

Laaser, Claus-Friedrich; Stehn, Jürgen

Working Paper — Digitized Version

Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft - mehr Effizienz durch eine föderative Arbeitsteilung

Kiel Working Paper, No. 680

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Laaser, Claus-Friedrich; Stehn, Jürgen (1995) : Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft - mehr Effizienz durch eine föderative Arbeitsteilung, Kiel Working Paper, No. 680, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/843>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 680

**Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft - mehr Effizienz durch eine
föderative Arbeitsteilung**

Claus-Friedrich Laaser, Jürgen Stehn

Mai 1995



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D - 24105 Kiel

Arbeitspapier Nr. 680

**Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft - mehr Effizienz durch eine
föderative Arbeitsteilung**

Claus-Friedrich Laaser, Jürgen Stehn

Mai 1995

603875

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts "Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft", das von der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung gefördert wird.

Für Inhalt und Verteilung eines Kieler Arbeitspapiers ist der Autor selbst verantwortlich. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzusprechen.

Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	3
II. Die Verteilung der Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus	4
1. Aufgabenkompetenzen	4
a) Allokationsaufgaben	5
aa) Die Eckpfeiler des fiskalischen Föderalismus	5
ab) Gründe für eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben	10
b) Distributionsaufgaben	11
2. Finanzierungs kompetenzen	13
a) Aufbringung der Mittel für allokativer Zwecke	13
b) Aufbringung der Mittel für distributive Ziele	17
3. Dezentrale Kompetenzen als Regelfall	18
III. Politische Ökonomie der Kompetenzverteilung	19
1. Mißbrauchskontrolle	20
2. Öffentliche versus quasi-öffentliche Güter	21
3. Wer bestimmt die Kompetenzverteilung?	24
IV. Aufgaben- und Finanzierungs kompetenzen in der Praxis	29
1. Europäische Union	29
a) Aufgabenkompetenzen	29
b) Finanzierungs kompetenzen	32
2. Deutschland	35
a) Aufgabenkompetenzen	35
b) Finanzierungs kompetenzen	47

V. Grundzüge einer Neuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen.....	52
1. Aufgabenkompetenzen.....	52
a) Supranationale Kompetenzen	52
b) Kompetenzen der Mitgliedstaaten	57
c) Regionale Kompetenzen.....	59
2. Finanzierungskompetenzen	60
Anhang: Das Föderalismus-Modell der Schweiz.....	63
Literatur	66

I. Problemstellung

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt sowohl über einen marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen als auch über einen föderalen Staatsaufbau. Die Leistungsfähigkeit beider Systeme hängt davon ab, inwieweit es gelingt, das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis mit konkretem Inhalt zu füllen. Im Fall der Marktwirtschaft geht es darum, Freiräume für private Initiative zu schaffen, wo immer sie wohlfahrterhöhende Wirkungen erzeugen kann, und den Staat subsidiär nur mit den Aufgaben zu betrauen, bei denen private Initiative versagt, kurz: die richtige Grenzlinie zwischen Staat und Markt zu ziehen. Beim System des Föderalismus kommt es darauf an, die verbleibenden staatlichen Aufgaben so zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zu verteilen, daß regionale, lokale und individuelle Präferenzen berücksichtigt werden und zuletzt auch dadurch die mit der staatlichen Leistungserstellung verbundenen Wohlfahrtsverluste möglichst gering gehalten werden.

Während sich - auch als Reaktion auf die Deregulierungspolitik in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich seit Ende der siebziger Jahre und den fiskalischen Konsolidierungszwängen - die Grenzlinie zwischen Markt und Staat in der Bundesrepublik in den letzten Jahren durch eine Reihe von Deregulierungsmaßnahmen zugunsten des Marktes verschoben hat, gibt es Anzeichen dafür, daß bei der föderalen Arbeitsteilung Theorie und Praxis mehr und mehr auseinanderklaffen: Die Theorie des fiskalischen Föderalismus, in deren Mittelpunkt das Subsidiaritätsprinzip steht, legt als den wohlfahrtsoptimalen Normalfall dezentrale Zuständigkeiten nahe; zentrale Kompetenzen bedürfen als Ausnahmefälle der wohlfahrtstheoretischen Begründung. In der Praxis unterliegt das föderale System der Bundesrepublik dagegen zwei Zentralisierungstendenzen, *intern* durch den stetigen Zuwachs bei den faktischen Kompetenzen des Bundes auf Kosten derjenigen der Länder und *extern* durch die Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen in der Europäischen Union (EU), bei der mehr und mehr wirtschaftspolitische Zuständigkeiten nach Brüssel abgegeben worden sind.

Angesichts dieses Spannungsfeldes zwischen der Theorie des Föderalismus und dessen tatsächlichem Erscheinungsbild stellt sich zwangsläufig die Frage, ob die föderale Arbeitsteilung in den einzelnen Politikbereichen jeweils sachgerecht ist. In den Fällen, in denen dies zu verneinen ist, schließt sich die weitere Frage an,

auf welche Weise dem Subsidiaritätsprinzip bei der Zuordnung wirtschaftspolitischer Aufgaben mehr Geltung als bisher verschafft werden kann.

Im folgenden wird zunächst ein Referenzsystem für die effiziente Zuordnung von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen auf verschiedene staatliche Ebenen vorgestellt, das aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus abgeleitet ist (II.). Ergänzt und teilweise revidiert wird dieses Referenzsystem durch einige Überlegungen zur politischen Ökonomie der Kompetenzverteilung (III.). Anschließend an eine Analyse der heute bestehenden wirtschaftspolitischen Arbeitsteilung zwischen den föderalen Ebenen (IV.) werden dann Grundzüge einer Neuordnung ökonomischer Kompetenzen (V.) skizziert.

II. Die Verteilung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus

1. Aufgabenkompetenzen

Ziel dieses Abschnitts ist es, ökonomische Effizienzkriterien für eine optimale Zuordnung öffentlicher Aufgaben auf die einzelnen politischen Ebenen aufzustellen, um beurteilen zu können, inwieweit die Aufgabenverteilung in der EU sowie zwischen den föderalen Ebenen in der Bundesrepublik aus ökonomischer Sicht zweckmäßig ist. Als Referenzsystem bieten sich hierfür Überlegungen an, die im Rahmen der Theorie des fiskalischen Föderalismus angestellt worden sind¹. Diese (normative) Theorie baut auf der Theorie

¹ Vgl. neben den grundlegenden Arbeiten von *Buchanan (1950)*, *Tiebout (1956)*, *Rothenberg (1970)* und *Oates (1972)* auch die auf die EU bezogenen Analysen bei *Klotz, Stehn et al. (1992)*, *Laaser, Solwedel et al. (1993)* und *Stehn (1993 c)*.

öffentlicher Güter² auf und versucht eine Antwort auf die Frage zu geben, welche Ebene in einem föderalistisch verfaßten Gemeinwesen zweckmäßigerweise eine wirtschaftspolitische Aufgabe wahrnehmen sollte, damit die Gesamtwohlfahrt maximiert wird. Sie ist grundsätzlich nicht nur auf das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften eines Nationalstaats, sondern auch auf die Beziehungen zwischen Nationalstaaten und supranationalen Organisationen wie der EU anwendbar. Sinnvoll ist eine Unterscheidung zwischen der Verteilung allokativpolitischer und verteilungspolitischer Aufgaben.

a) Allokationsaufgaben

aa) Die Eckpfeiler des fiskalischen Föderalismus

Im Mittelpunkt der Theorie des fiskalischen Föderalismus stehen das vielzitierte Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Grundlage der Aufteilung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf verschiedene föderale Ebenen ist das Subsidiaritätsprinzip. Es postuliert eine grundsätzliche Überlegenheit untergeordneter Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung öffentlicher

² *Öffentliche Güter* sind dadurch gekennzeichnet, daß bei ihnen (i) keine Konsumrivalität besteht, also mehrere Nachfrager das Gut zu Grenzkosten von nahe Null nutzen können, und daß (ii) ein Ausschluß zahlungsunwilliger Nutzer technisch unmöglich oder im Verhältnis zu den Erträgen zu teuer ist. Neben dieser reinen Form gibt es noch zwei weitere Arten, bei denen jeweils nur eines der beiden Kriterien erfüllt ist: Bei *Allmende-Gütern* (*Common-pool-goods*) fehlt es nur an der Ausschlußmöglichkeit. Dagegen macht wie bei einem reinen privaten Gut der Konsum einer Einheit dieses Gutes deren Konsum durch einen weiteren Nutzer unmöglich. Solange nicht der Staat durch geeignete Maßnahmen, etwa das Schaffen neuer Eigentumsrechte, einen Ausschluß herbeiführt, werden bei Allmende-Gütern schwerwiegende Allokationsverzerrungen, insb. eine Übernutzung (wie bei den natürlichen Ressourcen im Meer) zu beobachten sein. Bei *Mautgütern* (*Toll-goods*) dagegen ist eine Ausschluß technisch möglich und meist auch zu niedrigen Kosten durchführbar. Dagegen sind - zumindest bis zu einer technischen Kapazitätsgrenze - die Grenzkosten der Nutzung durch mehrere Nachfrager gering. Aus der Sicht der statischen Allokationstheorie wäre ein Ausschluß bei Mautgütern nicht zweckmäßig, weil dadurch die Konsumentenrente derjenigen potentiellen Nutzer verlorenginge, deren Zahlungsbereitschaft zwar niedriger als der geforderte Ausschlußpreis, aber höher als die Grenzkosten der Nutzung ist. Aus dynamischer Sicht wird allerdings heute ein Ausschluß dennoch befürwortet, weil nur auf diese Weise die gesamte Zahlungsbereitschaft aller Nachfrager ermittelt werden kann. Vgl. z.B. *Savas* (1977), *van Suntum* (1986a).

Aufgaben. Zum einen läßt sich das Subsidiaritätsprinzips damit begründen, daß angesichts bestehender Informations- und Kommunikationsprobleme zwischen den verschiedenen vertikalen politischen Ebenen "vor Ort" meist bessere Informationen über den zu regelnden Sachverhalt vorliegen, die es ermöglichen, örtliche Besonderheiten bei der Lösung anstehender Aufgaben zu berücksichtigen; auch ist der Verwaltungs- und Kontrollaufwand geringer, wenn die Kommunikationswege möglichst kurz ausfallen.

Zum anderen verweisen die Arbeiten zur ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus darauf, daß die Schwäche einer einheitlichen, übergeordneten Regierungsform bei der Lösung öffentlicher Aufgaben auf der unzureichenden Berücksichtigung variierender Präferenzen in einem Gemeinwesen beruht. Wirtschaftspolitische Entscheidungen auf höherer Ebene erfordern zwangsläufig einheitliche Lösungen, die spezielle regionale oder lokale Präferenzen vernachlässigen. Bei zentralen Mehrheitsentscheidungen treten für regionale und lokale Minderheiten Wohlfahrtsverluste auf, da sie entweder in die Rolle von "forced riders" gedrängt werden, also mehr öffentliche Leistungen konsumieren und über Abgaben finanzieren müssen, als es ihren Präferenzen entspricht, oder Nutzeneinbußen aufgrund einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Leistungen erleiden, da sie trotz vorhandener Zahlungsbereitschaft einen Teil ihrer Konsumentenrente nicht realisieren können.

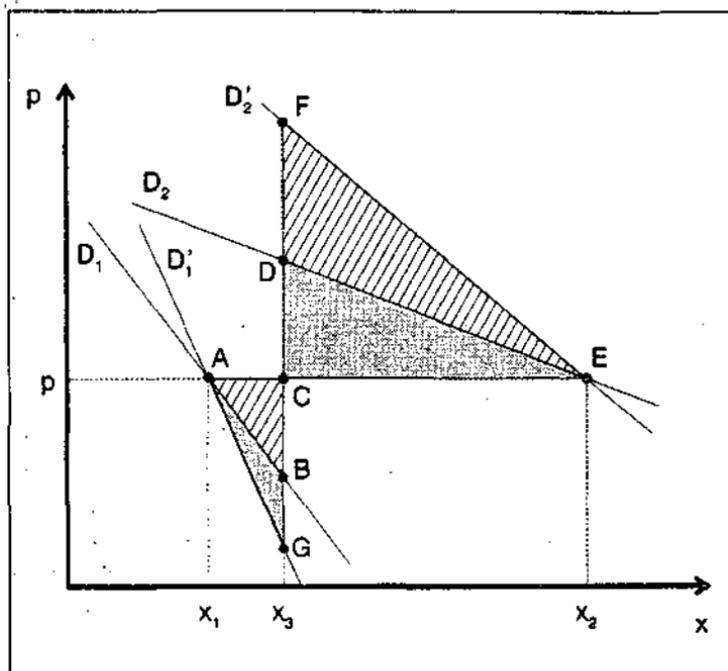
Die Wohlfahrtsverluste infolge einer Zentralisierung öffentlicher Aufgaben lassen sich anhand einer einfachen Graphik veranschaulichen (Schaubild 1).³ Zur Vereinfachung der Darstellung sei unterstellt, daß sich ein Gemeinwesen in zwei homogene Regionen unterteilen läßt, innerhalb derer die Nachfrage der Gruppenmitglieder nach einer bestimmten öffentlichen Leistung völlig identisch ist. Die Nachfrage der Region 1 sei durch D_1 , die der Region 2 durch D_2 gegeben. Das Angebot einer spezifischen öffentlichen Leistung durch eine übergeordnete Ebene bedingt einen politischen Kompromiß zwischen der nachgefragten Menge x_1 in Region 1 und der höheren Nachfrage x_2 in Region 2. Wird aufgrund einer Mehrheitsentscheidung die Menge x_3 produziert, so gibt das Dreieck ABC den Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 1 an.

³ Vgl. hierzu Stehn (1993c).

Die Kosten einer über x_1 hinausgehenden zusätzlichen öffentlichen Leistung fallen aus der Sicht der Bewohner der Region 1 höher aus als der damit einhergehende Nutzenzuwachs. Auch in der Region 2 entsteht ein Wohlfahrtsverlust. Er entspricht dem Dreieck CDE, also der Verringerung der Konsumentenrente durch die aus der Sicht der Region 2 bestehende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen.

Das Schaubild verdeutlicht, daß die Wohlfahrtsverluste aufgrund einer Zentralisierung des Leistungsangebots mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. In relativ großen Gemeinwesen dürften daher die Zentralisierungskosten höher ausfallen als in vergleichsweise kleinen Gemeinschaften. Darüber hinaus läßt sich aus einer Drehung der Nachfragekurven D_1 und D_2 in den Punkten A und E ableiten, daß die Wohlfahrtsverluste um so höher ausfallen, je unelastischer die Nachfrage nach den angebotenen staatlichen Gütern und Leistungen auf eine Preisänderung reagiert (Nachfragekurven D_1' und D_2'). Eine relativ unelastische Nachfrage dürfte gerade bei einer zentralen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben am ehesten zu erwarten sein, weil dann die Kosten der Informationsbeschaffung für die Bürger nachgeordneter Gebietskörperschaften höher sind als bei einer dezentralen Leistungserstellung, und weil vor allem die Kosten der entsprechenden Leistungen weitgehend verdeckt bleiben dürften.

Schaubild 1: Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung



Über diese statischen Wohlfahrtsgewinne hinaus bietet eine Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben auch aus dynamischer Sicht Vorteile. Denn sie erlaubt es den untergeordneten Gebietskörperschaften, sich den "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" (Hayek) auch im institutionellen Bereich zunutze zu machen. Das Verfolgen unterschiedlicher Lösungsansätze für allokatonspolitische Aufgaben in eigenständigen Gebietskörperschaften eröffnet die Möglichkeit, neues Wissen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge durch einen "trial and error"-Prozess zu generieren, erfolgreiche Aufgabenlösungen anderer Gebietskörperschaften

zu imitieren und die Folgewirkungen von Fehlschlägen räumlich und sachlich zu begrenzen.⁴

Das skizzierte strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip stellt eine Ergänzung der Theorie öffentlicher Güter dar. Dies wird in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion häufig verkannt. Es erlaubt daher nur Aussagen über die Kompetenzverteilung für Aufgaben, deren privatwirtschaftliche Lösung aufgrund der Existenz nicht internalisierbarer externer Effekte ausgeschlossen ist. Vor einer Ausweitung staatlicher Kompetenzen - gleich auf welcher Ebene - ist daher zunächst immer zu prüfen, ob die betreffenden Aufgaben nicht effizienter im privatwirtschaftlichen Bereich gelöst werden können.⁵ Erst wenn dies verneint werden kann, ist eine Abwägung des optimalen Zentralisierungsgrades anhand der fiskalischen Theorie des Föderalismus überhaupt ökonomisch sinnvoll. In diesem Sinne sollte man auch nur dann von öffentlichen Gütern sprechen, wenn in der Tat externe Effekte vorliegen. Bei den meisten vom Staat übernommenen Aufgaben dürfte dies nicht der Fall sein. Diese sollte man daher zur strengen Trennung eher als "öffentliche Leistungen" bezeichnen.⁶

Um in selbständigen Körperschaften zu einer effizienten Entscheidung über das Ausmaß und die Struktur öffentlicher Leistungen zu gelangen, müssen die Nutzen und Kosten der Leistungen, die sowohl für ihre eigenen Mitglieder als auch für die anderer Körperschaften entstehen, möglichst transparent sein. Eine Bedingung hierfür ist, daß der Kreis der Nutznießer mit dem der Zahler und Entscheider weitgehend übereinstimmt. Wird dieses Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (*Olson*, 1969) verletzt, so besteht die Gefahr von Finanzierungszusammenbrüchen, und es

⁴ Vgl. zu den Vorteilen eines Standortwettbewerbs auch *Giersch* (1989); *Siebert, Koop* (1990) und *Klodt, Stehn et al.* (1992, S. 21 - 33).

⁵ Auch diese vorgeschaltete Prüfung steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Denn dieses besagt in seiner ursprünglichen Bedeutung, daß alle diejenigen Aufgaben, die von Privaten ausgeführt werden können, auch tatsächlich privatisiert werden müssen und der Staat nur dann als Anbieter auftreten sollte, wenn die Aufgaben im privatwirtschaftlichen Bereich nicht gelöst werden können (*Paqué*, 1986, S. 11).

⁶ Im folgenden wird daher bei den vom Staat übernommenen Aufgaben bewußt nicht der Begriff "öffentliches Gut" verwendet, weil ein Großteil der Leistungen, die die Gebietskörperschaften anbieten, keine öffentlichen Güter im wohlfahrtstheoretischen Sinn darstellen. Vgl. z.B. *Rosenschon und Leineweber* (1993, S. 85 ff.).

kommt zu einer Fehllenkung und Verschwendung knapper Mittel, also zu einem überhöhten Staatsanteil. Im Zusammenwirken mit dem Subsidiaritätsprinzip bedeutet dies, daß neben den Aufgaben- und Ausgabekompetenzen auch die Einnahmekompetenzen so weit wie möglich dezentral anzusiedeln sind. Darauf wird in Abschnitt II.2.a näher eingegangen.

ab) Gründe für eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben

Abweichend von den Grundsätzen der fiskalischen Theorie des Föderalismus kann es unter bestimmten Bedingungen ökonomisch sinnvoll sein, eine Zentralisierung von Aufgabenbestandteilen vorzunehmen. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn öffentliche Aktivitäten zu (nicht-pekuniären) regionsübergreifenden externen Effekten führen, öffentliche Güter für die Bewohner einer Vielzahl von Gebietskörperschaften in gleichem Umfang angeboten werden sollen oder Skalenerträge und Verbundvorteile bei einer zentralen Produktion öffentlicher Leistungen erzielt werden können.

Das Auftreten von nicht-pekuniären externen Effekten hängt wesentlich von der räumlichen Reichweite der öffentlich angebotenen Güter ab. Stimmt diese nicht mit dem Kompetenzgebiet der Gebietskörperschaft überein, die dieses Gut anbietet, so kann diese entweder die Nachteile ihres Handelns auf benachbarte Körperschaften abwälzen (negative externe Effekte) oder selbst Nachteile dadurch erleiden, daß gebietsfremde Nutznießer keinen Deckungsbeitrag leisten (positive externe Effekte). Unter diesen Bedingungen kann eine Zentralisierung von Zuständigkeiten zu Wohlfahrtsgewinnen führen. Allerdings können regionsübergreifende externe Effekte häufig in spontanen Verhandlungen ausgeglichen werden, da angesichts der meist geringen Zahl von Beteiligten die Transaktionskosten überschaubar sind und daher die Externalitäten durch horizontale Verhandlungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften internalisiert werden können, wie das altehrwürdige Coase-Theorem verdeutlicht. In diesem Fall ist der nächsthöheren Ebene lediglich eine Regelungskompetenz zu übertragen, um sicherzustellen, daß es in der Tat zu einer horizontalen Kooperation kommt. Solche zentralen Regeln können etwa in dem Gebot bestehen, bei nachweisbaren interregionalen Externalitäten Zweckverbände zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften zu gründen.

