DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Nils Otter

FISKALFÖDERALISMUS IM VERGLEICH – MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER MESSUNG FISKALISCHER DEZENTRALITÄT

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 247

Nils Otter

Fiskalföderalismus im Vergleich – Möglichkeiten und Grenzen der Messung fiskalischer Dezentralität

Speyerer Forschungsberichte 247

Nils Otter

FISKALFÖDERALISMUS IM VERGLEICH – MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER MESSUNG FISKALISCHER DEZENTRALITÄT

DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

2006

Projektleiterin:
Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber

Projektbearbeiter:
Dr. Nils Otter

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

(Speyerer Forschungsberichte ; 247)
ISBN-10: 3-932112-85-7
ISBN-13: 978-3-932112-85-0

Herstellung:
**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER**

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagentwurf:
© 8/97 TRIFTY ART Grafik Design • 67550 Worms • Hauptstr. 32 • Tel.: 0 62 41/95 15 38

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung 1

I. Problemstellung und Zielsetzung der vorliegenden Arbeit 1

II. Gang der Untersuchung 6

B. Finanzverfassungen föderativer Systeme – Grundprobleme, Ziele, Instrumente und Beurteilungsindikatoren 10

I. Möglichkeiten und Grenzen eines empirischen Vergleichs alternativer institutioneller Arrangements 10

1. Föderalismus als Erkenntnisobjekt verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen 11

2. Methodische Reflexion über die Komparatistik als Analyseinstrument 16

3. Schwierigkeiten einer vergleichenden Analyse von institutionellen Designs 18

4. Anforderungen an die Statistik 23

4.1. Allgemeine Abgrenzungs- und Erfassungsprobleme 23

4.2. Datenbestand internationaler Statistiken 25

II. Ziele, Instrumente und Performanzkriterien für die Ausgestaltung von Finanzverfassungen 27

1. Begriffliche Grundlagen und Abgrenzungsprobleme für Finanzverfassungen 27

2. Ziele und Funktionsbedingungen von Finanzverfassungen ... 28

3. Instrumente und Analyseebenen von Finanzverfassungen 33

4. Performanzindikatoren für die empirische Analyse von Finanzverfassungen 34

III. Möglichkeiten einer empirischen Erfassung der Performanz föderaler Finanzverfassungen 38

C. Theoretische Ansätze und Probleme eines empirischen Vergleichs föderativer Finanzverfassungen 43

I. Zum Problem der Aufgabenverteilung im föderativen Staat 45

1. Sozio-ökonische Ansätze zur Bestimmung und Vermessung der föderativen Aufgabenverteilung 46
2. Zur Empirie der verschiedenen Kompetenzverteilungsmuster 48
3. Kritik an vorliegenden vergleichenden Analysen zur Aufgabenverteilung 67
4. Analyseraster der Aufgabenverteilung und Möglichkeiten der empirischen Vermessung 69
4.1. Empirische Zugänge zur Bestimmung ökonomischer Effizienzkosten der Kompetenzverteilung 71
4.2. Zur Messung politischer Transaktionskosten alternativer Muster der Aufgabenverteilung 76
5. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten 82

II. Zur Messung der Ausgabenverteilung im föderativen Staat 84
1. Theoretische Ansätze der Ausgabenverteilung im föderativen Staat 85
2. Zur Empirie der Verteilung von Ausgabekompetenzen 90
3. Kritik der Ansätze und Abgrenzungsprobleme des finanzstatistischen Materials 95
4. Analysekategorien der Ausgabenverteilung und Messindikatoren 104
4.1 Bestimmung und Vermessung von Möglichkeiten der Ausgabenüberwälzung 105
4.2 Formen des Konnexitätsprinzips als Lastverteilungsregel 108
5. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten 111

III. Zum Problem der Messung der föderativen Verteilung öffentlicher Einnahmen 113
1. Theorie und Empirie der Verteilung von Besteuerungskompetenzen 116
1. Theoretische Ansätze zur Verteilung von Steuerkompetenzen 116
2. Empirische Muster der Verteilung von (Steuer-) Einnahmequellen 122
3. Kritische Analyse der Erfassung der Einnahmeverteilung in wissenschaftlichen Studien 133

4. Analysemöglichkeiten der Einnahmeverteilung und die Wahl quantitativer Indikatoren 140

4.1 Steuerquellenverteilung, ausreichende Einnahmen und das Problem der „fiskalischen Lücke“ 141

4.2 Autonomiegrad der Steuereinnahmen, Verteilung der Steuerkraft und Ausmaß der Steueranspannung .. 144

2. Theorie und Empirie der Verteilung von Kompetenzen bei Entgelteinnahmen 151

3. Theorie und Empirie der Verteilung von Verschuldungskompetenzen 153

4. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten 159

VI. Zur Vermessung des föderativen Finanzausgleichs i.e.S. 161

1. Theoretische Darstellung der Aufgaben und Möglichkeiten des Finanzausgleichs i.e.S. 165

2. Konstruktion und Struktur empirischer Finanzausgleichssysteme 176

3. Kritische Anmerkungen zur Analyse des Finanzausgleichs i.e.S. 186

4. Analyserahmen und Indikatoren für den nachgelagerten Finanzausgleich 198

4.1 Grundsätzliche Einschätzung des Autonomiegehalts von Zuweisungen und Messung des Volumens 198

4.2 Vermessung der vertikalen Ausgleichsfunktion und „fiskalischen Lücke“ 201

4.3 Bestimmungs- und Messmöglichkeiten der horizontalen Ausgleichsparameter 208

5. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten 216

D. Aufbau einer Datenbank 219

I. Grundzüge einer künftigen Förderalismus-Datenbank 220

II. Finanzstatistischer Datenumfang sowie Abgrenzungs- und Gliederungsfragen 223

III. Institutionelle Ausgestaltung zur Sicherung eines langfristig belastbaren Datenbestandes zur empirischen Föderalismusforschung 227

E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 229

Literaturverzeichnis 233

A. Einleitung

I. Problemstellung und Zielsetzung der vorliegenden Arbeit

Der Vergleich föderativer Systeme ist in den letzten Jahren zunehmend in den Blickpunkt verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen gerückt, was im wesentlichen auf drei unterschiedliche Entwicklungen zurückgeführt werden kann. Zum einen ist in den letzten Jahren, ausgelöst durch weltweite Demokratisierungs- und Dezentralisierungstendenzen, ein enormer Zuwachs an föderativ strukturierten Staaten zu verzeichnen, so dass Elazar sogar von einer „federalist revolution" der Neuzeit gesprochen hat.[1] Zum anderen sind infolge der fortschreitenden europäischen Integration und im Zuge der Globalisierung die ökonomischen Herausforderungen für die Nationalstaaten deutlich gestiegen, was ein erhöhtes Interesse an dezentralisierten Lösungswegen bewirkt hat.[2] Schließlich kann drittens genannt werden, dass „die Identität und Eigenständigkeit ethnischer Minoritäten und die Rolle lokaler Gebietskörperschaften, von Regionen und von Gliedstaaten innerhalb von Bundesstaaten zu einem politischen Thema erster Ordnung"[3] werden.

Ein gemeinsames Kennzeichen aller Föderationen kann in dem Bestreben gesehen werden, eine Balance der Staatsgliederung zwischen Einheit und Vielfalt zu verwirklichen: „In all federations ... a common feature has been the existence at one and the same time of powerful motives to be united for certain purposes and of deep-routed motives for autonomous regional governments for other purposes."[4] Die in der Verfassung verankerte Aufteilung der Macht zwischen verschiedenen Jurisdiktionen in einem politischen Sys-

---

1 Vgl. *Elazar, D.*, Exploring Federalism, Tuscaloosa, University of Alabama Press 1987, S. 6 ff.

2 Damit verbunden sind auch neue Kooperations- und Organisationsformen, die nicht mehr ausschließlich auf den politisch oder kulturell gewachsenen Gliedstaaten beruhen. Vgl. hierzu auch *Frey, B. S./Eichenberger, R.*, The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Cheltenham, Edward Elgar 1999.

3 *Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 97-116, S. 97 ff.

4 *Watts, R. L.*, Comparing Federal Systems, 2. Aufl., Montreal u.a., McGill-Queens University Press 1999, S. 35.

tem kann daher als ein definitorisches Kennzeichen des föderativen Staates angesehen werden. Für die konkrete Art und Weise dieser Machtverteilung sind vielfältige Faktoren ausschlaggebend gewesen, so z.B. historische, linguistische, ethnische, geographische und wirtschaftliche Aspekte.[5] Über diesen Balanceakt zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt hinaus tritt bei der Gestaltung des „Designs" einer Föderation auch die Notwendigkeit, einerseits die Unabhängigkeit und andererseits die Interdependenz, z.T. sogar Abhängigkeit zwischen über- und untergeordneten Jurisdiktionen zu bestimmen. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie die Kompetenzen dieser Kollektive untereinander abzugrenzen und wie die Beziehungen der Gebietskörperschaften zu gestalten sind.[6]

Mit Blick auf die theoretischen Arbeiten zum Föderalismus ist zunächst einmal die durchwegs positive Beurteilung auffallend. In allen wissenschaftlichen Fachdisziplinen, die den Themenkomplex Föderalismus zum Gegenstand haben, wird auf die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit von föderativen Strukturen hingewiesen.[7] Insbesondere werden dem Föderalismus allgemeine Vorteile gegenüber zentralistischen Staatsordnungen zugeschrieben, die von Kilper und Lhotta in einem sog. „Tugendkatalog" des Föderalismus zusammengefasst worden sind[8]:

1. Der Föderalismus ermöglicht sachgerechte, an Bedürfnissen vor Ort orientierte Entscheidungen; dadurch wird staatliches Handeln rational und effektiv und damit sachadäquat.
2. Der Föderalismus trägt zur Entlastung der zentralen Entscheidungsebene durch die Teilung von Aufgaben und Verantwortung bei und bewirkt eine Vervielfachung der demokratischen Wahl- und Partizipationsmöglichkeiten der Bürger.
3. Er führt zu besseren Beteiligungsmöglichkeiten kleinerer politischer und gesellschaftlicher Gruppen (auch Minderheiten) und initiiert einen kreativen Wettbewerb um politische Lösungen.

---

5 Vgl. *Dennerlein, E.*, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München, List 1972.

6 Vgl. *Kirsch, G.*, Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: Schmidt, K. (Hrsg.), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 13 ff.

7 Einen sehr ausführlichen Überblick bietet *Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band 1, Bern, Lang 1984.

8 Vgl. *Kilper, H./Lhotta, R.*, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen, Leske und Budrich 1996, S. 59 f.

4. Es entstehen zusätzliche Elemente der Gewaltenteilung und damit der Gewaltenkontrolle; es bieten sich weitere „Übungsfelder" für die Opposition auf Bundesebene sowie eine Vervielfachung der „Spielfelder" für den politischen Nachwuchs.

