderseitigen Finanzinteressen hinzuwirken, trägt dem politischen Charakter der steuerlichen Auseinandersetzung Rechnung; in der Regel wird die Entscheidung das Ergebnis eines Kompromisses sein, zu dem alle Beteiligten auf Grund ihrer bundesstaatlichen Loyalitätsverpflichtung beizutragen haben. Da gerade auf diesem vielschichtigen Gebiet weder vollkommene Gerechtigkeit noch absolute Treffsicherheit erreichbar sind, wird vom Finanzausgleichsgesetzgeber nicht gefordert, daß er die Ermittlung der beiderseitigen Steuerbedarfe und die Bemessung der Steuerbeteiligungsansprüche auf ein exaktes und systematisch entwickeltes Rechenwerk gründet, das die festgesetzten Anteilsprozentsätze als nachprüfbares Ergebnis arithmetischer Datenkalkulation ausweist.

Da der Finanzausgleich seine Wirkungen nicht auf das Innenverhältnis von Bund und Ländern beschränkt, steht er auch im Dienst einer

---

wäre, insbesondere deren eigene Planungen nicht präjudizieren könnte, würde seinen Informationswert für den Finanzausgleichsgesetzgeber nicht beeinträchtigen.

[10] *K. Vogel/H. Walter*, GG-Kommentar, Rdnr. 185 zu Art. 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik; er ist so zu gestalten, daß die beteiligten Gebietskörperschaften zu wirtschaftlicher Haushaltsführung und zu einer Finanzpolitik angehalten werden, die sich an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und Wachstums orientiert. In diesem Sinne soll die Finanzausgleichspolitik auch dazu beitragen, daß eine „Überbelastung der Steuerpflichtigen" vermieden wird. Das Gebot der Rücksichtnahme auf die steuerliche Belastbarkeit der Volkswirtschaft korrespondiert insbesondere mit dem staatswirtschaftlichen Postulat, die Verteilung der Steuereinnahmen am Steuerbedarf der Ausgleichspartner zu orientieren. Ein Mehrbedarf, der an einer Stelle der öffentlichen Gesamtverwaltung auftritt und hier nicht durch Ausgabenabstriche, sondern nur durch Erschließung zusätzlicher Einnahmen gedeckt werden kann, rechtfertigt eine steuerliche Mehrbelastung der Volkswirtschaft nur dann, wenn der Mehrbedarf sich nicht durch innerstaatliche Umschichtung der insgesamt verfügbaren Einnahmen ausgleichen läßt. Deshalb kann ein Finanzausgleichspartner, zu dessen Lasten sich eine Bedarfsverlagerung ergeben hat, nicht primär auf die Möglichkeit verwiesen werden, sich zusätzliche Einnahmen zu erschließen; stets ist zuvor als Alternative zu prüfen, ob und inwieweit der Mehrbedarf durch Einnahmenverlagerung innerhalb des Gesamthaushalts, mithin durch Änderung des Finanzausgleichs gedeckt werden kann. Eine Steuererhöhung, deren Notwendigkeit allein daraus resultiert, daß eine Neuverteilung der Steuereinnahmen, obwohl sie nach Lage der Bedarfsverhältnisse angezeigt wäre, unterbleibt, stände im Widerspruch zu dem Verfassungsgebot, die Steuerverteilung an der relativen Bedarfsdringlichkeit zu orientieren und damit Steuerbelastungen zu vermeiden, die sich bei bedarfsgerechter Steuerverteilung erübrigen würden.

Zu der Vorschrift, daß der vertikale Finanzausgleich auch zur Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" beitragen soll, wird auf Abschnitt IV verwiesen.

III. Bundesfinanzhilfen für Länder- und Kommunalinvestitionen

Im Rahmen der Finanzreform 1969 ist die Finanzverfassung durch eine Lastenverteilungsregel ergänzt worden, die im Verhältnis zwischen Bund und Ländern die Ausgabenverantwortung nach bestimmten Kriterien so klar gegeneinander abgrenzen soll, daß hierauf eine bedarfsgerechte, stabile und für alle Beteiligten berechenbare Steuerverteilung gegründet werden kann (Art. 104 GG). Die Verteilung der finanziellen Lasten im Bundesstaat steht hiernach grundsätzlich nicht zur Disposition der unmittelbar Beteiligten. Als Grundregel bestimmt Abs. 1 dieser Verfassungsvorschrift, daß die durch Wahrnehmung einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

öffentlichen Aufgabe entstehenden Ausgaben der Gebietskörperschaft zur Last fallen, die für den Aufgabenvollzug zuständig ist (Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung). Abweichend von diesem Grundsatz räumt Art. 104 a Abs. 4 GG dem Bund die Befugnis ein, im Rahmen seiner Verantwortung für die gesamtstaatliche Konjunktur- und Strukturpolitik „besonders bedeutsame" Investitionen der Länder und Gemeinden, die

> zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind, unter bestimmten verfahrensmäßigen Voraussetzungen (Abs. 4 Satz 2) finanziell zu fördern. Die Finanzierungskompetenz hat den zuständigen Bundesorganen die rechtliche Möglichkeit eröffnet, mit der Beteiligung an Länder- und Kommunalvorhaben, die jenen Zwecken dienen, auch überregionale Ordnungs- und Zielvorstellungen zur Geltung zu bringen, die für staatspolitisch wichtige Investitionen insgesamt verfügbaren Mittel auf Bedarfsschwerpunkte zu konzentrieren und damit einen interregionalen Ausgleich zu verbinden. Mit der Institutionalisierung dieser Finanzierungskompetenz (und dem gleichzeitig geschaffenen Institut der Gemeinschaftsaufgabe — Art. 91 a, 91 b GG —) sollte die ungeregelte, kasuistische und jahrelang umstrittene Praxis der zentralen Fondswirtschaft im Bereich der öffentlichen Investitionspolitik geordnet und in verfassungsrechtlich einwandfreie Bahnen gelenkt werden[11].

Daß diese Finanzierungsbefugnis bedeutende Aufgaben der Länder und Gemeinden zum Gegenstand hat und in das allgemeine Kompetenzverteilungssystem des Grundgesetzes nur schwer einzuordnen ist, kennzeichnet den Ausnahmecharakter der Verfassungsvorschrift. Ihrem Gegenstand nach ist sie eine Kompetenznorm, der eine limitierende Funktion zugedacht ist: mit der Bestimmung der Förderungszwecke, für die Investitionshilfen des Bundes zulässig sind, und einer besonderen Verfahrensregelung[12] sollte der rechtliche Rahmen abgesteckt und begrenzt werden, innerhalb dessen dem Bund gestattet ist, auf bestimmte Länder- oder Kommunalinvestitionen steuernd und gestaltend einzuwirken.

Die kompetenzrechtliche Ordnungs- und Disziplinierungsfunktion, die die Verfassungsnorm hiernach erfüllen soll, verlangt für die Rechtsanwendung möglichst präzise, scharf konturierte Maßstäbe, die den Ver-

---

[11] Dazu: *J. Müller-Volbehr*, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, 1975, S. 46 ff.

[12] Nach Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG sind Investitionshilfen des Bundes nur zulässig auf Grund eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrats oder einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lauf der Kompetenzgrenzen eindeutig festlegen. Diesen Anforderungen werden die in Satz 1 normierten Voraussetzungen der Bundeskompetenz nicht gerecht[13]. Der als Einschränkung gedachte Vorbehalt, daß der Bund nur „besonders bedeutsame" Investitionen der Länder oder Gemeinden fördern darf, hat schon wegen seines tautologischen Charakters keine Aussagekraft, da für eine Bundeshilfe nur solche Investitionen in Betracht kommen, die zur Realisierung der ausdrücklich genannten Förderungsziele (Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts[14], des Ausgleichs regional unterschiedlicher Wirtschaftskraft[15] oder des allgemeinen Wirtschaftswachstums) geeignet und „erforderlich", mithin unter gesamtstaatlichen Aspekten ohnehin besonders förderungswürdig sind. Verdienen somit schon aus diesem Grunde die Investitionsvorhaben, an deren Finanzierung sich der Bund beteiligen darf, generell das Prädikat „besonders bedeutsam", ist eine solche Qualifizierung ungeeignet, den Rahmen der Bundeskompetenz gegenständlich einzuschränken.

Auch den Förderungszielen selbst fehlt die für eine Kompetenznorm erforderliche Präzision. Die als drittes Ziel genannte „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums" wirkt wie eine Generalklausel, die dem Bund eine pauschale, sachlich kaum einschränkbare Ingerenzvollmacht gewährt; denn es überlagert die beiden anderen Förderungsziele und macht sie praktisch überflüssig, da sowohl Investitionen zur Konjunkturbelebung (erstes Förderungsziel) wie Investitionen zur Förderung wirtschaftsschwacher Räume (zweites Förderungsziel) durchweg auch zum allgemeinen Wirtschaftswachstum beitragen. Wo immer also Zweifel auftreten, ob die Bundesbeteiligung an einem Investitionsvorhaben von dem ersten oder zweiten Förderungsziel legitimiert wird, beseitigt der Rekurs auf das dritte Förderungsziel alle Subsumtionsschwierigkeiten, zumal die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Bundeshilfen zur Förderung des Wirtschaftswachstums weder akute Wachstumsstörungen voraussetzt noch an das Erfordernis gebunden ist, bestimmte Wachstumsziele zu erreichen[16]. Hinzu kommt, daß die weite Fassung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs[17] finanziellen Bundesinitiativen nach Art. 104 a Abs. 4 GG einen breiten Raum bietet.

Unklarheiten ergeben sich schließlich aus den Überschneidungen zwischen der Finanzierungskompetenz „zum Ausgleich unterschiedlicher

[13] Hemmend wirkt allenfalls die in Satz 2 vorgesehene Verfahrensregelung (Anm. 12).

[14] Dazu: Abschnitt V.

[15] Dazu: Abschnitt IV.

[16] *K. Vogel/P. Kirchhof*, GG-Kommentar, Rdnr. 140 zu Art. 104a.

[17] Nach den Allgemeinen Hinweisen zum Gruppierungsplan (§ 13 Abs. 3 BHO) gelten als Investitionen alle Maßnahmen, die „bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftskraft" (Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 GG) und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG). Ein zureichender Grund für ein solches Nebeneinander verschieden gestalteter, aber im wesentlichen gleichen Zwecken dienender Mitwirkungsbefugnisse des Bundes in regionalpolitisch relevanten Länderangelegenheiten ist nicht ersichtlich. Ein sachliches Bedürfnis für eine besondere Investitionshilfekompetenz des Bundes ist neben dem Institut der Gemeinschaftsaufgabe überhaupt nur noch insoweit anzuerkennen, als der Bund sie zur Wahrnehmung seiner konjunkturpolitischen Verantwortung („zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts") benötigt; da das Schwergewicht der öffentlichen Investitionen im Länder- und Kommunalbereich liegt, ist der Bund auf eine solche Finanzierungskompetenz angewiesen, um in konjunkturellen Schwächeperioden mit finanziellen Hilfen auf eine Belebung der öffentlichen Investitionstätigkeit planmäßig und zügig hinwirken zu können.