Decken die Ausbreitungseffekte einer dezentral angebotenen öffentlichen Leistung das Gebiet der nächsthöheren politischen Ebene völlig ab, so handelt es sich um ein öffentliches Gut dieser übergeordneten Gebietskörperschaft. Eine Übertragung der Zuständigkeit für diese Aufgabe auf die höhere föderale Ebene ist dann ökonomisch sinnvoll, da eine dezentrale Kompetenzverteilung unter diesen Bedingungen aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten zu suboptimalen Ergebnissen führt.⁷

Gute Gründe für eine Zentralisierung von Teilaufgaben bestehen auch dann, wenn bei der Produktion öffentlicher Leistungen Unteilbarkeiten bestehen oder durch die Wiederholung gleichartiger Produktionsabläufe eine Bewegung auf der Lernkurve nach unten stattfindet und daher eine Zentralisierung der Produktion die Erzielung von Skalenerträgen erlaubt. In diesem Fall ist es sinnvoll, die Entscheidungs- von der Durchführungscompetenz zu trennen. Die Zuständigkeit für die Bestimmung der Art und des Umfangs der betreffenden öffentlichen Leistung sollte den untergeordneten Gebietskörperschaften übertragen werden, während die übergeordnete föderale Ebene eine Dienstleistungsfunktion für nachgelagerte Politikbereiche übernimmt und für die Produktion des öffentlichen Angebots verantwortlich ist. Auf diese Weise können gleichzeitig Wohlfahrtsgewinne aus einer dezentralen Aufgabenkompetenz und Kostenvorteile aus einer zentralen Produktion erzielt werden.

b) Distributionsaufgaben

Bei der Beurteilung von Umverteilungszielen stößt die normative ökonomische Theorie an die Grenzen ihrer Reichweite, da die Umverteilung von Ressourcen grundsätzlich auf ethischen Prinzipien basiert. Die ökonomische Theorie kann jedoch Hinweise darauf geben, wie die Durchführungseffizienz vorgegebener distributionspolitischer Maßnahmen erhöht werden kann. Hierzu zählen nicht zuletzt Aussagen über die effiziente Verteilung distributionspolitischer Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen.

Werden intraregionale (=interpersonale) Umverteilungsziele wie etwa die Umverteilung von Ressourcen innerhalb einer Gebietskörperschaft angestrebt, so

⁷ Vgl. u. a. Pauly (1970); Breton (1970); Sandler und Shelton (1972); Sandler (1975).

ist nach der Theorie des fiskalischen Föderalismus grundsätzlich nur dann eine dezentrale Zuordnung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen möglich, wenn ein gesellschaftlicher Konsens über die Umverteilungsziele besteht.⁸ Dieser Konsens ist erforderlich, damit die Mitglieder eines Gemeinwesens akzeptieren, gegebenenfalls die Rolle eines Nettozahlers zu übernehmen. Besteht dagegen auch auf dezentraler Ebene kein sozialer Konsens über die anzustrebenden Umverteilungsziele, so wird eine dezentrale Aufgaben- und Finanzierungskompetenz die Durchführungseffizienz distributionspolitischer Maßnahmen beeinträchtigen, da in diesem Fall die Nettozahler gegen die Umverteilungsziele opponieren oder in eine andere Region auswandern werden, die weniger ehrgeizige Umverteilungsziele verfolgt.⁹ Im Extremfall kann unter diesen Bedingungen die angestrebte Umverteilung von Ressourcen aufgrund der fehlenden Verteilungsmasse nicht erreicht werden. Ein Ausweg besteht dann in einer Verlagerung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenz auf die nächsthöhere Gebietskörperschaft.

Im Hinblick auf die Verwirklichung interregionaler Umverteilungsziele ist eine zentral angesiedelte Entscheidungskompetenz meist unvermeidbar. Das interregionale Hilfsangebot bleibt bei einer dezentralen Zuordnung der Gesamtkompetenz unter dem aus gesamtgesellschaftlicher Sicht optimalen Angebot, wenn Bürger einer teleologischen Ethik folgen, also einem bestimmten Zustand der Gesellschaft stets den gleichen Wert beimessen, unabhängig davon, ob er durch eigene Handlungen oder Fremdleistungen herbeigeführt wird (*Paqué*, 1986, S. 40 ff.). Die Orientierung an einer teleologischen Ethik dürfte die Regel sein. Fördern unter diesen Bedingungen die Bewohner einer Region die Entwicklung in strukturschwachen Gebieten einer Gemeinschaft, so entstehen interregionale Nutzeninterdependenzen, die Anreize zum Trittbrettfahren auslösen. Ein solches Verhalten kann nur durch eine zentrale Besteuerung auf übergeordneter Ebene verhindert werden. Eine zentrale Finanzierungskompetenz ist dann

⁸ Vergleichsweise wenig Probleme dürfte die Konsensfindung bereiten, wenn durch Umverteilungsmaßnahmen ein lokales öffentliches Gut geschaffen wird. Dies ist etwa der Fall, wenn die Unterstützung sozial Schwacher die Kriminalitätsrate in einer lokalen Gebietskörperschaft vermindert (*Pauly*, 1973).

⁹ Vgl. hierzu *Scott* (1950; 1964) und *Buchanan und Wagner* (1970).

unumgänglich.¹⁰ Eine regionale Verteilung der Mittel sollte in diesem Fall aber durch ungebundene Finanzhilfen erfolgen, so daß der dezentralen Ebene die Durchführungskompetenzen verbleiben. Denn durch die regionalen Umverteilungsmaßnahmen werden die entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zu vermutenden Vorteile der dezentralen Ebene bei der Erledigung ihrer Aufgaben nicht aufgehoben.

2. Finanzierungskompetenzen

a) Aufbringung der Mittel für allokativen Zwecke

Nicht minder wichtig als die Verteilung der Aufgabenkompetenzen auf die einzelnen Ebenen von Gebietskörperschaften ist die Lösung der Frage, wie die Finanzierungskompetenzen der mit den verschiedenen Aufgaben betrauten Ebenen beschaffen sein sollen. Maßstab für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist das bereits angesprochene *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*. Wenn die Kompetenzverteilung diesem Prinzip nicht genügt, ist die Effizienz des Staates als Leistungsanbieter in Frage gestellt.¹¹

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besagt, daß der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung so weit wie möglich deckungsgleich mit dem Kreis der Zahler und mit dem Kreis der Entscheider sein sollte. Es fordert mithin, daß ein Verbund von Nutzern, Zahlern und Entscheidern herbeigeführt wird, damit es nicht zu einer Verschwendung öffentlicher Mittel kommt.¹² Ist ein solcher Verbund nicht gewahrt, kann es beim Konsum öffentlicher Leistungen zu

¹⁰ Ein anderes Bild böte sich, wenn deontologische Prinzipien in einer Gemeinschaft vorherrschen, die Bewohner einer Region also nur eigenen Leistungen einen Wert beimessen. In diesem allerdings eher unrealistischen Fall hätten Umverteilungsmaßnahmen den Charakter eines rein privaten Gutes und für ein staatliches Engagement in diesem Bereich gäbe es keine ökonomische Begründung.

¹¹ Zwar entsprechen viele öffentliche Leistungen nicht den wohlfahrtsökonomischen Kriterien für öffentliche Güter und müßten daher streng genommen in private Hand gelegt werden. Solange diese Leistungen von der öffentlichen Hand angeboten werden, muß stets das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfüllt sein.

¹² Recktenwald (1980, S. 172 ff.) nennt das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* deshalb auch *Verbundprinzip*.

Trittbrettfahrerverhalten und damit einem "Schmarotzer-Problem" kommen (Wust, 1980, S. 158).

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll dafür sorgen, diesen Verbund von Leistung und Gegenleistung, wenn nicht für den einzelnen Nutzer, so doch für eine Gruppe von ihnen, wie die Bürger einer Gebietskörperschaft, wiederherzustellen. Zumindest für die Gebietskörperschaft als Ganzes soll der Verbund von (Steuer-) Zahlern, Nutzern (der öffentlichen Leistungen) und Entscheidern (Wählern) hergestellt und damit für die öffentlichen Leistungen jene Bedingungen simuliert werden, die für rein private Güter gelten. Denn unter diesen Bedingungen können die Mitglieder der Gebietskörperschaft rational darüber entscheiden, welche und wieviel von den Leistungen ihr Gemeinwesen anbieten soll und ob ihnen dieses Angebot die Kosten wert ist. Ist der Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidern dagegen nicht erfüllt, weil die Nutzen und die Kosten der Leistungen deutlich voneinander unterschiedene persönliche und räumliche Streubereiche haben, dann ergibt sich das Problem einer Über- oder Unterversorgung mit staatlichen Leistungen.

Ist der Kreis der Zahler einer staatlichen Leistung wesentlich größer als derjenige der Nutzer, so ist die Gefahr der Überversorgung immer dann relevant, wenn es der kleineren Nutzer-Gruppe gelingt, die größere Zahler-Gruppe von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Leistungen mitzufinanzieren. Häufig wird dies unter Hinweis auf höherwertige Gemeingüter oder vermeintliche positive Externalitäten geschehen. Aus politökonomischer Sicht ist ein Erfolg der kleineren Nutzer-Gruppe durchaus wahrscheinlich. Denn wenn Nutzen (oder Kosten) konzentriert anfallen und einen größeren Anteil am Budget der Betroffenen ausmachen, lassen sich deren Interessen zu wesentlich geringeren Transaktionskosten organisieren, als wenn Vor- oder Nachteile nur verstreut und marginal spürbar werden. Demzufolge kann es einer kleinen Gruppe leicht gelingen, Kosten zu externalisieren; es kommt dann zu einer Überversorgung der Gesellschaft mit der entsprechenden Leistung. Erst wenn die Zahler der Leistung, die im gesamten Gemeinwesen die Mehrheit bilden, nicht mehr bereit sind, Zahlungen für öffentliche Leistungen zu entrichten, die nur einer Minderheit zugute kommen, könnte es im Gegenzug auch zu einer Unterversorgung kommen (Klodt, Stehn et al., 1992, S. 12 f.).

Aufgrund des politökonomischen Arguments, daß sich konzentrierte Interessen besser organisieren lassen als verstreute, kann man in der gegenteiligen Situation, in der *der Kreis der Nutzer wesentlich größer ist als der der Zahler*, eher eine Unterversorgung mit der entsprechenden öffentlichen Leistung erwarten. Denn unter diesen Umständen werden die Bewohner einer Teilregion kaum bereit sein, finanzielle Mittel in einem Ausmaß bereitzustellen, das der weiter verstreuten Nachfrage nach der Leistung angemessen ist (*ibid.*). Aber auch hier kann durchaus eine Überversorgung entstehen, und zwar dann, wenn die Entscheidungskompetenzen auf der nächsthöheren Ebene liegen und eine Mehrheitsentscheidung gerade im Hinblick auf den begrenzten Zahlerkreis (etwa aus umverteilungspolitischen Gesichtspunkten heraus) getroffen wird.

Das fiskalische Äquivalenz ergänzt gewissermaßen auf der Finanzierungsseite das Subsidiaritätsprinzip auf der Aufgaben- und Ausgabenseite. Wenn aufgrund des Subsidiaritätsprinzips eine Verteilung von staatlichen Aufgaben (und dementsprechend den zur Erfüllung der Aufgaben nötigen Ausgaben) auf verschiedene Gebietskörperschaften eines Gemeinwesens zweckmäßig erscheint, bestimmt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, daß im Idealfall die Einnahmekompetenzen deckungsgleich zu den Aufgabenkompetenzen zuzuordnen sind. Das entspricht der Forderung, daß jede Gebietskörperschaft befugt sein muß, die eigenen Aufgaben, aber nur diese, selbst zu finanzieren (*Wust*, 1981, S. 126). Dezentral wahrgenommene Aufgaben sind dann auch mit dezentral erhobenen Mitteln zu finanzieren und nur zentrale Aufgaben erfordern auch zentral erhobene Finanzierungsbeiträge. Damit ergibt sich eine starke Position zugunsten eines steuerlichen Trennsystems, bei dem die einzelnen Steuerarten jeweils exklusiv den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet werden. Auf der Basis eines Trennsystems ist die Kongruenz von Zahlern, Nutzern und Entscheidern zu verwirklichen. Denn jede (für die jeweilige Aufgabe am besten geeignete) Gebietskörperschaft entscheidet dann über die Höhe der Finanzierungsbeiträge. Unterschiedliche regionale Abgaben spiegeln dabei Unterschiede in der Versorgung mit den öffentlichen Leistungen wider (*ibid.*, S. 142 f.), und wo gleiche Leistungen zu unterschiedlichen Kosten bereitgestellt werden, erzwingt der Wettbewerb der gleichrangigen Gebietskörperschaften untereinander die erforderliche Kostendisziplin (*Rosenschon*, 1991, S. 36 ff.).

Die Vorteile, die häufig zugunsten eines Steuerverbundes¹³ angeführt werden (Skalenerträge bei der Erhebung, geringere Unterschiede in der konjunkturellen Abhängigkeit der Einnahmen, räumliche Neutralität der Steuern und gleichmäßigere Beteiligung der Ebenen an den verschiedenen mit unterschiedlichen Aufkommenselastizitäten ausgestatteten Steuern), können grundsätzlich auch bei einem Trennsystem genutzt werden. Was mögliche Skalenerträge bei der Steuererhebung angeht, lassen sich die Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz bei einer Steuer von der Verwaltungskompetenz trennen. Die technische Erhebung kann daher - im Wege der Auftragsverwaltung - von einer anderen Ebene wahrgenommen werden als von derjenigen, die über die Höhe der Sätze beschließt und in den Genuß der Erträge kommt (Wust, 1981, S. 129). Transaktionskosten lassen sich auch sparen, wenn mehrere Ebenen ein Aufschlag- oder Hebesatzrecht für ein und dieselbe Steuerart erhalten, so daß die Bemessungsgrundlagen einheitlich gestaltet werden können und unterschiedliche Aufkommenselastizitäten nur insoweit eine Rolle spielen, als die verschiedenen gleichrangigen Körperschaften unterschiedliche Sätze beschließen (*ibid.*, S. 140 f.). Demgegenüber bedeutet ein strenges Verbundsystem, bei dem das gemeinsame Steueraufkommen aller Ebenen nach Bedarfskriterien verteilt wird, daß die Versorgung mit öffentlichen Leistungen letztlich einheitlicher und quantitativ erheblich großzügiger erfolgen würde, als es den Präferenzen der Bürger der einzelnen Körperschaften entspricht. Denn bei der Verteilung des Inhalts eines gemeinsamen Topfes wäre Zurückhaltung kein rationales Verhalten. Damit wird aber wieder die Verschwendung öffentlicher Mittel gefördert (Wust, 1981, S. 139; Rosenschon, 1991, S. 31 ff.).

Insgesamt erfordert die gesamtwirtschaftliche Effizienz es daher, Einnahmekompetenzen möglichst deckungsgleich mit den Aufgabenkompetenzen zuzuordnen. Einer möglichst dezentralen Kompetenzverteilung bei den Aufgaben, wie sie das Subsidiaritätsprinzip fordert, entspricht aufgrund des Verbundprinzips eine möglichst ebenso dezentrale Verteilung der Einnahmekompetenzen. Diese läßt

¹³ Ein steuerliches Verbundsystem ist im Gegensatz zum Trennsystem dadurch gekennzeichnet, daß unterschiedliche Ebenen von Gebietskörperschaften an einem gemeinsamen "Topf" partizipieren, der aus mehreren Steuerarten gespeist wird.

sich am ehesten bei einem steuerlichen Trennsystem oder einem Aufschlagssystem verwirklichen.

b) Aufbringung der Mittel für distributive Ziele

Die personale oder regionale Umverteilung von Einkommen selbst bedeutet stets ein bewußtes Abweichen vom Äquivalenzprinzip. Eine Gruppe innerhalb eines Gemeinwesens empfängt netto Geld- oder Sachleistungen, die von einer anderen Gruppe finanziert werden; Zahler und Empfänger (Nutzer)¹⁴ der jeweiligen Umverteilungsmaßnahme sind definitionsgemäß nicht identisch. Gleichwohl besteht eine Art Äquivalenz von Zahlern und Nutzern auch bei Umverteilungsmaßnahmen, wenn man den Umverteilungsakt als ein ökonomisches Gut begreift, das die Zahler aus mildtätigen, ethischen oder selbst aus effizienzorientierten Gründen¹⁵ nachfragen und das das Gemeinwesen anbietet. Wenn Umverteilung als ökonomisches Gut einen Platz im Rahmen eines Gemeinwesens mit marktwirtschaftlicher Ordnung hat, so müssen für seine Bereitstellung die gleichen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gelten wie für alloкатive Leistungen.

Entsprechend der Aufgabenverteilung auf verschiedene staatliche Ebenen sind die Finanzierungs Kompetenzen gemäß dem Äquivalenzprinzip zuzuteilen. Das bedeutet konkret, daß - entsprechend dem erforderlichen Verbund von Zahlern,

¹⁴ Hierbei ist unterstellt, daß der Transfer netto tatsächlich von den Zahlern zu den Empfängern fließt, daß also weder Transaktionskosten die Umverteilung zunichte machen, noch daß die Empfänger im Rahmen der Finanzierung selbst Beiträge in einer Höhe leisten müssen, die die empfangenen Leistungen wieder kompensieren. In beiden Fällen würde lediglich ein Transfer von den Zahlern und Empfängern zur umverteilenden Bürokratie fließen.

¹⁵ Bei mildtätigen oder ethischen Motiven besteht der Nutzen des Gutes Umverteilung beim Zahler (Nachfrager) in der Gewißheit, im Rahmen seines Wertesystems ein gutes Werk getan zu haben. Es können aber auch Effizienzüberlegungen für eine Umverteilung sprechen. Das wäre etwa dann der Fall, wenn erst Transfers notwendig sind, damit die empfangenden Individuen in die Lage versetzt werden, am Tauschprozeß am Markt teilzunehmen. Ein weiteres Beispiel bestünde darin, daß bei Strukturumwälzungsprozessen (wie der Transformation in Mittel- und Osteuropa) direkte Einkommensmöglichkeiten schneller wegfallen als neu aufgebaut werden können und für die Zeit der Überbrückung Einkommenstransfers notwendig sind. In diesem Fall bestünde das nachgefragte Gut Umverteilung für die Zahler in der Stabilität der Wirtschaftsordnung, in deren Rahmen sie ihr eigenes Einkommen beziehen.

Entscheidern und Nutzern - derjenigen staatlichen Ebene die Finanzierungs-kompetenz zugesprochen werden muß, auf der die Aufgabenkompetenz angesiedelt ist, auf der Ebene also, auf welcher der Konsens für die Umverteilungsmaßnahme zustandekommt. Das Subsidiaritätsprinzip und die Möglichkeit, leichter zu einem Konsens über die Umverteilung zu kommen, legen eine möglichst dezentrale Aufgabenkompetenz nahe, die aber bei fehlendem Konsens auf lokaler Ebene gegebenenfalls nach oben verlagert werden muß. Bei den vorgestellten Beispielen für die Aufgabenkompetenz bei der Umverteilung hätte bei einem lokalen öffentlichen Gut wie der Kriminalitätsbekämpfung im Sinne von *Pauly* (1973) demzufolge eine Kommune die Umverteilungsmaßnahme zu finanzieren; sie wäre auch das Gemeinwesen, das sich einen unmittelbaren Nutzen davon versprechen kann. Das gleiche gilt bei allen solchen Maßnahmen, bei denen bereits ein lokaler Konsens herzustellen ist. Drohen dagegen Zahler abzuwandern und ist ein Konsens erst auf einer höheren Ebene möglich, wie etwa bei regionalpolitisch motivierten Transfers, muß entsprechend der höherverlagerten Aufgabenkompetenz auch die Finanzierungs-kompetenz auf der nächsten Ebene angesiedelt werden.¹⁶ Generell kann festgehalten werden, daß der erforderliche gesellschaftliche Konsens über die Umverteilungsmaßnahme zugleich die Ebene der Finanzierung festlegt. Die Zuteilung von Finanzierungs-kompetenzen bei distributiven Zielen unterscheidet sich damit nicht von derjenigen bei allokativen Zielen.

3. Dezentrale Kompetenzen als Regelfall

Nach den vorstehenden Überlegungen zu einer effizienten Kompetenzverteilung an unterschiedliche föderale Ebenen ist eine *dezentrale* Verantwortung für eine staatliche Allokationsaufgabe als Regelfall anzusehen. Da bei einer Zentralisierung im allgemeinen Wohlfahrtsverluste auftreten, bildet das Subsidiaritätsprinzip mit seiner Aussage, die jeweils unterste föderale Ebene sollte für eine staatliche Aufgabe zuständig sein, gewissermaßen die Grundlage für die Kompetenzzuweisung. Von dieser Regel ist im Einzelfall zugunsten einer höheren Ebene abzuweichen, wenn aufgrund von Spillover-Effekten der

¹⁶ Davon unberührt bleiben, wie oben dargelegt, die lokale bzw. regionale Verwaltungskompetenz sowie die Vorteile, die sich aus einem Verzicht auf eine Zweckbindung der Transfers auf der nationalen oder supranationalen Ebene ergeben.

räumliche Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidern nicht mehr gewahrt ist, zentrale öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen oder Skalenerträge bzw. Verbundvorteile bei der Bereitstellung einer Leistung auftreten.

Aufgrund des für Distributionsaufgaben erforderlichen Konsenses gilt die Regel einer normalerweise dezentralen Kompetenzzuweisung auch bei dieser zweiten Gruppe staatlicher Aktivitäten. Es gibt aber mehr Ausnahmen von dieser Regel, weil bei distributiven Aufgaben Externalitäten und Trittbrettfahrerverhalten in stärkerem Maße auftreten als bei allokativen Aufgaben. Denn der reale Nutzen einer Umverteilungsmaßnahme fällt definitionsgemäß bei anderen Individuen an und der intangible Nutzen des Gebers entzieht sich der Meßbarkeit.

Für beide Bereiche staatlicher Aktivität bestimmt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, daß jede föderale Ebene ihre Aufgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren hat, daß also Mischfinanzierungstatbestände möglichst zu vermeiden sind.