Obwohl von föderativen Strukturen und Dezentralisierung also behauptet wird, dass sie zu einer höheren Effizienz und politischen Verantwortlichkeit der Institutionen des öffentlichen Sektors führen wird[9], ist dies in der Realität föderativer Staaten nicht eindeutig feststellbar. So waren die Erfahrungen mit dem Dezentralisierungsprozess in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern in den letzten Jahrzehnten sehr schwierig und haben zum Teil zu ernüchternden Ergebnissen geführt.[10] Aber auch in einigen „reichen" Volkswirtschaften und langjährigen Föderalstaaten wird von einer „Krise des Föderalismus" und bestehenden „Dysfunktionalitäten" gesprochen, die zu negativen Auswirkungen auf die innerstaatlichen Entscheidungsprozesse geführt haben.[11] Ursache dieser unterschiedlichen Befunde könnten verschiedene institutionelle Arrangements sein, die die Leistungsfähigkeit der Systeme bestimmen. Jedoch ist die Ursachenanalyse sehr schwierig, da der Erkenntnisgegenstand einerseits einen hohen Komplexitätsgrad aufweist und andererseits für empirische Analysen oftmals die erforderlichen Daten fehlen.

Vor dem Hintergrund der realen Komplexität föderativer Systeme sowie neuerer empirischer Methoden erscheint daher ein Vergleich verschiedener föderativer Systeme erforderlich, der die institutionellen Details der dezentralisierten bzw. föderativen Institutionen analysieren sollte, die letztlich für die Umsetzung der theoretischen Effizienzvorteile verantwortlich sind. Die Methodik des institutionellen Vergleichs erweist sich insbesondere für solche Fragestellungen als zweckdienlich, die sich nicht allein anhand theoretischer Überlegungen klären lassen bzw. einen starken Bezug zu interdisziplinären

---

9 Insbesondere im Rahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus werden diese Vorteile immer wieder betont. Vgl. bspw. *Oates, W. E.*, Fiscal Federalism, New York u.a., Harcourt, Brace, Jovanorich 1972, *Thöni, E.*, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden, Nomos 1986, *Weingast B. R.*, The Economic Role of Political Institutions, Market Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 11 (1995), S. 1-31.

10 Vgl. *Tanzi, V.*, On Fiscal Federalism, Issues to Worry About, IMF Conference paper (2000), *Sturm, R.*, Fiskalföderalismus im weltweiten Praxistest – Neuere Forschungsergebnisse des Internationalen Währungsfonds, in: Europäisches Zentrum für Föderalimus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 33-42.

11 Ein aktuelles Beispiel hierfür bietet die gescheiterte Föderalismusreform in Deutsch land. Vgl. bspw. die verschiedenen Beiträge zum Thema Föderalismus in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Heft 13-14 (2005).

Problemstellungen aufweisen. Im Vordergrund steht dabei das Ziel, durch den Vergleich von „guten" und „schlechten" Verfahren sowohl aus den Entwicklungen der Vergangenheit als auch anderer föderativer Nationen zu lernen. Die Hauptschwierigkeit der vergleichenden Föderalismusforschung kann darin gesehen werden, das diejenigen Analysen, die für einzelne Bundesstaaten wertvolle Erkenntnisse erbrachten, sich nicht leicht auf andere föderative Systeme übertragen lassen, während Untersuchungen, die für eine vergleichende Betrachtung geeignet sind, nur einzelne Merkmale des Institutionengefüges berücksichtigen können und damit den konfigurativen Charakter des Föderalismus vernachlässigen.[12] Hinzu tritt die Problematik, dass vergleichbare Daten, die zur Vermessung der verschiedenen nationalen Systeme erforderlich wären, nur in Teilbereichen vorliegen.

Für den Vergleich föderativer Staatsordnungen folgt aber bereits aus den theoretisch denkbaren Kombinationsmöglichkeiten der Kompetenzzuordnung, d.h. selbst unter Ausklammerung der anderen Elemente des politischen Systems und des finanzpolitischen Willenbildungsprozesses, dass eine einfache Beurteilung sowohl des Dezentralitäts- bzw. Zentralitätsgrades sowie letztlich auch der ökonomischen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kompetenzverteilung nicht möglich ist.[13] Vielmehr weisen die zumeist auch in der Verfassung verankerten Kompetenzmuster in unterschiedlichem Ausmaß Vor- und Nachteile auf, die jeweils gewählte föderative Lösung führt also zu differenzierten „Kostenstrukturen". „Bei einer genaueren Betrachtung der Praxis wird klar, dass die dem Föderalismus zugeordneten Positiva in der Realität oft nur unvollkommen umgesetzt werden und ihnen damit einhergehende, bereits erwähnte Negativeffekte gegenüber stehen."[14] Letztlich kann somit auch die Frage, ob (fiskalischer) Föderalismus zu einer höheren oder niedrigeren Leistungsfähigkeit des Staates führt, deshalb auch nicht allein theoretisch entscheiden werden, sondern es ist vielmehr eine empirische Frage, welche Einflussmöglichkeiten überwiegen.

---

12 Vgl. *Benz, A.*, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 9-50, S. 17.

13 Vgl. insbesondere mit Blick auf die Unterscheidung zwischen föderalen und unitarischen Staaten *Braun, D.*, hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: Europäisches Zentrum für Föderalimus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 97-116.

14 *Hilz, W.*, Die Ambivalenz des Föderalimus – zwischen Dysfunktionalität und unverminderter Attraktivität, in: Europäisches Zentrum für Föderalimus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, Nomos 2004, S. 36-48, S. 43.

Wenngleich sich zwar aus den theoretischen Untersuchungen kaum generelle Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Bundesstaaten entnehmen lassen, so können sie doch dazu verwendet werden, um Kategorien für die empirische Analyse zu gewinnen. Ferner können aus den theoretischen Arbeiten Maßstäbe und Kriterien entwickelt werden, anhand deren eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit konkreter institutioneller Arrangements vorgenommen werden kann. Es wird in diesem Sinne also darauf verzichtet, die verschiedenen Föderalismussysteme bereits aufgrund ihrer Konstruktion oder Verfassungsordnung zu qualifizieren, sondern vielmehr steht die unterschiedliche Art und Weise der institutionellen Ausgestaltung im Mittelpunkt der Betrachtung. Eine derartige theoretische und empirische Herangehensweise impliziert aber auch, dass insbesondere dem Problem eines adäquaten Definierens und Messens von Dezentralisierung und Föderalismus noch mehr Beachtung gewidmet werden muss, als dies bislang der Fall war. Der Feststellung von Rodden, dass „Questions about the design, content, and form of decentralization are glossed over not because the theories and hypotheses of interest are undifferentiated, but because more refined data are difficult to collect"[15] ist insofern uneingeschränkt zuzustimmen.

In der folgenden Analyse können die föderativen Ordnungen jedoch nicht in ihrer Gesamtheit untersucht werden. Vielmehr erfolgt eine Beschränkung auf die Finanzverfassungen der Staaten und damit auf die Frage der Verteilung der Muster von Aufgaben,- Ausgaben- und Einnahmekompetenzen zwischen den föderalen Staatsebenen. Diese vertikale und horizontale Zuordnung der Kompetenzen ist für jedes föderative Gefüge von besonderer Bedeutung. In der Finanzverfassung ist nämlich festgelegt, „...welche staatliche Ebene welche Aufgaben zu erfüllen hat, welche Ausgaben sie tätigen muß und welche Einnahmen sie erhält."[16] Der Finanzverfassung kommt also die Aufgabe zu, für eine sach- und aufgabengerechte Ausstattung mit Finanzmitteln sowie eine Sicherung der finanzwirtschaftlichen Eigenständigkeit der föderativen Gebietskörperschaften zu sorgen.[17] In einem Bundesstaat kommt der Finanzverfassung darüber hinaus die weitere Aufgabe zu, auch die fiskalischen Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten sowie zur lokalen Ebene zu regeln.[18]

---

15 *Rodden, J.*, Comparative Federalism and Decentralization, On Meaning and Measurement, in: Comparative Politics, Vol. 36 (2004), S. 481-500, S. 482.

16 *Wrede, M.*, Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen, Mohr 2002, S. 4.

17 Vgl. *Schmölders, G.*, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York, Springer 1979, S. 16 ff.

18 Vgl. *Wendt, R.*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 4, 3. Aufl., Heidelberg, Müller 1999, S. 1021 ff. (Randnr. 1).

Insbesondere wird auch die Finanzierungsfunktion der Finanzverfassung letztlich entscheidend durch den Grad an autonomen Spielräumen geprägt, der den einzelnen Einheiten zugewiesen wird.[19] Deshalb spiegelt sich auch der angesprochene Balanceakt, einen Ausgleich zwischen Einheit und Vielfalt bzw. zwischen unitarischen und föderativen Tendenzen im Bundesstaat zu schaffen, in der Finanzverfassung besonders deutlich wider.[20] Da sich auch die meisten empirischen Versuche, die „Dezentralität" des föderativen Systems zu definieren und zu messen, auf den Bereich der fiskalischen Kompetenzen beziehen, erscheint dieses Vorgehen als vertretbar.[21]

Um diese Fragen zu beantworten und damit auch eine verbesserte Grundlage für eine an der Realität orientierte theoretische und empirische Arbeit bereitzustellen, ist es folglich notwendig, die verschiedenen Dimensionen von Autonomie bzw. Dezentralität mit größerer Strenge sowohl zu definieren als auch zu messen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich auch die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit, ein allgemeines Analysekonzept zu entwickeln, mittels dessen auch ein empirisch quantitativer Vergleich verschiedener föderaler Finanzverfassungen und ihrer jeweiligen Ausprägungen vorgenommen werden kann. Letztlich wird mit dieser Untersuchung also der Versuch unternommen, einen Analyserahmen zur Vermessung und Bewertung der verschiedenen nationalen institutionellen Lösungen zu erarbeiten.

II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung ist in fünf Hauptkapitel eingeteilt. Im nachfolgenden Kapitel werden alle für die weitere Untersuchung relevanten Grundlagen behandelt (Teil B). Angesichts der vielfältigen und unterschiedlichen Gestaltungsdimensionen föderativer Systeme erfolgen zunächst einige methodische Bemerkungen, die sich vornehmlich mit den Anforderungen und Schwierigkeiten eines

---

19 Vgl. *Schuppert, G. F.*, Finanzbeziehungen im Föderalismus als Problem des Regierens, in: Hartwich, H.-H./Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, Band 5, Opladen, Leske und Budrich 1993, S. 263 f.

20 Schon Max Weber hatte festgestellt, dass über die Regelung der föderativen Finanzbeziehungen „...die wirkliche Struktur (des Bundesstaates) am entschiedensten bestimmt..." wird. Vgl. *Weber, M.*, Deutschlands zukünftige Staatsform, Frankfurt 1919, S. 17. An dieser Einschätzung hat sich bis heute wenig geändert, so betrachtet auch *Watts, R. L.*, Comparing Federal Systems, a.a.O., S. 12, die Regelungen der Finanzverfassung als „...important aspect since it enables or constrains what the different arenas of government within each federation can do in exercising their constitutionally assigned legislative and executive responsibilities."