Im Rahmen des Art. 104 a Abs. 4 GG werden auf Grund besonderer Gesetze Maßnahmen des Städte- und Wohnungsbaus, des Kommunalverkehrs und des Krankenhauswesens, bei Bedarf auf Grund von Verwaltungsvereinbarungen auch besondere Konjunkturprogramme aus Bundesmitteln gefördert. Daß es bisher nicht zu einer übermäßigen Zentralisierung der bundesstaatlichen Investitionspolitik gekommen ist, freilich auch nicht zu wirksamer Koordinierung und Mittelkonzentration unter gesamtstaatlichen Perspektiven, ist im wesentlichen auf das im Entscheidungsverfahren praktizierte Einstimmigkeitsprinzip[18] und auf Verständigungsschwierigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis zurückzuführen. Die zu ihrer Überwindung und zur Reduzierung des Konsensbedarfs angewandten Verfahrensregeln (Besitzstandwahrung, Gleichbehandlung aller Länder, starre Verteilungsschlüssel u. dgl.) haben objektbezogene Sachauseinandersetzungen weitgehend verdrängt und durch schematische Verteilungsregelungen ersetzt; ein differenzierter und flexibler Mitteleinsatz nach sachlichen und regionalen Bedarfsschwerpunkten ist dadurch verhindert und den Bundesorganen die Wahrnehmung der ihnen hier verfassungsmäßig zugewiesenen überregionalen Ausgleichsfunktion praktisch unmöglich gemacht worden[19]. Dies bestätigt die Schwäche des Einstimmigkeitsprinzips in der bundesstaatlichen Willensbildung, das Einigungen nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zuläßt und durchgreifende Lösungen in der Regel verhindert.

[18] Obwohl die auf Grund des Art. 104a Abs. 4 GG erlassenen Gesetze Mehrheitsentscheidungen vorsehen, haben die Bundesorgane das Einstimmigkeitsprinzip konzediert und damit die Konsensschwelle beträchtlich erhöht.

[19] *F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel,* Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976, S. 230 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

Im Postulat der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse findet ein Leitbild des modernen, nach Egalität und Einheit drängenden Sozialstaats seinen Ausdruck. Es erscheint im Grundgesetz mehrfach und in verschiedenen Zusammenhängen. Eine limitierende Funktion ist ihm im Rahmen der Kompetenznorm des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG zugedacht: die bundesseitige Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis wird hier u. a. davon abhängig gemacht, daß die Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus" eine bundesgesetzliche Regelung erfordert[20]. Eine richtungweisende Rolle spielt die Forderung im Rahmen der Grundsätze für den vertikalen Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG[21]), von dem ausdrücklich ein Beitrag zur Förderung der Einheitlichkeit erwartet wird. Als Antriebskraft und (unausgesprochene) Leitidee bildet das Harmonisierungsgebot ferner die Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG) und der Sonderkompetenz des Bundes, „zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet" Länder- und Kommunalinvestitionen finanziell zu fördern (Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 GG[22]). Entsprechendes gilt für den Länderfinanzausgleich (Art. 107 GG); das Einheitlichkeitspostulat liegt, obwohl es hier ebenfalls nicht ausdrücklich zitiert wird, als die eigentliche ratio legis der Ausgleichsvorschrift zugrunde, die mit der Einnahmenverlagerung von den finanzstarken zu den leistungsschwachen Ländern das Ziel verfolgt, Wohlstandsunterschiede innerhalb des Bundesgebiets abzubauen und die regionalen Lebensbedingungen einander anzunähern. Um so auffälliger ist, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht hier, sondern nur in den Grundsätzen für den vertikalen Finanzausgleich, der dazu unmittelbar weniger beitragen kann, als Ausgleichsziel ausdrücklich statuiert wird[23]. Allerdings wird an keiner Stelle des Grundgesetzes eine Vereinheitlichung oder Annäherung der Lebensverhältnisse positiv gefordert. Es handelt sich um eine regionalpolitische Staatszielbestimmung[24], die eine spezifische Ausdrucksform

---

[20] Der tautologische Charakter dieser Vorschrift liegt auf der Hand: Die Schaffung eines bundeseinheitlichen Rechtszustandes ist der erklärte Zweck eines jeden vom Bund erlassenen Gesetzes; diese (automatische) Wirkung des Gesetzes wird hier zur Voraussetzung für die Zulässigkeit seines Erlasses erklärt (dazu: *Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog,* GG-Kommentar, Rdnr. 23 zu Art. 72; Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Bundestags-Drucksache 7/5924, Abschnitt 5.3.1).

[21] Dazu: Abschnitt II.

[22] Dazu: Abschnitt III.

[23] Dazu: *P. Lerche,* Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Festschrift f. *F. Berber,* 1973, S. 300, 303 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Sozialstaatsprinzips darstellt, aber nicht den Rang eines Verfassungsgebots hat, aus dem unmittelbar Harmonisierungsansprüche gegen den Staat abgeleitet werden können[25]. Auch Bundeskompetenzen können mit dem Harmonisierungspostulat nicht begründet werden[26].

Der Verfassungswortlaut (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) ist insofern mißverständlich, als von „Wahrung" der Einheitlichkeit die Rede ist. Eine Konservierung des bestehenden Zustandes, der gerade durch regionale Unausgeglichenheit der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur gekennzeichnet ist, kann offenbar nicht gemeint sein; sozialstaatliche Zielvorstellungen, die der Harmonisierungsidee zugrundeliegen, drängen vielmehr auf Veränderung, auf den Abbau nicht mehr begründbarer Unterschiede in den regionalen Lebens- und Entwicklungsbedingungen[27]. Aber auch diese Forderung begegnet Interpretationsschwierigkeiten in einem polyzentrischen föderativen Verfassungssystem, zu dessen Signatur Individualität und Eigenständigkeit der Unterverbände, mithin administrative Pluralität und regionale Mannigfaltigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung gehören[28]. Territoriale Eigenarten lassen sich nicht unter dem Stichwort „Einheitlichkeit" gleichschalten; aus diesem Grunde hält auch das Bundesverfassungsgericht einen Länderfinanzausgleich für unzulässig, der zu einer die einzelstaatliche Eigenverantwortung schwächenden Nivellierung der Länderfinanzen führt[29]. Abgesehen von den Besonderheiten der Topographie, der Siedlungsformen und anderer naturräumlicher Bedingungen, die nicht beeinflußbar sind, wäre eine forcierte Einebnung der regionalen Leistungsunterschiede zudem wirtschafts- und sozialpolitisch unerwünscht, weil sie in den benachteiligten Gebieten den Willen zur Selbsthilfe schwächen und eine auf interregionalen Wettbewerb, Produktivitätssteigerung und ökonomischen Fortschritt gerichtete Entwicklungspolitik beeinträchtigen würde[30]. Das aus dem Bundesstaats- und dem

[24] *U. Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift f. *E. Forsthoff*, 1972, S. 335 ff.

[25] Solche Ansprüche wären nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (32 S. 224, 231) mit der föderativen Verfassungstruktur der Bundesrepublik nicht vereinbar; vgl. dazu jedoch das Numerus-Clausus-Urteil (33 S. 303, 352). Anscheinend weitergehend: *W. Ernst*, Gleichwertige Lebensbedingungen — Aufgabe der Raumordnung? in: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Heft 15 der Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 1977, S. 20.

[26] *U. Scheuner*, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, Die Öffentliche Verwaltung 1966 S. 517 Anm. 36.

[27] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 13 S. 230, 233.

[28] *A. Koettgen*, Das Bundesverfassungsgericht und die öffentliche Verwaltung, Archiv des öffentlichen Rechts 90 (1965) S. 228; *G. Kisker*, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges ..., Der Staat 14 (1975) S. 183 f.

[29] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1 S. 117, 131, 134.

[30] Dazu: *U. Brösse*, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, 1972, S. 103 f.; *ders.*, Raumordnungspolitik als integrierte Entwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialstaatsprinzip abzuleitende Egalisierungsverbot markiert somit die Grenzen, die dem Geltungsbereich und der Intensität der Forderung nach einheitlichen Lebensbedingungen gesetzt sind; sie kann offensichtlich nicht bedeuten, daß an jedem Ort der Bundesrepublik die gleiche Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben gewährleistet sein soll[31].

Die Föderalismus-Diskussion in der Bundesrepublik läßt allerdings erkennen, daß die Idee der Rechts- und Wirtschaftseinheit und die Gleichheit der Entwicklungschancen hierzulande einen höheren normativen Stellenwert haben als in anderen föderativ organisierten Staaten, wie etwa in der Schweiz, den Vereinigten Staaten oder Kanada. Der technokratische Zug unserer Zeit, die Zunahme der sozioökonomischen und räumlichen Verflechtungen, die Mobilität der Bevölkerung und die Ausbreitung städtischer Lebensformen auf dem Lande haben in der Bundesrepublik zu einer weitgehenden Angleichung der Werthaltungen und Ansprüche geführt; größere regionale Unterschiede im öffentlichen Leistungsangebot, die nicht mit natürlichen, insbesondere wirtschaftsgeographischen Gegebenheiten zu erklären sind, widersprechen den in der Gesellschaft vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen und werden nicht mehr widerspruchslos hingenommen[32].

Soweit die als unbefriedigend empfundenen Ungleichgewichte das Ergebnis sozioökonomischer Vorgänge sind, die durch den Marktmechanismus nicht korrigiert werden können, ist Abhilfe nur durch regionalpolitische Gegensteuerung möglich[33]. Daraus resultiert die Forderung an den Staat, und zwar vornehmlich an den Zentralstaat, in Bereichen, die seiner politischen und administrativen Einwirkung zugänglich sind, die regionalen Lebens- und Entwicklungsbedingungen, soweit es die naturräumlichen und ökonomisch-technischen Verhältnisse zulassen, durch raumwirksame Maßnahmen einander anzunähern, zum mindesten extreme Unterschiede in der regionalen Einkommensverteilung, den Beschäftigungsmöglichkeiten und der Infrastrukturausstattung zu mildern und allmählich die Voraussetzungen für annähernd gleichwertige Le-

---

lungspolitik, 1975, S. 87; *D. Storbeck/M. Lücke*, Die gesellschaftspolitische Relevanz regionalpolitischer Ziele, in: Ausgeglichene Funktionsräume, Bd. 94 der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1975, S. 31.

[31] Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, Bundestags-Drucksache 7/3582, S. 20.

[32] *K. Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962 S. 12 ff.; *ders.*, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift f. *G. Müller*, 1970, S. 141 ff.; *H. Haller*, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, Finanzarchiv N. F. 27 (1968) S. 267 ff.; *U. Scheuner*, Kooperation und Konflikt, Die Öffentliche Verwaltung 1972 S. 590.

[33] *H. K. Schneider*, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: *H. K. Schneider* (Hrsg.), Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. 41 (1968) S. 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bensqualität in allen Teilen des Bundesgebiets zu schaffen. Hierbei ist allerdings die räumlich-funktionale Arbeitsteilung innerhalb des Bundesgebietes zu berücksichtigen und nach unterschiedlichen Raumkategorien zu differenzieren, da jeder Teilraum entsprechend seiner Eignung und Entwicklungsfähigkeit spezifische Funktionen für den Gesamtraum zu erfüllen hat[34]; hinzukommt, daß gegebenenfalls die Vor- und Nachteile verschiedener Raumkategorien (z. B. höherer Lohnwert in der Großstadt, bessere Vitalsituation auf dem Lande) gegeneinander abzuwägen, ferner Unterschiede in den regionalen oder örtlichen Lebenshaltungskosten in Rechnung zu stellen sind[35]. Auch aus diesem Grunde bedeutet Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht Gleichartigkeit der Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen[36].