III. Politische Ökonomie der Kompetenzverteilung

Einschlägige Untersuchungen zeigen, daß in praktisch allen föderal aufgebauten Staaten oder supranationalen Organisationen Zentralisierungstendenzen zu beobachten sind (Vaubel, 1993, S. 6 ff.). Häufig gehen sie über das Ausmaß hinaus, das nach der Theorie des fiskalischen Föderalismus zweckmäßig erscheint. Offenbar spielen bei der aktuellen Verteilung von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen andere Kriterien eine Rolle als die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Hier stehen offenbar politökonomische Erwägungen der Machtverteilung im Vordergrund. Daher muß eine Analyse der Effizienz einer föderalen Arbeitsteilung auch die politische Ökonomie der Kompetenzverteilung ins Kalkül ziehen. Drei Fragestellungen aus dem großen Kanon möglicher Probleme sollen hier kurz untersucht werden:

- (i) Selbst wenn eine den Kriterien der Theorie des fiskalischen Föderalismus entsprechende Arbeitsteilung zwischen den föderalen Ebenen verwirklicht würde, wäre damit noch nicht garantiert, daß die von den jeweiligen Ebenen betriebene Wirtschaftspolitik dem Effizienzziel näher kommen würde als eine vergleichsweise effizient betriebene Wirtschaftspolitik innerhalb eines

föderalen Systems mit suboptimaler Kompetenzverteilung. Denn die theoretisch optimale Ebene könnte in ihrer Tagespolitik aus politökonomischen Erwägungen heraus weiter vom Effizienzziel abweichen als eine der Theorie nach "falsche" Ebene. Damit stellt sich das Problem der Mißbrauchskontrolle in einem föderalen System.

- (ii) Andererseits lassen sich möglicherweise gerade in einem föderalen Gebilde mit suboptimaler Kompetenzverteilung gesamtwirtschaftlich effiziente Ziele aufgrund von politökonomischen Zwangsläufigkeiten zu geringeren Kosten verfolgen als in einem theoretisch optimal gestalteten föderalen System.
- (iii) Die Entscheidung über eine Umverteilung der Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen muß in einem demokratischen System von derselben Ebene getroffen werden, die für die entsprechende Politik bisher verantwortlich war oder künftig sein wird. Zwar ist es die jeweilige Legislative, die die Entscheidung über die Kompetenzen trifft, während diese von der Exekutive und der Administration ausgeübt werden. In der Praxis bestehen zwischen diesen Organen aber an der theoretischen Unterscheidung vorbei vielfältige politökonomische Verbindungen. Damit kann eine Entscheidung über eine Umverteilung von Kompetenzen von den Interessen der Exekutive und Administration geprägt sein.

1. Mißbrauchskontrolle

Es mag als ein Widerspruch der Theorie des fiskalischen Föderalismus erscheinen, daß eine Zuweisung von Kompetenzen an die zentrale und an die dezentralen Ebenen nach dem Subsidiaritätsprinzip keinesfalls garantiert, daß dabei stets die gesamtwirtschaftlich effizienteste Lösung verwirklicht wird. So befürwortet die Theorie zwar eine zentrale Kompetenz für ordnungspolitische Aufgaben wie die Marktintegration, die Wettbewerbskontrolle oder die Beihilfenaufsicht im Bereich der regionalen und sektoralen Beihilfen. Das hat aber nicht verhindern können, daß die EU in allen diesen Bereichen eine aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffiziente Politik verfolgt.

Im Bereich der Handelspolitik zeigen sowohl die Ausnahmen vom Freihandelsgebot zwischen den Mitgliedstaaten nach Art. 115 EWGV als auch die Antidumping-Maßnahmen der EU gegenüber Importen aus Drittländern, daß die

zentrale Kompetenz der Gemeinschaft nicht notwendigerweise der Marktintegration dient, sondern für nationale Zwecke des Protektionismus mißbraucht werden kann. Ähnlich liegt die Situation bei der gemeinsamen Agrarpolitik, wo die zentral angesiedelte Markt- und Preispolitik der Protektion des Agrarsektors mindestens ebenso dient, als wenn die Mitgliedstaaten auf ihrer Ebene tätig geworden wären. Die Beihilfenaufsicht im Bereich der Regionalpolitik, die ursprünglich allein das Ziel verfolgte, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten zu erhalten, wurde im Laufe der Zeit mehr und mehr mit dem interregionalen Distributionsziel zwischen reichen und armen Mitgliedstaaten verquickt, indem für ärmere Mitgliedstaaten weniger strikte Regeln galten als für reiche. Weil dadurch gewissermaßen die Spielregeln nicht mehr für alle Mitgliedstaaten gleich waren, hat die Beihilfenkontrolle ihren Charakter als öffentliches Gut verloren.

Diese Beispiele zeigen, daß eine Zuweisung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen anhand von Optimalitätskriterien zwar eine notwendige, keinesfalls aber eine hinreichende Bedingung für eine rationale Wirtschaftspolitik sind. Es gilt generell, marktwidrige Eingriffe durch eine Regelbindung der zentralen Institutionen zu vermeiden, wie etwa im Rahmen einer Europäischen Verfassung, will die Union nicht Gefahr laufen, effizienzmindernde Interventionsspiralen auszulösen. Diese Regelbindung zu formulieren und durchzusetzen ist durchaus wieder eine dezentrale Aufgabe, denn ein wichtiges Ziel bei der Schaffung supranationaler Souveränität besteht darin, negative Externalitäten eigennütziger, nicht-kooperativer Politik auf wirtschaftlicher Ebene zu unterbinden (*Dicke*, 1989, S. 179).

2. Öffentliche versus quasi-öffentliche Güter

Die ökonomische Theorie des Föderalismus empfiehlt, ausgehend vom Dezentralisierungstheorem, eine Zentralisierung von öffentlichen Aufgaben nur im Falle des Auftretens interregionaler externer Effekte, der Existenz nationaler oder supranationaler öffentlicher Güter und des Vorhandenseins von Größenvorteilen, die zu Skalenerträgen bei einer zentralen Produktion führen. Als eine Weiterentwicklung der Theorie öffentlicher Güter ermöglicht sie normative Aussagen über eine wohlfahrtstheoretisch optimale Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften eines Gemeinwesens. In dieser Eigenschaft vernachlässigt

sie zwangsläufig die positiven Aspekte der vertikalen Kompetenzverteilung in einer zweitbesten Welt, die deutlich vom wohlfahrtstheoretischen Optimum abweicht. In einer zweitbesten Welt ist der normativ vorgegebene Anpassungspfad an das gesellschaftliche Optimum häufig jedoch nur zu ebnen, wenn die (positiven) Gründe für die bestehenden Pfadabweichungen bekannt sind und bei der Umsetzung der normativen Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden. Ein Paradebeispiel für diese Notwendigkeit sind die Diskrepanzen zwischen der (normativen) Handelstheorie, die eine unilaterale Liberalisierung geschützter Märkte empfiehlt, und der praktischen Handelspolitik nationaler Regierungen, die tendenziell eher auf eine Segmentierung der Märkte hinwirkt. Obwohl es hierfür keine wohlfahrtstheoretische Begründung gibt, scheinen multilaterale Handelsvereinbarungen, die die nationalen handelspolitischen Kompetenzen beschränken, in einer zweitbesten Welt eine notwendige Bedingung zu sein, um diese Diskrepanzen zu verringern und auf den von der normativen Wohlfahrtstheorie gekennzeichneten Pfad zurückzukehren.

Im Hinblick auf die optimale Kompetenzverteilung in einem supranationalen Gemeinwesen stellt sich daher die Frage nach der Zuordnung der Zuständigkeiten für die Erhaltung der Offenheit der Märkte und der Wettbewerbsfreiheit. Die Aussage der ökonomischen Theorie des Föderalismus hierzu ist eindeutig: Da die Vorteile einer unilateralen Liberalisierung von dem jeweils agierenden Land vollständig internalisiert werden können, ist der Erhalt offener Märkte und gleicher Wettbewerbsbedingungen kein supranationales öffentliches Gut und sollte daher in die Kompetenz der nationalen oder regionalen politischen Ebenen fallen. Für eine supranationale Handels- und Wettbewerbspolitik gibt es aus normativer Sicht keine Rechtfertigung.

Die Subventionspolitik der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft verdeutlicht jedoch, daß die Anreize für die nationalen Regierungen, auf eine Politik der Marktliberalisierung zu setzen, eher gering sind. In mehreren Wirtschaftszweigen ist sogar ein Subventionswettbewerb zu beobachten, und einige Mitgliedstaaten machen intensiven Gebrauch von den Ausnahmeregelungen des Art. 115 EWGV, die ihnen einen erheblichen Spielraum für eigene Protektionsbestrebungen lassen (Stehn, 1993 a). Dies deutet darauf hin, daß die handels- und wettbewerbspolitischen Entscheidungsträger in den nationalen Regierungen eher aus einer merkantilistischen Sichtweise heraus handeln und eine

Marktliberalisierung vielmehr als kostenverursachend denn als gewinnbringend ansehen. Eine positive Erklärung für eine solche Verhaltensweise bietet die ökonomische Theorie der Politik, nach der Politiker wie andere Wirtschaftssubjekte eine individuelle Nutzenmaximierung anstreben und daher das Ziel der Maximierung von Wählerstimmen verfolgen. Im Hinblick auf die eigene Nutzenmaximierung kann es für politische Entscheidungsträger sinnvoll sein, sich die Gunst von ökonomisch starken Interessengruppen durch die Errichtung von Handelsbarrieren für dritte Anbieter zu sichern. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Kosten, die Konsumenten und Steuerzahler bei der Information über die Wirkungen staatlicher Protektionsmaßnahmen entstehen, aus ihrer Sicht höher ausfallen als der Nutzen der Informationssuche. Unter diesen Bedingungen können sich politische Entscheidungsträger die Stimmen starker Interessengruppen durch Eingriffe in die Wettbewerbsfreiheit sichern, ohne die Unterstützung der Kostenträger zu verlieren. Aufgrund bestehender Informationskosten wird dann ein wohlfahrtstheoretisch optimaler Zustand der Gesellschaft nicht erreicht.

Die Marktkräfte, die langfristig bestehende Abweichungen vom wohlfahrtsökonomisch optimalen Pfad grundsätzlich bestrafen, greifen hier häufig nicht, da im Falle eines Subventionswettkampfs mehrere Länder eine ähnliche Politik verfolgen und daher nicht durch einen Verlust ihrer relativen Wettbewerbsfähigkeit zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel gezwungen werden. Anders ist es, wenn einzelne Länder in eine Außenseiterrolle schlüpfen und das internationale Subventions- und Protektionskartell sprengen. Der ökonomische Erfolg eines Außenseiters und die daraus resultierenden Imitationsanreize für andere Länder könnten dann einen Liberalisierungswettkampf initiieren, der ohne staatliche Einflußnahme zu offeneren Märkten führt. Aus der Sicht der wirtschaftspolitischen Akteure ist eine solche Außenseiterstrategie jedoch mit erheblichen Risiken verbunden, da die Vorteile eines Protektionsabbaus für den einzelnen Konsumenten meist kaum spürbar sind, und sich eine Politik der Marktliberalisierung daher kaum in zählbare Wählerstimmen ummünzen läßt. Dagegen sind die materiellen Verluste, die die Nutznießer der staatlichen Unterstützung durch einen Abbau der Schutzmaßnahmen erleiden, häufig erheblich. Die Interessen der von einer Liberalisierung betroffenen Gruppen lassen sich unter diesen Bedingungen leichter bündeln und artikulieren und schlagen sich daher direkt im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß nieder. Daher

dürften die Risiken einer Außenseiterstrategie von nationalen Regierungen nur dann eingegangen werden, wenn ein Land eigene positive Erfahrungen mit einer Politik der Liberalisierung gemacht hat, und diese Erfahrungen den Wählern vermittelbar sind. Die Hemmnisse, eine Außenseiterstrategie zu verfolgen, dürften auch in den Ländern geringer ausfallen, die sich in einer wirtschaftlichen Prosperität befinden und deren Regierungen daher stark genug sind, sich den Forderungen einflußreicher ökonomischer Interessengruppen zu widersetzen. Die Außenseiterrolle eines "lender of last market", die die Vereinigten Staaten im Rahmen der GATT-Verhandlungen zumindest bis zu Beginn der achtziger Jahre einnahmen, dürfte nicht zuletzt auf die eigenen positiven Erfahrungen mit einer Marktliberalisierung und die langwährende technologische Führerschaft der Vereinigten Staaten in der Weltwirtschaft zurückzuführen sein (Stehn, 1993 b).

Ist kein Land einer supranationalen Gemeinschaft bereit oder in der Lage, aus dem Subventions- und Protektionskartell auszubrechen, so führt das stimmenmaximierende Verhalten der politischen Entscheidungsträger dazu, daß die Marktliberalisierung in der supranationalen Gemeinschaft geringer ausfällt, als es aus gesamtgesellschaftlicher Sicht wünschenswert wäre. Die Offenheit der Märkte und die Wettbewerbsfreiheit sind unter diesen Bedingungen quasi-öffentliche Güter. Eine Rückkehr auf den wohlfahrtsökonomisch optimalen Pfad bedingt hier die Einschaltung einer übergeordneten Ebene, die mittels bindender Regeln den Protektions- und Subventionswettbewerb begrenzt.

3. Wer bestimmt die Kompetenzverteilung?

Die in allen föderalistischen Staaten zu beobachtenden Zentralisierungstendenzen verdeutlichen, daß das Wissen über eine ökonomisch optimale Aufgabenverteilung zwischen den politischen Ebenen lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Aufbau eines effizienten föderalen Gemeinwesens darstellt. Politökonomische Interessenskonflikte zwischen den politischen Akteuren der verschiedenen Ebenen werden häufig durch die "Anziehungskraft des größten Budgets" gelöst und führen daher tendenziell zu einer Aufweichung der föderativen Arbeitsteilung. Besondere Bedeutung kommt daher der Frage zu, welche politische Entscheidungsinstanz am ehesten geeignet ist, das ökonomische Subsidiaritätsprinzip in die Praxis umzusetzen und die Verantwortung für die föderale Verteilung der Aufgaben- und

Finanzierungskompetenzen zu tragen. Für die Bundesrepublik Deutschland und die anderen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft hat dieses Problem eine zweifache Dimension, da hier nicht nur geeignete institutionelle Regelungen für die Aufgabenverteilung innerhalb des Nationalstaates sondern auch für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der nationalen Regierung und den supranationalen Organen entworfen werden müssen. Dabei ist jeweils zu unterscheiden zwischen den Instanzen, die über die Abtretung ausschließlicher und zusätzlicher konkurrierender Kompetenzen an die jeweils nächsthöhere politische Ebene entscheiden, und den Institutionen, die im Falle einer konkurrierenden Rechtsetzung die Reichweite der jeweiligen Kompetenzen überwachen.

Im Hinblick auf die institutionellen Kompetenzen für die Ausgestaltung der Arbeitsteilung zwischen regionalen und nationalen Gebietskörperschaften nimmt das schweizerische Modell eine Vorbildfunktion ein.¹⁷ Es garantiert den Kantonen in den Bereichen eine weitreichende Autonomie, für die die Verfassung nicht ausdrücklich eine Kompetenz des Bundes vorsieht. Die Übertragung zusätzlicher Zuständigkeiten auf die zentrale Ebene erfordert daher eine Verfassungsänderung, die der Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung und der Mehrheit der Stände bedarf. Darüber hinaus verstärkt das Zweikammersystem aus National- und Ständerat die Autonomie der Kantone. Unter Berücksichtigung des Dezentralisierungstheorems der ökonomischen Theorie des Föderalismus, das grundsätzlich ein dezentrales Angebot öffentlicher Leistungen empfiehlt, und in Anlehnung an das schweizerische Modell liegt es nahe, den untergeordneten Gebietskörperschaften einer föderalen Gemeinschaft ein Vetorecht bei der Übertragung ausschließlicher und zusätzlicher konkurrierender Kompetenzen auf die zentrale politische Ebene einzuräumen. Hierfür ist es nicht zwingend erforderlich, der Zuordnung einzelner Kompetenzen einen Verfassungsrang einzuräumen. Dies ist eine Besonderheit des schweizerischen Systems, das Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit zuläßt. Ausreichend ist es, eine jede geplante Zentralisierung von Kompetenzen, seien sie ausschließlicher oder konkurrierender Art, unter den Vorbehalt der Zustimmung einer (einfachen)

¹⁷ Eine kurze Darstellung des Systems des Föderalismus in der Schweiz findet sich im Anhang.

Mehrheit der Länderparlamente zu stellen. Eine solche institutionelle Regelung dürfte den Zentralisierungstendenzen entgegenwirken und zu einer effizienten Arbeitsteilung zwischen übergeordneten und untergeordneten Gebietskörperschaften führen.

Eine Überwachung der Reichweite der jeweiligen Kompetenzen im Falle einer konkurrierenden Rechtsetzung kann grundsätzlich auf ähnliche Weise geregelt werden. Alle Gesetze, Verordnungen und Richtlinien der zentralen Ebene, die Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung berühren, würden dann der Zustimmung der Mehrheit der Länderparlamente unterliegen.¹⁸ Es ist jedoch zu befürchten, daß hierdurch die politischen Entscheidungswege beträchtlich verlängert und die Entscheidungsfindung wesentlich erschwert werden. Daher wäre es im Falle einer konkurrierenden Gesetzgebung vorzuziehen, zentrale Gesetzesinitiativen der Kontrolle der Länderkammer, im Beispiel der Bundesrepublik des Bundesrates, zu unterwerfen. Kann keine Einigung zwischen dem nationalen Parlament und der Länderkammer erzielt werden, so müßte dann ein Vermittlungsausschuß eine Einigung herbeiführen. Allerdings ist einzuräumen, daß sich ein solches Modell in der Praxis der Bundesrepublik wenig bewährt hat, da es Zentralisierungstendenzen nicht verhindern konnte (siehe Abschnitt IV.2.). Offensichtlich bestehen hier für die untergeordneten Gebietskörperschaften kaum Anreize, Aufgabenkompetenzen wahrzunehmen und zu erhalten. In der Schweiz, die – mit Ausnahme des Verfassungsvorbehalts – ein ähnliches Modell praktiziert, ist eine derart ausgeprägte Zentralisierungstendenz hingegen nicht zu beobachten. Diese unterschiedlichen Entwicklungen dürften darauf zurückzuführen sein, daß die untergeordneten Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik, im Gegensatz zu denen in der Schweiz, kaum eigene Finanzierungs Kompetenzen besitzen und daher allzu leicht bereit sind, sich ausgaben trächtiger Aufgaben zu entledigen. Eine erfolgreiche Umsetzung des hier vorgeschlagenen Modells setzt daher eine Neuordnung der föderalen Finanzierungs Kompetenzen voraus.¹⁹

¹⁸ Vgl. hierzu auch *Vaubel* (1993), der eine solche Vorgehensweise für die konkurrierende Gesetzgebung nationaler und supranationaler Organe empfiehlt.

¹⁹ Vgl. hierzu die Abschnitte IV. und V.

Auch eine effiziente Aufgabenteilung zwischen nationalen und supranationalen Organen setzt eine Klärung der institutionellen Zuständigkeiten für die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips voraus. Die Beschlüsse des Gipfels von Maastricht, die in den Vertrag über die Politische Union mündeten, enthalten keine Vereinbarungen über institutionelle Entscheidungsinstanzen. Es wurde lediglich in Art. 3b eine begriffliche Klärung des Subsidiaritätsprinzips angestrebt: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können". Es bleibt daher völlig offen, wo die Kompetenzen für die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips angesiedelt werden sollen. Vereinzelt wurde vorgeschlagen, dem EU-Ministerrat oder der EU-Kommission diese Kompetenzen zu übertragen. Es ist jedoch offensichtlich, daß eine solche Regelung dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen würde. Sowohl der Ministerrat als auch die Kommission dürften ein lebhaftes Interesse an einer Ausweitung supranationaler Zuständigkeiten haben, da dies ihre eigenen Machtbefugnisse erheblich ausweiten würde. Bereits heute verfügt der EU-Ministerrat aufgrund der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs über Kompetenzen, die nicht nur im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip stehen, sondern auch einer demokratischen Gewaltenteilung zuwiderlaufen. Denn durch den Erlaß von EU-Richtlinien kann er die nationalen Parlamente zwingen, seine Gesetzesvorhaben in nationales Recht umzusetzen. Das demokratische Grundprinzip der Kontrolle der nationalen Regierungen durch die nationalen Parlamente wird auf diese Weise umgekehrt (Vaubel, 1993). Eine Übertragung der Kompetenzen für die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips würde diese Tendenz noch verstärken und ist daher abzulehnen. Auch die EU-Kommission ist aufgrund ihrer Rolle als "europäische Exekutive" und dem damit verbundenen Interesse an einer möglichst weitgehenden Zentralisierung von Aufgaben eine ungeeignete Entscheidungsinstanz.