21 Vgl. *Rodden,* J., Comparative Federalism and Decentralization, a.a.O., S. 482.

empirischen Vergleichs beschäftigen. Aufgrund der generellen Bedeutung der Finanzverfassung für die Funktionsweise des föderativen Systems werden dann die übergeordneten Ziele, Instrumente und Beurteilungskriterien für eine Analyse von Finanzverfassungen behandelt und in Hinblick auf Leistungsindikatoren überprüft. Der bundesstaatliche Finanzausgleich i.w.S. umfasst neben einem direkten Finanzausgleich (i.e.S.), auch andere, dem Finanzausgleich i.e.S. vorgelagerte institutionelle Bestimmungen, die einen wesentlichen Einfluss auf die finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften ausüben. Bei der Analyse der föderativen Finanzbeziehungen kann eine logische Abfolge von vier Schritten unterschieden werden[22]: Die Zuordnung der Aufgaben bildet den genuinen Ausgangspunkt bei der Analyse von föderativen Systemen.[23] Ausgehend von dieser Zuordnung ergeben sich dann die korrespondierenden Ausgaben und daraus wiederum abgeleitet der Finanzbedarf der Gebietskörperschaft, der über die vertikale und horizontale Einnahmezuordnung gedeckt werden muss. Schließlich erfolgt in einem vierten Schritt der Finanzausgleich im engeren Sinne.

Mit Blick auf die weitere Argumentation ist diesbezüglich allerdings auf eine Schwierigkeit einzugehen, die sich aus der Themenstellung der vorliegenden Arbeit ergeben hat. In ökonomischer Terminologie ausgedrückt bestand ein „trade-off" zwischen der Notwendigkeit einer allgemeinen Darstellung des Problemkomplexes sowie der Gestaltungsoptionen zum Themenkreis „Föderalismus und Finanzausgleich" einerseits und weiterführenden theoretischen Arbeiten, die sich mit speziellen Themenausschnitten wie bspw. dem Phänomen des Steuerwettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften auseinandersetzen andererseits. Im Hinblick auf das Hauptziel der hier vorliegenden Untersuchung, dem empirischen Vergleich von unterschiedlichen Ausprägungen des Finanzföderalismus, hat sich die zuerst genannte Variante, die im weiteren Ablauf beschritten wird, als zielführender erwiesen. Denn erst eine präzise Erfassung und Darstellung der zahlreichen Gestaltungsparameter der Finanzverfassung stellen die Grundlagen bereit, auf denen weitergehende Analysen zur föderalstaatlichen Wirklichkeit aufbauen können. Dies hat bei der Bearbeitung dazu geführt, dass primär Möglichkeiten und Schwierigkeiten eines übergreifenden empirischen Vergleichs in den Fokus der Betrachtung gerückt sind, anstatt sich auf die Wiedergabe einzelner abstrakt-theoretischer Diskussionsstränge zu beschränken.

---

22 Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart u.a., Fischer 1988, S. 608 ff.

23 Vgl. *Henneke, H.-G.*, Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, Heidelberger Forum Bd. 108, Heidelberg, Müller 1999, S. 145.

Der Darstellung und Analyse dieser verschiedenen Instrumente der Finanzverfassung ist dann der Hauptteil dieser Arbeit gewidmet. Die primäre Zielsetzung des dritten Kapitels kann darin gesehen werden, einen theoretisch fundierten Analyserahmen zu entwickeln, der einen Vergleich unterschiedlicher (fiskal-)föderaler Systeme ermöglicht. Die logische Struktur des Analyseaufbaus folgt dabei den vier verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs (i.w.S.), denen jeweils ein eigenes Unterkapitel (C.I. bis C.IV.) gewidmet ist. Inhaltlich weist die Untersuchung in diesen Kapiteln eine synchrone Struktur auf und wird wie folgt durchgeführt:

Das erste Unterkapitel liefert jeweils eine kurze Darstellung der Aufgabe, der verfügbaren Instrumente sowie der bisherigen theoretischen Erklärungsansätze, die zur Analyse der entsprechenden Stufe des Finanzausgleichs vorgeschlagen worden sind. Hieran schließt sich im zweiten Unterkapitel die Darstellung der empirisch vorfindbare „Realität" der föderativen Systeme an. Den entsprechenden Ausführungen und Fallbeispielen aus der föderalstaatlichen Wirklichkeit muss allerdings eine einschränkende Bemerkung vorangestellt werden. Es wird damit weder der Anspruch der absoluten Vollständigkeit erhoben, was angesichts der weltweiten Fülle föderativer oder quasiföderativer Systeme wohl kaum überraschen kann, noch werden die einzelnen Möglichkeiten der Kompetenzverteilung in all ihren juristischen Feinheiten dargestellt werden. Vielmehr sollen sie in erster Linie dazu dienen, die empirische Formenvielfalt föderativer Kompetenzverteilungsmuster zu illustrieren, um so die Basis für ein Analyseraster zum Vergleich der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung im föderativen Staat zu legen. Darauf aufbauend wird im jeweils dritten Unterkapitel auf Kritik und Probleme der bisherigen Mess- und Vergleichsstudien hingewiesen, wobei insbesondere die Frage einer adäquaten Quantifizierung im Mittelpunkt steht. Das nachfolgende vierte Unterkapitel greift die so geschaffene Konfrontation von Theorie und Erfahrung wieder auf und versucht auf dieser Grundlage, sowohl stufenspezifische Analysekategorien zu bestimmen als auch hierzu korrespondierende Messindikatoren zu entwickeln. Hieraus ergibt sich der für einen übergreifenden Vergleich erforderliche Datenbedarf, der im jeweils abschließenden fünften Unterkapitel angegeben wird.

Dieses Vorgehen hat dazu geführt, dass im Rahmen dieser Arbeit hauptsächlich auf vorhandenes Datenmaterial und bestehende empirische Untersuchungen, zumindest soweit diese überhaupt vorliegen, zurückgegriffen wird. Inhaltlich lässt sich der Verzicht auf eine eigene empirische Untersuchung dadurch rechtfertigen, dass zunächst einmal der in der Empirie feststellbare „Baukasten" föderativer Finanzverfassungen systematisch aufzuarbeiten war, bevor überhaupt eine sinnvolle weiterführende Vergleichsstudie hätte erstellt werden können. Ferner ist in diesem Zusammenhang auch auf die großen Defizite an vergleichbaren Daten hinzuweisen, so dass die Zielrichtung der Ar-

beit auf den Aufbau einer Datenbank bzw. einer verbesserten Forschungsinfrastruktur ausgerichtet wurde.

Nachdem im dritten Kapitel aufgezeigt worden ist, welche Parameter für einen Vergleich föderativer Systeme erfasst werden müssten und anhand welcher Indikatoren dies gemessen werden könnte, beschäftigt sich das nachfolgende Kapitel D mit den Anforderungen und der Systematik, die für den Aufbau einer Datenbank erforderlich wären. Ziel dieses Kapitels ist es, die zuvor theoretisch bestimmten Analysekategorien so aufzubereiten, dass die entsprechenden institutionellen Details bzw. das hierfür erforderliche Zahlenmaterial international vergleichbar erfasst werden können. Die Arbeit schließt mit einem resümierenden Fazit (Kapitel E).

B. Finanzverfassungen föderativer Systeme – Grundprobleme, Ziele, Instrumente und Beurteilungsindikatoren

Die Zielsetzung dieses Kapitels ist es, die für den weiteren Untersuchungsablauf notwendigen Grundlagen zu schaffen. Da die Analyse der Finanzverfassung föderativer Systeme zahlreiche Elemente aufweist, die einen relevanten Einfluss für die Funktionsweise des föderativen Systems besitzen, und diese Vielfalt an Erscheinungsformen auch eine ursächliche Schwierigkeit für den Vergleich darstellt, ist das erste Unterkapitel den damit verbundenen grundsätzlichen Problemen gewidmet (B.I.). Im Anschluss hieran wird kurz auf die Ziele, Funktionsbedingungen und Instrumente des Finanzausgleichs i.w.S. eingegangen, bevor entsprechende Kriterien, die der fachtheoretischen Diskussion über den Fiskalföderalismus entnommen worden sind, dargestellt und erläutert werden[24] (B.II.). Ohne diese Rekursion auf bestimmte theoretisch entwickelte Prinzipien und Maßstäbe wären weder die Anforderungen an eine funktionsfähige Finanzverfassung noch eine entsprechende Beurteilung möglich. Das Kapitel endet mit einem resümierenden Zwischenfazit (B.III.).

I. Möglichkeiten und Grenzen eines empirischen Vergleichs alternativer institutioneller Arrangements

Die Vorteile eines föderativen Staatsaufbaus werden in der Rechts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaft fast ausnahmslos hervorgehoben. Jedoch differieren zwischen diesen Disziplinen sowohl die Definitionen, was unter Föderalismus zu verstehen ist, als auch die inhaltlichen Zielvorstellungen, die mit einer föderalen staatlichen Ordnung realisiert werden sollen, so dass H. Sultan bereits Anfang der 30er Jahre des letzten Jahrhunderts dem Forschungsgebiet „Föderalismus und Finanzverfassung" und insbesondere dem bundesstaatlichen Finanzausgleich eine „theoretische Heimatlosigkeit" bescheinigte.[25]

---

24 Diese finden allerdings auch in der politikwissenschaftlichen Forschung ihre Anwendung. Vgl. bspw. *Rodden, J.*, Hamilton's Paradox, The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge, Cambridge University Press 2006 sowie *Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 97-116, S. 106 f.

25 *Sultan, H.*, Die Staatseinnahmen. Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie, Tübingen, Mohr 1932, S. 93. Zum interdis-

Im folgenden soll daher zunächst ein kurzer Blick auf die verschiedenen Auffassungen und Ansätze der einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen geworfen werden, bevor auf verschiedene Analysekriterien sowie die realen Ausprägungen des Föderalismus als Strukturprinzip eines politischen und ökonomischen Systems näher eingegangen wird.

1. Föderalismus als Erkenntnisobjekt verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen

Eine Gemeinsamkeit aller drei oben genannten Fachdisziplinen ist zunächst darin zu sehen, dass der Gegenstandsbereich „Föderalismus" als wissenschaftliches Erkenntnisobjekt der jeweiligen Fachrichtung betrachtet wird.[26] Demgegenüber ist aber sowohl die Zielsetzung der Erkenntnis als auch die hierbei verwendete Methodik zumeist völlig unterschiedlich. Diese Vielfältigkeit zeigt sich ebenfalls in terminologischer Hinsicht: So wird von den „...Schwierigkeiten, Föderalismus auf den Begriff zu bringen"[27], dem Fehlen einer „...allgemein akzeptierte[n] Definition"[28], zuweilen sogar von einem „Begriffswirrwarr"[29] gesprochen. Letztlich sind es also die jeweiligen wissenschaftlichen Fragestellungen, die zu einer konkreten inhaltlichen Ausformung des Begriffs „Föderalismus" führen.[30]

---

ziplinären Standort des Finanzausgleichsproblems vgl. auch *Pagenkopf, H.*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis, Stuttgart, Kohlhammer 1981, S. 37 ff.