Eine genaue Definition der Harmonisierungsforderung und eine Operationalisierung der damit angestrebten Ziele begegnen der Schwierigkeit, die Lebensverhältnisse eines Gebiets, die durch eine Vielzahl heterogener Faktoren bestimmt werden, einwandfrei zu messen und mit den Verhältnissen anderer Gebiete zu vergleichen. Da somit konkrete und praktikable Maßstäbe für den Entwicklungsrückstand, die Förderungsbedürftigkeit und -würdigkeit eines Teilraums nicht zur Verfügung stehen, verfährt die staatliche Regionalpolitik noch weitgehend pragmatisch, indem sie die geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse durch graduellen Abbau regionaler Disparitäten in der Versorgung mit öffentlichen Diensten und Einrichtungen zu verwirklichen sucht: angestrebt wird auch für wirtschaftsschwache Räume ein Mindeststandard öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge, der ihren Bürgern im Rahmen der wirtschaftsgeographischen Gegebenheiten angemessene Lebensbedingungen und ausreichende Wahlmöglichkeiten innerhalb zumutbarer Entfernung und damit weitgehende Chancengleichheit in der persönlichen Entfaltung sichert[37]; hierbei sollen Versorgungsengpässe mit Vorrang in den Gebieten schrittweise behoben werden, deren Entwicklungsstand am weitesten unter ihrem Entwicklungspotential liegt. In welchem Ausmaß die regionalen Lebensverhältnisse angeglichen werden sollen, bleibt der politischen Entscheidung vorbe-

---

[34] *U. Brösse,* Dritter Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Wirtschaftsdienst 1974 S. 354; *ders.,* Raumordnungspolitik als Entwicklungspolitik, 1975 S. 85; Beirat für Raumordnung, Stellungnahme zum Bundesraumordnungsprogramm v. 3. 7. 1974, Bundestags-Drucksache 7/3582, Anhang 7, S. 171.

[35] *K. H. Hansmeyer,* Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: *H. K. Schneider* (Hrsg.), Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 41 (1968) S. 39 ff.; *B. Molitor,* Das Verteilungsziel in der Regionalpolitik, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1974 S. 172 ff.

[36] *D. Storbeck/M. Lücke,* a.a.O., S. 31 Anm. 45.

[37] Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, a.a.O., S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halten; dies gilt insbesondere für die Bemessung des anzustrebenden Mindestniveaus öffentlicher Leistungen, das freilich im Zuge der sozioökonomischen Entwicklung fortschreiten kann und daher nicht statisch zu verstehen ist.

Die hier skizzierte (einschränkende) Interpretation des sozialstaatlichen Postulats der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse ist angesichts des gegenwärtigen methodologischen Wissensstandes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Rationalität der regionalpolitischen Entscheidungsfindung könnte allerdings noch gesteigert werden, wenn die anzustrebenden Ziele und die zum Wohlstandsvergleich heranzuziehenden Faktoren konkretisiert, interregional vergleichbar gestaltet und an den so gewonnenen Kriterien die entwicklungspolitischen Maßnahmen orientiert würden. In Betracht käme die Umsetzung komplexer Zielbegriffe (z. B. Mindeststandards für die räumlichen Lebensbedingungen) in numerische Größen durch Aufstellung eines Katalogs von aussagefähigen und praktikablen Sozialindikatoren und deren Gewichtung durch ein (politisch zu bestimmendes) System korrespondierender Soll- oder Schwellenwerte, auf deren Grundlage die zu behebenden Disparitäten (Ist-Werte) gemessen und interregional verglichen werden könnten[38]. Eine solche Operationalisierung der Harmonisierungsziele könnte, wenn sie geeignete Maßstäbe für die Bewertung raumwirtschaftlicher Sachverhalte vermittelt, die Transparenz der Regionalpolitik erhöhen, ihre Umsetzung in ein rationales System schwerpunktmäßiger[39] Verteilung der knappen Förderungsmittel erleichtern und eine zuverlässige Erfolgskontrolle ermöglichen.

In der finanzausgleichsrechtlichen Dringlichkeitsskala kommt unter dem hier erörterten Aspekt solchen Ausgaben eine besondere Bedeutung zu, die dazu beitragen, übermäßige Ungleichheiten in der Finausausstattung und Lebenshaltung der Teilräume zu verringern. Ein Abbau

[38] Dazu: *W. Ernst/R. Thoss* (Hrsg.), Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungshilfe für die Regionalpolitik, Indikatoren zur Präzisierung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung (Hefte 10, 12 der Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 1974, 1976); Beirat für Raumordnung, Empfehlungen v. 16. 6. 1976, Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, S. 27 ff.

[39] Gegenwärtig wird die notwendige Konzentration der Mittel auf entwicklungsfähige und langfristig wettbewerbsfähige Räume u. a. dadurch beeinträchtigt, daß mehr als 60 v. H. des Bundesgebiets zu Förderregionen erklärt worden sind (*H. Priebe*, Grundfragen der künftigen Regionalpolitik, Wirtschaftsdienst 1977, S. 256). Der Zwang, die raumwirksamen Maßnahmen und den Einsatz der knappen Fördermittel auf die Stärkung räumlicher Schwerpunkte zu konzentrieren (Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, a.a.O. S. 30) und hierbei auf die Entwicklungsfähigkeit als maßgebendes Kriterium abzustellen, wird noch verschärft durch die im Zuge des technischen, ökonomischen und sozialen Wandels auf weitere Sicht sich abzeichnende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung (dazu: Beirat für Raumordnung, Empfehlungen v. 16. 6. 1976 S. 24 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regionaler Disparitäten kann dadurch bewirkt werden, daß finanziell bedeutsame, aber regional unterschiedlich gestreute Ausgabelasten von übergebietlicher Bedeutung den Ländern oder Gemeinden abgenommen und auf den Zentralhaushalt übernommen werden. So ist z. B. durch die Übernahme der sozialen Kriegsfolgelasten auf den Bundeshaushalt (Art. 120 GG) ein horizontaler Ausgleichseffekt bewirkt worden. Entsprechendes gilt für die finanziellen Bundesbeiträge zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Länder- und Kommunalinvestitionen (Art. 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4 GG) sowie für die vielfältigen Leistungen, die Bundesbehörden oder Bundesanstalten in Wahrnehmung eigener Aufgaben als Transferzahlungen oder als regionalpolitisch „ungezielte" Transformationsausgaben[40] in den leistungsschwachen Ländern erbringen. Der Zentralstaat erfüllt mit diesen Leistungen eine für den politischen und wirtschaftlichen Zusammenhalt des Bundesstaates wichtige Ausgleichsfunktion. Der horizontale Finanzausgleich ist hierzu außerstande; da er seinem Wesen nach nur auf die Symptome, nicht auf die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit der finanzschwachen Länder einwirken kann, ist er durch strukturpolitische Maßnahmen des Bundes zu ergänzen, mit deren Hilfe die Wirtschaftskraft dieser Gebiete durch Entwicklung und Förderung ihres Potentials nachhaltig gesteigert und damit die Spanne der regionalen Finanzkraftunterschiede von den Ursachen her verringert werden kann[41]. Zur finanziellen Entlastung der leistungsschwachen Länder wäre aber in Betracht zu ziehen, die Bundesbeiträge zu den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a GG) und Länder- oder Kommunalinvestitionen (Art. 104 a GG) nach dem Maßstab der negativen Steuerkraft regional unterschiedlich zu bemessen[42].

Indem das Grundgesetz (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2) auch den vertikalen Finanzausgleich ausdrücklich in den Dienst des Harmonisierungspostulats stellt, konfrontiert es den Finanzausgleichsgesetzgeber mit einer in sich widersprüchlichen Verteilungsaufgabe: er soll einerseits in der Finanzausgleichsrechnung zugunsten des Bundes Ausgaben mit überregionalem Ausgleichseffekt, z. B. Bundesbeiträge zu Länderaufgaben (Art. 91 a, 104 a Abs. 4 GG) angemessen honorieren, andererseits zugunsten der Länder deren Steueranteil so bemessen, daß eine ausreichende Manövriermasse für einen horizontalen Finanzausgleich verfügbar bleibt, der auch den leistungsschwachen Ländern eine selbständige und unabhängige Haushaltsführung (Art. 109 Abs. 1 GG) und ihren Bürgern ein quantitativ und qualitativ angemessenes, heutigen zivilisato-

---

[40] *H. Zimmermann*, Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, 1970, S. 9, 289 ff.

[41] Dazu: Bundestags-Drucksache II/480 Tz 128 ff.; Finanzbericht 1964 S. 183 ff.

[42] Dazu: Finanzreform-Gutachten (*Troeger*-Kommission), 1966 Tz 298 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rischen Mindestforderungen entsprechendes Leistungsangebot sichert. Nur wenn der horizontale Finanzausgleich diesen Ansprüchen gerecht wird, andererseits eine mit dem föderativen Staatsaufbau unverträgliche Nivellierung der Länderfinanzen vermeidet, verdient das Ausgleichsergebnis das in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG geforderte Prädikat der Angemessenheit. Im Rechnungsjahr 1976 ist die Spanne der regionalen Steuerkraftunterschiede, die auf Grund der primären Steuerverteilung (ohne Stadtstaaten) von 79 bis 108 v. H. des Durchschnitts betragen hat, durch den Finanzausgleich[43] auf die Spanne von 95,2 bis 101,3 v. H. verengt worden; das Ausgleichsvolumen betrug insgesamt 3,9 v. H. der Ländersteuereinnahmen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Ausgleichsintensität so zu bemessen, daß die ausgleichsberechtigten Länder etwa 95 v. H. des Durchschnitts erreichen[43a], begegnet keinen verfassungsrechtlichen Einwendungen, weil den ausgleichspflichtigen Ländern, die zur Erzielung des höheren Steueraufkommens in der Regel auch höhere Aufwendungen zu machen haben, eine Minderung ihrer Steuereinnahmen unter das Durchschnittsniveau nicht zugemutet werden kann. Gegen eine Nivellierung der Länderfinanzen sprechen insbesondere staatswirtschaftliche Erwägungen: dem subsidiären Charakter des Länderfinanzausgleichs entspricht es, daß die finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen Länder gewahrt bleiben muß, mithin der Wille der ausgleichsberechtigten Länder zur Selbsthilfe nicht geschwächt, die Fähigkeit der übrigen Länder zu Initiative und Leistungssteigerung nicht durch übermäßigen Entzug von Haushaltsmitteln beeinträchtigt wird. Nur in diesem Rahmen kann der Finanzausgleich zur Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet beitragen.

V. Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Der Verfassungsgrundsatz der haushaltswirtschaftlichen Selbständigkeit des Bundes und der Länder (Art. 109 Abs. 1 GG) sichert den einzelnen Gliedern des Bundesstaates den ihnen zukommenden eigenverantwortlichen Gestaltungsbereich für ihre Haushaltsführung. Die enge Verflechtung aller öffentlichen Haushalte im nationalen Wirtschaftsraum und deren instrumentale Bedeutung für eine gesamtstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik lassen jedoch eine isolierte Finanzgebarung der Einzelverbände in autonomen und hermetisch getrennten Haushaltsräumen nicht zu. Ihre staatswirtschaftliche Verbundenheit und ihre Solidarverantwortung dokumentiert das Grundgesetz in dem für

[43] Umsatzsteuerausgleich nach § 2 FAG, horizontaler Ausgleich nach §§ 4 ff. FAG und Bundesergänzungszuweisungen nach §§ 11 a FAG. Die Berechnungen beruhen auf den nach §§ 6 und 7 FAG dem Finanzausgleich unterliegenden Länder- und Gemeindesteuereinnahmen.

[43a] Bundestags-Drucksache V/4305 S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

alle beteiligten Gebietskörperschaften gleichermaßen verbindlichen Verfassungsgebot der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG), in der dem Bundesgesetzgeber zugewiesenen Kompetenz zur haushaltspolitischen, Bund und Länder verpflichtenden Grundsatzregelung (Abs. 3) und in der ihm unter bestimmten Voraussetzungen erteilten Vollmacht zu unmittelbaren Eingriffen in die Haushaltswirtschaft der Länder und Gemeinden (Abs. 4). Mit der Verpflichtung zu konjunkturgerechter Finanzgebarung hat die Verfassung die öffentlichen Haushalte demonstrativ in den Dienst der fiscal policy des modernen Interventionsstaates gestellt und ihnen über ihre klassische Bedarfsdeckungsfunktion hinaus wichtige wirtschaftspolitische Steuerungs- und Gestaltungsfunktionen zugewiesen. Die Verpflichtung des Art. 109 Abs. 2 GG

— Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen —,

von der Wissenschaft seit langem befürwortet[44], von der Haushaltspraxis nur zögernd übernommen, hat mit der 15. GG-Novelle v. 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 581) als allgemeine Staatszielbestimmung Verfassungsrang und mit dem auf Grund des Art. 109 Abs. 3 GG ergangenen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. 6. 1967 (StabG, BGBl. I S. 582) ihre normative und institutionelle Ausprägung erhalten.