Ein weiterer, häufig vorgeschlagener Kandidat ist der Europäische Gerichtshof. Er hat sich in den letzten Jahren, vor allem durch sein *Cassis-de-Dijon*-Urteil, das dem Ursprungslandprinzip im europäischen Binnenmarkt zum Durchbruch verhalf, gleichzeitig als Schrittmacher der europäischen Integration und Wächter nationaler Präferenzen ausgezeichnet. Allerdings ist zu bedenken, daß die

Auslegung des Subsidiaritätsprinzips letztlich eine politische Entscheidung auf der Grundlage ökonomischer Effizienzkriterien darstellt und daher in einem demokratischen Gemeinwesen nur im Notfall einer juristischen Instanz übertragen werden sollte. Darüber hinaus besteht selbst unter Juristen eine weitgehende Einigkeit darüber, daß der Europäische Gerichtshof mit dieser Aufgabe überfordert wäre.²⁰

Als Alternative könnten die gegenwärtig relativ beschränkten Kompetenzen des Europäischen Parlaments durch eine Zuständigkeit für die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips ausgeweitet werden. Auch in diesem Fall wäre jedoch zu befürchten, daß die Zentralisierungsbestrebungen ein Übergewicht erhalten würden, da das Europäische Parlament auf diese Weise seine eigenen Machtbefugnisse ausdehnen könnte. Aus diesen Gründen erscheint es angebracht, eine ähnliche Lösung wie innerhalb der Nationalstaaten anzustreben und eine gemeinsame Zuständigkeit des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente einzuführen. Unter diesen Bedingungen würde dem Europäischen Parlament die alleinige Kompetenz für die demokratische Kontrolle des Ministerrates und der EU-Kommission im Bereich der ausschließlichen Rechtsetzung der EU zufallen. Eine jede weitere Übertragung ausschließlicher und konkurrierender Kompetenzen auf die supranationale Ebene sollte dann jedoch unter dem Vorbehalt der Zustimmung einer (einfachen) Mehrheit der nationalen Parlamente stehen, um eventuellen Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken. Auch im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung der EU sollte den nationalen Parlamenten ein Mitspracherecht bei der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips eingeräumt werden. Um die Entscheidungswege zu verkürzen und die Entscheidungsfindung zu beschleunigen, wäre es von Vorteil, diese Kontrollaufgabe einer neu zu gründenden "Europäischen Nationenkammer" zu übertragen, die mit ähnlichen Kompetenzen ausgestattet sein sollte wie etwa der Deutsche Bundesrat. In diesem Fall würden die EU-Mitgliedstaaten entsprechend dem Anteil der jeweiligen politischen Parteien in den nationalen Parlamenten repräsentative Abgeordnete in die europäische Nationenkammer entsenden. Alle Richtlinien und Verordnungen der Kommission und des Ministerrates im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung würden dann der

²⁰ Vgl. u. a. *Blanke* (1991), *Grimm* (1992) und *Mestmäcker* (1992).

gemeinsamen Zustimmung des Europäischen Parlaments und der europäischen Nationenkammer unterliegen. Im Streitfall müßte ein Vermittlungsausschuß aus Mitgliedern beider Kammern eine Einigung herbeiführen.

IV. Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen in der Praxis

Das in Abschnitt II. entwickelte und in Abschnitt III. ergänzte Referenzsystem würde für die meisten Politikbereiche als effiziente Lösung eine dezentrale Wahrnehmung der Kompetenzen nahelegen. Blickt man demgegenüber in die Praxis, so waren die hier näher untersuchten föderalen Systeme im jeweiligen Ausgangspunkt zwar in der Tat durch eine mehr oder weniger dezentrale Aufgabenverteilung und Aufteilung der Finanzierungsquellen geprägt. Im Laufe der Zeit hat sich aber nicht nur in der EU durch die Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen eine Zentralisierungstendenz ergeben; auch innerhalb der Bundesrepublik sind die Aufgabenkompetenzen in den meisten wirtschaftspolitisch relevanten Politikbereichen praktisch auf die Bundesebene übergegangen. Im Bereich der Finanzierungskompetenzen herrscht bei den wichtigsten Steuerarten inzwischen das Verbundsystem vor.

Im folgenden werden die Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen in den wichtigsten wirtschaftspolitischen Bereichen umrissen. Ausgeklammert wird die Agrarpolitik. Die Agrarpolitik hat sich unabhängig davon, auf welcher Ebene sie betrieben wurde, in der Vergangenheit stets soweit von wohlfahrtstheoretisch fundierten Grundsätzen der Marktwirtschaft entfernt (vgl. z. B. *Schrader*, 1989), daß eine wohlfahrtstheoretische Analyse der optimalen Kompetenzverteilung in diesem Bereich wenig ergiebig wäre.

I. Europäische Union

a) Aufgabenkompetenzen

Die Integration nationaler Volkswirtschaften in einen gemeinsamen Wirtschaftsraum ist ex definitione mit einer Verlagerung politischer Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene verbunden. Auch der europäische Integrationsprozeß stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar (*Klotz, Stehn et al.*, 1992, S. 1 ff.). Die 1957 verabschiedeten Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Einheitliche Europäische

Akte, die im Jahre 1986 unterzeichnet wurde, gewähren den Gemeinschaftsorganen weitreichende eigene Kompetenzen zur

- Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern und zur Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels (Art. 9 - 37, 110 - 116 EWGV);
- Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik, mit dem Ziel, die Einkommensunterschiede zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren zu begrenzen (Art. 38 - 47 EWGV);
- Einführung einer gemeinsamen Wettbewerbspolitik im Rahmen der Kartellüberwachung und der Mißbrauchsaufsicht (Art. 85 - 90 EWGV); diese Aufgabe ist mittlerweile um die Fusionskontrolle ergänzt worden;
- Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik, die die Aufstellung von gemeinsamen Regeln für den innergemeinschaftlichen Verkehr und die Zulassung von Transportunternehmen umfaßt (Art. 74 - 84 EWGV);
- Einrichtung eines Europäischen Sozialfonds zur Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität der Arbeitskräfte (Art. 123 - 128 EWGV);
- Gründung einer Europäischen Investitionsbank, die Investitionsvorhaben in weniger entwickelten Gebieten sowie Investitionen von gemeinschaftlichem Interesse finanzieren soll (Art. 129 - 130 EWGV).
- Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der es der EU erlaubt, Einfluß auf die Regionalpolitik der Mitgliedsländer zu nehmen;
- Einführung einer gemeinsamen Forschungspolitik, die es der EU ermöglicht, eigene Förderprogramme durchzuführen;
- Einführung einer gemeinsamen Umweltpolitik, die die Aufstellung einheitlicher, grenzüberschreitender Umweltschutznormen vorsieht.

Der Prozeß der Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene wurde mit den Beschlüssen von Maastricht fortgesetzt. Sie sehen unter anderem vor,

- bis spätestens 1999 eine gemeinsame Währung in der EU einzuführen;
- gemeinsame industriepolitische Maßnahmen durchzuführen, die den Strukturwandel erleichtern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verbessern;
- die gemeinsame Forschungspolitik auf dem Gebiet der angewandten Forschung zu intensivieren;
- einen Kohäsionsfonds einzurichten, aus dem Vorhaben zur Verbesserung des Umweltschutzes und der Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gefördert werden sollen;
- einen detaillierten Rahmenplan für die gemeinsame Umweltpolitik aufzustellen;
- transeuropäische Netze im Verkehrsbereich aufzubauen;
- Aktionsprogramme, die auf eine europaweite Angleichung von Arbeitsbedingungen und Sozialvorschriften abzielen, zu initiieren;

Insgesamt beinhalten die der EU bereits übertretenen und die in den Beschlüssen von Maastricht vorgesehenen Kompetenzen ein Mitspracherecht der supranationalen Ebene in annähernd allen Bereichen der Wirtschaftspolitik. Den größten Ausnahmebereich bildet die Fiskalpolitik. Es ist unverkennbar, daß die politischen Architekten der europäischen Integration weniger auf eine effiziente, nach Aufgabengebieten gegliederte Arbeitsteilung zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene abzielten, sondern vielmehr gleichsam Teilkompetenzen in einer Vielzahl von Bereichen ausgelagert haben. Kompetenzuberschneidungen, die eine effiziente Gesetzgebung behindern, sind daher vorprogrammiert und führen häufig zu Kompromissen, die eine effiziente Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft eher behindern.²¹

²¹ Siehe hierzu ausführlich Klodt, Stehn et al. (1992); Laaser, Soltwedel et al. (1993).

b) Finanzierungskompetenzen

Bis zum Jahre 1974 wurde der Haushalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Eurotom) ausschließlich durch Finanzbeiträge, sogenannte Matrikularbeiträge, gespeist. Deren Höhe richtete sich nach den Ausgaben der Gemeinschaft, wobei für die allgemeinen Aufgaben (darunter die Agrarausgaben), den Sozialfonds und den Forschungs- und Investitionshaushalt der Eurotom eigene Aufteilungsschlüssel zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt wurden. Über die Aufteilungsschlüssel entschied der Rat der EU. Lediglich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) konnte von Anfang an eigene Einnahmen erheben, und zwar Umlagen auf die Kohle- und Stahlproduktion. Diese werden von der Kommission festgelegt und direkt von den kohle- und stahlproduzierenden Unternehmen erhoben (Seidel, 1992, S. 123). Bis auf diese Ausnahme war die EU damit bis 1974 ausschließlich auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen.

Im Jahre 1970 faßte der Rat den Beschluß, die Finanzierung des Gemeinschaftsbudgets schrittweise auf sogenannte Eigenmittel umzustellen, die nicht im Haushaltsplan der Mitgliedsstaaten ausgewiesen und nicht von deren Parlamenten genehmigt werden mußten. Als Quellen dieser Eigenmittel wurden ausgewiesen:

- die Zölle (mit Ausnahme derjenigen auf EGKS-Produkte, die weiter den Mitgliedstaaten zufielen²²),
- die allgemeinen Agrarabschöpfungen²³,
- die Zucker- und Isoglucoseabgaben²⁴ und
- bestimmte Anteile am Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten.

²² Diese Beschränkung wurde erst 1988 aufgehoben.

²³ Dabei handelt es sich um Importabgaben, mit denen die Preise von Agrarprodukten, die von außerhalb der Gemeinschaft importiert werden, auf die Interventionspreise der Gemeinschaft angehoben werden.

²⁴ Die Produktionsabgabe für Zucker und Zuckeraustauschstoffe wird als Produktionsabgabe in der Gemeinschaft erhoben.

Die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen verzögerte sich freilich, so daß erst ab 1980 von allen Mitgliedstaaten Mehrwertsteuer-Eigenmittel eingezogen wurden. Von jedem Mitgliedstaat wurde zunächst 1 vH der jeweiligen MWST-Bemessungsgrundlage abgeführt (*ibid.*, S. 126 ff.). Im Jahre 1985 wurde dieser Satz auf 1,4 vH heraufgesetzt.²⁵ Seit 1988 orientiert sich die Berechnung der Eigenmittel teilweise auch am Bruttosozialprodukt der Mitgliedsländer. Die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage wird nur noch bis zu einer "Kappungsgrenze" von 55 vH des Bruttosozialprodukts zur Berechnung der Eigenmittel herangezogen. Statt der gekappten Mittel werden bruttosozialproduktbezogene Eigenmittel erhoben; diese werden anhand eines einheitlichen vH-Satz vom Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen der jeweiligen Mitgliedstaaten berechnet (*ibid.*, S. 130; *Messal, Klein*, 1993, S. 375). Zugleich wurde ein Plafonds von zunächst 1,15 vH des Bruttosozialprodukts der EU eingeführt, den die Eigeneinnahmen der EU nicht übersteigen sollen. Bis zum Jahre 1992 wurde dieser Plafonds stufenweise auf 1,2 vH angehoben (*Seidel*, 1992, S. 130).

Im Gefolge des Vertragsabschlusses von Maastricht ist seitens der Kommission das sogenannte Delors-II-Paket in die Diskussion gebracht worden. Zur Finanzierung weitergehender strukturpolitischer Maßnahmen sollte der Plafonds der Eigeneinnahmen weiter erhöht werden. Zugleich sollte der Anteil der vom BSP abhängigen Mittel erhöht werden. Am 12. Dezember 1992 hat der Europäische Rat in Edinburgh den ersten Schritt zur Umsetzung des Delors-II-Pakets unternommen. Die Kappungsgrenze für die MWST-Bemessungsgrundlage ist für die vier ärmeren Mitgliedstaaten Irland, Spanien, Portugal und Griechenland ab dem Haushaltsjahr 1995 auf 50 vH ihres BSP gesenkt worden. Für die übrigen Mitgliedstaaten reduziert sich der Satz stufenweise bis 1999. Zugleich wird der Höchstsatz, bis zu dem MWST-Eigenmittel in jedem Mitgliedstaat erhoben werden können, bis 1999 stufenweise auf 1,0 vH herabgesetzt (*Messal, Klein*, 1993, S. 376 ff.). Der zusätzliche Ausfall von MWST-Eigenmitteln wird - wie schon seit dem Beschluß von 1988 praktiziert - durch BSP-Eigenmittel ersetzt. Damit nimmt die Finanzierung des EU-Budgets einen weiteren Schritt in

²⁵ Für Großbritannien wurde im selben Jahr eine Ermäßigung der abzuführenden Mehrwertsteuerigenmittel in Form eines Ausgleichsanspruches eingeführt.

Richtung auf eine progressive Besteuerung.²⁶ Im Delors-II-Paket wurde zusätzlich als langfristiges Ziel die Einführung einer eigenen EU-Steuer postuliert (Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 31). Dies ist bisher aber ebenso wie ein eigenständiges Recht der Kommission, Anleihen zu begeben, nicht in die Tat umgesetzt worden.

Von Seiten der EU-Kommission ist der allmähliche Übergang von den Finanzierungsbeiträgen zu den Eigeneinnahmen²⁷ als ein Fortschritt hin zu mehr finanzieller Unabhängigkeit der Gemeinschaft gedeutet worden.²⁸ Es sollte allerdings nicht verkannt werden, daß die Unterscheidung zwischen beiden Finanzierungsarten eher formaler Natur ist. Denn nach wie vor entscheidet der Rat der EU, also die Regierungen der Mitgliedstaaten über die Höhe und Zusammensetzung der Einnahmen der EU. Selbst der Vertrag von Maastricht ändert nichts an diesem Procedere, da er nicht gleichbedeutend mit der Schaffung eines Bundesstaats Europa ist, sondern lediglich einen Vertrag über die stärkere Zusammenarbeit souveräner Staaten darstellt (*ibid.*, S. 32).²⁹ Daher haben die Einnahmen der EU trotz deren Bezeichnung als Eigenmittel nach wie vor den Charakter von Matrikularbeiträgen der Mitgliedstaaten.

Bisher kennt die EU keinen ausgesprochenen Finanzausgleich auf der Einnahmeseite, mit dem Steuerkraftunterschiede ausgeglichen werden. Diese Aufgabe wird stattdessen auf dem Umweg über die Ausgabenseite des Budgets, insbesondere die Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Fonds für

²⁶ Auch das Haushaltsvolumen wird rascher als das BSP der Mitgliedstaaten steigen, weil die ab 1995 wirksame Erhöhung des Gesamteinnahmepfandes von 1,21 vH auf 1,27 vH im Jahre 1999 stärker zunimmt als die erweiterte Zuwachsrate des BSP in den Mitgliedstaaten (Messal, Klein, 1993, S. 375 f.).

²⁷ 1978 machten die Eigenmittel 54,8 vH, die Finanzbeiträge noch 43,8 vH und die sonstigen Einnahmen 1,4 vH der Einnahmeseite des Budgets aus. 1990 betrug der Anteil der Eigenmittel dagegen 85,4 vH während sich die Finanzbeiträge auf nur noch 0,2 vH und die sonstigen Einnahmen 8,4 aus (vgl. Seidel, 1992, S. 138, Tabelle 15).

²⁸ Vgl. Kommission der EG (1978).

²⁹ Es wird auch die Meinung vertreten, die EG sei nach dem Vertrag von Maastricht mehr als ein Zweckverband (vgl. z.B. Grabitz, 1992), aber gemessen am Kriterium, wer über die Aktivitäten der Kommission letztlich entscheidet, nämlich der Rat und damit die Mitgliedstaaten, dürfte die EG eher als ein Zweckverband einzustufen sein (Kronberger Kreis, 1992, S. 16 f.).

Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) – Abteilung Ausrichtung) abgewickelt.³⁰ Insbesondere beim EFRE ist eine starke Umverteilungskomponente enthalten, die allerdings durch eine entgegengerichtete beim EAGFL – Abteilung Garantie – überkompensiert wird (Biehl, 1991, S. 380; Eser, Hallet, 1993, S. 204 f.). Der Versuch, über die Ausgabenseite des Budgets eine Umverteilung herbeizuführen, kommt auch darin zu Ausdruck, daß immer dann neue Fonds geschaffen worden sind, wenn die Verteilungsrelationen bei den bestehenden von einigen Mitgliedstaaten als nachteilhaft empfunden worden sind. So kann die Einführung des EFRE im Jahre 1975 als eine Reaktion auf die Unzufriedenheit des Neumitglieds Großbritanniens sowie Italiens mit den Zahllasten beim EAGFL interpretiert werden (Krieger-Boden, 1987, S. 86 f.). Insofern ist der praktizierte implizierte Finanzausgleich in der EU mit einer ständigen Ausweitung des Gemeinschaftsbudgets verbunden gewesen. Im Vergleich zu einem direkten Finanzausgleich dürften die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Politik deutlich höher liegen und die gesamtwirtschaftliche Effizienz leiden (Lammers, 1993, S. 196 f.; Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 58).

2. Deutschland

a) Aufgabenkompetenzen

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist die Bundesrepublik einer der wenigen Staaten mit einem ausgeprägten föderalen Staatsaufbau.³¹ Das Grundgesetz legt in Art. 20 und 28 I die Staatsform des demokratischen und sozialen Bundesstaates fest, wobei auch für die verfassungsmäßigen Ordnungen der Länder die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates gelten. Das Grundgesetz enthält ferner in Art. 30 und 70 eine allgemeine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder bei der Gesetzgebung. Die Kompetenzen des Bundes dagegen sind – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – ausdrücklich aufgezählt (Esser, 1992, S. 8 und 13). Die föderalistische Ausgestaltung des Grundgesetzes geht auf die Alliierten zurück,

³⁰ Biehl (1991, S. 380). Näheres siehe auch bei Klodt, Stehn et al. (1993, S. 54 ff.).

³¹ Von den übrigen Mitgliedstaaten weisen nur noch Belgien und Spanien eine föderale Struktur auf, eine begrenzte regionale Autonomie gibt es in Italien.

die einen entsprechenden Einfluß bei seiner Gestaltung durch den parlamentarischen Rat genommen haben: Einerseits ging es darum, die Kompetenzen des neuen deutschen Zentralstaats möglichst klein zu halten, um seine Bedeutung auf internationaler Ebene einzuschränken. Andererseits sind in den föderalistischen Staatsaufbau Erfahrungen der Vereinigten Staaten mit ihrem eigenen System eingeflossen.³² Die dem Bund übertragenen Zuständigkeiten werden unterteilt in

- die ausschließliche Gesetzgebung nach Art. 71 und 73 GG, die allein dem Bund zusteht,³³
- die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 und 74 GG, die dem Bund nach dem Text des GG die bundeseinheitliche Regelung ermöglicht,³⁴ wenn (i) einzelne Länder die Angelegenheit nicht wirksam regeln können, (ii) bei Landeszuständigkeit die Interessen anderer Länder beeinträchtigt würden und (iii)

³² Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1992, S. 5) sowie *Esser* (1992, S. 2). Eine kurzgefaßte Darstellung des amerikanischen föderalen Systems findet sich in *DiW, IfW und IWH* (1993, Anhang 6, S. 44-47).

³³ Der Katalog der ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes enthielt zunächst die Außenvertretung (Art. 73 Nr. 1 Halbsatz 1 GG), die Regelung der deutschen Staatsangehörigkeit und der damit in Zusammenhang stehenden Fragen (Nr. 2 und 3), die Währungspolitik (Nr. 4 Halbsatz 1), die Normung von Maßen und Gewichten sowie die Zeitbestimmung (Nr. 4 Halbsatz 2), die Handelspolitik (Nr. 5), die Ausgestaltung des Eisenbahnwesens sowie des Post- und Fernmeldewesens (Nr. 6 und 7), die Regelung des öffentlichen Dienstes beim Bund (Nr. 8) und den gewerblichen Rechtsschutz (Nr. 9). Mit Gründung der Bundeswehr Mitte der fünfziger Jahre wurde die Verpflichtung zur Wahrung der äußeren Sicherheit (Nr. 1 Halbsatz 2) eingefügt, Anfang der siebziger Jahre im Bereich der inneren Sicherheit die Koordinierung der Polizeiarbeit im Zusammenhang mit organisierter bzw. internationaler Kriminalität sowie beim Verfassungsschutz (Nr. 10).

³⁴ Dazu zählen u.a. die Bereiche des Privat- und Strafrechts sowie der Gerichtsverfassung (Art. 74 Nr. 1 GG), des Wirtschafts- und Arbeitsrechts (Nr. 11 und 12), des Bodenrechts (Nr. 18) und der Wettbewerbspolitik (Nr. 16). Ebenso wie der Katalog der ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes ist der Anwendungsbereich der konkurrierenden Gesetzgebung im Laufe der Jahre durch Änderungen des Grundgesetzes erweitert worden, wie etwa bei der Kernenergiepolitik (Nr. 11a), der Forschungsförderung (Nr. 13), dem Verbraucherschutz (Nr. 20) und dem Umweltschutz. Zusätzlich eingefügt wurde 1971 auch der Art. 74 a GG, der die Rechtsverhältnisse der Beamten im gesamten öffentlichen Dienst der konkurrierenden Gesetzgebung unterstellt.

die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse die Regelung durch den Bund erfordert,³⁵

– den Erlaß von Rahmenvorschriften nach Art. 75 GG.³⁶

Die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder erstreckt sich weiterhin auf die Ausführung der Gesetze, also auch derjenigen des Bundes. Nach Art. 83 ff. GG ist die Exekutive der Bundesgesetze Länderangelegenheit.