26 Vgl. für die Unterscheidung zwischen Erfahrungs- und Erkenntnisobjekt *Amonn, A.*, Objekt und Grundbegriffe der Theoretischen Nationalökonomie, 2. Aufl., Leipzig/Wien, Fischer 1927, S. 21 ff. Nach Amonn ist ein Erkenntnisobjekt ein „...bewußt zweckmäßig geschaffenes Denkobjekt", das eine Teilmenge der (unzähligen) Erfahrungsobjekte darstellt, und zwar dasjenige, das aus wissenschaftlicher Perspektive als besonders wichtig und interessant erscheint.

27 *Benz, A.*, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 9-50, S. 17.

28 *Thöni, E.*, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden, Nomos 1986, S. 31.

29 *Ulsenheimer, K.*, Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung", Stuttgart, Fischer 1969, S. 2.

30 Vgl. *Kirsch, G.*, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart/New York, Fischer 1977, S. 4.

– Allgemeine Merkmale der Verfassung: der Föderalismus in der Staatsrechtslehre –

Als Ausgangspunkt der Staatsrechtslehre dient die Gegenüberstellung von Bundesstaat (Föderation), Staatenbund (Konföderation) und Einheitsstaat. Der Bundesstaat wird dabei definiert als eine „...staatsrechtliche Verbindung von Staaten, bei der die Mitglieder Staaten bleiben oder werden (Gliedstaaten)...und die Verbindung selbst auch ein Staat wird oder bleibt (Gesamtstaat)."[31] Im Unterschied zur völkerrechtlichen Konstruktion des Staatenbundes ist der Bundesstaat durch einheitliches staatliches Verfassungsrecht verbunden. In der Staatsrechtslehre wird die gleichrangige Staatlichkeit von Bund und Ländern als das entscheidende Element einer föderalistischen Organisation angesehen. Hierin liegt die Abgrenzung zum Einheitsstaat, dessen Glieder nur unselbständige Verwaltungsbezirke sind.[32]

Mit dem Begriff Föderalismus wird allgemein eine Organisationsweise des Bundesstaates bezeichnet, bei der lediglich ein Teil der Staatsaufgaben vom Zentralstaat wahrgenommen wird. Die übrigen Aufgabenbereiche werden von den Gliedstaaten erfüllt, die ebenfalls eigenständig sind und über eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit verfügen.[33] Folgt man der Auffassung des Staatsrechtlers Münch, so sind moderne Begründungen für einen bundesstaatlichen Aufbau in der Verbesserung der politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürger, einer verstärkten Kontrolle politischer Macht durch vertikale Gewaltenteilung, einer höheren Sachnähe von Entscheidungen auf dezentraler Ebene und in der Schaffung von Wettbewerb zwischen den gliedstaatlichen Einheiten zu sehen.[34]

Das juristische Erkenntnisziel in Bezug auf den föderativen Staatsaufbau kann als Analyse eines Rechtsvorgangs begriffen werden, der die Beziehungen des Zentralstaates zu seinen rechtlich selbstständigen Gliedstaaten regelt.[35] Für die speziellen Regelungen der Finanzverfassung bedeutet diese

---

31 *Münch, I. v.*, Staatsrecht, Bd.1, 5. Aufl., Stuttgart u.a., Kohlhammer 1993, S. 196 (im Original z.T. fett und kursiv).

32 Vgl. *Stein, E.*, Staatsrecht, 14. Aufl., Tübingen, Mohr 1993, S. 112.

33 Damit verbunden ist meistens auch die Selbstverwaltungsgarantie für die kommunale Ebene, die allerdings zumeist gesondert geregelt ist. Ein Unterschied besteht darin, dass der lokalen Ebene nicht immer die volle Staatsqualität zugesprochen wird, d.h. sie in den meisten Staaten lediglich über die Verwaltungshoheit in bestimmten Angelegenheiten verfügt.

34 Vgl. *Münch, I. v.*, Staatsrecht, a.a.O., S. 207 f.

35 Vgl. *Kimminich, O.*, Der Bundesstaat, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg, Müller

Sichtweise zunächst, dass sie vor allem in Konformität zur Gesamtverfassung stehen müssen. Insgesamt ist die juristische Fragestellung primär an den verfassungsmäßigen Autonomiebereichen und kooperativen Rechtsbeziehungen der staatlichen Ebenen orientiert.[36]

– Elemente des Regierungssystems: der Föderalismus in der Politikwissenschaft –

Die Analyse föderativer Strukturen kann in der Politikwissenschaft auf eine lange Tradition zurückblicken, die ihren Ausgangspunkt in den Arbeiten von Althusius[37] und A. de Toqueville[38] hat. Das primäre Erkenntnisziel der politikwissenschaftlichen Arbeiten kann darin gesehen, dass der Föderalismus neben der Machtaufgliederung mittels vertikaler Gewaltenteilung auch auf die Vermittlung gegensätzlicher gesellschaftlicher Zielvorstellungen im politischen System abstellt. Gleichzeitig wurde auch das Ziel der Integration von heterogenen Gesellschaften mit verschiedenartigen sozio-kulturellen Identitäten hervorgehoben. Das besondere Charakteristikum, eine größere politische Einheit bei gleichzeitiger Sicherung von regionaler und ethnischer Vielfalt zu erzielen, hat die föderalistische Ordnung zu einem der wichtigsten Konstruktionsprinzipien für stabile politische Staatsordnungen werden lassen.

Seit den 70er Jahren werden föderale Systeme auch unter dem Aspekt der Politikverflechtung untersucht.[39] Vor allem wenn die Kompetenzverteilung keine klar getrennten Kompetenzbereiche vorsieht, können die Ergebnisse politischer Entscheidungen durch Beratungs- und Entscheidungsgremien zwi-

---

1987, S. 1113 ff., *Ossenbühl, F.*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1989), S. 1230-1237.

36 Im Folgenden wird die juristische Sichtweise, zumindest sofern es sich nicht um relevante gesetzliche Regelungen handelt, nicht weiter expliziert. Begründen lässt sich dieses Vorgehen zum einen damit, dass ein Rechtsvergleich verschiedener föderativer Systeme nicht als das primäre Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit angesehen werden kann. Zum anderen folgen aus der staatsrechtlichen Betrachtung für die hier verfolgte Fragestellung kaum operationalisierbare analytische Kategorien. Vgl. für eine rechtsvergleichende Betrachtung *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin/Heidelberg, Springer 1977 sowie allgemein zu den Problemen der vergleichenden Betrachtung politischer Institutionen auch *Heckscher, G.*, The Study of Comparative Government and Politics, London, Allen & Unwin 1957, S. 108 ff.

37 Vgl. *Althusius, J.*, Politica methodice digesta atque exemplis sacri set profanis illustrata, Neudruck Aalen, Scientia 1961 (1614).

38 Vgl. *Toqueville, A. de*, Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt 1985.

39 Vgl. *Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F.*, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, Scriptor 1976.

schen den föderativen Ebenen beeinflusst werden. Dies kann zur sog. Politikverflechtungsfalle führen, weil es infolge des Aushandlungs- und Einigungszwangs dazu kommt, dass die Machtbalance auf Institutionen und Interessengruppen verschoben wird, die jeweils eigene Interessen verfolgen können. Der Entscheidungsanspruch der demokratisch legitimierten Parlamente läuft damit leer.

Die Politikwissenschaft beschäftigt sich vornehmlich mit Erklärungsmöglichkeiten der institutionellen föderalen Ordnungen, in der jüngeren Zeit vor allem insbesondere auch mit den Handlungsmustern der politischen Akteure und ihren Interaktionsbeziehungen in Mehrebenensystemen.[40] Hierbei werden verschiedene Typen von föderalen Systemen unterschieden, die sich auf einem Kontinuum zwischen eher zentripetalen Kräften, d.h. Integration und Gleichheit der Lebensbedingungen betonenden und eher zentrifugalen Kräften, die verstärkt auf Eigenständigkeit und Vielfalt abzielen, einordnen lassen.[41] Damit verbunden ist eine Ausdifferenzierung föderativer Systeme zwischen den Extremen des Einheitsstaats sowie Systemen des sog. dezentralen Einheitsstaats auf der einen Seite und des unitarischen Bundesstaats, des konföderalen Bundesstaats sowie der Allianz auf der anderen Seite.

Neben dieser Ausdifferenzierung von verschiedenen Typen des Bundesstaates ist es für die politikwissenschaftliche Analyse kennzeichnend, den föderativen Bundesstaat nicht isoliert zu betrachten, sondern vielmehr als ein Strukturelement des gesamten politischen Systems. Die föderativen Strukturen werden dann Bestandteil einer „...komplexen institutionellen Konfiguration“ [42], die aus einer Kombination verschiedener institutioneller Regelsysteme gebildet werden. Folgt man dieser institutionalistischen Auffassung von Föderalismus, so sind die föderativen Institutionen in ihrem Zusammenhang sowohl mit den gesellschaftlichen Entwicklungen als auch mit den anderen Elementen des politischen Regierungssystems zu sehen. Dieser Betrachtungsweise kann entnommen werden, dass Bundesstaaten als Mehrebenensysteme zu begreifen sind, die nicht nur entweder zentral oder dezentral und kompetitiv oder kooperativ sind. Vielmehr kann die Koordination zwischen den jeweiligen Ebenen „...teils durch hierarchische Steuerung mittels Regulierung oder finanzieller Anreize, teils durch Verhandlungen und teils durch

---

40 Vgl. *Benz, A.*, Föderalismus als dynamisches System, Opladen, Westdeutscher Verlag 1985.

41 Vgl. *Schulze, R.-O.*, Stichwort Föderalismus, in: Nohlen, D. (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München, Beck 2001, S. 127-134.

42 *Benz, A.*, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, a.a.O., S. 19.

Wettbewerb..."[43] erfolgen, oftmals auch durch eine Kombination dieser Mechanismen.

Methodisch werden in der Politikwissenschaft in jüngerer Zeit auch verstärkt Ansätze eingesetzt, die auf eine empirische Messung, und damit auch eine historisch-quantitative Überprüfung der zentralen Hypothesen, ausgerichtet sind.[44] Als konkretes Beispiel sei auf die vergleichende Überprüfung der Erklärungskraft der institutionellen Politikverflechtung und Parteienregierung anhand der Auswertung des Gesetzgebungsprozesses im Föderalismus hingewiesen.[45]

– Der effiziente Staatsaufbau: der Föderalismus in der Volkswirtschaftslehre –

Das Themengebiet Föderalismus wird in der Volkswirtschaftslehre vornehmlich unter dem Aspekt der Begründung einer effizienten Staatsorganisation behandelt. Aus fiskalischer Perspektive lautet der grundlegende Gedanke, dass die Existenz von mehreren Staatsebenen die Möglichkeit bietet, die Entscheidungsfindung über ökonomische Sachverhalte, die eine gesamtstaatliche Relevanz aufweisen, zu zentralisieren, während gleichzeitig eine lokale fiskalpolitische Wahl dort erlaubt wird, wo sie vermutlich den größten Vorteil stiftet. Die ökonomischen Wirkungen der Staatstätigkeit werden also durch eine gliedstaatliche bzw. lokale Gliederung der staatswirtschaftlichen Aktivität merklich beeinflusst, womit der Föderalismus zum Erkenntnisobjekt der Finanzwissenschaft wird.