Der den Wirtschaftswissenschaften entnommene Topos „Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" ist mit der Eingliederung in die Verfassung[45] ein nach juristischen Auslegungsregeln zu interpretierender Rechtsbegriff geworden. Sein Inhalt ist allerdings nicht eindeutig; der Ausdruck ist die Kurzformel für eine komplexe Zielkombination, die erst durch Definition und Erläuterung der ihr zugrundeliegenden Teilziele bestimmbar wird. Wie die Entstehungsgeschichte ausweist[46], hat der Verfassunggeber von einer Konkretisierung des Gleichgewichtsbegriffs und der Vorschrift, mit welchen Mitteln und mit welcher Intensität dem Gleichgewichtserfordernis entsprochen werden soll, bewußt abgesehen, um die Verfassungsvorschrift für künftige Erkenntnisse und Entwicklungen offenzuhalten. Der Zielkatalog des § 1 Satz 2 StabG

---

[44] Statt vieler: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten v. 3. 6. und 8. 7. 1956 (4. Bd., 1958, S. 45 ff.).

[45] Der Ausdruck findet sich auch in Art. 104 a Abs. 4 Satz 1 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG und hat dort die gleiche Bedeutung wie hier; dazu: *K. Vogel/M. Wiebel*, GG-Kommentar, Rdnr. 80 ff. zu Art. 109; *J. Brockhausen*, Die rechtliche Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und seiner Komponenten in § 1 StabG ..., 1975, S. 88 ff.; *R. Zuck*, Wirtschaftsverfassung und StabG, 1975, S. 109 ff.

[46] Hinweise bei *A. Möller* (Hrsg.), Kommentar zum StabG, Tz 10 zu Art. 109 GG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die (wirtschafts- und finanzpolitischen) Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen —

bezeichnet die nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand maßgebenden Gleichgewichtskomponenten, stellt jedoch keine authentische, für alle Zeiten gültige Interpretation der grundgesetzlichen Vorschrift dar, deren Inhalt ohnehin nicht aus einfachem Gesetzesrecht, sondern nur aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung erschlossen werden kann[47]. Die Offenheit des grundgesetzlichen Gleichgewichtsbegriffs erlaubt daher gegebenenfalls, ohne daß es einer förmlichen Verfassungsänderung bedarf, die Verwertung neuer Erfahrungen und die Hinzuziehung von Gleichgewichtskriterien, die zur Zeit der GG-Novelle 1967 noch nicht zur Diskussion standen; in Betracht kommen z. B. Verteilungsziele oder qualitative Werte[48]. Für die Auslegung der Verfassungsvorschrift ist das Stabilitätsgesetz jedoch insofern von Bedeutung, als ihm die Erkenntnis zugrundeliegt, daß die Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung, die optimale Nutzung der verfügbaren Produktivkräfte und die Sicherung eines angemessenen Wirtschaftswachstums wesentliche Voraussetzungen für individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Fortschritt darstellen; mit dieser Zielsetzung strebt das Gesetz den nachhaltigen Ausgleich zwischen gesamtwirtschaftlichem Angebot und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage bei hoher Kapazitätsauslastung an. Da der Zielkatalog des § 1 Satz 2 StabG sich damit als eine spezifische Ausprägung des Sozialstaatsprinzips erweist, wird er als derzeit gültige Umschreibung des verfassungsrechtlichen Gleichgewichtsbegriffs allgemein anerkannt[49], zumal er den komplexen Auftrag des Art. 109 Abs. 2 GG auf eine übersehbare Zahl meßbarer makroökonomischer Größen reduziert und damit für die Staatspraxis vollziehbar macht. Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand ist deshalb davon auszugehen, daß das von Art. 109 Abs. 2 GG geforderte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in dem Maße als erreicht gilt, in dem die einzelnen Ziele des Stabilitätsgesetzes verwirklicht sind; die vollständige, gleichzeitige und nachhaltige Realisierung dieser Teilziele, operational definiert, kennzeichnet den angestrebten Idealzustand. Da aber in einer

---

[47] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 28 S. 243, 260; 31 S. 58, 73; Beschl. v. 15. 12. 1976, Die Öffentliche Verwaltung 1977 S. 560; *R. Zuck*, a.a.O., S. 85, 139; *U. Scheuner*, Die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, in: Festschrift für *H. Schäfer*, 1975, S. 114.

[48] *K. Stern/P. Münch/K. H. Hansmeyer*, Kommentar zum StabG, 1972, S. 121; *U. Scheuner*, a.a.O. (Anm. 47), S. 117.

[49] *K. Vogel/ M. Wiebel*, a.a.O., Rdnr. 111 zu Art. 109; *R. Zuck*, a.a.O., S. 85; *Chr. Fahr-Becker*, Zur Frage der Justitiabilität des Art. 109 Abs. 2 GG (Diss. München), 1974, S. 34 ff. m. w. N.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dynamischen Wirtschaft und einem pluralistischen System die einzelnen Gleichgewichtsziele stets, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, gefährdet sind, zudem die gegenseitige Abhängigkeit der Zielkomponenten Instabilität noch begünstigt, bedeutet der Verfassungsauftrag für die Träger der staatlichen Haushaltspolitik die Verpflichtung, sich jederzeit auf Gleichgewichtsstörungen einzustellen und ihnen in einem ständigen Prozeß der Prävention oder Reaktion zu begegnen. Da die einzelnen Teilziele in der Regel nicht gleichzeitig und nicht ohne wechselseitige Kompromisse realisierbar sind, die konkrete Datenkonstellation daher trotz grundsätzlicher Gleichrangigkeit der Teilziele[50] eine gefährdungsbestimmende Rangordnung erfordern kann[51], deckt der Verfassungsauftrag auch Maßnahmen, die sich auf das jeweils meist gefährdete Teilziel konzentrieren, auch wenn damit vorübergehend andere Ziele zurückgestellt werden.

Da konjunkturpolitische Einzelmaßnahmen nicht im voraus durch Bindung an bestimmte ökonomische Tatbestände (Regelmechanismen) automatisiert werden können, sind für die einzelnen Zielkomponenten des StabG weder die Maßstäbe und Bezugsgrößen noch die Toleranzgrenzen eindeutig normiert, geschweige denn zahlenmäßig fixiert; das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist nur im Rahmen einer Bandbreite bestimmbar. Die Komponenten des Gleichgewichtsbegriffs bilden daher einen verhältnismäßig weitgespannten, gewissenmaßen vierdimensionalen Gestaltungsraum[52], in dessen Grenzen dem Normadressaten (Legislative oder Exekutive) ein auf Zustandsdiagnose und Zukunftsprojektion gegründeter und durch politische Wertung auszufüllender Beurteilungs- und Aktionsspielraum zugewiesen, mithin Freiheit des Abwägens, des Handels oder Nichthandelns aus eigenverantwortlicher Sicht delegiert worden ist. Da in einer konkreten Situation unter den anzusteuernden Teilzielen und den zu ihrer Realisierung geeigneten Instrumenten auf Grund eines Tatsachenbefundes und eines Werturteils eine Wahl getroffen werden muß, ist die Entscheidung über die Ziel- und Mittelkombination allein Sache des politisch verantwortlichen Staatsorgans, dessen Dezision angesichts der Komplexität des Abwägungs- und Entscheidungsvorgangs nicht durch die Wertung des Richters ersetzt werden kann. Zwar unterliegt es richterlicher Nachprüfung, ob bei der Konkretisierung des Gleichgewichtsbegriffs von un-

---

[50] *K. Vogel/M. Wiebel*, a.a.O., Rdnr. 114 zu Art. 109. Angesichts der Gefahren struktureller Fehlentwicklungen und Systemstörungen durch fortschreitende Inflationsprozesse gewinnt die Forderung nach Geldwertstabilität erhöhte Bedeutung in dem Sinne, daß ohne Stabilität auch die anderen Ziele nicht erreichbar sind (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1974/75 Tz 364 ff.).

[51] *H. J. Schmahl*, Globalsteuerung der Wirtschaft, 1970, S. 27.

[52] *K. Vogel/P. Kirchhof*, a.a.O., Rdnr. 123 zu Art. 104 a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtigen oder unvollständigen Feststellungen ausgegangen ist oder ob gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse übersehen worden sind; im übrigen ist es jedoch nicht Sache des Gerichts zu befinden, ob im gegebenen Fall eine Gleichgewichtsstörung vorliegt und welche Maßnahmen zu ihrer Abwehr angezeigt sind[53]. Begrenzt ist auch der unmittelbare Einfluß des Parlaments auf Einzelmaßnahmen; der Einsatz stabilitätspolitischer Instrumente steht zwar unter dem allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes, ist aber angesichts des Erfordernisses schneller und differenzierter Prävention oder Reaktion grundsätzlich der gouvernementalen Sphäre zugeordnet[54]. Dies bestätigt, daß das politische Schwergewicht um so stärker zur Exekutive tendiert, je mehr der Haushalt sich zu einem Instrument der Konjunktursteuerung und Wirtschaftslenkung entwickelt[55].

Die Verfassung hat die Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und den Ausgleich der widerstreitenden wirtschaftlichen und sozialen Interessen nicht der Selbstregulierung des Marktes überlassen, aber auch nicht dem Staat allein überantwortet. Zur Verwirklichung des gesamtwirtschaftlichen Ausgleichsziels kann der Staat nur den ihm zukommenden (freilich nicht substituierbaren) Beitrag leisten; hinter den Orientierungsdaten und Überzeugungsstrategien, mit denen die Bundesregierung im Rahmen der konzertierten Aktion (§ 3 StabG) auf konjunkturgerechtes Verhalten aller Beteiligten hinwirken soll, steht keine Sanktion. Mit der Formulierung, daß Bund und Länder den Gleichgewichtserfordernissen „Rechnung zu tragen" haben (Art. 109 Abs. 2 GG), hat der Verfassunggeber den normativen Geltungsanspruch dieser Vorschrift eingeschränkt: er berücksichtigt, daß in einer freien pluralistischen Gesellschaft das staatliche Einwirkungsvermögen auf das Wirtschaftsgeschehen begrenzt ist, was als Indiz dafür gilt, daß der Verfassunggeber hier gegen ein System zentraler Wirtschaftslenkung votiert und sich für eine globalgesteuerte Marktwirtschaft ausgesprochen hat[56]. Mit ihrer zurückhaltenden Formulierung konzediert die Verfassungsvorschrift ferner, daß die Wirksamkeit der staatlichen Konjunkturpolitik auch von den jeweils gegebenen politischen, außenwirtschaftlichen, sozialen u. ä. Rahmenbedingungen beeinflußt, zudem durch unvollkommene Information und unzureichende Prognosetechniken beeinträchtigt

---

[53] *K. Stern/P. Münch/K. H. Hansmeyer,* a.a.O., S. 118; *R. Zuck,* a.a.O., S. 122 ff.

[54] *K. Stern/P. Münch/K. H. Hansmeyer,* a.a.O., S. 72.

[55] *P. Feuchte,* Der Nothaushalt — ein Instrument der Politik? Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972) S. 558.