In dieses Grundraster fügen sich die verschiedenen wirtschaftspolitisch relevanten Politikbereiche ein, die Gegenstand dieser Arbeit sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es im Laufe der Zeit deutliche Zentralisierungstendenzen gegeben hat, teilweise durch eine Erweiterung des Katalogs der Bundeszuständigkeiten, vor allem aber dadurch, daß der Bund den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fast völlig an sich gezogen hat und die Länder von vielen Staatsrechtlern nur noch als verwaltungstechnische Erfüllungsgehilfen des Bundesgesetzgebers angesehen werden (*Schneider*, 1993, S. 3).

Im Bereich der *Handelspolitik* ist die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesrepublik klar durch das Grundgesetz geregelt, das die Regelungskompetenz dem Bund als Nr. 5 im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeiten in Art. 73 überträgt. Damit liegt die Wahrung der Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, das Recht zum Abschluß von Handelsverträgen und die Gewährleistung der Freizügigkeit des Waren- und Kapitalverkehrs sowie die Aufgaben des Zoll- und Grenzschutzes in den Händen der zentralstaatlichen Instanz (*Thiel*, 1992, S. 90). Das gilt auch für die aus ökonomischer Sicht komplementäre Zuständigkeit für die Festlegung des Wechselkurses in Form der

³⁵ Insbesondere die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse ist im politischen Prozeß immer wieder als zwingendes Eingreißkriterium zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung vorgebracht worden. Nach dem Gesetzestext handelt es sich aber lediglich um eine "kann"-Bestimmung, die den Bund zur Gesetzgebung berechtigt, jedoch nicht verpflichtet (*Soltwedel*, 1987).

³⁶ Diese erstreckt sich auf die Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst, soweit diese nicht Art. 74 a GG unterstehen, die Grundsätze des Hochschulwesens, das Presserecht, den Naturschutz, die Raumordnung und das Meldewesen.

ausschließlichen Kompetenz des Bundes für das Währungs-, Geld- und Münzwesen in Art. 73, Nr. 4, Halbsatz 1 GG.

Die *wettbewerbspolitischen* Kompetenzen liegen ebenfalls auf der Bundesebene. Im Grundgesetz sind sie der zentralstaatlichen Ebene, aber (als Nr. 16) nur im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74, zugeordnet. Die Regelungskompetenz obliegt aber praktisch uneingeschränkt dem Bund,³⁷ der mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1958 alliierte Dekartellierungsgesetze bzw. -verordnungen für die drei Westzonen aus dem Jahr 1947 ersetzte und das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb von 1909 übernahm.³⁸ Während die Gestaltung des Wettbewerbsrechts als zentralstaatliche Aufgabe angesehen werden kann, sind die Länder bei der aktiven Durchführung der Wettbewerbspolitik beteiligt, wenn auch in vergleichsweise geringem Umfang. Die Kontrolle rein regionaler Wettbewerbsbeschränkungen erfolgt durch die Kartellbehörden der Länder. Wann immer aber Wettbewerbsbeschränkungen über den rein regionalen Rahmen hinaus auftreten, ist das Bundeskartellamt bzw. bei "Ministerkartellen" nach § 8 GWB bzw. "Ministerfusionen" nach § 24 III GWB, die aus Gründen des Gemeinwohls gestattet werden können, in zweiter Instanz der Bundesminister für Wirtschaft zuständig (*Schmidt*, 1990, S. 162).

Sektorale Struktur- und Industriepolitik - verstanden als staatliche Förderungsmaßnahmen zur Gestaltung sektoraler bzw. industrieller Strukturen³⁹ - wird in der Bundesrepublik praktisch von allen föderalen Ebenen betrieben. Rein rechtlich basiert sie auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Wirtschafts- und Arbeitsrechts (Art. 74 Nr. 11 und 12

³⁷ Wenn auch - wie bei konkurrierender Gesetzgebung üblich - unter Mitwirkung der Länder über den Bundesrat.

³⁸ Vgl. *Schmidt, Binder* (1994, S. 16 ff.); *Emmerich* (1990, S. 11 ff.).

³⁹ Vgl. *Sturm* (1991, S. 12). Der Begriff läßt sich allerdings nur schwer von anderen Fördermaßnahmen abgrenzen. Das gilt etwa für die regionale Strukturpolitik, die Mittelstandspolitik oder die Forschungs- und Technologiepolitik, weil auch mit diesen die sektorale Struktur beeinflusst wird. Im Extremfall könnte man den Begriff sogar auf die Prozesspolitik insgesamt anwenden (*ibid.*, S. 15). Aus Praktikabilitätsgründen wird hier auf ausdrücklich sektoral motivierte Fördermaßnahmen abgestellt.

GG). Grundsätzlich werden alle Gebietskörperschaften im Bereich der sektoralen Strukturpolitik tätig, allerdings mit unterschiedlichem Gewicht.

Im Jahre 1993 entfielen von den Finanzhilfen in Höhe von 168,7 Mrd. DM,⁴⁰ 25 vH auf den Bund, 30 vH auf die 16 Bundesländer und 5,5 vH auf die Gemeinden.⁴¹ Mehr als die Hälfte davon waren explizit für einen ganz spezifischen Sektor bestimmt;⁴² wenn man diejenigen Mittel hinzurechnet, die lediglich aufgrund von statistischen Problemen nicht einem bestimmten Sektor zugerechnet werden können, steigt der Anteil der sektorspezifischen Subventionen auf rund drei Viertel des Subventionsvolumens an (*Klodt, Stehn et al.*, 1994, S. 177 f.). Das Gewicht des Bundes an der Subventionsvergabe in der Bundesrepublik wird durch die genannten Zahlen allerdings unterschätzt. Denn hinsichtlich der Entscheidungskompetenz ist der Bund auch für ca. drei Viertel der Subventionen aus den Länderhaushalten mitverantwortlich, darunter für die Zahlungen im Rahmen der Agrarpolitik, der Wohnungspolitik, der Schiffsbaupolitik, der Bergbaupolitik und - worauf noch einzugehen ist - der regionalen Strukturpolitik (*ibid.*, S. 186 f.). Letztlich ist daher der Bund der überwiegende Träger der sektoralen Struktur- und Industriepolitik.

Das gilt auch für die *Forschungs- und Technologiepolitik*, bei der dem Bund durch das Grundgesetz ebenfalls die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art 74 Nr. 13 GG) zugesprochen wurde. Hier werden wiederum praktisch alle Gebietskörperschaften tätig, wenn auch das Schwergewicht beim Bund liegt.

Die Gestaltung räumlicher Wirtschaftsstrukturen geschieht auf zwei sachlichen Ebenen, (a) durch die Raumplanung im Rahmen der raumordnerischen Aufgaben

⁴⁰ Die Finanzhilfen entsprachen 1993: 78 vH des gesamten Subventionsvolumens. Die Steuervergünstigungen, die 1993: 22 vH des Subventionsvolumens ausmachten, lassen sich praktisch nicht auf die verschiedenen Gebietskörperschaften aufteilen, weil die Gesetzgebungshoheit über die meisten und wichtigsten Steuerarten - und damit auch über Ausnahmetatbestände - beim Bund liegt (*Rosenschon*, 1991, S. 21).

⁴¹ Die restlichen 39,5 vH verteilen sich auf Mittel der EU, den Kohlepfennig, ERP-Darlehen, die Treuhandanstalt und die Bundesanstalt für Arbeit. Vgl. *Klodt, Stehn et al.* (1994, S. 185, Tabelle 35).

⁴² Insbesondere die Finanzhilfen der Gemeinden können als sektoral besonders hoch konzentriert gelten (*Klodt, Stehn et al.*, 1994, S. 176).

und (b) durch die regionale Strukturpolitik. Der Bund hat mit dem Bundesraumordnungsgesetz eine Rahmenregelung zur Angleichung der Raumordnungspläne der Länder geschaffen, in deren Kompetenz die Aufstellung der jeweiligen Raumordnungspläne fällt.

Regionale Strukturpolitik wird in der Bundesrepublik wie die sektorale Strukturpolitik praktisch von allen föderalen Ebenen betrieben. Die Basis der regionalpolitisch motivierten Förderung ist die 1969 eingeführte und seit 1972 wirksame Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW).⁴³ Mit der GRW werden seither von Bund und Ländern gemeinsam im (ehemaligen) Zonenrandgebiet⁴⁴, in Gebieten mit erheblich unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft und in Regionen, die negativ vom Strukturwandel betroffen sind, Investitionen der gewerblichen Wirtschaft sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch Investitionszuschüsse gefördert.⁴⁵ Bis zur Steuerreform von 1990 traten neben die Fördermaßnahmen im Rahmen der GRW Investitionszulagen für die gewerbliche Wirtschaft nach dem Investitionszulagengesetz. Ebenfalls zur Regionalförderung, die maßgeblich von der Bundesebene mitbeeinflusst wird, gehören schließlich noch die Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen für kleine und mittlere Unternehmen sowie für haushaltsnahe Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden (vgl. *Lammers*, 1987, S. 65 ff.).

Über die gemeinsame Regionalpolitik hinaus stellen die Länder auch eigene Regionalförderprogramme auf. Mit diesen Maßnahmen, die in den 80er Jahren etwa die Hälfte der GRW-Mittel für private Investoren ausmachten, fördern die

⁴³ Im Zuge der Finanzreform von 1969 sind die von Bund und Ländern mischfinanzierten Gemeinschaftsaufgaben des Hochschulbaus, der Regionalpolitik, des Küstenschutzes (Art. 91a GG) und der Bildungsplanung (Art. 91b GG) in das Grundgesetz aufgenommen worden. Dies bedeutete eine weitere Zentralisierung von wirtschaftspolitischen Aufgaben (Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1992, S. 9; *Wendt*, 1993, S. 64).

⁴⁴ Von der Rechtsgrundlage her war die Zonenrandförderung durch ein eigenes Gesetz von der GRW abgesetzt; die Förderung im Rahmen der GRW wurde durch weitere Maßnahmen ergänzt. Eine Ergänzung außerhalb stellte auch die Berlinförderung dar (vgl. *Rolfes*, 1990, S. 17 ff.).

⁴⁵ Zur Regionalförderung nach der GRW siehe z.B. *Lammers* (1987, S. 61 ff.), *Rolfes* (1990, S. 10 ff.) und *ARL* (1992).

Länder ähnliche Vorhaben wie die GRW, vielfach aber in Regionen, die nicht zur Förderkulisse der GRW gehören (Lammers, 1987, S. 80).

Bei den Aufgabenkompetenzen in der *Verkehrspolitik* ist zu unterscheiden zwischen denen in der Verkehrsordnungspolitik und denen in der Infrastrukturpolitik.

Die *Verkehrsordnungspolitik* ist praktisch Bundessache, was im Grundgesetz darin zum Ausdruck kommt, daß die Regelung der Rechtsverhältnisse der Bundeseisenbahnen und des Luftverkehrs als Nr. 6 in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 GG und diejenige der übrigen Verkehrsträger als Nr. 21-23 in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 GG fällt. Angesichts der überragenden Bedeutung der Bundeseisenbahnen gegenüber den regionalen Eisenbahngesellschaften und des seit den 20er Jahren aufgebauten und alle Verkehrsträger erfassenden, strengen Regulierungssystems zum Schutz der Eisenbahn (vgl. *Laaser*, 1991, Kap. VI) wird die Gesetzgebung über die Verkehrsmarkregulierung überwiegend vom Bund wahrgenommen, wenn auch unter Mitwirkung der Länder über den Bundesrat.⁴⁶ Die Ausführung der Regulierung, wie etwa die bis Ende 1993 erfolgende Tarifkontrolle bei allen Verkehrsträgern und Vergabe von Konzessionen im Straßengüterverkehr ist ebenfalls Aufgabe des Bundes.⁴⁷

⁴⁶ Der zum 1.1.1994 in Kraft getretenen Bahnstrukturreform mußten die Länder zustimmen, weil Art. 87 des GG geändert werden mußte und zugleich die Rechtsverhältnisse der nicht dem Bund gehörenden Bahnen - der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) - durch eine Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) berührt wurden. Die ebenfalls zur Bahnstrukturreform gehörende Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zum 1.1.1996 erfordert es nunmehr zudem, daß die Länder Nahverkehrsgesetze zur konkreten organisatorischen und finanziellen Regelung der Rechtsverhältnisse im SPNV erlassen.

⁴⁷ Eine Ausnahme bildete in diesem Zusammenhang die Vergabe von Taxenkonzessionen, die lange Zeit in das Belieben kommunaler Verkehrsbehörden gestellt war, bis durch eine Verschärfung des Personenbeförderungsgesetzes im Jahre 1983 diese Kompetenzen erheblich eingengt wurden. Auch im sonstigen Personennahverkehr sind Behörden der Länder für die Aufsicht zuständig, aber im Rahmen der restriktiven Regeln des Personenbeförderungsgesetzes. Durch die künftigen Landesnahverkehrsgesetze zum SPNV wird die Autonomie der Länder in diesem Bereich zunehmen.

Die *Verkehrsinfrastrukturpolitik* ist demgegenüber zwischen Bund, Ländern, Kreisen und Kommunen aufgeteilt. Entsprechend der überwiegend im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung angesiedelten Regelungs- und Planungskompetenzen sind die Planung und Finanzierung von Verkehrswegen bei den Bundeseisenbahnen,⁴⁸ der Flugsicherung, den Bundesfern- und Bundeswasserstraßen Angelegenheit des Bundes, während die Planung von Strecken der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen den jeweiligen Gebietskörperschaften obliegt, die zugleich Baulasträger sind. Die Planung der vom Bund finanzierten Verkehrswege geschieht im Rahmen der Bundesverkehrswegepläne, die alle 5 Jahre fortgeschrieben werden.⁴⁹ Die in diesem Zusammenhang zu beachtenden raumordnerischen Vorgaben sind wie die Verkehrswegeplanung auf Bund und Länder verteilt.

Auf die verschiedenen föderalen Ebenen verteilt ist auch der Unterhalt der Verkehrswegenetze, wobei im Sinne der grundgesetzlichen Vorgabe, daß die Länder die Bundesgesetze ausführen, die Länder für den Unterhalt der Bundesfernstraßen im Wege der Auftragsverwaltung zuständig sind.

Eine zentralisierende Komponente der Infrastrukturpolitik liegt allerdings darin, daß der Bund den Gemeinden aus dem ihm zustehenden Mineralölsteuereinkommen Mittel für den kommunalen Straßenbau und für ÖPNV-Projekte im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zukommen läßt. Dabei hat der Bund ein Mitspracherecht nach Art. 104 a GG (*van Suntum*, 1986b, S. 156 f. und 160 f.).

Die *Umweltpolitik* gehört zu jenen Politikbereichen, bei denen vom Grundgesetz her zwar lediglich eine konkurrierende Regelungskompetenz des Bundes bzw.

⁴⁸ Seit Inkrafttreten der Bahnstrukturreform vom 1.1.1994 liegt das Eigentum am Fahrweg der Deutschen Bahn AG (DBAG) bei deren Sparte "Fahrweg". Dennoch kann die DBAG nicht völlig frei über ihren Fahrweg verfügen, denn sie unterliegt nach wie vor der raumordnerischen Kompetenz des Eigentümers Bund sowie bei Streckenstilllegungen der Zustimmung des Eisenbahnbundesamtes, das sich mit den zuständigen Behörden des jeweiligen Bundeslandes ins Benehmen zu setzen hat (§ 11 AEG).

⁴⁹ Vgl. *van Suntum* (1986b, S. 156 ff.).

eine Kompetenz zum Erlaß von Rahmenvorschriften gegeben ist.⁵⁰ Die politische Vorgabe der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 II GG hat aber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu einer bundeseinheitlichen Regelung geführt. Durch das Bundesimmissionsschutzgesetz, das Abfallgesetz, das Chemikaliengesetz und das Pflanzenschutzgesetz sowie die ergänzenden Gesetze und Verordnungen⁵¹ sind bundesgesetzlich einheitliche Regelungen für die Umweltqualität erlassen worden, obwohl nicht in allen Fällen feststeht, daß die Schäden, die es zu begrenzen gilt, regional grenzüberschreitend auftreten, oder daß die Nachfrage nach der einheitlich festgelegten Umweltqualität bundesweit einheitlich ist.⁵² Ebenso wie in zahlreichen anderen wirtschaftspolitischen Bereichen ist in der Umweltpolitik die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse politisch festgelegt worden, so daß die bundeseinheitliche Regelung möglicherweise differierende Regelungen der Länder verdrängt hat. Lediglich in den Bereichen, in denen der Bund nur eine Kompetenz zum Erlaß von Rahmenvorschriften erhalten hat, also bei Naturschutz, Landschaftspflege und Fragen des Wasserhaushalts⁵³, bestehen durchaus zwischen den Ländern differierende Vorschriften, wie z.B. in den Landesnaturschutzgesetzen.

⁵⁰ Ersteres gilt für die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 GG), letzteres für den Naturschutz und die Landschaftspflege sowie den Wasserhaushalt (Art. 75 Nr. 3 und 4 GG).

⁵¹ Im Bereich des Schutzes vor Gefahrstoffen sind dies u. a. die Gefahrstoffverordnung und die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, bei der Abfallwirtschaft die Technische Anleitung Abfall (TA Abfall), die Abfallverbrennungsanlagen-Verordnung und die Verpackungsverordnung, im Bereich der Luftreinhaltung die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) und die Großfeuerungsanlagen-Verordnung, bei der Lärmbekämpfung die Technische Anleitung Lärm (TA Lärm) und das Fluglärmgesetz. Eine vollständige Liste der Vorschriften findet sich in *BMU* (1992).

⁵² Das gilt insbesondere im Verhältnis zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Letztere haben durch den Einigungsvertrag (EV) nicht nur das bundesdeutsche Umweltrecht übernommen, sondern gemäß Art. 34 EV auch das Niveau der ökologischen Lebensverhältnisse in den alten Ländern, ohne daß ausgemacht wäre, daß dies den Präferenzen der neuen Bundesbürger entspricht (*Zimmermann, Kahlenborn*, 1994, S. 12 ff.).

⁵³ Rahmenregelungen des Bundes in diesen Bereichen sind das Bundesnaturschutzgesetz und das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts. Vgl. *BMU* (1992).

Auch die *Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik* gehört zum Katalog der konkurrierenden Regelungskompetenzen (Art. 74 Nr. 12 GG) und ist damit prinzipiell für eine föderale Aufgabenteilung offen. Hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen gibt es in der *Arbeitsmarktpolitik* aber praktisch nur bundeseinheitliche Regelungen, wie die Arbeitszeitordnung, das Ladenschlußgesetz, das Mutterschutz-, das Jugendarbeitsschutz- und das Schwerbehindertengesetz, das Kündigungsschutzgesetz, das Betriebsverfassungsgesetz, das Tarifvertragsgesetz, das Mitbestimmungsgesetz und – bis 1994 – das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitsförderungsgesetz.⁵⁴ Die Regelungskompetenzen werden daher in diesem Bereich ebenfalls von der zentralstaatlichen Ebene wahrgenommen. Wenn man jedoch die Prozeßpolitik am Arbeitsmarkt, wie insbesondere die aktive Arbeitsmarktpolitik oder allgemein jede Art staatlicher Beschäftigungspolitik, einbezieht, so sind daran letztlich alle föderalen Ebenen beteiligt, wenn auch mit deutlichem Schwergewicht auf der Bundesebene.

Die verschiedenen Bereiche der *Sozialpolitik*, also die Bereiche der Sozialversicherung (Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und neuerdings Pflegeversicherung, die Sozialhilfe und weitere Sozialtransfers im Rahmen der Wohnungspolitik, Familienpolitik und Ausbildungsförderung) sind hinsichtlich des Ordnungsrahmens ebenfalls zentral einheitlich geregelt.⁵⁵ Das Recht der Sozialversicherungen, die neben den Gebietskörperschaften eigene Parafisci bilden, ist im wesentlichen in den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuches kodifiziert (*BfA et al.*, 1994). Bei der Sozialhilfe ergibt sich allerdings das Problem, daß zwar die Rahmenbedingungen und Sozialhilfesätze durch das Bundessozialhilfegesetz bundeseinheitlich geregelt sind, die Durchführung und insbesondere die Finanzierung⁵⁶ aber in den Händen der Kommunen liegt.⁵⁷

⁵⁴ Eine detaillierte Darstellung des bundesdeutschen Arbeitsmarktrechts findet sich in *Solwedel* (1986, S. 173 ff.) und *Solwedel et al.* (1990, S. 9 ff.).

⁵⁵ Zu den verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik vgl. z.B. *Lampert* (1994).

⁵⁶ Formal zuständig für die Finanzierung sind die Länder. Sie können entweder den Kommunen die Mittel für die Sozialhilfe zuweisen oder bestimmen, in welchem Ausmaß die Kommunen selbst die Sozialhilfeausgaben finanzieren müssen. Die Regelungen differieren zwischen den Bundesländern (*Lampert*, 1994, S. 303).

Prozeßpolitische Aufgaben in der Sozialpolitik werden wiederum von allen föderalen Ebenen wahrgenommen.