Dogmengeschichtlich behandelten die ersten finanzwissenschaftlichen Analysen zum Themenkreis Föderalismus hauptsächlich praxisbezogene Fragen.[46] Spätestens seit der bekannten Arbeit von Popitz und seinem „Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats"[47] wurden dann explizit Fragen der zweckmäßigen föderativen Arbeitsteilung behandelt. Als wirklich eigen-

---

43 *Benz, A.*, Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – These zur aktuellen Föderalismusdiskussion, a.a.O., S. 392-403, S. 401.

44 Vgl. hierzu auch *Marsh, D.* (Hrsg.), Theory and Methods in Political Science, 2. Aufl., Basingstoke u.a., Palgrave 2002 sowie *Benz, A.* (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft, Baden-Baden, Nomos 1997.

45 Vgl. *König, T./Bräuninger, T.*, Gesetzgebung im Föderalismus, Speyerer Forschungsberichte Nr. 237, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2005.

46 Vgl. *Bickel, W.*, Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, a.a.O.

47 Vgl. *Popitz, J.*, Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W./Meisel, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, Tübingen, Mohr 1927, S. 338-375.

ständiges Forschungsthema und damit auch als Beginn einer „ökonomischen Theorie des Föderalismus" beginnt die Untersuchung der Finanzbeziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die meisten ökonomischen Theorien des Föderalismus basieren auf der Grundthese, dass es vor dem Hintergrund bestimmter ökonomischer Zielsetzungen (Allokation, Distribution, Stabilität) möglich ist, einen optimalen Dezentralisierungsgrad staatlicher Tätigkeit zu bestimmen. Die unter ökonomischen Gesichtspunkten üblicherweise vorgeschlagene Verteilung der Kompetenzen im föderativen Staat liefert damit Argumente für die relative Vorteilhaftigkeit einer entweder stärker dezentralen oder eher zentralen Aufgabenverteilung, die durch die Verteilung der Ausgaben- und Einnahmekompetenzen sowie den Finanzausgleich i.e.S. ergänzt wird.

Alle drei dargestellten Disziplinen betonen also jeweils andere Gesichtspunkte des „Föderalismus" und bieten somit auch unterschiedliche Möglichkeiten für den Vergleich föderativer Strukturen an. Während im Rahmen der Rechts- und Politikwissenschaft der Aspekt der Machtbegrenzung dominiert, betont der ökonomische Ansatz dezentrale Kompetenzen als „...Aktionsparameter zur Realisierung wohlfahrtsmaximierender Strukturen."[48] Trotz dieser Unterschiede sind die verschiedenen disziplinären Betrachtungsweisen nicht unvereinbar. Einerseits beeinflussen die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen die ökonomischen Handlungsmöglichkeiten der relevanten Akteure. Andererseits können verschiedene institutionelle Gestaltungen anhand der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen beurteilt werden.

2. Methodische Reflexion über die Komparatistik als Analyseinstrument

Die Komparatistik, die häufig auch als Vergleich oder generalisierende Induktion bezeichnet wird, stellt ein grundlegendes Erkenntnisverfahren dar, das auf der Beobachtung basiert und dazu führen soll, Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Gegenständen und Erscheinungen der Realität aufzudecken.[49] Das Erkennen eines empirischen Objektes beginnt zunächst mit der Abgrenzung von anderen Erscheinungen sowie der Feststellung von Ähnlichkeiten mit verwandten Objekten, so dass für den Erkenntnisprozess folglich

---

48 *Pitlik, H.*, Politische Ökonomie des Föderalismus, Frankfurt u.a., Lang 1997, S. 23.

49 Vgl. *Seifert, H./Radnitzky, G.* (Hrsg.), Handlexikon der Wissenschaftstheorie, 2. Aufl., München, Dtv 1994, Artikel „Induktivismus".

Unterscheidung und Ähnlichkeit eine untrennbar miteinander vernetzte Einheit darstellen.[50]

Mittels eines Vergleichs von mehreren Objekten bzw. Erscheinungen wird ein Möglichkeitsraum eröffnet, der es erlaubt, bestimmte (gemeinsame) Eigenschaften festzustellen, die den entsprechenden Untersuchungsobjekten zugeschrieben werden können. Hieraus ergibt sich die wissenschaftliche Anerkennung des Vergleichsverfahrens: Das Entdecken gemeinsamer Merkmale einer zu analysierenden Klasse von Objekten stellt gewissermaßen die erste Stufe der Erkenntnis von Entwicklungsgesetzmäßigkeiten dieser Klasse dar.

Jedes föderative System stellt eine Kombination von allgemeinen sowie nur für dieses System typischen Elementen dar. Unterschiedlichen föderalen Systemen ist z.B. gemeinsam, dass sie die vorhandenen Gebietskörperschaften auf eine bestimmte Art finanziell alimentieren müssen. Dabei kann jedoch die Weise, wie dies geschieht – also bspw. über zwischenstaatliche Transferzahlungen, der Beteilung am Ertrag bestimmter Steuerquellen oder der Einräumung von Steuerautonomie -, systemspezifisch ausgestaltet sein. Eine vornehmliche Aufgabe der Komparatistik besteht unter anderem darin, die allgemeinen und die spezifischen Elemente der untersuchten föderativen Systeme aufzudecken. Die Komparatistik versucht also, empirische und theoretische Fragen zu beantworten, wobei sich allerdings das empirische Bild nicht ohne Bezug auf theoretische Aussagen bewerkstelligen lässt.[51]

Darüber hinaus weist der Untersuchungsgegenstand einen *historischen* Charakter auf, der zum einen in einer zeitlich beschränkten Gültigkeit theoretischer Erkenntnis und zum anderen in einer lediglich historisch-lokalen Eignung finanzpolitischer Konzepte in Erscheinung tritt. So änderte sich z.B. die Staatstätigkeit *inhaltlich* infolge der industriellen Revolution oder stieg der *Umfang* des staatlichen Anteils an der gesamtwirtschaftlichen Produktion vom ehemals sog. „Zehnten" früherer Jahrhunderte auf teilweise bis über 50 % des Nationaleinkommens.[52] Aus dieser systembedingten Innovationsdynamik

---

50 Vgl. hierzu auch *Musgrave, A.*, Alltagswissen, Wissenschaft und Skeptizismus, Tübingen, Mohr 1993.

51 Vgl. hierzu mit Bezug auf den Vergleich von Wirtschaftssystemen *Wagener, H.-J.*, Über Sinn und Methode des Vergleichs von Wirtschaftssystemen, in: Schüller, A., Theoriebildung und empirische Forschung im Systemvergleich, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 37-60.

52 Mann spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „Übergang vom Anteils- zum Kontrollsystem" und für von Hayek war diese Entwicklung dermaßen alarmierend, dass er darin einen „Weg zur Knechtschaft" erblickte. Vgl. *Mann, F. K.*, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena, Fischer 1930, S. 1-16, *Hayek, F. A. v.*, Der Weg zur Knechtschaft, Neuausgabe, München, Olzog 1994.

folgt eine gewisse Gefahr für die Stabilität des Erkenntnisobjektes. Mit anderen Worten, es muss davon ausgegangen werden, „...daß von diesen evolutionären Wandlungen der ökonomischen und gesellschaftlichen *Wirklichkeit* starke Impulse auf einen Wissenszweig ausgingen, dessen Erkenntnis- und Erfahrungsgegenstand, seit seiner Begründung als Disziplin der Politischen Ökonomie, in der *Staatstätigkeit* gesehen wird, und zwar als Ausdruck öffentlicher Aufgaben, Maßnahmen und Einrichtungen, soweit diese ökonomisch-sozial bedeutsam sind."[53]

Diese Tatsache ist insofern auch für das in dieser Arbeit im Mittelpunkt des Interesses stehende Thema von Föderalismus und Finanzausgleich bedeutsam, da man den Föderalismus als dynamisches System begreifen muss, dass sich weiterentwickelt. Damit verbunden ist vor allem das Problem, Leistungsunterschiede zwischen verschiedenen föderativen oder unitarischen Systemen exakt zu messen und sie auf die jeweiligen Gestaltungselemente zurückzuführen. Der Vergleich zweier Systeme setzt voraus, dass ihre Merkmale oder Leistungen und „Pfade" auch vergleichbar sind bzw. vergleichbar gemacht werden können. Mit den hieraus resultierenden Schwierigkeiten für die Vergleichbarkeit, d.h. einer geringen Fallzahl, der heterogenen Definition von Dezentralisierung sowie unterschiedlicher institutioneller Kontextfaktoren, werden sich die nächsten beiden Unterkapitel beschäftigen.

3. Schwierigkeiten einer vergleichenden Analyse von institutionellen Designs

Die Vielfalt empirischer Erscheinungsformen legt zwar einen Vergleich unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten für das Finanzausgleichsproblem nahe, allerdings sind mit einem komparativen Institutionenvergleich föderativer Finanzverfassungen zahlreiche Probleme verbunden, die nicht einfach gelöst werden können, da die Voraussetzungen und Möglichkeiten des Vergleichs nicht ohne weiteres gegeben sind. Bereits 1977 urteilte Burns in Bezug auf solche Untersuchungen, dass sie „...full of unantizipated hazards" seien. Diese Schwierigkeiten ergeben sich in erster Linie aus der Komplexität des Erkenntnisgegenstands, der neben ökonomischen und politischen Zielsetzungen vor allem von zahlreichen spezifischen Gegebenheiten eines jeden Landes beeinflusst wird, die bei einer umfassenden Beurteilung der Funktionsweise und –fähigkeit der Finanzverfassung jedoch berücksichtigt werden müssen.

Für die vergleichende Föderalismusforschung stellt sich daher zunächst das Problem, dass man zumeist nur wenige vergleichbare Fälle, aber stets eine

---

53 *Recktenwald, H. C.*, Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, Stuttgart u.a., Kohlhammer 1965, S. 7.