[56] *K. Vogel/M. Wiebel,* a.a.O., Rdnr. 100 zu Art. 109; *E. A. Piduch,* Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 1974, Tz 17, 23 zu Art. 109; *Schmidt-Bleibtreu/Klein,* GG-Kommentar, Tz 8 zu Art. 109; *K. Stern/P. Münch/K. H. Hansmeyer,* a.a.O., S. 78 ff.; *R. Zuck,* a.a.O., S. 85 ff.; *J. Brockhausen,* a.a.O., S. 33. Zurückhaltend: *U. Scheuner,* a.a.O. (Anm. 47), S. 117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden kann. Schließlich findet das Bestreben, die Haushaltspolitik gesamtwirtschaftlichen Stabilitätszielen unterzuordnen, seine Grenze in der primären Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts und der geringen Variationsbeweglichkeit eines großen Teils der Ausgabebewilligungen; insbesondere bei den laufenden Ausgaben und den bereits im Vollzugsstadium befindlichen Investitionen ist der Spielraum für stabilitätspolitische Restriktionen durch nicht mehr disponible Verpflichtungen und Vorbelastungen in der Regel stark eingeschränkt[57]. Den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann somit nur in dem Maße „Rechnung getragen" werden, in dem die Instrumente der Haushaltswirtschaft „greifen", ohne Verstoß gegen gleichrangige Verbindlichkeiten eingesetzt werden und eine konjunkturpolitische Wirksamkeit entfalten können[58]. Mit diesem Vorbehalt erstreckt sich der Verfassungsauftrag des Art. 109 Abs. 2 GG auf alle Agenden der Haushaltswirtschaft[59] des Bundes und der Länder von der Planung bis zum Vollzug; darüber hinaus hat er richtungweisende Bedeutung für die gesamte Finanz- und Wirtschaftspolitik des Bundesstaats[60].

Das Verfassungsgebot, die Haushaltspolitik an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu orientieren, gehört zu den materiellen Haushaltsgrundsätzen und ist damit wesentlicher Bestandteil des allgemeinen Haushaltsrechts des Bundes und der Länder. Auch das Gebot des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) und die Vorschriften über Kreditaufnahmen des Bundes (Art. 115 Abs. 1 GG) stehen im Dienst der Gleichgewichtssicherung. Erweist es sich aus konjunkturpolitischen Gründen als notwendig, im Bundeshaushalt einen Überschuß zu erzielen oder einen Fehlbetrag zuzulassen, ist dies ohne Verstoß ge-

---

[57] Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung plädiert aus diesem Grund für Verstetigung der Haushalts-, insbesondere der Ausgabenpolitik und für Beschränkung des etatpolitischen Stabilitätsbeitrages auf strikte Vermeidung prozyklischen Verhaltens (JG 1974/75 Tz 417 ff.).

[58] *K. Vogel/M. Wiebel,* a.a.O., Rdnr. 132 ff. zu Art. 109.

[59] Zur Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft in diesem Sinne gehört der Gesamtkomplex der auf ihre Einnahmen oder Ausgaben bezogenen Vorgänge, soweit sie nach bundesstaatlichem Verfassungsrecht der eigenen haushaltspolitischen Disposition unterstehen (Hauhalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Vermögens- und Schuldenverwaltung); nicht zur Haushaltswirtschaft gehören ihre institutionellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen (z. B. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, die bundesstaatliche Lastenverteilung, das Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystem).

[60] *A. Möller,* a.a.O., S. 46; dazu auch: *K. Vogel/M. Wiebel,* a.a.O., Rdnr. 122 ff. zu Art. 109; *H. J. Papier,* Eigentumsgarantie und Geldentwertung, Archiv des öffentlichen Rechts 98 (1973) S. 548; *U. Scheuner,* a.a.O. (Anm. 47), S. 112. Aus Art. 109 Abs. 2 GG können jedoch weder Ansprüche einzelner Bürger an den Staat noch Ansprüche des Staates an einzelne Bürger auf konjunkturgerechtes Verhalten unmittelbar abgeleitet werden (*U. Scheuner,* a.a.O. (Anm. 47), S. 118, 125).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen das grundgesetzliche Ausgleichsgebot möglich. Denn diese Vorschrift, die den Etatvollzug im Rechnungsjahr finanziell sicherstellen soll, besagt nur, daß der Gesamtbetrag der haushaltsplanmäßig veranschlagten Ausgaben auf den Gesamtbetrag der nach zuverlässiger und realistischer Schätzung zu erwartenden Einnahmen zu beschränken ist; die finanzwirtschaftliche Qualifikation der zur Deckung herangezogenen Einnahmen ist hierbei unerheblich. Da somit in dieser Hinsicht alle Deckungsmittel haushaltsrechtlich gleichbehandelt werden, steht das (im wesentlichen formal zu verstehende) Ausgleichsgebot einer antizyklischen Haushaltsführung nicht entgegen: in einer inflatorischen Phase können Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen, in einer deflatorischen Phase können Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen durch gegenläufige Finanztransaktionen (Rücklagenzuführung oder Schuldentilgung bzw. Rücklagenentnahme oder Schuldaufnahme) kompensiert werden, wodurch der Haushalt formal ausgeglichen wird[61].

Auch zur Vorschrift des Art. 115 GG, welche die Kreditpolitik des Bundes im Rahmen seiner Haushaltswirtschaft regelt, besteht kein Widerspruch; sie enthält sogar eine ausdrückliche Konzession zugunsten des Gleichgewichtsziels: als Relikt der traditionellen Deckungsregel bestimmt zwar die Höhe der jährlichen Investitionsausgaben die jährliche (Netto-)Verschuldungsgrenze des Bundes (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG); aber dieser objektbezogene Höchstrahmen der Kreditfinanzierung kann nach Halbsatz 2 überschritten werden, wenn zur Abwehr einer Rezession, also zur Nachfragebelebung nach § 6 Abs. 2 und 3 StabG eine weitergehende Verschuldung des Bundes angezeigt ist (dieses „Dürfen" des Art. 115 GG verwandelt Art. 109 Abs. 2 GG erforderlichenfalls in ein „Müssen"). Die Bestimmung des Art. 115 GG ist aber insofern unvollständig und irreführend, als sie für den entgegengesetzten Fall der Übernachfrage oder Kosteninflation keine entsprechende Vorsorge trifft. Da auch die Kreditpolitik des Bundes den Erfordernissen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Haushaltswirtschaft verpflichtet ist, folgt unmittelbar aus Art. 109 Abs. 2 GG das Verbot, den Maximalrahmen der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG normierten (objektbezogenen) Deckungsregel auszuschöpfen, wenn zur Abwehr einer inflatorischen Gleichgewichtsstörung nach § 6 Abs. 1 StabG eine zurückhaltende Kreditpolitik des Bundes, gegebenenfalls sogar die Reduzierung seines Schuldenstandes geboten ist; in diesem Sinne ist der Wortlaut des Art. 115 GG zu ergänzen. Für die haushaltspolitische Praxis bedeutet dies eine erhebliche Einschränkung des Geltungsbereichs der verfassungsrechtlichen Deckungsvorschrift: der im Bundeshaushalt veranschlagte Investitionsbetrag (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG) gilt als Verschuldungsgrenze nur für den (in der ökonomischen Realität

[61] Dazu: *K. Stern/P. Münch/K. H. Hansmeyer*, a.a.O., S. 85 ff. m. w. N.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kaum vorkommenden) Fall der nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtslage.

Im Bundesstaat begegnet eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik angesichts der Vielzahl der beteiligten, von einander unabhängigen Hoheitsträger besonderen Schwierigkeiten; denn ihre Wirksamkeit setzt voraus, daß der Bund, die Länder und mindestens die größeren Gemeinden sich gleichgerichtet stabilitätskonform verhalten. Art. 109 Abs. 2 GG gilt zwar auch für die Länder und mittelbar für die Gemeinden (§ 16 StabG); er verleiht dem Bund ihnen gegenüber jedoch keine direkten Eingriffsbefugnisse, auch nicht das Recht zur authentischen Interpretation der Gleichgewichtserfordernisse[62]. Da aber die Länder und insbesondere die Gemeinden zur Parallelpolitik neigen[63] und freiwillige Abreden erfahrungsgemäß keinen Dauererfolg versprechen[64], sieht Art. 109 Abs. 4 GG unter den dort normierten Voraussetzungen bundesgesetzliche Eingriffsmöglichkeiten in bestimmte Bereiche der einzelstaatlichen und kommunalen Haushaltswirtschaft vor. Weitere Instrumente zur Wahrnehmung seiner konjunkturpolitischen Primärverantwortung werden dem Bund im StabG zur Verfügung gestellt. Während gesetzliche Vorschriften allgemeiner Art, die konjunkturelle Eingriffe nur vorbereiten, unabhängig von der Konjunkturlage erlassen werden können (z. B. StabG), setzen die Eingriffe selbst nach Art. 109 Abs. 4 GG eine inflatorische Gleichgewichtsstörung voraus. Nach allgemeinem Sprachgebrauch kann von einer „Störung" (im Gegensatz zur Gefährdung) erst dann gesprochen werden, wenn die Beeinträchtigung bereits eingetreten ist. Mit der ausdrücklichen Zulassung der Eingriffe „zur Abwehr" trägt die Verfassung jedoch der Einsicht Rechnung, daß eine wirksame Konjunkturpolitik Gleichgewichtsstörungen präventiv begegnen muß. Eine Störung liegt somit bereits dann vor, wenn nach sorgfältiger Ermittlung und Auswertung aller relevanten Sachverhalte eine drohende inflatorische Entwicklung sich so weit abzeichnet, daß ohne Einsatz der hier vorgesehenen Instrumente mit ihrem Eintritt zu rechnen ist. Unbedeutende Abweichungen von der Gleichgewichtslage, die den Normalzustand darstellen, rechtfertigen Bundeseingriffe in die Haushaltswirtschaft der Länder und Gemeinden nicht. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Störung" läßt allerdings unterschiedliche Interpretationen zu; halten Gesetzgeber oder Regierung in einer aktuellen Situation eine den Eingriff rechtfertigende Störung für gegeben, kann dieser Befund nicht durch abweichenden Richterspruch ersetzt werden.

---

[62] *A. Möller*, a.a.O., Rdnr. 10 zu Art. 109.

[63] *F. Neumark*, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 1968, S. 34, 81; *H. Timm*, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, zugleich eine Analyse der sogenannten Parallelpolitik, Finanzarchiv N. F. 28 (1969) S. 441 ff., 459.

[64] Finanzreform-Gutachten, Tz 510 a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Vordringen unbestimmter Rechtsbegriffe in das System der Finanzverfassung korrespondiert mit dem zunehmenden Einfluß sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und Wertvorstellungen auf die Verhaltensregeln, Institutionen und Instrumente des modernen Interventionsstaates. Da die Definition ökonomischer Ziele und Methoden noch nicht den Zustand normativer Perfektion erreicht hat wie etwa die in Jahrhunderten entwickelte und ausdifferenzierte Zivilrechtsmaterie, zudem in wichtigen Bereichen gesicherte Erkenntnisse und eindeutige Wertmaßstäbe vorerst nicht zur Verfügung stehen, hat der Verfassunggeber in weiser Zurückhaltung vielfach auf vorprogrammierte Entscheidungen verzichtet und sich auf generalklauselartige, noch ausfüllungsbedürftige Richtlinien beschränkt, die den verantwortlichen Staatsorganen die Anpassung an den Wandel der industriegesellschaftlichen Aktionserfordernisse erleichtert haben. Diese Entwicklung ist von erfolgreichen Lernprozessen begleitet worden, denen Legislative und Exekutive sich unter dem Einfluß der Sozialwissenschaften in den letzten Jahrzehnten unterzogen haben. Unverkennbare Fortschritte des politischen Systems, wie sie etwa im Stabilitätsgesetz, in der Finanz- und Haushaltsreform sich durchgesetzt haben, wäre ohne den Impuls und die Entscheidungshilfe der Finanzwissenschaft nicht möglich gewesen.