Eindeutig zentralisiert ist schließlich der Bereich des *Geldwesens*. Die Regelung der Geld- und Währungsordnung im allgemeinen sowie der Geld- und Währungspolitik obliegt dem Bund im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung nach Art. 73 Nr. 4, 1. Halbsatz GG. Bis auf das Münzmonopol und auf die Bestimmung des Wechselkurses der Deutschen Mark, die der Bundesregierung unterstehen, werden die Kompetenzen in der Geld- und Währungspolitik von der Deutschen Bundesbank (DBBK) wahrgenommen. Bis 1957 hieß die DBBK allerdings "Bank deutscher Länder" (BdL). Sie war 1948, also noch vor Inkrafttreten des Grundgesetzes, zunächst in der amerikanisch-britischen Bi-Zone, dann in allen drei Westzonen, als Zentralbank für übergreifende Aufgaben und juristische Tochter der Landeszentralbanken (LZB) gegründet worden. Sie war daher ursprünglich ebenfalls föderal organisiert worden, arbeitete aber mit den LZB vom ersten Tag als einheitliches Zentralbanksystem zusammen (Möller, 1975, S. 453).

Insgesamt kann festgehalten werden, daß das föderale System der Bundesrepublik von einem deutlichen Übergewicht der zentralstaatlichen Ebene in den wirtschaftspolitisch relevanten Bereichen gekennzeichnet ist. Im Laufe der mehr als vierzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik haben sich deutliche zentralistische Tendenzen bei der Aufgabenverteilung ergeben. Das Gewicht der bundesstaatlichen Aufgaben hat zugenommen. Der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist im Laufe der Zeit – meist unter Hinweis auf die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse nach Art. 72, Abs. 2 Nr. 3 GG – praktisch vollständig auf den Bund übergegangen. Eine Gesetzgebungskonkurrenz findet damit derzeit kaum noch statt (Schneider, 1993, S. 6). Insbesondere die im Zuge der Finanzreform von 1969 eingeführten Instrumente (i) der mischfinanzierten Gemeinschaftsaufgaben des Hochschulbaus, der Regionalpolitik, der Agrarpolitik,

⁵⁷ Die zunehmende Lücke zwischen den kommunalen Einnahmen und den Sozialhilfeausgaben bildete 1988 den äußeren Anlaß für die Einführung des zusätzlichen Strukturhilfefonds, der aus Bundesmitteln gespeist wird und mit Ausnahme Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens allen Bundesländern für Investitionen der Länder und der Kommunen zugute kommt (Sturm, 1991, S. 54).

des Küstenschutzes (Art. 91a GG) und der Bildungsplanung (Art. 91b GG), (ii) der Bundesauftragsverwaltung für Geldleistungsgesetze, wie z.B. die Sozialhilfe (Art 104a Abs. 3 GG) und (iii) die Investitionshilfekompetenz des Bundes für bestimmte Investitionen der Länder und Gemeinden (Art. 104a Abs. 4 GG)⁵⁸ haben ein übriges getan, den Anteil der Bundeszuständigkeiten zu erhöhen.⁵⁹ Damit ist die Initiative zur Gestaltung wirtschaftlich relevanter Politikbereiche nahezu vollständig auf den Bund übergegangen. Die allmähliche Verschiebung der konkurrierenden Zuständigkeiten von den Ländern zum Bund hat dazu geführt, daß die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht mehr dem Grundsatz der substantiellen Gesetzgebungsautonomie von Gliedstaaten entspricht. Danach müßte den Ländern die Möglichkeit gegeben sein, Regelungen wesentlichen Inhalts eigenständig treffen zu können. Das ist aber kaum noch der Fall.⁶⁰ Die Länder werden ganz überwiegend nur noch als verwaltungstechnische Erfüllungshelfen des Bundesgesetzgebers tätig (*Schneider*, 1993, S. 3).

Hinter dieser starken Tendenz zur Zentralisierung steht überwiegend das Leitbild der "einheitlichen Lebensverhältnisse", die es zu wahren gelte (*Renzsch*, 1991, S. 16 ff.). Das deutsche Modell des Föderalismus war von Anfang an nicht – wie etwa das amerikanische – vom Gedanken der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Gliedstaaten geprägt, sondern von der Idee des Ausgleichs der Lebensverhältnisse. Historisch beruht sie auf einer schon zu Zeiten des Deutschen Reiches geltenden funktionalen Kompetenzverteilung, also einer Arbeitsteilung, bei der die zentrale Ebene den überwiegenden Teil der Regelungskompetenzen wahrnimmt, während die nachgeordneten Ebenen für den Vollzug der Gesetze

⁵⁸ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat BMF* (1992, S. 9); *Wendt* (1993, S. 64).

⁵⁹ Schließlich kann man sogar die Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG als derart weitgehend ansehen, daß ein Autonomiespielraum der Länder zum Ausfüllen der Rahmenrichtlinien praktisch nicht mehr vorhanden ist. Vgl. *Esser* (1992, S. 13) unter Hinweis auf *Wendt* (1991). Hier zeigen sich im übrigen deutliche Parallelen zum Instrument der Richtlinien der EG. Die Kommission selbst räumt ein, daß das Instrument der Richtlinien mehr und mehr den Spielraum der Mitgliedstaaten zur Gestaltung der jeweiligen Politik innerhalb des vorgegebenen Rahmens eingeengt hat. Vgl. hierzu *Agra-Europe* (1992, S. 11).

⁶⁰ Vgl. *Wendt* (1993, S. 60). Dabei ist anzumerken, daß der Verlust an Autonomie mit Zustimmung der Länder erfolgt ist (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1992, S. 7f).

zuständig sind. Das impliziert dann notwendigerweise eine Angleichung der Finanzkraft, um die einheitlichen Lebensverhältnisse zu gewährleisten (*ibid.*, S. 73 f.).

b) Finanzierungs Kompetenzen

Die Verteilung der Finanzkompetenzen spiegelt ebenso wie die der Aufgabenkompetenzen die Tendenz zum Modell des "kooperativen Föderalismus" in der Bundesrepublik wider. Hatte das Grundgesetz ursprünglich noch ein aufkommensmäßiges Trennsystem⁶¹ mit einer Aufteilung der Steuerarten auf die Gebietskörperschaften vorgesehen,⁶² so wurde dieses System bereits 1951 durchbrochen, als der Bund erstmals das ihm eingeräumte Recht in Anspruch nahm, einen Teil des Einkommen- und Körperschaftsaufkommen für die Finanzierung von Bundesausgaben verwenden zu können (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1992, S. 11). Dies war der erste Schritt zur Beseitigung des aufkommensmäßigen Trennsystems, dem mit der Steuerreform von 1955 der zweite folgte. Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuern wurden zu Gemeinschaftsteuern von Bund und Ländern, wobei das Aufkommen in festen Quoten aufgeteilt wurde.

⁶¹ Ursprünglich war sogar ein reines Trennungssystem vorgesehen worden, bei dem nicht nur die Ertragshoheit sondern auch die Gesetzgebungshoheit der Ebene zugestanden hätte, der die jeweilige Steuer zugeordnet war (*Renzsch*, 1991, S. 64). Ein solches System hätte eine starke Annäherung an das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bedeutet. Das Trennsystem wurde dann aber auf die Ertragshoheit beschränkt, nicht jedoch in bezug auf die Gesetzgebungshoheit. Den Ländern wurde die Ertragshoheit über so wichtige Steuern wie die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Vermögenssteuer und die Erbschaftsteuer übertragen (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1992, S. 6). Die Gesetzgebungshoheit (außer bei Zöllen und Finanzmonopolen, wo der Bund allein tätig werden konnte, die konkurrierende Gesetzgebungshoheit) über die meisten Steuern stand bereits dem Bund zu. Gleiches galt für die Steuerfindungskompetenz (*Renzsch*, 1991, S. 12). Die Gesetzgebungskompetenz der Länder beschränkte sich auf unbedeutende Bagatellsteuern – wie der Getränke-, Hunde-, Jagd-, Fischerei-, Schankerlaubnis- und Vergnügungssteuer, deren Aufkommen den Gemeinden zusteht (*Rosenschon*, 1991, S. 21).

⁶² Dem Bund wurde das Aufkommen der Umsatzsteuer, wichtiger Verbrauchsteuern (wie der Mineralölsteuer) und aus dem Branntweinmonopol zuerkannt, während Einkommen- und Körperschaftsteuern zu Ländersteuern (wenn auch mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes) wurden. Zur Verteilung der übrigen Steuern siehe *Henke* (1993, S. 12).

Der Weg zum "kooperativen Föderalismus" erreichte seinen vorläufigen Höhepunkt mit der Finanzreform von 1969 und der Einführung des Steuerverbundes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei der Umsatz-, Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer (nunmehr auch Gemeinschaftsteuern genannt).⁶³ Im Rahmen der Finanzierung der Bahnstrukturreform vom 1.1.1994 ist nunmehr auch die Mineralölsteuer de facto in den Kreis der Gemeinschaftsteuern aufgenommen worden.⁶⁴ Denn aus dem Mineralölsteueraufkommen, das dem Bund zusteht, sollen ab 1996 zweckgebunden die Transfers des Bundes an die Länder für die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs finanziert werden (*Laaser*, 1994, S. 9).

Damit ist eine Zentralisierungstendenz auch auf der Einnahmeseite festzustellen. Der Bund verfügt über eine nahezu vollständige Gesetzgebungskompetenz über die Steuern nach Art. 105 GG. Das gilt nicht nur für die ausdrücklichen Bundessteuern, sondern auf dem Weg über die konkurrierende Gesetzgebung auch für die Gemeinschaftsteuern, die Ländersteuern und die den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuer und die Grundsteuer (*Rosenschon*, 1991, S. 19; *Henke*, 1993, S. 12). Wie bedeutend die Gemeinschaftsteuern sind, sieht man daran, daß ihr Aufkommen 1990 etwa drei Viertel des Steueraufkommens der Gebietskörperschaften ausmachte, davon 75 vH beim Bund, 87 vH bei den Ländern und 43 vH bei den Gemeinden. Im Ergebnis bestimmt der Bund damit über Höhe und Anwendungsbereich für den überwiegenden Teil der Steuern in der Bundesrepublik. Eine Finanzautonomie der Länder existiert praktisch nicht, bei den

⁶³ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1992, S. 11 f.). Die Gemeinden müssen für ihren Anteil an der Einkommen- und Lohnsteuer einen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens (ca. 15 vH) an Bund und Länder abtreten. Vgl. *Rosenschon* (1991, S. 19). Praktisch in den Kreis der Gemeinschaftsteuern aufgenommen worden ist mit dem Finanzierungskompromiß für die Regionalisierung des Nahverkehrs im Zuge der Bahnstrukturreform zum 1. Januar 1994 auch die Mineralölsteuer. Aus deren Aufkommen werden den Ländern zweckgebundene Zahlungen geleistet, die mit dem Aufkommen der Mehrwertsteuer dynamisiert sind (*Laaser*, 1994, S. 12).

⁶⁴ Da ein Teil des Mineralölsteueraufkommens seit 1967 gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) für Infrastrukturprojekte der Gemeinden und den öffentlichen Personennahverkehr zweckgebunden ist (*van Sundum*, 1986b, S. 160), war bereits früher der Charakter einer Gemeinschaftsteuer gegeben. Dies wurde aber jetzt ausgeweitet.

Gemeinden ist sie nur sporadisch durch das Hebesatzrecht bei Grund- und Gewerbesteuer gegeben (*Rosenschon*, 1991, S. 19 ff., auch Tabelle 12).

Als weiteres zentralisierendes Element hat die Finanzreform von 1969 die Mischfinanzierung bei den Gemeinschaftsaufgaben gebracht. Bei diesen werden die Finanzmittel meist je zur Hälfte aus den Haushalten des Bundes und der Ländergemeinschaft erbracht. Von den "moral-hazard"-Effekten und deren nachteiligen ökonomischen Wirkungen dieses Instrumentes einmal abgesehen,⁶⁵ hat die Mischfinanzierung den Nachteil, daß der Ländereinfluß auf die jeweils zu finanzierende Aufgabe zurückgeht. Denn trotz der Mitgliedschaft in den speziellen Beschluß- und Aufsichtsgremien für die einzelnen Aufgaben wird es für die Länderparlamente immer schwieriger, im Rahmen der koordinierten Planung und Kompromißfindung, die regionalen Belange zu verfolgen.⁶⁶ Zwar wurde Mitte der achtziger Jahre in einem Bereich, dem der Finanzierung des Krankenhausbaus, die Mischfinanzierung abgebaut, diesem ersten Schritt folgten aber keine weiteren. Statt dessen wurden mit den Strukturhilfen des Bundes an die Länder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft Ende der achtziger Jahre sogar noch ein weiter Mischfinanzierungstatbestand geschaffen (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1992, S. 11).

Bestandteil der deutschen Finanzverfassung war von Anfang an der vertikale und der horizontale Finanzausgleich – der vertikale zur Verbesserung der Finanzausstattung einer föderalen Ebene und der horizontale zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften einer Ebene.

Vertikale Zuweisungen zwischen den föderalen Ebenen gab es erstmals durch den bereits erwähnten Zugriff des Bundes auf Mittel der den Ländern zustehenden Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahr 1951. Auch die Einführung der Gemeinschaftsteuern mit den Finanzreformen 1955 und 1969 steht in diesem Zusammenhang. Insbesondere seit letzterer können die vertikalen Finanzbezie-

⁶⁵ Wenn der Bund Projekte auf Länderebenen mitfinanziert, besteht für die Länder ein Anreiz, so viel wie möglich aus dem entsprechenden "Topf" herauszuholen und mehr als den eigentlichen Bedarf anzumelden, weil die Hälfte der Kosten externalisiert werden kann. Vgl. *Solwedel* (1987), *Henke* (1983, S. 11).

⁶⁶ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1992, S. 9), *Henke* (1993, S. 11); *Wendt* (1993; S. 64 f.).

lungen zwischen Bund und Ländern⁶⁷ als dem Modell des "kooperativen Föderalismus" verpflichtet angesehen werden. Allerdings deuten vertikale Zuweisungen in größerem Umfang auf ein Ungleichgewicht zwischen den zu erfüllenden Aufgaben und den steuerlichen Ertragskompetenzen hin (Rosenschon, 1991, S. 26).

Auch der *horizontale* Finanzausgleich zur Nivellierung der Steuerkraft der Bundesländer⁶⁸ gehörte von Anfang an als konstitutives Element zur deutschen Finanzverfassung. Bereits in den ersten Haushaltsjahren nach Gründung der Bundesrepublik wurden – zunächst noch für einzelne Jahre – Gesetze zum horizontalen Länderfinanzausgleich erlassen. Auf eine allgemeine Basis wurde der Länderfinanzausgleich durch die Finanzreform von 1955 gestellt. Durch die folgenden Länderfinanzausgleichsgesetze (wie z.B. 1958 und 1965) wurde die Nivellierung schrittweise verstärkt. Seit 1967 gibt es zudem das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder, also vertikale Zuweisungen, die im Dienst des horizontalen Finanzausgleichs stehen.⁶⁹ Durch die Finanzreform 1969 wurde diese Vermischung von vertikalen und horizontalen Zuweisungen durch das erwähnte Element der Mischfinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe weiter verstärkt. Die Nivellierung der regionalen Steuerkraft im rein horizontalen Länderfinanzausgleich war 1988, also bei der vor der deutschen Vereinigung geltenden Regelung, bereits weit fortgeschritten. Beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinne wurde nur noch eine minimale Finanzkraft je Einwohner von 95 vH des Bundesdurchschnitts, eine maximale von 110 vH, also nur 15 Prozentpunkte Unterschied toleriert. Durch die Bundesergänzungszuweisungen wurde die Spanne weiter verengt, weil das Kriterium für ihre Gewährung besagt, daß Fehlbeträge bis 99 vH des

⁶⁷ Von den Finanzaufweisungen der Länder an die Gemeinden nach Art. 106 Abs. 7 GG wird hier abstrahiert.

⁶⁸ Das niedrigste örtliche Aufkommen je Einwohner der den Ländern ganz oder teilweise zustehenden Steuern hatten 1990 von den alten Bundesländern Berlin (West) mit 1.746 DM und Niedersachsen mit 2.183 DM zu verzeichnen, das höchste Nordrhein-Westfalen mit 3.062 DM und Hessen mit 3.375 DM. Vgl. Rosenschon (1991, S. 32, Tabelle 5).

⁶⁹ Seit 1989 zählen auch die Strukturhilfen des Bundes zu dieser Kategorie (Rosenschon, 1991, S. 29 f.).

Bundesdurchschnitts vollständig und darüber hinaus bis 100 vH zu einem Drittel auszugleichen sind.⁷⁰

An den grundlegenden Entwicklungstendenzen der deutschen Finanzverfassung, (i) dem zunehmenden Gewicht des Verbundsystems auf Kosten des Trennsystems, (ii) der Ausweitung der Mischfinanzierungstatbestände und (iii) der zunehmenden horizontalen Ausgleichsintensität beim Finanzausgleich, hat sich auch durch die Umstrukturierung des Finanzausgleichs im Zuge der deutschen Einheit nichts geändert. Aufgrund der großen Finanzkraftunterschiede sind die neuen Bundesländer nicht sofort und direkt in den vertikalen und horizontalen Länderfinanzausgleich einbezogen worden. Statt dessen wurden ihnen aus dem eigens eingerichteten "Fonds Deutsche Einheit" von 1990-94: 146,3 Mrd. DM übertragen. Der Fonds Deutsche Einheit wurde (einschließlich der Nachschlagszahlungen) zu 64,9 vH aus Krediten, zu 29,1 aus Bundes- und zu 6,0 vH aus Landesleistungen gespeist. Die westlichen Länder sind darüberhinaus an der Verzinsung und Tilgung der entsprechenden Kredite (in Jahresraten von 10 vH der Kreditsumme) zur Hälfte beteiligt (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1992, S. 24 ff.). Entsprechend den geltenden Grundsätzen der Finanzverfassung werden die Transfers in die neuen Bundesländer daher von Bund und Ländern gemeinsam, wenn auch mit deutlichem Übergewicht des Bundes, finanziert. Der Einnahmeverbund wurde damit noch enger. Das gilt verstärkt für die mit dem "Föderalen Konsolidierungsprogramm" von 1993 beschlossene und ab 1995 geltende Neuregelung des Finanzausgleichs, in den die neuen Länder nunmehr voll einbezogen werden.⁷¹ Denn es gibt nicht nur wie nach dem alten System (i) die Umsatzsteuer-Vorabauauffüllung, (ii) den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und (iii) die Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder, sondern auch (iv) eine weitere horizontale Umverteilungskomponente, nämlich die Minderungen bzw. Erhöhungen der Beiträge zu den Tilgungsleistungen des Fonds Deutsche Einheit. Mit letzteren sollen Belastungen für bisher ausgleichsberechtigte, also finanzschwache alte Bundes-

⁷⁰ Dabei sind die Strukturhilfen nach dem Strukturhilfegesetz von 1989, die zusätzlich nivellierend wirken, noch nicht berücksichtigt. Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1992, S. 13 f.), *Rosenschon* (1991, S. 31).

⁷¹ Vgl. zu den effizienzmindernenden Wirkungen des neugestalteten Transfersystems *Boss* (1993, S. 88 ff.).

länder zum Teil ausgeglichen werden. In dieselbe Richtung zielt die Ausweitung des Anwendungsbereiches für die Bundesergänzungszuweisungen. Nicht nur die finanzschwachen neuen Bundesländer erhalten zusätzliche Ergänzungszuweisungen, sondern auch diejenigen alten Bundesländer, die finanzwirtschaftlich durch die Umverteilung der Finanzausgleichsmasse in Schwierigkeiten kommen. Damit ist der Einnahmeverbund durch die Neuregelung des Finanzausgleichs noch verstärkt und zugleich noch weniger durchschaubar geworden (Esser, 1994, S. 361 ff.).

V. Grundzüge einer Neuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen

Die heute bestehende tatsächliche Verteilung öffentlicher Aufgaben zwischen den politischen Ebenen in der EU und der Bundesrepublik spiegelt in weiten Teilen einen Kompromiß zwischen der von *Popitz* beschriebenen Anziehungskraft des zentralen Budgets und dem Bestreben der untergeordneten Gebietskörperschaften, dennoch ein Minimum an politischer Eigenständigkeit zu bewahren, wider. Der Prozeß des politischen Abwägens hat dazu geführt, daß bei der vertikalen Verteilung der Aufgabenkompetenzen ökonomische Gesichtspunkte mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt worden sind. Die im Zuge der Beschlüsse von Maastricht ausgelöste Debatte über eine sinnvolle Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips sollte daher zum Anlaß genommen werden, die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten, nicht nur zwischen der EU und ihren Mitgliedsländern, sondern auch innerhalb der Bundesrepublik, neu zu ordnen. Die aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus ableitbaren Kriterien geben hierfür wesentliche Anhaltspunkte.