Vielzahl an erklärenden Variablen hat, so dass sich kaum sinnvolle und generalisierende Aussagen treffen lassen.[54] Wird z.B. auf die Einteilung föderaler Staaten von Elazar zurückgegriffen, so lassen sich 17 föderale Staaten identifizieren, darunter jedoch lediglich acht, die zu den entwickelten OECD-Staaten gerechnet werden.[55] „Bedenkt man nun zusätzlich, dass die Föderalismusforscher immer wieder darauf stoßen, dass diese acht Bundesstaaten keineswegs nach derselben föderalen Logik funktionieren...wird klar, dass alle Aussagen über das Funktionieren des Föderalismus auf einer sehr kleinen Zahl von Fällen beruht."[56] Die Unterscheidung zwischen föderativen und nicht-föderativen Staaten ist zwar ein diskretes Merkmal, jedoch ist fraglich, ob diese Unterscheidung sinnvoll ist, um die Entwicklungen und Probleme moderner Staaten zu verstehen. So konnte in der vergleichenden Policy-Forschung keine eindeutigen Ergebnisse für die Erklärungskraft föderalistischer Politik im Gegensatz zu unitarischer Politik gefunden werden. Keman bspw. kommt in einer vergleichenden Policy-Untersuchung zu dem Ergebnis, dass „...cross-national differences between federal and unitary polities, and decentralized and centralized state organizations, are more a matter of degree".[57] Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Aufrechterhaltung der Unterscheidung föderale und unitarische Staaten auch durch vergleichende Politikfeldstudien nicht eindeutig unterstützt werden.

Auch scheinen die Begriffe "Dezentralisierung" und "Föderalismus" in der theoretischen Diskussion oftmals als miteinander austauschbar verwendet zu werden, in den meisten Fällen werden Dezentralisierung und Föderalismus im wesentlichen als gleichbedeutend angesehen. Unter den zahlreichen Möglichkeiten könnte man z.B. die eigenständige politische Verantwortung, fiskalische Autonomie oder auch politische Unabhängigkeit verstehen, wobei bereits jede dieser Interpretationen wiederum eigene Unterkategorien beinhaltet. Zusammengenommen ergibt sich, dass es schlichtweg keine umfassende – und auch zwischen den einzelnen Fachdisziplinen einheitliche – Definition von Dezentralisierung gibt.[58] In der ökonomischen Analyse dominiert der Aspekt der fiskalischen Autonomie, d.h. der Zuweisung von eigenständigen Ent-

---

54 Vgl. *Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, a.a.O., S. 102.

55 Vgl. *Elazar, D. J.*, Exploring Federalism, a.a.O., S. 43. Es handelt sich um Australien, Österreich, Kanada, Deutschland, Mexiko, Schweiz, Belgien und die USA.

56 *Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, a.a.O., S. 102.

57 *Keman, H.*, Federalism and Policy Performance. A Conceptual and Empirical Inquiry, in: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.), Federalism and Political Performance, London, Routledge 2001, S. 196-242, S. 222.

58 Vgl. *Treisman, D.*, Defining and Measuring Decentralization, erscheint demnächst.

scheidungskompetenzen in Hinblick auf öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Er wird in dieser Arbeit auch zu Grunde gelegt, so dass folglich bei der Analyse der Finanzverfassung immer wieder danach gefragt wird, wie man die Autonomie der untergeordneten Ebenen abbilden und messen kann.

Aber selbst wenn der Vergleich föderativer Systeme auf die entwickelten westlichen Industriegesellschaften mit demokratisch verfassten politischen Systemen eingeschränkt wird, variieren die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen beträchtlich voneinander. Der institutionelle Kontext kann als eine Restriktion für das Handeln der Akteure aufgefasst werden und hat somit einen entscheidenden Einfluss sowohl auf den Ablauf als auch die Entscheidungen des politischen Prozesses. Es macht daher für die generelle Funktionsweise – und insbesondere für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – einen Unterschied, ob[59]:

1. der Staat föderativ oder unitarisch aufgebaut ist;
2. ein parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem vorliegt;
3. ein Zwei- oder Mehrparteiensystem existiert;
4. die gesellschaftlichen Interaktionsmuster eher kompetitiv oder kooperativ sind;
5. die Interessenvermittlung einen pluralistischen oder korporatistischen Charakter aufweist.

Aus dieser Komplexität des Erkenntnisobjektes „Föderalimus" resultiert letztlich auch die Schwierigkeit, ein Analysekonzept zu entwickeln, mittels dessen ein auch quantitativer Vergleich verschiedener föderaler Systeme und ihrer jeweiligen Ausprägungen vorgenommen werden kann. Denn ein solches Analyseraster müsste einerseits hinreichend allgemein gehalten sein, um bei einer vergleichenden Darstellung in allen betrachteten Staaten auf genügend Substanz zu treffen, andererseits jedoch detailliert genug, um noch sinnvolle Unterscheidungen zu ermöglichen.

Der Ansatz der ökonomischen Theorie des Föderalismus hat in dieser Hinsicht zumindest den Vorteil, dass er Föderalismus nicht nur rein klassifikatorisch behandelt, sondern vielmehr unter der allgemeinen Perspektive des ökonomischen Forschungsparadigmas. Dies führt bei der Anwendung auf den Föderalismus zu der spezifischen Fragestellung, wie institutionelle Bedingungen die Allokationseffizienz erhöhen bzw. gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsgewinne realisiert werden können. Die Unterschiede zwischen stärker oder schwächer ausgebauten föderativen Staaten sind eher quantitativer Na-

---

59 Vgl. hierzu *Scharpf, F. W.*, Interaktionsformen, Opladen, Leske und Budrich 2000, S. 52.

tur, so dass die Ergebnisse auch ohne Schwierigkeiten auf quasi-föderale und unitarische Staaten übertragbar sind, sofern diese ebenfalls Teile der staatlichen Aufgaben auf die Ebene kommunaler Gebietskörperschaften dezentralisiert haben.[60] Prinzipiell kann eine ökonomische Untersuchung der Finanzverfassungen bzw. der Aufgabenverteilung im föderativen Staat von zwei Seiten angegangen werden:

1. Es kann von den bestehenden institutionellen Strukturen abstrahiert werden und eine – unter normativen ökonomischen Gesichtspunkten – „optimale" Verteilung der Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften durchgeführt werden, d.h. die Regierungen und Institutionen werden nur auf der Grundlage ökonomischer Effizienzkriterien aufgebaut und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet. Hierbei wäre die Ausgangslage, dass weder Bund, Gliedstaaten, Kommunen noch andere Verwaltungsbehörden existieren. In Bezug auf die Verteilung der Aufgabenkompetenz führt dies dazu, dass „...eine ökonomisch-institutionelle Struktur mit einer Vielzahl von GK (Gebietskörperschaften, N.O.) mit sehr spezifischen Aufgabenbündeln."[61] entsteht. Gegenüber dem „klassischen Fall" von zwei oder drei staatlichen Ebenen wären die Bürger dann Mitglied einer Vielzahl von funktionell ausgerichteten staatlichen Gebietskörperschaften, die alle über eine unterschiedliche Größe und Kompetenzausstattung verfügen würden.[62] Im Extremfall sind sogar unendlich viele Jurisdiktionen notwendig, um die Nutzen-, Kosten- und Entscheidungskreise miteinander in Übereinstimmung zu bringen.[63]
2. Es kann als Ansatzpunkt der Untersuchung die jeweils gegebene föderale und institutionelle Struktur gewählt und die sich hieraus ergebende Performanz untersucht werden. Die Analyse der Finanzverfassung beginnt in diesem Fall mit der bestehenden Anzahl staatlicher Gebietskörperschaften und ihrer verfassungsmäßigen (und nicht in der Verfassung kodifizierten) Ausstattung mit Kompetenzen.

---

60 Vgl. *Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, a.a.O., S. 103.

61 *Tanner, E.*, Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen, Bern/Frankfurt, Lang 1982, S. 99.

62 Wird lediglich auf die Kollektivgütertheorie zur Abgrenzung der Bereitstellungskollektive zurückgegriffen, käme es sogar zu „Ein-Mann-Kollektiven". Vgl. *Meisterling, G.*, Zur Problematik von Marktanalogien in der ökonomischen Theorie des Föderalismus, eine kritische Analyse des Tiebout-Paradigmas, Frankfurt, Lang 1986, S. 64.

63 Vgl. hierzu *Frey, B. S.*, Ein neuer Föderalismus für Europa, Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997.

3. Ferner könnte auch der „Entwicklungspfad" vermessen werden, sofern Veränderungen eingetreten sind bzw. Reformen durchgeführt wurden. In diesem Fall würde sich die Untersuchung auf einen Vergleich der Situationen „vorher" vs. „nachher" beziehen.

Für den zweiten Lösungsweg, der im weiteren beschritten wird, sprechen vornehmlich drei Gründen:

1. Es können historisch und kulturell bedingte Besonderheiten der bundesstaatlichen Finanzverfassung berücksichtigt werden. Zwar lassen sich mit Blick auf die Aufgabenverteilung in einzelnen Ländern deutliche Unterschiede feststellen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen stärker föderativ oder zentralistisch verfassten Staatsaufbau handelt. Als Gemeinsamkeit der nationalen Kompetenzverteilungsmuster lässt sich jedoch allenfalls beobachten, dass sich eine „...bestehende Aufgabenverteilung ... meist ‚historisch bewährt'"[64] (oder reformbedüftig ist) hat.
2. Insbesondere mit Blick auf die möglichen Reformvarianten der föderativen Systeme gilt es Pfadabhängigkeiten, d.h. Entwicklungsprozesse durch historische Ereignisse, oder getroffene politische Entscheidungen zu beachten, die den Möglichkeitsraum institutioneller Gestaltungen einschränken und ihren Verlauf präformieren.[65]

So existieren in einem föderativen Staat zahlreiche gesetzliche, vertragliche, zuweilen auch eher informale Regelungen zwischen dem Bund und seinen Gliedstaaten, die in ganz unterschiedlichem Maße sowohl die Aufgabenkompetenz der zuständigen Staatsebene als auch ihre finanzielle Situation beeinflussen können. Inwieweit es sich hierbei aber um ökonomisch sinnvolle Arrangements der föderativen Aufgabenverteilung handelt, kann jedoch anhand der bisherigen Theorieansätze nicht befriedigend beantwortet werden. Es kann von daher auch als hilfreich für die zukünftige Forschung angesehen werden, zunächst zusätzliche Daten zur föderativen Struktur über nationale Fallstudien zu sammeln, bevor bereits übergreifende Ländervergleiche durchgeführt werden, da sich die Höhe und Struktur der Aufgaben und Ausgaben, der Steuern und Übertragungen, ihre regionale Verteilung, die politischen Entscheidungswege sowie die Verfahren, Regeln und Institutionen dramatisch

---

64 *Wittmann, W.*, Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Haller, H. u.a. (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen, Mohr 1973, S. 157-173, S. 157.