Summary

1. Undefined constitutional terms

The fundamental nature of most constitutional rules accunts for their high degree of abstraction and their fragmentary character. The constitution tends to refrain from exact and detailed ruling especially in complex social and economic areas in order to keep them open to future developments, new findings or free political discussion. A legislative device in this respect is the undefined legal term indicating only the normative core and the general tendency of a given rule, but keeping open a margin of allowable interpretations which leaves to the norm adressee (legislator or government) within certain limits a scope of discretion, especially the ability to adjust necessary actions to changing needs and the choice between several acceptable alternatives. His decision cannot be replaced by a judicial decree except for abuse or excess of discretion. However, there is no room for juridical interpretation and judicial control, as far as the constitution falls back upon inexact formulas without any normative substance. Constitutional regulations on competences, organization and procedure which have to delineate clearly the scope of activities and duties involved require exactly defined legal terms.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The following examples refer to the Constitution of the Federal Republic of Germany (Grundgesetz).

2. Principles of tax revenue distribution

The Federal Act which allocates the (turnover) tax yield to the Federal government and the states (Finanzausgleichsgesetz) has to comply with constitutional guidelines aiming at rational, objective and appropriate distribution results. These rules accentuate the equality of status and financial rights of all distribution partners and the limitation of their financial claims to "necessary" budget needs to be assessed on the basis of a medium-term financial plan. Furthermore, the revenue distribution shall result in a fair settlement, take into consideration the taxpayers' burden and contribute to the desired harmonization of the living conditions throughout the country (see No. 4). In the light of the political nature of the tax distribution problem in a federal system the normative effect of these principles has proved to be rather low.

3. Central grants to state and local investments

As an exemption from the general competence rule according to which the financial responsibility follows the functional competence, the constitution allows the Federal government to grant financial aid to states or municipalities for investment projects which are deemed necessary either to counteract recession and unemployment or to adjust regional economic disparities or to further economic growth. These general purposes offer the Federal government, in contrast to the constitutional intention to limit the central control over regional investments, a wide scope of directing activities in the field of regional or local investments. In the actual policy, however, the combined efforts of the state governments have succeeded in diluting the central influence on their investments patterns.

4. Harmonization of regional living conditions

Several constitutional rules are based on the welfare-state-idea that the living conditions in all parts of the country should be equalized. This postulate, strictly speaking contradictory to the Federal system, is not to be interpreted literally. The political practice tends to a gradual reduction of regional economic and social disparities by striving at a minimum standard of public services and infrastructural utilities in the less developed or equipped regions, thus providing their citizens with better supply of public goods and more equality of opportunities.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Macroeconomic equilibrium

The constitutional order to regard the macroeconomic equilibrium adresses mainly the budget policy which has become an essential instrument of the modern interventional state, particularly in the field of fiscal stabilization policy. The political practice, supported by jurisdiction, follows this rule by aiming at the four objectives of the Stabilization Act (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz): price stability, high degree of employment, external equilibrium under the conditions of a stable and proper economic growth. In the light of the difficulties to harmonize these objectives at the same time ("magic quadrangle") it is regarded satisfactory to concentrate the governmental efforts to those objectives which are actually most endangered.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland

Von *Fritz Neumark*, Frankfurt am Main

Vorbemerkung

Bei der (vorläufigen) Ausarbeitung meines vor einem Jahr übernommenen Korreferats lag mir der Wortlaut des Vortrags von Herrn *Fischer-Menshausen* noch nicht vor. Als ich ihn dann erhielt, stellte ich teils mit Freude, teils mit leichtem Bedauern fest, daß Herr *Fischer-Menshausen* wesentliche Teile der von mir geplanten Ausführungen in nahezu vollständiger Übereinstimmung mit diesen vorweggenommen hatte. Ich muß mich daher in der Hauptsache darauf beschränken, gewisse von meinem Herrn Vorredner getroffene Feststellungen zustimmend zu unterstreichen und darüber hinaus zu versuchen, sie in dieser oder jener Hinsicht, vor allem unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten, zu ergänzen.

I.

Es gehört zu den beliebten Ansatzpunkten einer von juristischer Seite geübten Kritik an der Verwendung wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe in Gesetzen oder Verordnungen, daß auf diese Weise die „unbestimmten Rechtsbegriffe" in unerwünschter Weise vermehrt würden. Als Paradebeispiel wird in der neueren Literatur das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz angeführt, in dem sich bekanntlich, angefangen mit dem fundamental bedeutsamen „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht", zahlreiche Tatbestände finden, über deren Wesen und Abgrenzung gegenüber verwandten Phänomenen man in der Tat streiten kann, herrscht doch selbst unter den Nationalökonomen diesbezüglich alles andere als vollständige Übereinstimmung. Aber wenn auch die rechtliche und meist auch politische Unerwünschtheit unbestimmter Rechtsbegriffe im allgemeinen, solcher ökonomischer Observanz im besonderen durchaus zuzugeben ist, muß doch darauf verwiesen werden, daß man einerseits kaum ganz ohne solche auskommen, also realistischerweise nur ihre Einschränkung rechtspolitisches Ziel sein kann, und daß andererseits die Rechtsprechung den Grad der Unbestimmtheit mehr oder minder stark

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu reduzieren vermag, was freilich zu gewissen politischen Bedenken Anlaß geben kann.

Wie dem auch immer sei — mir scheint, daß die im Grundgesetz geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, auf die ich mich hier, anders als mein Vorredner, beschränke, zu den in höchstem Maße unbestimmten Rechtsbegriffen gehört und, wenn ganz ernst genommen, geradezu utopischen Charakter hat. Meine Doppelthese, die, wie mir scheint, in voller Übereinstimmung mit der Auffassung von Herrn *Fischer-Menshausen* steht, ist, daß einmal jenes Postulat wirtschaftspolitisch überhaupt nicht realisierbar ist und zum anderen, selbst wenn das (annähernd) der Fall sein sollte, dies keineswegs nur ökonomisch (und: sozial) positiv zu beurteilende Konsequenzen hätte.

Was den ersten Punkt betrifft, so möchte ich zunächst, in Anknüpfung an meine einleitenden Bemerkungen, betonen, daß weder der Begriff „Lebensverhältnisse" noch der der „Einheitlichkeit" dieser Verhältnisse präzis und eindeutig ist.

Zu den *„Lebensverhältnissen"* sei in Kürze bemerkt, daß hier vom Gesetzgeber vermutlich in erster Linie, wenn nicht gar ausschließlich an die durchschnittliche Versorgung örtlicher Populationen mit solchen, sei es privaten, sei es öffentlichen, Gütern gedacht ist, deren Wert in das Sozialprodukt eingeht.

Nun ist jedoch unbestritten, daß es daneben für „das Leben" wichtige Güter gibt, die einen nicht monetär meßbaren Wert haben. Ein Beispiel für viele ist die landschaftliche Umgebung und, oft damit verbunden, die Reinheit der Luft, auch das Klima usw. Die so durch natürliche Faktoren bedingten Uneinheitlichkeiten der Lebensverhältnisse können entweder gar nicht oder doch nur zu einem gewissen Teil durch öffentliche Ausgleichszahlungen kompensiert werden, oder sie würden derartige Zahlungen in einem Maße erfordern, wie es aus anderen Gründen als überhöht und bedenklich anzusehen wäre.

Aber selbst wenn derartige Probleme vernachlässigt werden könnten, bleibt, und zwar vorwiegend in bezug auf meritorische Güter, die Frage, ob der Begriff der „Lebensverhältnisse" sich überhaupt zu einer generellen Quantifizierung eignet — mindestens so weit, daß darauf eine Finanzausgleichsregelung praktisch aufbauen könnte. Ich halte das für unwahrscheinlich und glaube, daß allenfalls, was auch mit der ursprünglichen Motivation des Grundgesetzes in Übereinstimmung stehen dürfte, jener *Teil* der „Lebensverhältnisse" gemeint sein kann, der mehr oder minder unmittelbar durch Leistungen der öffentlichen Hand determiniert oder doch maßgeblich beeinflußbar ist.

Hier begegnet man jedoch einer zusätzlichen Schwierigkeit, wenn man versucht, die *„Einheitlichkeit"* dieses Teils der Lebensverhältnisse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

operational zu bestimmen. Gewiß kann man beispielsweise einen scheinbar praktisch brauchbaren Maßstab für die Versorgung einer Gemeinde mit Schulleistungen dergestalt aufstellen, daß an die Zahl der Schulen bzw. Klassen im Verhältnis zur Bevölkerung, die Größe der Klassenräume, die Zahl der Schüler je Klasse und/oder Lehrpersonen usw. angeknüpft wird. Aber es ist doch kaum zu leugnen, daß hierbei die qualitativen Faktoren nicht gebührend berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang ist etwa zu denken an die Ausstattung der Unterrichts- und Nebenräume, der Bibliotheken usw. sowie insbesondere auch an die Leistungen des Lehrpersonals, dessen Qualität seinerseits nicht unabhängig von den allgemeinen örtlichen (realen) Lebensbedingungen ist.

Geht man realistischerweise davon aus, daß jedenfalls nicht sämtliche örtlichen Lebensverhältnisse innerhalb eines Staates vollständig vereinheitlicht werden können (immer noch vorausgesetzt, dies sei wünschenswert), so entsteht offensichtlich das für alle i. w. S. wirtschaftlichen Maßnahmen bzw. Aktionen essentielle Problem einer numerischen Begrenzung des Gesamtausgleichs einerseits, einer adäquaten Aufteilung der dafür von der übergeordneten Ebene zur Verfügung gestellten Summe auf die verschiedenen, die Bedingungen des Lebens in einer Gemeinde bestimmenden Einzelfaktoren andererseits. Überdies ist natürlich zu berücksichtigen, daß eine Erhöhung der steuerlich finanzierten Ausgleichsleistungen der oberen Ebene(n) an die untere(n) entweder eine Steigerung der Gesamtsteuerlasten — eine Maßnahme, deren gesamtwirtschaftliche und soziale Fernwirkungen unter Beachtung der jeweiligen, teils politisch, teils ökonomisch determinierten Grenzen der globalen Besteuerung zu berücksichtigen sind — oder/und eine zumindest tendenzielle Verringerung der steuerlich finanzierten Leistungen des Oberverbandes bedingt. Dann aber ergibt sich, und zwar für beide Aspekte, die Notwendigkeit einer teils gesamtwirtschaftlichen, teils lokal begrenzten Kosten-Nutzen-Analyse. Konkret, anhand eines willkürlich gewählten Beispiels: Sollen örtliche Finanzkraftunterschiede auch dann — und wenn ja, bis zu welchem Grade — ausgeglichen werden, wenn dadurch zwar eine (annähernde) Vereinheitlichung, sagen wir der kommunalen Straßenverhältnisse erreicht wird, gerade deshalb aber auf eine vom (Ober-)Staat sonst vorzunehmende Verbesserung der Fernverkehrswege verzichtet werden muß? Und: Wie kann (wenn überhaupt) ohne übermäßigen Zentralismus sichergestellt werden, daß Gemeinden bzw. Länder die ihnen zufließenden Ausgleichsbeträge so verwenden, daß die Verringerung örtlicher Unterschiede in der Ausstattung mit bestimmten öffentlichen Gütern hauptsächlich denjenigen unter diesen zugute kommt, die vom Standpunkt überörtlicher Prinzipien und Wertungen als die relativ wichtigsten anzusehen sind? Es soll ja schon passiert sein, daß finanzschwache Kommunen und/oder Länder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich Prachtbauten geleistet haben, die allgemein oder doch in dieser Aufwendigkeit problematisch waren — problematisch nicht zuletzt deshalb, weil gleichzeitig (oft: deswegen) sozial wichtigere Verbesserungen von Lebensbedingungen unterblieben. Vielleicht wird es manchem Betrachter auch fragwürdig erscheinen, daß z. B. zwischen 1966 und 1974 in den deutschen Gemeinden die Zahl der Vollbeschäftigten in der Sparte „Gesundheit, Sport, Erholung" von 155 000 auf 221 100, d. h. um rd. 66 000 oder rd. 42 % stieg, in der Sparte „Bildung, Wissenschaft und sonstige kulturelle Angelegenheiten" hingegen nur von 50 700 auf 66 100, d. h. um weniger als 16 000 oder rd. 30 %. Und schließlich ist unter einem prinzipiellen Aspekt nur schwer einzusehen, warum die Ausgleichsquote der — sicherlich zu einer mehr oder minder erheblichen Differenzierung der örtlichen Lebensverhältnisse führenden — Finanzkraftunterschiede der Länder im Zuge der Finanzreform von 1969 von bis dahin (mindestens) 91 % auf (mindestens) 95 % angehoben wurde — warum genügen einerseits nicht 90 %, oder warum wird andererseits nicht statt 95 % eine vollständige = 100 %ige Ausgleichung vollzogen?