I. Aufgabenkompetenzen

a) Supranationale Kompetenzen

Nach dem strengen ökonomischen Subsidiaritätsprinzip ist im Zweifelsfalle stets einer dezentralen Aufgabenzuordnung der Vorzug zu geben, da auf diese Weise individuelle Präferenzen besser berücksichtigt werden können. Gleichwohl sind auch aus diesem strengen Blickwinkel einige Aufgabenkompetenzen der

*supranationalen Ebene zuzuordnen.*⁷² Dies gilt vor allem dort, wo wirtschaftliche Aktivitäten grenzüberschreitende externe Erträge oder Kosten auslösen. So gibt es gute Gründe für die Vermutung, daß nicht alle Erträge der privaten Forschung internalisierbar sind und die grenzüberschreitenden Erträge neuen Wissens um so stärker ins Gewicht fallen, je marktferner die Forschungsarbeiten sind. Supranationale soziale Erträge sind am ehesten bei der Grundlagenforschung zu vermuten, deren Ergebnisse häufig nicht patentierbar sind und deren kommerzieller Nutzen oftmals weit in der Zukunft liegt. Die private Forschungstätigkeit dürfte unter diesen Bedingungen geringer als gesamtwirtschaftlich erwünscht ausfallen, und nationale Regierungen werden kaum bereit sein, jene Erträge über ihre Forschungsförderung mitzufinanzieren, die in anderen Ländern anfallen. In diesem Fall sollte die Kompetenz zur Förderung der Grundlagenforschung supranationalen Organen übertragen werden. Dies gilt jedoch nur für die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel. Entscheidungen über die Auswahl der zu fördernden Projekte sollten auf nationaler oder regionaler Ebene gefällt werden, da kaum zu erwarten ist, daß die Präferenzen bei der Forschungs- und Technologieförderung in den verschiedenen Regionen der EU übereinstimmen. Für eine supranationale Förderung der marktnahen, angewandten Forschung gibt es hingegen keine ökonomischen Argumente. Da die Erträge aus der Entwicklung kommerziell verwertbarer neuer Produkte weitgehend den Verursachern zufallen, kann hier grundsätzlich der Sinn einer staatlichen Förderung bezweifelt werden.

Ähnliche Argumente wie im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungspolitik gelten auch bei der Verteilung der Kompetenzen in der Umweltpolitik. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten die Entscheidungen über die Art und den Umfang von Umweltschutzmaßnahmen in den regionalen Teilräumen getroffen werden, die von den Externalitäten der Umweltverschmutzung betroffen sind. Angesichts der geografischen Reichweite der resultierenden Umweltschäden sollten in erster Linie Maßnahmen zur Reduzierung der Luftbelastung und zum Schutz grenzüberschreitender, fließender Gewässer in die supranationale Zuständigkeit

⁷² Vgl. zu einer ausführlichen Diskussion der Zuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf die supranationale Ebene auch *Klodt, Stehn et al.* (1992) und *Laaser, Soltwedel et al.* (1993).

fallen. Europaweit einheitliche Umweltschutznormen sollten nur in jenen Fällen eingeführt werden, in denen der Knappheitsgrad eines Umweltgutes europaweit einheitlich ist.

Eng begrenzte supranationale Aufgaben bestehen auch in der Regionalpolitik. Die regionalpolitischen Aktivitäten der EU zielen vorrangig auf einen Transfer finanzieller Ressourcen von den relativ reichen in die ärmeren Mitgliedstaaten der Union ab. Aus ökonomischer Sicht ist es umstritten, ob eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Regionen der Union ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel darstellt (Bothe, 1987, Horn *et al.*, 1991). Einigkeit dürfte lediglich darüber bestehen, daß ein zu starkes Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten die grundlegenden Ziele der europäischen Integration wie die Handels- und Wettbewerbsfreiheit gefährden könnte. Akzeptiert man unter diesen Bedingungen die Notwendigkeit einer begrenzten, auf verteilungspolitischen Motiven beruhenden Regionalpolitik in der Union, so bedarf es der Einschaltung der supranationalen Ebene bei der Verteilung der finanziellen Ressourcen, um das angestrebte Umverteilungsziel zu erreichen. Denn eine direkte, dezentrale Förderung ärmerer Regionen durch reichere Mitgliedsländer dürfte aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahren scheitern. Ein geeignetes Instrument der interregionalen Umverteilung wären ungebundene Finanzhilfen der supranationalen Ebene an die bedürftigen Mitgliedstaaten. In diesem Fall würde die Durchführungskompetenz für die mit den regionalen Transfers finanzierten Aufgaben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf der nationalen Ebene verbleiben.

Die wohl wichtigste Aufgabe fällt der EU im Rahmen der Handels- und Wettbewerbspolitik zu. Zwar ist der Erhalt offener Märkte und gleicher Wettbewerbsbedingungen kein supranationales öffentliches Gut und sollte daher nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus grundsätzlich in die Kompetenz der nationalen oder regionalen politischen Ebenen fallen. Der Einfluß starker Interessengruppen verhindert hier jedoch, daß sich die nationalen und regionalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger an den Effizienzkriterien der normativen Wohlfahrtstheorie orientieren. Supranationale Regeln für eine Begrenzung sektoraler Subventionen und Handelshemmnisse sind unter diesen Bedingungen wohlfahrtserhöhend. Allerdings ist es nicht zu übersehen, daß die EU im Rahmen der von ihr bisher praktizierten Aufsicht über die nationale

Vergabe von Subventionen auch anstrebt, auf indirektem Wege Ansätze einer EU-Strukturpolitik einzuführen. Dies wird insbesondere an der unterschiedlichen Behandlung der Beihilfen für Krisenindustrien einerseits und für technologieintensive Wirtschaftszweige andererseits deutlich. Während im letzteren Bereich grundsätzlich alle Subventionsinstrumente als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten, ist die Aufsichtspraxis im Hinblick auf Krisenindustrien weitaus restriktiver. Diese Differenzierung der Aufsichtsinintensität steht im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel. Das Wettbewerbsziel verlangt, daß für alle Beteiligten die gleichen Spielregeln gelten. Nur unter dieser Bedingung ist die Beihilfenaufsicht eine staatliche Leistung, die auf supranationaler Ebene anzusiedeln ist. Um die Einflußnahme der EU-Kommission auf die Struktur nationaler Beihilfen zu begrenzen, sollten daher für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen der Unterstützung festgelegt werden. Will man das Wettbewerbsziel noch weiter in den Vordergrund stellen, so könnte man auch darüber nachdenken, nach unten flexible Höchstgrenzen einzuführen, deren jeweiliges Niveau sich an der niedrigsten vergebenen Subvention aller Mitgliedsstaaten orientiert. Hierdurch könnte auch der Anreiz für die nationalen Regierungen erhöht werden, über eine Außenseiterstrategie einen Liberalisierungswetlauf zu initiieren.

Auch für eine supranationale Zentralisierung der Fusionskontrolle im Rahmen der Wettbewerbspolitik gibt es gute ökonomische Gründe, da nationale Kartellbehörden bei ihren Entscheidungen lediglich berücksichtigen können, welche Auswirkungen ein potentieller Zusammenschluß auf die nationalen Märkte hat und eine nationale Fusionskontrolle in der EU ohnehin nur in einigen Mitgliedstaaten besteht. Darüber hinaus ist zu beachten, daß die Investitionsentscheidungen von Unternehmen auch davon beeinflußt werden, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist. Regierungen, die an der Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben daher einen Anreiz, ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft sinnvoll wäre. Unter diesen Bedingungen ist auch die Aufstellung europäischer Mindestregeln für die nationale Fusionskontrolle eine wichtige supranationale Aufgabe. Nationale Regierungen, die - wie etwa die Bundesregierung - strengere Maßstäbe bei der Genehmigung von Unternehmenszusammenschlüssen anlegen

wollen, stünde es dann frei, über die supranationalen Mindestregeln hinauszugehen.

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten ist auch die Kompetenzverteilung in der Verkehrsordnungspolitik zu beurteilen. Denn auch im Verkehrsbereich ist die Wahrung der Handels- und Wettbewerbsfreiheit eine supranationale Aufgabe, wenn die nationalen Regierungen unter dem Druck starker Interessengruppen vom wohlfahrtsökonomisch optimalen Pfad abweichen. Andere Maßstäbe gelten in der Verkehrsinfrastrukturpolitik, denn die Mitgestaltung und Mitfinanzierung von transnationalen Verkehrsnetzen erfüllt hinsichtlich der Reichweite der supranationalen Koordinierungsleistung nicht die Bedingungen des räumlichen Kongruenzprinzips. Eine bilaterale Kooperation der Länder erscheint hier ausreichend.

Wettbewerbsgesichtspunkte sind ebenfalls das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Kompetenzverteilung in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Soweit es um die Garantie des diskriminierungsfreien Marktzugangs geht, handelt es sich um eine zentrale Aufgabe. Wenn von der Kommission die gegenseitige Anerkennung von berufszulassenden Hochschuldiplomen und Berufsabschlüssen durchgesetzt wird, dient das der Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Wenn dagegen – wie in der Sozialcharta von 1989 festgelegt und im Maastrichter Vertrag konkretisiert – durch die EU Arbeitsbedingungen und Sozialvorschriften in der Union angeglichen werden sollen, so ist dies keine notwendige Bedingung für die Freizügigkeit im Gemeinsamen Markt, weil hierdurch im Gegenteil künstliche Marktzutrittsbarrieren für Güter und Dienste aus weniger entwickelten Mitgliedstaaten errichtet würden. Eine Harmonisierung der Arbeitsmarkt- und Sozialbedingungen auf dem hohen Niveau der reichen Mitgliedstaaten würde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der weniger wohlhabenden EG-Mitglieder mit ihren ohnehin niedrigeren Produktivitäten nachhaltig untergraben und lediglich zu Arbeitslosigkeit und Forderungen nach kompensatorischen Transfers führen. Die Festlegung der Arbeitsmarkt- und Sozialbedingungen gehört deshalb in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Das gilt allerdings nicht in bezug auf Regelungen, mit denen nach dem Territorialitätsprinzip für Gastarbeiter die Arbeitsbedingungen des Gastlandes als verbindlich festgelegt werden. Denn dies würde ebenso wie die vereinheitlichten Bedingungen einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit bedeuten und den Wettbewerb auf dem gemeinsamen

Markt beschränken. Hier muß das Ursprungslandprinzip analog angewendet werden.⁷³

b) Kompetenzen der Mitgliedstaaten

Zu den Aufgaben der *nationalen Regierungen* zählt zunächst die materielle Ausgestaltung der von EU-Ministerrat beschlossenen Rahmenpolitiken in den Bereichen, in denen grenzüberschreitende externe Erträge oder Kosten anfallen. Dies gilt insbesondere für die Förderung der Grundlagenforschung und die Verringerung grenzübergreifender Umweltbelastungen. Zur Internalisierung supranationaler externer Effekte reicht es hier aus, wenn die EU-Kommission finanzielle Mittel für einschlägige Programme zur Verfügung stellt und die nationalen Programme auf ihre Zieladäquanz hin überprüft. Entscheidungen über die zu wählenden Instrumente oder die zu fördernden Wirtschaftszweige sollten auf nationaler Ebene gefällt werden, da die Präferenzen der Bevölkerung über die zu ergreifenden Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten der EU teils erheblich variieren dürften. Dabei sollte regionalen Besonderheiten innerhalb der Mitgliedstaaten dadurch Rechnung getragen werden, daß den Regionen ein weitgehend autonomes Entscheidungsrecht über die in ihrem Wirtschaftsraum durchgeführten Maßnahmen zugestanden wird. Ähnliches gilt auch für die Fusionskontrolle. Hier steht es den nationalen Regierungen frei, über die auf supranationaler Ebene festgelegten Mindestregeln für Unternehmenszusammenschlüsse hinauszugehen und somit nationale Präferenzen zu berücksichtigen.

Auch Entscheidungen über die konkrete Verwendung der im Rahmen der Regionalpolitik von der EU vergebenen Mittel sollten auf nationaler Ebene getroffen werden. Ein geeignetes Instrument hierfür sind gebundene Finanztransfers. Eine zentrale Mißbrauchskontrolle durch die supranationale Ebene wäre zwar wünschenswert, würde aber letztlich wiederum zu einer zentralen Aufgabenkompetenz führen, die jedoch aus streng fiskalföderalistischer Sicht abzulehnen ist. Darüber hinaus ist zu beachten, daß auch eine zentrale Kontrollinstanz grundsätzlich nicht in der Lage ist, einen Mißbrauch der Fördermittel zu verhindern.

⁷³ Vgl. zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf EU-Ebene auch *Faqué* (1995); *Soltwedel* (1995).

Über die materielle Ausgestaltung von EU-Rahmenpolitiken hinaus haben die nationalen Regierungen die Aufgabe, selbst Rahmenpolitiken für die Bereiche aufzustellen, in denen nationale externe Effekte auftreten. In der Umweltpolitik gilt es, regionale Programme zur Verminderung landesweit streuender Umweltschäden zu finanzieren und zu überwachen. In der Verkehrspolitik fällt die Initiierung und Finanzierung des Fernstraßenbaus in die Kompetenz nationaler Organe, da bei einer regionalen Zuständigkeit der Kreis der Zahler nicht mit dem Kreis der Nutzer übereinstimmen würde und damit das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt würde. Sieht man die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Regionen eines Landes als sinnvolle und notwendige staatliche Ausgabe an, so sind auch die entsprechenden regionalen Förderprogramme von der nationalen Ebene zu finanzieren und zu überwachen. Umstritten ist die Beurteilung nationaler Kompetenzen in der Geld- und Währungspolitik.

Im Bereich der Geld- und Währungspolitik lassen sich nämlich gute Argumente sowohl für eine zentrale Zuständigkeit auf Unionsebene als auch für ein Verbleiben der Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten finden. Für eine europaweit geltende zentral angebotene Währung sprechen (i) die Einsparungen an Transaktionskosten bei grenzüberschreitenden Geschäften innerhalb der Gemeinschaft – die Sparpotentiale werden mit rund 2 vH des gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts beziffert – und (ii) der stabilitätspolitische Druck auf die bislang weniger stabilitätsorientierten unter den Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn sie in einem Geld rechnen müssen, das sie nicht selbst herstellen können. Nationale Regierungen und Tarifparteien können sich dann nicht mehr darauf verlassen, daß eine expansive Geldpolitik ein Fehlverhalten bei der Finanz- und Lohnpolitik ausgleicht.

Gegen eine Zentralisierung der Kompetenzen in der Geld- und Währungspolitik lassen sich aber mindestens ebenso gute Argumente vorbringen. Denn es ist (i) nicht sicher, daß eine Europäische Zentralbank (EZB) tatsächlich auf einen ähnlich strikten stabilitätspolitischen Kurs verpflichtet werden könnte wie heute die Deutsche Bundesbank. Zwar sind sowohl die Unabhängigkeit der EZB als auch die Verpflichtung zur Geldwertstabilität formal stärker festgeschrieben als es im Bundesbankgesetz für die Deutsche Bundesbank der Fall ist. Inhaltlich, vor allem quantitativ, ist der Begriff der Geldwertstabilität aber nicht definiert, so daß der Zentralbankrat einen weiten Ermessensspielraum hat, in dem sich die

zwischen Mitgliedstaaten weit differierenden Auffassungen von Geldwertstabilität widerspiegeln werden. Zudem können die Mitgliedstaaten über die Personalentscheidungen hinsichtlich des Leitungsgremiums der EZB Einfluß auf die langfristige Ausrichtung der Geldpolitik der EZB nehmen. Schließlich liegt die Wechselkurskompetenz nicht bei der EZB, sondern beim Ministerrat. Gegen eine Zentralisierung spricht (ii), daß die Gewerkschaften der Mitgliedstaaten die Einführung der einheitlichen Währung zum Anlaß für eine europaweite Lohnnivellierung nehmen könnten. Angesichts der großen Produktivitätsunterschiede zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten würde eine solche Nivellierung zu einem Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit in den weniger produktiven Mitgliedstaaten führen, der nicht mehr über Wechselkursanpassungen ausgeglichen werden könnte. Die Folge wären eine höhere Arbeitslosigkeit an der Peripherie Europas mit entsprechenden Forderungen an die reicheren Mitgliedstaaten nach Transfers, die hier wiederum durch leistungs- und wachstumshemmende Abgaben zu finanzieren wären. Daher spricht manches für ein Verbleiben der geld- und währungspolitischen Kompetenzen auf der Ebene der Mitgliedstaaten (*Paqué, Solowedel et al., 1992*).

c) Regionale Kompetenzen

Die Kompetenzen der Länder und Kommunen sollten vor allem bei der materiellen Ausgestaltung nationaler und - wo möglich - auch supranationaler Rahmenpolitiken ausgeweitet werden. Vor allem in der Umwelt-, Forschungs- und Regionalpolitik könnte die Effizienz der Maßnahmen durch eine dezentrale Durchführungskompetenz wesentlich erhöht werden. Eigene Kompetenzen zur Formulierung von Rahmenpolitiken sollte den Ländern und Kommunen darüber hinaus in ausgewählten Bereichen der Umwelt- und Verkehrspolitik gewährt werden. In der Umweltpolitik gilt dies für die Vermeidung regional streuender Umweltschäden, in der Verkehrspolitik gehört vor allem die Finanzierung regionaler Verkehrsnetze in die Hände untergeordneter Gebietskörperschaften.

Daß die gegenwärtige Aufgabenverteilung nicht nur auf supranationaler Ebene vom Referenzsystem des fiskalischen Föderalismus abweicht, sondern auch innerhalb der Bundesrepublik, zeigt sich zum einen an der langfristigen Zentralisierung von Aufgaben, auf die schon eingegangen wurde, zum anderen an den Klagen der unteren Gebietskörperschaften, der Bund würde sich im Zuge der Sparpolitik

mehr und mehr seiner Aufgaben zu Lasten der unteren Gebietskörperschaften wieder entledigen. Die Rückverlagerung von Aufgaben nach unten, die eigentlich im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht, stellt jedoch nur deshalb ein Problem dar, weil nicht zugleich Finanzierungskompetenzen mitverlagert werden, und das Einnahmesystem als solches wenig zweckmäßig im Hinblick auf eine föderale Aufgabenverteilung gestaltet ist.

Ob zu den Aufgaben der untersten Ebene beispielsweise tatsächlich die Sozialpolitik gehören sollte, wie es innerhalb der Bundesrepublik für die Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfeleistungen der Fall ist, ist eine offene Frage. Die im Laufe der letzten Jahre sich mehr und mehr öffnende Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Sozialbereich, die die Kommunen in eine finanzielle Klemme gebracht hat, ist letztlich aber nur ein Zeichen für eine suboptimale Verknüpfung von Regelungs- und Durchführungskompetenzen auf der Aufgabenseite und mangelnde fiskalische Äquivalenz. Wenn von der Bundesebene die Höhe der Ausgaben entscheidend mitbestimmt wird, die Kosten aber aus den Einnahmen der kommunalen Ebene zu bestreiten sind, ohne daß es den Kommunen möglich wäre, bei finanziellen Engpässen Leistungen zu kürzen, wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt. Die Äquivalenz wäre wiederhergestellt, wenn entweder der Bund weiterhin zentral über die Höhe der Leistungen entscheidet, dann aber auch die Finanzierungslasten trägt, oder aber die Kommunen die Regelungskompetenz haben, wenn sie die Leistungen aus ihrem Budget bestreiten müssen. Vom Subsidiaritätsprinzip her wäre eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung durchaus angezeigt. Dann müßten die nachgeordneten Ebenen aber zugleich über eine Finanzautonomie verfügen, die im gegenwärtigen System mit dem Vorherrschen der Gemeinschaftssteuern nicht gegeben ist (Boss, 1993, S. 95).

2. Finanzierungskompetenzen

Mit der Problematik der Sozialpolitik ist zugleich ein wesentlicher Einwand gegen das bestehende Finanzierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland angesprochen. Mit dem Vorherrschen der Gemeinschaftsteuer im Rahmen des Steuerverbundes wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt, sofern man eine Aufteilung der verschiedenen staatlichen Aufgaben auf die

unterschiedlichen föderalen Ebenen nach dem Subsidiaritätsprinzip bejaht.⁷⁴ Denn die Logik des Äquivalenzprinzips besteht darin, daß jede Ebene die ihr zugewiesenen Aufgaben aus eigenen Einnahmen finanziert. Um eine Verschwendung öffentlicher Mittel zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, muß jede Ebene in der Lage sein, sowohl den Umfang ihrer Ausgaben als auch den der zugehörigen Einnahmen nach Nutzen- und Kostengesichtspunkten zu variieren, wobei die Gesamtddeckung gewahrt bleiben muß. Genau das ist aber nicht der Fall, wenn die Einnahmen der verschiedenen Steuerarten in einen gemeinsamen Topf fließen, aus dem die Ausgaben aller föderalen Ebenen finanziert werden, ohne daß die verschiedenen Ebenen Einfluß auf die Einnahmehöhe haben. Die fast ausschließliche Regelungskompetenz des Bundes über die Steuersätze der wichtigsten Steuerarten und die nahezu fehlenden Steuerhoheiten der Länder verhindern, daß auf jeder föderalen Ebene die Einnahmen den Ausgaben in einem Zusammenwirken von Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip gegenübergestellt werden. Lösungsmöglichkeiten aus diesem Dilemma würden etwa darin bestehen, einzelne Steuerarten den verschiedenen föderalen Ebenen exklusiv zuzuteilen⁷⁵ oder - wenn schon für alle Ebenen dieselbe Bemessungsgrundlage gewählt würde, wie z.B. die Einkommensteuer - durch autonome Hebesatzrechte der Länder und Kommunen analog zum schweizerischen Modell jede Ebene eigenverantwortlich über den eigenen Finanzrahmen entscheiden zu lassen.

Während auf der Ebene der Bundesrepublik eine Abkehr vom Steuerverbundsystem und von Mischfinanzierungstatbeständen die fiskalische Äquivalenz wiederherstellen könnte, erscheint es auf EU-Ebene aus politikökonomischen Gründen wenig ratsam, der EU eine eigene Einnahmehoheit zuzuteilen. Solange die EU mehr den Charakter eines Zweckverbandes hat, an den bestimmte Aufgaben der nationalen Regierungen - etwa aus Gründen der Kostenersparnis bei grenzüberschreitenden externen Effekten - ausgelagert werden (*Kronberger Kreis*, 1992, S. 16), ist die Finanzierung der EU-Aufgaben durch eine Art Verbandsumlage oder Matrikularbeiträge, wie es auch bei den mehrwertsteuer- und einkommensabhängigen Eigeneinnahmen nach wie vor der

⁷⁴ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in *Boss* (1993, S. 91 ff.).