65 Zur Untersuchung der Pfadabhängigkeit im Prozess des institutionellen Wandels vgl. *North, D. C.*, Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen, Mohr 1992 sowie *ders.*, Economic Performance Through Time, in: American Economic Review, Vol. 84 (1994), S. 359-368.

von einem Land zum anderen unterscheiden. „Some institutional details, like the incentive effects of different types of grants, legislative organization, and the political relationship between central and local officials, must first be analysed with comparative case studies before progress can be made in cross-national empirical analysis."[66]

4. Anforderungen an die Statistik

Neben diesen inhaltlichen Schwierigkeiten, die einen komparativen Institutionenvergleich föderativer Arrangements beeinträchtigen, bestehen auch zahlreiche Probleme in Hinblick auf die empirische Quantifizierung. So liegen z.B. für einige qualitative Zusammenhänge, die sich insbesondere mit der Funktionsweise des institutionellen Kontextes beschäftigen, noch keine geeigneten Indikatoren vor bzw. es fehlt oftmals noch an Möglichkeiten, diese Zusammenhänge sinnvoll zu quantifizieren. Allerdings treten selbst in denjenigen Bereichen der föderativen Finanzverfassung, wo überhaupt Zahlenmaterial vorhanden ist, wie bspw. etwa bei den Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften, Probleme der Vergleichbarkeit auf. Folglich lassen sich auch mit Blick auf die Statistik gewisse Anforderungen stellen, die erfüllt sein sollten, bevor mit einer vergleichenden Forschung begonnen werden kann. Einerseits setzt dies voraus, dass die jeweiligen fiskalischen Variablen in einer international normierten Statistik aufbereitet werden. Sonst wäre ein Vergleich unmöglich. Andererseits führt diese statistische Vereinheitlichung jedoch unvermeidlich zu einem objektiven Detailverlust in Hinblick auf die spezifischen Besonderheiten eines nationalen fiskalischen Systems.

4.1 Allgemeine Abgrenzungs- und Erfassungsprobleme

Um die statistische Vergleichbarkeit von nationalen Daten sicherzustellen, ist zunächst einmal eine einheitliche Grundlage für die Erfassung des empirischen Zahlenmaterials zu schaffen. Die Festlegung von standarisierten Kategorien setzt vor allem zwei grundlegende Entscheidungen voraus:

1. Die von den entsprechenden nationalen statistischen Ämtern erfassten und bereitgestellten Daten müssen eine möglichst einheitliche Abgrenzung aufweisen. Denn andernfalls ergeben sich, insbesondere mit Blick auf die internationale Vergleichbarkeit von verschiedenen Föderationen bzw. uni-

---

66 *Rodden, J.*, Comparative Federalism and Decentralization, in: Comparative Politics (2004), S. 481-500, S. 498.

tarisch verfassten Staaten, Schwierigkeiten mit dem statistischen Zahlenmaterial. Es muss entschieden werden, welche nationalen Institutionen überhaupt bei der Erfassung miteinbezogen werden, d.h. wie der Staatssektor abgegrenzt wird. So kann die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch über Ausgliederungen, Privatisierungen z.B. über Gesellschaften des Privatrechts durchgeführt werden. Die Einbeziehung von öffentlichen Unternehmen, privaten Kapitalgesellschaften oder auch Vereinen in die entsprechenden statistischen Konzepte des „öffentlichen Sektors" bzw. einer Quote wie des „Staatsanteils" ist jedoch mit beträchtlichen Abgrenzungsproblemen verbunden.[67]

2. Es muss festgelegt werden, welche Finanzströme mit einbezogen werden und wie diese erfasst werden. Hierbei sind unterschiedliche statistische Abgrenzungen oder gar fehlende Daten zu den gebietskörperschaftlichen Ausgaben und Einnahmen nach Möglichkeit zu bereinigen. Ansonsten könnten bereits die einfachen Vergleiche z.B. von bestimmten Ausgabenquoten der jeweiligen Gebietskörperschaftsebenen verzerrt werden. Hierfür lassen sich mehrere Gründe anführen, bspw. werden in den jeweiligen nationalen Statistiken unterschiedliche Sachverhalte völlig andersartig berücksichtigt (Auslagerungen aus dem öffentlichen Sektor) oder einzelne Ausgabepositionen beinhalten verschiedene Komponenten. So sind z.B. die kalkulatorischen Beiträge zur Alterssicherung der Beamten in Deutschland nicht Bestandteil der ausgewiesenen Personalkosten, in der Schweiz jedoch schon. In Deutschland werden die Ausgaben für Pensionen eingeschlossen. Auch müssen Doppelzählungen, die vor allem die öffentlichen Aus- und Einnahmen, deren Geber bzw. Empfänger öffentliche Körperschaften sind, bereinigt werden. D.h. die Transfers innerhalb des Staatssektors müssen einheitlich erfasst werden.

3. Es müssen regionalisierte Daten für die Gebietskörperschaften vorliegen, denn andernfalls kann die fiskalische Situation der untergeordneten Gebietskörperschaften nicht richtig abgebildet werden. Mit Blick auf die empirische Vermessung der föderativen Einnahmeverteilung bestehen neben den angesprochenen qualitativen Erfassungsproblemen ebenfalls Lücken im statistisch verfügbaren Material. So sind z.B. in internationaler Perspektive regionalisierte Daten des Steueraufkommens für die nachgeordneten föderativen Gebietskörperschaften nicht immer vorhanden, gleiches gilt für korrespondierende Größen wie z.B. die regionalisierte Wertschöpfung.

---

67 Vgl. hierzu bspw. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987, S. 139-168.

4.2 Datenbestand internationaler Statistiken

Auch die Statistiken internationaler Organisationen sehen sich mit diesen Anforderungen konfrontiert, denn sie beruhen i.a.R. auf denjenigen Angaben, die ihnen die beteiligten Mitgliedsländer zur Verfügung gestellt haben. Dies kann dazu führen, dass bestimmte Lücken in den statistischen Informationen nicht geschlossen werden können oder aber geschätzt werden müssen. Solche Lücken im statistischen Material können unterschiedliche Ursachen haben[68]: Einerseits kann die Vernachlässigung darauf zurückgeführt werden, dass bislang auch keine empirische Fragestellung solche Daten für wesentlich erachtet hat, gewissermaßen also keine „Nachfrage" vorhanden war. Andererseits können bestimmte Daten auch aus Gründen der Geheimhaltung nicht zur Verfügung gestellt werden, weil eine entsprechende Veröffentlichung einem Staat oder Unternehmen politische oder ökonomische Nachteile bringen würde.

Zu den Vorteilen zählt vor allem die Normierung bestimmter fiskalischer Variablen.[69] Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass die vorgenommene Vereinheitlichung unvermeidlich zu einem Verlust von Details führen muss, was insbesondere berücksichtigt werden sollte, wenn der Versuch unternommen wird, über diese Daten das Ausmaß der Dezentralisierung abzuschätzen. So beinhaltet der vom International Monetary Fund (IMF) erstellte Government Finance Statistics (GFS) Datensatz[70] zwar alljährliche Informationen für 149 Länder und stellt damit vom Umfang her die weltweit größte Datenquelle dar. Sucht man allerdings nach finanzstatistischen Daten für die subnationalen Gebietskörperschaften, eine unter dem Gesichtspunkt der Dezentralisierung besonders wichtige Größe, so verringert sich diese Länderanzahl deutlich (um ca. 2/3). Zumindest werden die Daten der GFS aber zwischen Zentralstaat, Länder/Provinzen und lokaler Ebene getrennt, so dass grundsätzliche Aussagen über die Dezentralisierung bzw. die Analyse fiskalischer Abläufe möglich werden.

Mit dem Begriff Dezentralisierung wird ein komplexer und vielfältiger Bereich umschrieben, der sowohl die fiskalische, die politische als auch die administrative Dimensionen umfasst. Demzufolge ist auch die Messung von „Dezentralität" gleichermaßen kompliziert. Die Bestimmung der fiskalischen

---

68 Vgl. *Fink, G.*, Zu den Methoden in der quantitativen systemvergleichenden Forschung, in: Schüller, A., Theoriebildung und empirische Forschung im Systemvergleich, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 61-78.

69 Vgl. zum Folgenden die Ausführungen auf der Homepage der Weltbank unter http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm.

70 Vgl. Internationaler Währungsfonds, Government Finance Statistics Yearbook, Washington, IMF, verschiedene Jahrgänge.

Dezentralität, die in den ökonomischen Analysen stets im Vordergrund steht, erfolgt i.a.R. über eine Abschätzung der fiskalischen Stromgrößen, die zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften fließen. Ein Großteil der zitierten nationalen und internationalen Statistiken bietet bereits jetzt ein gut ausgebautes und systematisches Angebot an finanzstatistischen Informationen an, dass weiter ausgebaut werden könnte. Die in nachfolgenden Kapiteln aufgestellten Anforderungen an den Datenbedarf stellen in dieser Hinsicht Erweiterungen des verfügbaren Datenbestandes dar, die sowohl im Kontext der internationalen Statistik der OECD, des IMF als auch der jeweiligen nationalen Statistikämter anschlussfähig sind.

Insbesondere für Kreuz-Länder-Vergleiche dieser finanziellen Beziehungen erweist sich die Government Finance Statistics des Internationalen Währungsfonds als beste Quelle, da die verfügbaren finanzstatistischen Daten eine gleichmäßige Definitionen sowohl über die Länder als auch über die Jahre hinweg aufweisen. Der ursprüngliche Zweck der GFS war es jedoch, Daten für die Überwachung, die Analyse sowie die Bewertung der Leistungen des Regierungssektors in einem Rahmenwerk bereitzustellen, das auf Länder mit unterschiedlichen gesetzlichen und institutionellen Strukturen anwendbar ist, „...but not particularly focused on decentralization issues."[71] Mit Blick auf die Messung der fiskalischen Dezentralität ergeben sich daher sowohl einige Vor- als auch Nachteilen, wenn der Datensatz der GFS benutzt wird.

Richtet man den Blick auf ergänzende Informationen zu den institutionellen Rahmenbedingungen, so bestehen weltweit viele verschiedene Datenbanken, die allerdings zumeist nur über einzelne Aspekte informieren. Im deutschsprachigen Raum ist hier vor allem die „DICE-Datenbank" des CESifo Instituts zu nennen, deren Zielsetzung es ist, die Unterschiede im institutionellen Umfeld der wirtschaftlichen Aktivitäten deutlich zu machen.[72] Regulierungen des Arbeitsmarktes, Steuersysteme, Pensions- und Rentensysteme oder die Organisation des Kapitalmarktes sind Beispiele für die hier vorgehaltenen Daten.[73] Die vermutlich umfassendste Datenquelle stellt die „Database of Poltitical Institutions (DPI)" der Weltbank dar.[74] Die DPI-Datenbank enthält insgesamt 113 Variablen für 177 Länder über den Zeitraum von 1975-95.

---

71 Vgl. hierzu die Ausführungen unter http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.pdf

72 Vgl. http://www.cesifo-group.de/portal/page?_pageid=36,34766&_dad=portal&_schema=PORTAL

73 Die Datenbank umfasst die Mitgliedsländer der EU und ausgewählte andere wichtige Industrienationen.

74 Vgl. *Beck, T.* u.a., New Tools in Comparative Political Economy, The Database of Political Institutions, in: World Bank Economic Review, Vol. 15 (2001), S. 165-176.

Informationen zu nationalen Wahlen, den entsprechenden Wahlregeln, zum Typ des politischen Systems, der Parteienstruktur, den Regierungskoalitionen oder des militärischen Einflusses auf die Regierung sind ausgewählte Beispiele hierfür.