II.

Bisher habe ich so argumentiert, als ob ich ein blinder Gegner aller Ausgleichsmaßnahmen sei und das Bestehen selbst erheblicher örtlicher Unterschiede in wichtigen Bereichen der sog. Lebensverhältnisse auf ewig „festschreiben" wollte. Davon kann jedoch keine Rede sein, vielmehr gebe ich durchaus zu, daß es in einem sich als Staat verstehenden Gemeinwesen aus den verschiedensten, teils natürlich, teils einfach historisch bedingten Gründen örtliche Differenzen in der Finanzkraft und daraus folgend in wichtigen Lebensbedingungen gibt, die man nur schwer oder, speziell aus heutiger, in der Bundesrepublik vorherrschender Sicht, überhaupt nicht oder doch nicht in der gegebenen Größe fortbestehen lassen kann und will. Es ist kaum verwunderlich, daß die seit einigen Jahrzehnten fast überall zu beobachtenden Tendenzen zu einer „gerechteren", und das heißt im wesentlichen: einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung sich über den Bereich der interindividuellen Distribution hinaus, wenn auch natürlich im Zusammenhange damit, auf Gebietskörperschaften, ja sogar die zwischenstaatliche Einkommensverteilung auszubreiten neigen — von einem (schon im Bericht der Steuerharmonisierungskommission der EWG von 1963[1] empfohlenen) innerkommünotären Finanzausgleich bis hin zu den im Zuge des neueren „Nord-Süd-Dialogs" von den Ländern der „Dritten Welt" erhobenen Forderungen. Aber eine gewisse Verringerung der Verteilungsungleich-

[1] Report of the Fiscal and Financial Committee (*Neumark* Report), in: The EEC Reports on Tax Harmonization. Amsterdam 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heiten impliziert noch nicht eine vollständige Auslöschung der letzteren, d. h. keine absolute Gleichheit. *Dolf Sternberger* hat kürzlich in einem interessanten Aufsatz „Der Mensch ist ein bürgerliches Wesen. Über die ‚Politik des Aristoteles'" (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 3. 1977) zutreffend die von *Aristoteles* gegenüber *Platon* verteidigte „Vielheit" des Staates — von ihm als „Vielheit der Bürger" verstanden — betont. Im Grunde ist das auch kaum strittig; strittig ist vielmehr seit eh und je der Grad einer „ausgleichenden", örtliche Unterschiedlichkeiten mildernden Staatspolitik, zumal da ihr Gegenstück das Maß der Autonomie örtlicher Gebietskörperschaften ist. Diese Autonomie, oder m. a. W.: die Quasi-Souveränität von Gliedstaaten einerseits, die weitgehend mit finanzieller Selbständigkeit verbundene Selbstverwaltungsbefugnis der Gemeinden andererseits, hat ihren Preis, und ob der jeweilige Preis als angemessen oder aber als zu hoch erscheint, ist eine letztlich nur anhand politischer Kriterien bzw. Maßstäbe zu entscheidende Frage. Sie wird — wie auch *Fischer-Menshausen* (S. 149) hervorhebt — schon seit längerem in den USA und noch mehr in der Schweiz anders beantwortet als in der Bundesrepublik Deutschland. Konkret: Selbst in den Fragen einer effizienten Stabilitätspolitik ist man in unserem südwestlichen Nachbarland geneigt, gesamtwirtschaftliche Ineffizienzkosten in Kauf zu nehmen, sofern diese der Preis für die Erhaltung weitgehender örtlicher Autonomie sind, auch wenn das erhebliche, durch entsprechende Unterschiede der öffentlichen Ausgaben und der Steuern bestimmte Ungleichheiten der regionalen Lebensverhältnisse impliziert. Ähnlich waren bis vor kurzem die Vereinigten Staaten in ungleich größerem Maße als wir bereit, Ungleichheiten auf der einzelstaatlichen und kommunalen Ebene hinzunehmen, weil sie eben eine relativ große „Buntheit" der örtlichen Lebensverhältnisse entsprechend hoch einschätzen. Wie schon angedeutet, ist die oft mit geringerer — bisweilen aber auch höherer! — Qualität bzw. Effizienz verbundene kultur- und wirtschaftspolitische Selbständigkeit der Länder, d. h. letztlich das föderalistische Prinzip sowie das der kommunalen Selbstverwaltung als solche bei diesen Entscheidungen involviert.

Meine erste Schlußfolgerung ist: Das Verfassungsgebot der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" muß so interpretiert — bzw., sollte das juristisch unmöglich sein, im Grundgesetz selbst so umformuliert — werden, daß an die Stelle der „Vereinheitlichung" der (d. h. doch wohl: *aller*) Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Wendung wie etwa *„Wahrung eines Mindeststandards für wesentliche Lebensverhältnisse"* gesetzt wird. Einem solchen Postulat wird bekanntlich bereits heute weitgehend insofern außerhalb des Finanzausgleichs i. e. S. Genüge getan, als wichtige einschlägige Aufgaben durch Bundesgesetzgebung gelöst worden sind. Allerdings sind dabei in manchen Bereichen schon

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deshalb weder die Vereinheitlichung noch auch nur die Wahrung eines Mindeststandards *real* gewährleistet, weil die teilweise doch recht erheblichen *örtlichen Geldwertunterschiede nicht gebührend berücksichtigt* werden. Das gilt nicht nur für Transfers, sondern auch, namentlich im Rahmen der Einkommensbesteuerung (in geringerem Maße auch der Gewerbesteuer), im Hinblick auf steuerliche Freibeträge und -grenzen, deren nominal-monetär einheitliche Fixierung sowohl in den verschiedenen Ländern als insbesondere auch in den einzelnen Gemeinden, sieht man auf die realen Nettoeinkommen, beträchtliche faktische Differenzen verschleiern kann.

Es ist zuzugestehen, daß auch die soeben vorgeschlagene Formel keineswegs geeignet ist, alle praktischen Schwierigkeiten auszuschalten. Denn die Ansichten über das gebotene *„Mindestmaß"* ebenso wie über die Auswahl jener Lebensverhältnisse, die als *„wesentlich"* gelten sollen, werden zwischen den Beteiligten (und überdies im Zeitablauf) mehr oder minder erheblich differieren. Auch wenn man sich etwa in bezug auf das, was als „Mindeststandard" für Wohnungen und vielleicht auch Straßen zu betrachten ist, eine politische Einigung vorstellen kann, so werden doch beispielsweise bei öffentlichen Leistungen auf dem Gebiet des Bildungswesens, des Sports und des Gesundheitswesens eine quantifizierte — in diesem Sinne objektive — Fixierung und dementsprechende Regelung kaum erreichbar sein. Hat jede Gemeinde Anspruch auf ein kommunales Kino? Von welcher Größenklasse ab auch auf öffentlich geförderte Sportplätze? Unter welchen Umständen auf ein Theater (mit oder ohne Opernaufführungen)? Diese und ähnliche Fragen stellen heißt bereits, die Unmöglichkeit einer praktisch-politisch befriedigenden Beantwortung derselben zuzugestehen. Wenn dem aber so ist, so scheint es keinen anderen Weg zu geben, als bei den nur einen partiellen Ausgleich gewährenden Methoden des gegenwärtigen Finanzausgleichs zu verbleiben.

Die dabei eine entscheidende Rolle spielende und innerhalb gesetzlich fixierter Grenzen vorzunehmende Ausgleichung der Finanzkraftunterschiede, sei es von Ländern, sei es von Gemeinden, hat jedoch den bereits angedeuteten Nachteil, nicht davor zu schützen, daß gewisse Gebietskörperschaften davon profitieren, um im Durchschnitt von der Gesamtbevölkerung als relativ weniger lebenswichtig angesehene Leistungen zu Lasten wichtigerer zu fördern; sie kann darüber hinaus die Eigenanstrengungen der örtlichen Verbände, zu einer befriedigenden Gestaltung der lokalen Lebensverhältnisse zu gelangen, reduzieren, und zwar sowohl auf dem Gebiet der Ausgabengebarung, wo tendenziell der Zwang zur Sparsamkeit bzw. Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt wird, als auch auf dem der Anspannung der eigenen Steuern und Gebühren. Nun ist gewiß auch der in diesen Zusammenhang gehörende Begriff des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„tax effort", der in neueren theoretischen Untersuchungen (z. B. bei *R. M. Bird*[2] und *R. D. Reischauer*[3]) und praktischen Reformbestrebungen (etwa in Australien) eine Rolle spielt, alles andere denn eindeutig, und überdies haben die deutschen Länder überhaupt nicht, die deutschen Gemeinden nur im Hinblick auf die ökonomisch fragwürdige Gewerbesteuer sowie die Grundsteuer eine (überdies begrenzte) Möglichkeit zu autonomen fiskalischen Anstrengungen. Man könnte sich aber sehr wohl eine Aufteilung der Steuerarten auf die drei Ebenen vorstellen, bei der der *örtliche „tax effort"* eine Rolle spielt. Schließlich ist es schwer einzusehen, warum, falls etwa die Gemeinde A sich ernsthaft bemüht, durch eine Anspannung — sagen wir — der Gewerbesteuer und/oder der Gebühren (Taxpreise) lokaler Unternehmen eine dem Bundesdurchschnitt gleichkommende Ausstattung mit gewissen kulturellen Einrichtungen zu ermöglichen, während die Gemeinde B aus parteipolitischen oder anderen Gründen vor einer solchen Finanzpolitik zurückscheut, B dafür im Finanzausgleich belohnt, A hingegen für seine Einnahmepolitik bestraft wird.

Nebenbei: sollte man unter Gleichheit der Lebensverhältnisse nicht nur öffentliche Leistungen, sondern auch „Steuerbelastungen" (brutto) verstehen, so würde sich das Problem noch erheblich komplizieren. Als Beispiel diene die Frage, ob etwa in Zonenrandgebieten gewährte Steuervergünstigungen u. ä. die Einheitlichkeit der gesamten Lebensverhältnisse — einschließlich der nichtmonetären Bestimmungsfaktoren — gewährleisten oder beeinträchtigen. Ist in solchen Fällen faktisch nicht eher eine bewußte Besserstellung statt bloßer Gleichstellung intendiert?

III.

Abschließend möchte ich mich noch kurz mit der Frage auseinandersetzen, welche *ökonomischen Vor- und Nachteile eine weitgehende* — im Grenzfall vollständige — *Vereinheitlichung der örtlichen Lebensverhältnisse,* und sei es auch nur in dem oben erwähnten eingeschränkten Sinne dieser letzteren, mit sich bringen würde.