⁷⁵ Vgl. etwa die Vorschläge von *Boss* (1986; 1993) und *Rosenschon* (1991).

Fall ist, zweckmäßig. Auf diese Weise wird verhindert, daß sich die EU-Ebene bei gesicherten Einnahmen, die sie bei einer eigenen Steuerhoheit autonom variieren könnte, zusätzliche ausgabe-trächtige Aufgaben sucht, die ihr nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht zustehen.⁷⁶ Diese Gefahr wäre dann am größten, wenn der EU die Einnahmehoheit bei einer progressiven Steuer zuerkannt würde, weil deren Einnahmen im Zuge des Wirtschaftswachstums oder inflationsbedingt automatisch überproportional steigen, die Mehreinnahmen aber aller Erfahrung nach kaum zu Steuersatzsenkungen, sondern zu Mehrausgaben führen würden. Aus diesem Grund sollte eine eigene Steuerhoheit (ebenso wie eine eigene Verschuldungshoheit) der EU-Ebene bis zu einem Zeitpunkt aufgeschoben werden, an dem die EU-Ebene ein vollgültiger Zentralstaat im Bundesstaat Europa mit entsprechender parlamentarischer Kontrolle auf allen Ebenen geworden ist (SVR, 1994/95, Tz. 320, 388).

Eine streng am ökonomischen Subsidiaritätsprinzip orientierte Reform der Zuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen mag vielen politischen Entscheidungsträgern als zu weitgehend und aufgrund tagespolitischer Zwänge als undurchführbar erscheinen. Es sollte jedoch nicht verkannt werden, daß der bestehende Reformstau gerade darauf zurückzuführen ist, daß sich die Verteilung ökonomischer Kompetenzen stets mehr an tagespolitischen Notwendigkeiten als an ökonomischen Kriterien orientiert hat. Die aktuelle politische Diskussion über die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und die im Jahre 1996 anstehende Regierungskonferenz über die konkrete Ausgestaltung der Beschlüsse von Maastricht sollten daher zum Anlaß genommen werden, die bestehende föderalistische Arbeitsteilung im marktwirtschaftlichen System der Bundesrepublik auf den Prüfstand zu stellen und zu stärken. Die aus der Theorie des Föderalismus ableitbaren ökonomisch fundierten Kriterien können dabei als Leitlinien für eine künftige effiziente Arbeitsteilung dienen.

⁷⁶ Dies könnte etwa dadurch geschehen, daß die zentrale Instanz die Kompetenz der unteren Instanzen aushöhlt. Sie könnte deren Aufgaben vollständig an sich ziehen oder durch Mischfinanzierungsprogramme zumindest einen Teil der Aufgabenverantwortung übernehmen wollen (Laaser, Solwedel et al., 1993, S. 39).

Anhang: Das Föderalismus-Modell der Schweiz

Die Schweiz zählt heute zu den westlichen Industrieländern mit einer sehr ausgeprägten föderalistischen Verfassung. Auch im schweizerischen Bundesstaat sind jedoch die Tendenzen zu einer Ausweitung der nationalstaatlichen Aufgabenkompetenzen nicht zu verkennen.⁷⁷

Nach dem Wiener Kongreß des Jahre 1815 konstituierte sich die Schweiz als loser Staatenbund weitgehend souveräner Kantone. Da der Bundesvertrag keine institutionell verankerte horizontale Zusammenarbeit der Mitglieder der Konföderation vorsah, blieb es den einzelnen Kantonen überlassen, das Ausmaß der interregionalen Beziehungen auf einzelvertraglicher Basis zu regeln. Den vertikalen Aufbau des Staatenbundes bestimmte die "Tagsatzung" als gemeinschaftliches Exekutivorgan der Kantone. Die Zentralkompetenz war jedoch durch das Erfordernis der Einstimmigkeit bei Änderungen des Bundesvertrags, ein weitgehendes Vetorecht der Kantone und durch eine "opting out"-Klausel, die es den Teilregionen ermöglichte, von zentralen Beschlüssen abzuweichen, stark eingeschränkt. Faktisch war der Staatenbund von 1815 daher nicht mehr als ein militärisches Zweckbündnis. Aber auch diese Funktion wurde letztendlich nicht erfüllt, da es aufgrund der sehr unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung 1847 zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen den Kantonen kam.

Um die Gefahr eines Auseinanderdriftens der Mitglieder des Staatenbundes zu verringern, sah die neue Bundesverfassung von 1848 eine gleichgewichtige Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesstaat und den Kantonen vor. Der nationalstaatlichen Ebene wurde vor allem die Zuständigkeit für die Aufstellung und Überwachung von Ordnungs- und Wettbewerbsregeln übertragen. Hierzu gehörte die Kontrolle der demokratischen Grundrechte in den Kantonen, die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die Sicherstellung eines freien Personenverkehrs zwischen den Regionen und die Gründung einer Zollunion. Darüber hinaus war der Bund befugt, die kantonalen Monopole im Post- und Münzwesen durch Bundesmonopole zu ersetzen. Als Gegengewicht erhielten die Kantone in den Bereichen eine ausschließliche Kompetenz, in denen die Verfassung keine ausdrückliche Zuständigkeit der zentralen Ebene festlegte. Jede Zentralisierung

⁷⁷ Vgl. zu diesem Abschnitt *Blöchinger, Frey* (1992, S. 519 ff.).

der Aufgabenkompetenz erforderte eine Verfassungsänderung durch die Mehrheit der Bevölkerung und der Stände.

Im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung im Jahre 1874 wurden der Bundesebene weitere Kompetenzen übertragen:

- die Überwachung der Handels- und Gewerbefreiheit in den Kantonen,
- die Harmonisierung des Wirtschaftsrechts,
- die Durchsetzung der uneingeschränkten politischen Rechte für Neubürger in den Kantonen und
- die Einführung von Referenden auf der Bundesebene.

Seit der Totalrevision von 1874 ist in der Schweiz eine schrittweise Zentralisierung von Aufgaben zu beobachten. 1891 wurde das Geldwesen durch die Einführung eines nationalstaatlichen Banknotenmonopols zentralisiert. In den dreißiger Jahren wurden erstmals bundesweit einheitliche Subventionsprogramme für strukturschwache Wirtschaftszweige angelegt und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in mehreren Schritten der Aufbau eines einheitlichen Sozialsystems vorangetrieben. Insgesamt ist eine Tendenz in Richtung auf einen "Vollzugsföderalismus" deutscher Prägung, der eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorsieht und lediglich den Vollzug den Teilregionen überläßt, nicht zu übersehen.

Ähnlich wie die Verteilung der Aufgabenkompetenzen ist auch die Verteilung der Finanzierungskompetenzen auf die staatlichen Ebenen der Schweiz durch eine schrittweise Zentralisierung gekennzeichnet. Während die Verfassungen von 1848 und 1874 mit Ausnahme der Einnahmen aus Außenzöllen keine Steuerhoheit des Bundes vorsahen, fließen heute die indirekten Steuern (Umsatz- und Verbrauchsteuern) weitgehend dem Bund und die direkten Steuern (Einkommen- und Vermögensteuern) überwiegend den Kantonen zu. Die Gemeinden verfügen lediglich über eine eingeschränkte Finanzautonomie, da sie eigene Einnahmen ausschließlich über einen Zuschlag zur kantonalen Einkommensteuer erzielen können.

Im einzelnen erstreckt sich das Gesetzgebungsrecht des Bundes auf die Grenz- zölle, die Treibstoffzölle, die Stempelabgaben, die Tabaksteuern, die Biersteuer,

die Wehrsteuer, die Warenumsatzsteuer und die Verrechnungssteuer. Die Befugnis zur Erhebung der Wehrsteuer (Steuer auf das Einkommen natürlicher Personen und auf den Reinertrag, das Eigenkapital und die Reserven juristischer Personen) und der Warenumsatzsteuer wird jeweils in der Verfassung zeitlich begrenzt (Boss, Bothe, 1987, S. 95 f.). Auch die Steuersätze für diese beiden wichtigsten Bundessteuern haben Verfassungsrang.

In die Kompetenz der Kantone fällt das Gesetzgebungsrecht über eigene Einkommen- und Ertragsteuern, eigene Grundsteuern, Grunderwerbsteuern und Erbschaftsteuern sowie die Kraftfahrzeug- und Vergnügungsteuern. Die Ausgestaltung der Steuerarten variiert erheblich zwischen den einzelnen Kantonen. In einigen Kantonen unterliegt die Bewilligung des jährlichen Steuersatzes für Einkommen und Vermögen einem Finanzreferendum. Andere Regionen wenden das Instrument des Steuerfußes an, mit dem der jeweilige Steuertopf proportional variiert werden kann, und legen den Steuerfuß nur unter Vorbehalt eines fakultativen Referendums fest. Aufgrund des stetigen Anstiegs der Einnahmen aus Steuern vom Einkommen und Ertrag natürlicher und juristischer Personen und der zurückgehenden Einnahmen aus Außenzöllen ist das Schweizer Steuersystem faktisch durch einen eingebauten Dezentralisierungsmechanismus gekennzeichnet (Meier, 1983).

Auch in der Schweiz wird die sich aus den einzelnen Einnahmequellen ergebende Finanzverteilung durch einen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich korrigiert. Das erste umfassende Finanzausgleichsgesetz wurde im Jahr 1959 verabschiedet. Die Abgeltung interregionaler spill-over-Effekte und der Ausgleich regionaler Einnahmedisparitäten erfolgt über fünf Instrumente (Blöchinger, Frey, 1992, S. 534): Die Beteiligung der Kantone an den Steuereinnahmen des Bundes, den ungebundenen vertikalen Finanzausgleich, den ungebundenen horizontalen Finanzausgleich, den zweckgebundenen horizontalen Finanzausgleich und den interregionalen Lastenausgleich für regionale spill-over. Durchschnittlich finanzieren die Kantone etwa 20 vH ihrer Ausgaben durch Zuteilungen aus dem Finanzausgleich.

Literatur

Agra-Europe, Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (1992), *Subsidiarität nach Brüsseler Lesart*. Nr. 46/92 vom 9.11.1992, Sonderbeilage.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1992), *Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*. Forschungs- und Sitzungsberichte, 187, Hannover.

Biehl, D. (1991), "Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten". In: R. Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung*, 9, Baden-Baden, S. 355-391.

Blanke, H. J. (1991), "Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des europäischen Gemeinschaftsrechts?", *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Vol. 6: S. 133-148.

Blöching, H. und R. L. Frey (1992), "Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?", *Außenwirtschaft*, Vol. 47: S. 515-548.

Boss, A. (1986), "Finanzverfassung". In: R. Vaubel und H. D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*, Pfullingen: S. 218-230.

— (1993), "Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung: Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland". *Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung*, 41. Probleme des Finanzausgleichs in nationaler Sicht, Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: S. 79-98.

— und A. Bothe (1987), *Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor*, Kieler Studien, 207, Tübingen..

Bothe, A. (1987), "Regionalpolitik und Marktwirtschaft". *Die Weltwirtschaft*, Heft 1: S. 116-128.

Breton, A. (1970), "Public Goods and the Stability of Federalism", *Kyklos*, Vol. 23: S. 882-902.

Buchanan, J. M. (1950), "Federalism and Fiscal Equity", *The American Economic Review*, Vol. 40: S. 583-599.

—, R. E. Wagner (1970), "An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization". In: J. Margolis (Hrsg.), *The Analysis of Public Output*, New York. S. 139-162.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), Landesversicherungsanstalten im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) (1994), *SGB. Sozialgesetzbuch mit aktuellen Nebengesetzen*. Textausgabe mit den wichtigsten Nebengesetzen und Verordnungen. Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (DIW, IfW, IWH) (1993), *Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Systemtransformation auf dem Rückzug? Zweiter Bericht*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 208/209, Kiel.

Emmerich, V. (1990), *Das Recht des unlauteren Wettbewerbs*. Schriftenreihe der juristischen Schulung, 80. München.

Eser, T. W., M. Hallet (1993), "Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?". *Osteuropa-Wirtschaft*, Vol. 38: S. 195-217.

Esser, C. (1992), *Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*. Institut "Finanzen und Steuern" e.V., Grüne Briefe, 311, Bonn.

— (1994), "Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip". *Wirtschaftsdienst*, Vol. 74: S. 358-364.

Giersch, H. (1989), "Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 125: S. 1-16.

Grabitz, E. (1992), *Institutionelle Anpassung der EG*. Referat vor dem XXV. FTW-Symposium vom 5.-7. März 1992 in Innsbruck, Manuskript, Berlin.

Grimm, D. (1992), "Subsidiarität ist nur ein Wort", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.09.92: S. 38.

Hayek, F. A. von (1976), *Choice in Currency. A Way to Stop Inflation*. The Institute of Economic Affairs, Occasional Papers, 48, London.

Henke, K.-D. (1993), "Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und die Finanzierung der deutschen Einheit". *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, Vol. 4: S. 10-25.

Hesse, H. (1993), "Finanzausgleich im Bundesstaat: Implikationen für Europa". *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, Vol. 4: S. 43-55.

Horn, E.-J., K.-H. Paqué, J. Stehn (1991), *The Competition Distortion Effects of Aid to Capital Intensive Industries. Report for the Commission of the European Communities*, Kiel.

- Klodt, H., J. Stehn, C.-F. Laaser, R. Maurer, A. D. Neu, R. Soltwedel (1992), *Die Strukturpolitik der EG*, Kieler Studien, 249, Tübingen.
- , —, A. Boss, K. Lammers, J. O. Lorz, R. Maurer, A. D. Neu, K.-H. Paqué, A. Rosenschon, C. Walter (1994), *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien, 265, Tübingen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1978), "Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts. Künftige Methoden." *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage Nr. 8/78.
- Krieger-Boden, C. (1987), "Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft". *Die Weltwirtschaft*, H. 1: S. 82-96.
- Kronberger Kreis (1992), *Einheit und Vielfalt in Europa. Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung*. Frankfurt/M.
- Laaser, C.-F. (1991), *Wettbewerb im Verkehrswesen*. Kieler Studien, 236, Tübingen.
- (1994), Die Bahnstrukturreform. Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 239. Kiel.
- , R. Soltwedel, A. Boss, H. Klodt, H. Lehment, J.-V. Schrader, J. Stehn (1993), *Gesamteuropäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*, Kieler Studien, 255, Tübingen.
- Lammers, K. (1987), "Die Bund-Länder-Regionalförderung - Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik". *Die Weltwirtschaft*, H. 1: S. 61-81.
- (1993), "Braucht die EG einen Finanzausgleich?". *Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung*, 41. Probleme des Finanzausgleichs in nationaler Sicht, Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: S. 189-200.
- Lampert, H. (1994), *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 3. Aufl., Berlin.
- Meier, A. (1983), "Schweiz" (Die öffentliche Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen, S. 611-642.
- Messal, R., A. Klein (1993), "Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft". *Wirtschaftsdienst*, S. 375-383.
- Mestmäcker, E.-J. (1992), "Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.10.92: S. 15.

Möller, H. (1975), "Die westdeutsche Währungsreform von 1948". In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, Frankfurt am Main, S. 433-484.

Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.

Olson, M., Jr. (1969), "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, Vol. 59: S. 479-487.

Paqué, K.-H. (1986), *Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Wohltätigkeit*. Kieler Studien, 203, Tübingen.

— (1995), "Does Europe's Common Market Need a 'Social Dimension'? Some Academic Thoughts On a Popular Theme". In: J. T. Addison, W. S. Siebert (eds.), *Labor Market Harmonisation in Europe: An Investigation of the Issues*. Cambridge, Mass., forthcoming.

Pauly, M. V. (1970), "Optimality, 'Public' Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis", *Journal of Political Economy*, Vol. 78: S. 572-585.

— (1973), "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, Vol. 2: S. 35-58.

Recktenwald, H. C. (1978), "Ursachen für Unwirtschaftlichkeit im Staatsbereich. Elemente einer Theorie des öffentlichen Staatsversagens". In: H. Hanusch (Hrsg.), *Reform öffentlicher Leistungen*. Baden-Baden, S. 15 ff.

— (1980), "Staatswirtschaft in analytischer Sicht". In: K.-D. Grüske (Hrsg.), *Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung. Ausgewählte Beiträge von Horst Claus Recktenwald*. Göttingen, S. 172-191.

Renzsch, W. (1991), *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*. Göttingen.

Rolfes, K.-H. (1991), *Regionale Wirtschaftsförderung und EWG-Vertrag*. Schriftenreihe Recht, Technik, Wirtschaft, 60. Köln.

Rosenschon, A. (1991), *Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland - Privatisierung und steuerpolitischer Wettbewerb geboten*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 482, Kiel.

Rosenschon, A. und N. Leineweber (1993), "Bundesfinanzen - Sparpotentiale vorhanden, Zusatzbelastungen vermeidbar". In: N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat - Mehr Markt: Wege aus der Krise*, München und Landsberg am Lech, S. 81-109.

Rothenberg, J. (1970), "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government", in: Julius Margolis (Hrsg.), *The Analysis of Public Output*, New York, S. 31-64.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1994), *Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95*, Wiesbaden.

Sandler, T. (1975), "Pareto Optimality, Pure Public Goods, Impure Public Goods and Multiregional Spillovers", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 22: S. 25-38.

—, R. Shelton (1972), "Fiscal Federalism, Spillovers and the Exports of Taxes", *Kyklos*, Vol. 25: S. 736-753.

Savas, E. S. (1982), *Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government*. Chatham, N.J.

Schmidt, I. (1990), *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine Einführung*. 3. Auflage, Stuttgart, New York.

—, S. Binder (1994), *Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich: Die Erfassung wettbewerbsbeschränkender Strategien in Deutschland, England, Frankreich, den USA und der EG*. Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim, 100, Stuttgart.

Schneider, H.-P. (1993), "Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im 'sozialen Bundesstaat' ". *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, Vol. 4: S. 3-9.

Schrader, J.-V. (1989), "EC-Agricultural and Regional Policy - Consistent Interventions or Cumulative Inconsistencies?". *Intereconomics*, Vol. 24, Juli/August: S. 167-173.

Scott, A. (1950), "A Note on Grants in Federal Countries", *Economica*, Vol. 17: S. 208-217.

— (1964), "The Economic Goals of Federal Finance", *Public Finance*, Vol. 19: S. 241-288.

Seidel, B. (1992), *Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs*. Finanzwissenschaftliche Schriften, 50, Frankfurt am Main.

- Siebert, H. und M. J. Koop (1990), "Institutional Competition: A Concept for Europe?", *Aussenwirtschaft*, Vol. 45: S. 439-462. [Wiederabgedruckt in *Kiel Reprints*, 24 (1990)].
- Soltwedel, R. (1986), "Arbeitsmarktverfassung". In: R. Vaubel, H. D. Barbier (Hrsg.) (1986), *Handbuch Marktwirtschaft*, Pfullingen, S. 171-186.
- (1987), "Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik". *Die Weltwirtschaft*, H. 1: S. 129-145.
- (1995), "Social Engineering in Europe: A German Perspective". In: J. T. Addison, W. S. Siebert (eds.), *Labor Market Harmonisation in Europe: An Investigation of the Issues*. Cambridge, Mass., forthcoming.
- , A. Busch, A. Groß, C.-F. Laaser (1986), *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 202, Tübingen.
- Stehn, J. (1993a), "Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt: ungelöste Probleme nach Maastricht", *Die Weltwirtschaft*, H. 1: S. 43-60.
- (1993b), *America's Departure from Multilateralism: Highway or Dirt Road to Freer Trade?* Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 212, Kiel.
- (1993c), "Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht". In: H. Siebert (Hrsg.), *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*, Workshop zur Strukturberichterstattung, Tübingen, S. 33-48.
- Sturm, R. (1991), *Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt*. Baden-Baden.
- Suntum, U. van (1986a), *Konsumentenrente und Verkehrssektor. Der soziale Überschuss als Basis für öffentliche Allokationsentscheidungen*. Berlin.
- (1986b), *Verkehrspolitik*. WiSo Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft, München.
- Thiel, E. (1992), "Die Bedeutung des Föderalismus für die Wirtschaftspolitik". *Rüssener Jahrbuch, Beiträge zu Politik, Wirtschaft und Sicherheit*, S. 88-98.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64: S. 416-424.
- Vaubel, R. (1993), "Perspektiven der Europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung". In: Horst Siebert (Hrsg.), *Die*

zweifache Integration: Deutschland und Europa, Workshop zur Strukturberichterstattung, Tübingen, S. 3-32.

Vaubel, R. (1978), *Strategies for Currency Unification. The Economics of Currency Competition and the Case for an European Parallel Currency.* Kieler Studien, 156, Tübingen.

Wendt, R. (1991), *Ausgewogene Aufgabenverteilung, Abgrenzung der Ausgabenverantwortung (Lastenverteilung) und Einnahmeverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Föderalismus.* Vortrag im Rahmen des Seminars "Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten". Unveröffentlichtes Manuskript, Saarbrücken.

— (1993), "Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im 'sozialen Bundesstaat' ". *Staatwissenschaft und Staatspraxis*, Vol. 4: S. 56-77.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland.* Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, 47, Bonn.

Wust, H. F. (1981), *Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft.* Göttingen.

Zimmermann, K. W., W. Kahlenborn (1994), *Umweltföderalismus - Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa.* Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt, Papers, FS II 94-402, Berlin.