Im Mittelpunkt der diesbezüglichen Überlegungen haben Probleme der *Mobilität der Produktionsfaktoren,* in erster Linie der Bevölkerung, d. h. praktisch des Faktors Arbeit, zu stehen, wobei zunächst die — später abzuschwächende — Annahme gemacht wird, eine Mobilitätssteigerung sei jedenfalls ökonomisch erwünscht.

---

[2] *R. M. Bird:* Assessing Tax Performance in Developing Countries, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 34 (1975/76), S. 244 ff.

[3] *R. D. Reischauer:* General Revenue Sharing — The Program's Incentives, in: *W. E. Oates* (Ed.): Financing the New Federalism, Baltimore-London 1975, S. 40 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geht man von den Nominaleinkommen aus und unterstellt „Geldillusion" zumindest in bezug auf örtliche Kaufkraftunterschiede des Geldes, so wird eine Vereinheitlichung der örtlichen Lebensverhältnisse und selbst schon eine Verringerung diesbezüglicher Differenzen, soweit sie zu einer Ausgleichung der für vergleichbare Tätigkeiten erzielbaren Einkünfte führt, ceteris paribus die Mobilität der Bevölkerung zweifellos reduzieren. Dies gilt im allgemeinen auch dann, wenn die Differenzen in den nicht monetär auszudrückenden Lebensbedingungsfaktoren keine sehr große absolute und relative Bedeutung besitzen. Ist diese zweite Bedingung jedoch nicht erfüllt, so wird eine Ausgleichungspolitik sich a fortiori als mobilitätspolitisch (weitgehend) nachteilig erweisen. Überdies ist beim Schwinden der erwähnten Geldillusion zu beachten, daß, wenn überhaupt, so nur eine auf Beseitigung oder Verringerung der *realen* örtlichen Einkommensunterschiede abzielende Politik die Mobilität zu beeinflussen vermag.

Nun ist aber, wie bereits angedeutet, das (Real-)Einkommen lediglich *einer* der hier zu berücksichtigenden Faktoren. Neben ihm kommen natürliche, kulturelle sowie Infrastruktur-Faktoren ins Spiel. Die erstgenannten können so gut wie gar nicht durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen geändert werden; es ist jedoch zu beachten, daß ihre Bedeutung für die Mobilität, sofern sie positiv zu werten sind (angenehmes Klima, schöne landschaftliche Lage oder/und Umgebung), ceteris paribus zu wachsen vermag, falls in von der Natur weniger begünstigten Ort die Lebensverhältnisse i. e. S., selbst wenn hier das Realeinkommen etwas höher liegen sollte, (fühlbar) schlechter sind. Hier ist in erster Linie an die Wohn- und die Verkehrsverhältnisse zu denken, wobei letztere ceteris paribus naturgemäß eine um so bedeutsamere Rolle spielen, je größer das örtliche Gemeinwesen ist. Da sich die großen Industrie- und Handelszentren in der Bundesrepublik nicht einfach zerschlagen und die Betriebe sich nicht in erheblichem Umfange umsiedeln lassen, die Masse der arbeitenden Bevölkerung aber wohl kaum in „suburbs" verwiesen werden kann, die in erträglicher Entfernung von den großstädtischen Betrieben liegen, ist es für diese Orte in besonderem Maße wichtig, eine annähernde Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse i. w. S. herzustellen. Sie müssen m. a. W. in weit überdurchschnittlicher Höhe finanziell in die Lage versetzt werden, die Ungunst gewisser Lebensbedingungsfaktoren durch Einrichtungen wie Grünanlagen, breite Straßen, gute öffentliche Verkehrsmittel, Kultureinrichtungen u. dgl. m. wenigstens teilweise zu kompensieren. Die zwischenörtliche Mobilität der Arbeitskräfte wird zwar auch durch eine derartige Politik nicht wesentlich gesteigert werden können; diese ermöglicht aber, die Lebensbedingungen i. w. S. wenigstens so zu gestalten, daß die Diskrepanz zwischen der relativen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung einer Stadt oder Region und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den (nicht-monetären) Lebensverhältnissen nicht unerträglich groß bleibt oder wird, bzw. zu verhindern, daß nur die Reichen in der Lage sind, sich den Unzuträglichkeiten der Wohn- und Verkehrsverhältnisse durch Flucht in die „suburbs" zu entziehen. Wenn Großstädte im Finanzausgleich begünstigt werden, handelt es sich nach allem nur um einen partiellen Ausgleich schlechterer nichtökonomischer Lebensbedingungen einerseits, größerer, u. a. aus Ballungskosten resultierender Mehrbelastungen andererseits. Die zugrundeliegenden „Gesetzmäßigkeiten" sind wohl zuerst — schon vor dem letzten Kriege — von *Arnold Brecht*[4] dargestellt worden.

Da von der Begrenztheit der für Ausgleichsmaßnahmen zu Verfügung stehenden Finanzmittel auszugehen ist, wird die relative Besserstellung großer Industriezentren im allgemeinen unvermeidlicherweise mit einer relativen Schlechterstellung kleinerer und/oder von der Natur mehr begünstigter Gemeinden Hand in Hand gehen. Das wird diesen natürlich Anlaß zu Protesten geben, zumal da es, namentlich vom Standpunkt der kulturellen und eventuell auch der schulischen Bedingungen, eine dem Gleichheitspostulat geradezu entgegengesetzte Konsequenz zu implizieren scheint. Aber wie in der interindividuellen, so ist auch in der interregionalen Verteilung des (monetären) Sozialprodukts *ein Konflikt zwischen den gerechtigkeits- und den wachstumspolitischen Zielsetzungen weitgehend unvermeidbar,* ein Konflikt, der freilich oft an Schärfe verliert, wenn auch die nichtmonetären Faktoren berücksichtigt werden, die für die Lebensverhältnisse von Bedeutung sind. Ein weiterer — ökonomischer — Zielkonflikt besteht zwischen den auf eine Zentralisierung hinwirkenden Agglomerationsvorteilen und den für eine Dezentralisation sprechenden Transport- und Informationskosten (*M. Carlberg*[5]). Und schließlich wird man die Frage aufwerfen können, ob die maximale Arbeitskräftemobilität, deren Realisierung durch (größere) Ungleichheiten der Lebensverhältnisse cet. par. erleichtert, durch eine Vereinheitlichung der letzteren aber häufig (vgl. S. 172) erschwert wird, (stets) dem gesamtwirtschaftlichen Optimum entspricht. Mir scheint, daß diese Frage zu verneinen ist und ihre Bejahung u. a. zu einer Beeinträchtigung zahlreicher Maßnahmen und Einrichtungen betrieblicher Sozialpolitik, nicht zuletzt auf dem Gebiet des Wohnungswesens, führen würde. Nicht nur, aber doch in erster Linie sind moderne industrielle Großbetriebe auf eine qualifizierte Stammarbeiterschaft angewiesen, die zu erhalten eine formale, überdies auf monetäre Lebensbedingungs-

[4] *A. Brecht:* Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig-Berlin 1932.

[5] *M. Carlberg:* Die regionale Versorgung mit öffentlichen Gütern (Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Sozialökonomisches Seminar der Universität Hamburg, Diskussionsbeitrag Nr. 18, Dezember 1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

faktoren beschränkte Angleichungspolitik erschweren, wenn nicht unmöglich machen würde. Es zeigt sich nach allem, daß man sich davor hüten muß, die gesamtwirtschaftlichen Vorzüge größtmöglicher Mobilität der Arbeitskräfte nach alt- und neuklassischem Muster in unzulässiger Weise zu generalisieren und zu überschätzen; vielmehr sollte man gerade auch bei ausgleichspolitischen Maßnahmen differenzierende Überlegungen anstellen.

IV.

Abschließend: Eine primär unter ökonomischen Aspekten vorgenommene Untersuchung des Sinns einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" im gesamtstaatlichen Raum ergibt, daß diese Forderung nur cum grano salis zu verstehen ist. Mit *Fischer-Menshausen* (S. 147 ff.) bin ich der Auffassung, daß eine am Wortlaut sich orientierende Interpretation jenes Terminus der Grundidee des Föderalismus widerspricht. Aber auch unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist eine vollständige Egalisierung sowohl der örtlichen Lebensverhältnisse wie auch — vielfach als Voraussetzung dafür — der regionalen Finanzkraft (vorausgesetzt, sie ließe sich verwirklichen) keineswegs empfehlenswert. Was wirtschaftlich, mehr noch aber sozial (und: politisch) möglich und erwünscht erscheint, ist vielmehr eine Angleichung der örtlichen Lebensverhältnisse via einen *partiellen* Ausgleich der Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede dergestalt, daß dadurch auf allen jeweils als essentiell betrachteten Gebieten Mindeststandards in bezug auf die Versorgung mit öffentlichen Gütern gesichert werden. Ob man das, wie in manchen neueren Publikationen (wie etwa dem Raumordnungsprogramm der Bundesregierung von 1975), dann als „Gleichwertigkeit" der Lebensbedingungen in Teilräumen bezeichnet oder von der Notwendigkeit spricht, die Regionen „ausreichend mit öffentlichen Gütern auszustatten" (*M. Carlberg*), ist demgegenüber praktisch von geringerer Bedeutung. Wohl aber verdienen verschiedene neuere Untersuchungen amerikanischer Autoren (zum Beispiel *W. E. Oates*[6], *Ch. M. Tiebout*[7], *J. M. Buchanan*[8] und *M. S. Feldstein*) Beachtung, in denen u. a. (so *Feldstein*) versucht wird, „Wohlstandsneutralität und kategoriale Gerechtigkeit ... im Gleichgewicht zu halten"; dabei ist unter dem Postulat der „categorical equity" die Forderung zu verstehen, für *bestimmte Kategorien* (!) von öffentlichen Gütern, wie insbesondere Bildungs- und Gesundheitswe-

---

[6] *W. E. Oates:* Fiscal Federalism, New York u. a. 1972.

[7] *Ch. M. Tiebout:* An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: National Bureau of Economic Research: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 79 ff.

[8] *J. M. Buchanan:* Who Should Distribute What in a Federal System? in: *H. M. Hochman, G. E. Peterson* (Hrsg.): Redistribution Through Public Choice, New York 1974, S. 22 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen, „fundamentale Anrechte" der Bevölkerung zu statuieren[9]. Diese Auffassung steht offensichtlich mit der hier vertretenen in weitgehender Übereinstimmung, zumal da sie keine totale Beseitigung örtlicher Unterschiede in der Versorgung mit solchen Gütern vorsieht, sondern nur „wesentliche" Unterschiede beseitigen will.

Summary

The Constitution of the Federal Republic of Germany requires the "uniformity of living conditions" on the whole territory of the Republic. This rule is open to several criticisms. First of all, both the notion of "living conditions" and that of "uniformity" are far from being unequivocal. Secondly, it is debatable whether such a unification — if possible at all — would lead to results which from the viewpoint of the national economy could be considered as useful.

Not all "living conditions" can be influenced by measures taken by the Federal government, state governments and/or local authorities. Consequently, "uniformity of living conditions" can refer only to that part which may be controlled by government. Apart from this, it is extremely difficult to arrive at a meaningful and operational definition of unification. For this reason, it seems to be desirable to restrict either by jurisdiction or by an amendment the above-mentioned clause of the constitution in such a way as to ensure for every citizen certain *minimum standards* with respect to *some* essential living conditions. Complete unification of all living conditions — aside from not being realizable — would perhaps better correspond to certain modern concepts of social justice; but at least in highly industrialized economies, it would create serious obstacles to overall economic growth because among others, it could give rise to an excessive mobility of labor.

[9] *M. S. Feldstein:* Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education, in: American Economic Review, Vol. LXV (1975), S. 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44166-2 | Generated on 2023-01-16 12:55:48
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/