II. Ziele, Instrumente und Performanzkriterien für die Ausgestaltung von Finanzverfassungen

Die Finanzverfassung i.e.S. bezieht sich auf die Grundsätze und Regelung des finanzpolitischen Handelns verschiedener Gebietskörperschaften.[75] Der bundesstaatliche Finanzausgleich i.w.S. umfasst daher neben einem direkten Finanzausgleich (i.e.S.), auch andere, dem Finanzausgleich i.e.S. vorgelagerte institutionelle Bestimmungen, die einen wesentlichen Einfluss auf die finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften ausüben.

1. Begriffliche Grundlagen und Abgrenzungsprobleme für Finanzverfassungen

Für den Gegenstand dieser Arbeit, der gesamte Bereich des Finanzausgleichs, ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten der Definition.[76] Der Begriff "Finanzausgleich" ist insofern leicht irreführend, weil der Ausdruck "Ausgleich" so verstanden werden könnte, als ob es sich lediglich um die Angleichung von monetären Differenzen, z. B. zwischen Ausgaben und Einnahmen, handeln würde. Diese stellen jedoch nur einen Teilbereich des gesamten Fragenkomplexes dar, den man üblicherweise mit dem Begriff "Finanzausgleich" verbindet. In aller Regel wird von der grundsätzlichen „Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften" (‚intergovernmental fiscal relations') gesprochen. Im Falle dieser Abgrenzung ist die Aufgabenverteilung jedoch nur insoweit einbezogen, wie sie auch zu Ausgaben führt. Von daher ist es präziser, so wie es auch im weiteren Verlauf der Arbeit geschieht, wenn von „Finanzausgleich" als der **„Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Körperschaften"** gesprochen wird. So definiert umfasst dann ein vertikaler Finanzausgleich die Verteilung

---

75 Zur Funktion und den Funktionsbedingungen der Finanzverfassung vgl. ausführlich *Färber, G.*, Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn 1999, S. 89-131, S. 91 ff.

76 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München, Vahlen 2005, S. 191ff.

von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die einzelnen Ebenen von Gebietskörperschaften. Wird über diesen vertikalen Finanzausgleich hinaus noch ein Ausgleich in der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften gleicher Ebenen als erforderlich angesehen, erfolgt dies im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs. In der Literatur wird oftmals auch zwischen einem aktiven und passiven Finanzausgleich unterschieden, wobei der passive Finanzausgleich die vertikale Zuordnung der Aufgaben umfasst, während der aktive Finanzausgleich die vertikale und horizontale Ausstattung mit Finanzmitteln sowie den horizontalen Einnahmenausgleich umschreibt.

Zunächst wird jedoch ein kurzer Blick auf die Ziele und Funktionsbedingungen von Finanzverfassungen geworfen, bevor auf die grundsätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten und das empirisch vorfindbare Bild der Kompetenzmuster föderativer Finanzverfassungen eingegangen wird. Anschließend werden verschiedene Beurteilungskriterien aus der ökonomischen Analyse des Föderalismus vorgestellt werden.

2. Ziele und Funktionsbedingungen von Finanzverfassungen

Im Bereich der finanzwissenschaftlichen Forschung wird der Themenkomplex der Finanzverfassung primär im Rahmen der ökonomischen Theorie des Föderalismus behandelt. Die ökonomische Theorie des Föderalismus ist als eine Weiterentwicklung der Theorie der öffentlichen Güter für einen dezentralisierten Staatsaufbau zu verstehen, wobei durch die Anwendung bestimmter ökonomischer Kriterien eine ebenenspezifische Verteilung der öffentlichen Aufgabenbereiche erreicht werden soll. In Zusammenhang mit dem föderativen Staatsaufbau geht allerdings eine Verschiebung der Fragestellung einher[77]: Nicht mehr die traditionelle Frage nach der bestmöglichen Allokation von knappen Ressourcen auf alternative Verwendungen steht im Mittelpunkt, sondern es gilt, die nachgelagerte Frage nach der optimalen Allokation von aufgabenspezifischen Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche Entscheidungsebenen zu beantworten. So schlussfolgert Musgrave, ausgehend von seiner „Theorie des multiplen Budgets", in Bezug auf die föderative Aufgabenverteilung: „The heart of fiscal federalism thus lies in the proposition that the policies of the Allocation Branch should be permitted to differ between states, depending on the preferences of their citizens. The objectives of

77 Vgl. *Theiler, J.*, Föderalismus – Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik?, Bern u.a., Lang 1977, S. 62.

the Distribution and Stabilization Branches, however, require primary responsibility at the central level."[78]

Unter der **allokativen Zielsetzung** dominiert die Berücksichtigung regionaler Präferenzen. Die zentrale Rolle in der ökonomischen Theorie des Föderalismus spielen die individuellen Präferenzunterschiede für öffentliche Leistungen.[79] Grundsätzlich sollte das Angebot an öffentlichen Gütern möglichst genau mit den Wünschen der konsumierenden Bürger übereinstimmen. Damit ist bereits das von Oates formulierte Dezentralisierungstheorem umschrieben: „For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local governments – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions."[80] Weiterhin ist in allokativer Hinsicht für den Ausgleich interregionaler Spill-overs zu sorgen. Liegen bei einer Aufgabe Spill-over-Effekte vor, führt dies i.d.R. zu allokativen und distributiven Mängel. Für die Gestaltung der Finanzverfassung folgt aus dem Vorliegen von Spill-over Effekten die Aufgabe der Internalisierung. Dies kann bereits über die (Neu-) Verteilung der Aufgabenzuständigkeit erfolgen, über die Zuteilung der Einnahmequellen geschehen oder über fiskalische Transfers im Finanzausgleich erfolgen.

Mit Blick auf die **distributive Zielsetzung** kann als Anforderung die Realisierung der sog. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", wie auch immer dieser Begriff genau abgegrenzt wird, genannt werden.[81] In einem marktwirtschaftlichen System kommt dem Staat auch die Aufgabe zu, die sich aus dem Marktprozess ergebende Primäreinkommensverteilung zu korrigieren, sofern diese nicht mit der politisch gewünschten Verteilung übereinstimmt. Hiermit soll in aller Regel „...eine gewisse Nivellierung sowohl der personellen wie auch der regionalen Einkommensverteilung angestrebt"[82] werden. Nach Oates

---

78 *Musgrave, R. A.*, The Theory of Public Finance, New York u.a., McGraw-Hill 1959, S. 181f.

79 Vgl. *Oates, W. E.*, Fiscal Federalism, a.a.O., S. 36, *Fisher, R. C.*, State and Local Public Finance, Chicago u.a., 1996, S. 124.

80 *Oates, W. E.*, Fiscal Federalism, a.a.O. S. 35.

81 Vgl. hierzu *Fischer-Menshausen, H.*, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreissig, W. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin, Duncker und Humblot 1978, S. 135-163.

82 *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, a.a.O., S. 615 (Hervorhebungen im Original).

sollten diese verteilungspolitischen Aktivitäten allgemein der Zentralebene zugeordnet werden, da eine dezentrale Distributionspolitik Probleme der adversen Selektion hervorrufen kann.[83] Insbesondere aufgrund der dann zu befürchtenden Segregationstendenzen wird daher eine Kompetenzverteilung zu Gunsten der übergeordneten Zentralebene befürwortet.[84] Abgesehen von dieser personalen Verteilungsdimension könnte die extreme Betonung von dezentralisierten Entscheidungsbefugnissen aber auch zu „...sehr großen Unterschieden in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen führen, sei es als Ergebnis divergierender regionaler Präferenzen oder als Folge der unterschiedlichen Ergiebigkeit staatlicher Einnahmequellen."[85], die sowohl ein ökonomisch sinnvolles als auch ein politisch gewünschtes Maß übersteigen. Als Hintergrund dieser Zielsetzung kann daher gelten, dass auch in einem stark föderal organisierten Staat ein gewisses Maß an Kohärenz und Einheitlichkeit zu verwirklichen ist.

Schließlich kann für die **stabilitätspolitische Zielsetzung**[86] des Staates ein ähnliches Spannungsverhältnis gelten, wie dies bereits bei der oben genannten allokativen und distributiven Zielsetzung der Fall sein kann. Sowohl aus der Aufgabe einen Ausgleich konjunktureller Schwankungen zu schaffen als auch aus dem Ziel, dauerhafte Wachstumsimpulse für die nationale Volkswirtschaft zu generieren, können im föderativen Staat Konflikte entstehen.[87] Die Verfolgung einer klassischen Stabilisierungspolitik keynesianischer Prägung ist aufgrund von Spill-over Wirkungen sowie der Gefahr des Trittbrettfahrer-Verhaltens nicht dezentralisierbar, somit also der zentralstaatlichen Ebene zuzuordnen.[88] Bei der wachstumspolitischen Zielsetzung hingegen besteht durch-

---

83 Vgl. *Oates, W. E.*, The Theory of Public Finance in a Federal System, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 1(1968), S. 37-54, S. 45 ff.

84 Allerdings ist dieses Argument nicht mehr unumstritten. Befürworter einer dezentralisierten Verteilungspolitik begründen dies mit der Möglichkeit, den ausufernden Wohlfahrtsstaat bzw. die steigenden Sozialleistungen durch einen institutionellen Wettbewerb zu bändigen. Vgl. hierzu bspw. die Argumente bei *Apolte, T.*, Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, a.a.O., S. 16 f. mit weiteren Nachweisen.

85 *Zimmermann, H.*, Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", in: Schmidt, K. (Hrsg.), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 35-69, S. 35 f.

86 Die stabilitätspolitische Zielsetzung und ihre Kriterien werden hier der Vollständigkeit halber kurz angesprochen, im weiteren Verlauf jedoch nicht weiter betrachtet.

87 Vgl. *Oates, W. E.*, The Theory of Public Finance in a Federal System, a.a.O., S. 38 f., *Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, a.a.O., S. 150 ff.

88 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., a.a.O., S. 201 f.

aus Dezentralisierungspotential: Zwar können wesentliche Wachstumsvoraussetzungen nur auf der zentralstaatlichen Ebene geschaffen werden, so z.B. die Sicherung des Geldwertes, ein verlässlicher Rechtsrahmen etc. Aber alle anderen Maßnahmen der öffentlichen Hand im Dienste des Wachstumsziel, wie etwa die Förderung bestimmter Industrien, Innovationszentren usw. können besser „vor Ort" erfolgen, würden also eine Kompetenzzuordnung auf die nachgeordneten föderativen Ebenen nahe legen.[89] Obwohl also bedeutsame Argumente für die zentralstaatliche Aufgabenkompetenz im Bereich der Stabilisierungsfunktion des Staates sprechen, kann in Teilbereichen durchaus eine dezentralisierte Organisation empfehlenswert sein. Dies gilt insbesondere für staatliche Maßnahmen, die zur Beseitigung von regionalen Konjunktur- und Wachstumsunterschieden ergriffen werden und deren Wirkungsradien auf die zu fördernde Region beschränkt bleiben.[90]

Insgesamt betrachtet kommt der Finanzverfassung auch die Aufgabe zu, einen (ökonomisch effizienten) Ausgleich zwischen den angeführten allokativen, distributiven und stabilitätspolitischen Zielen zu verwirklichen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die einander nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs neben ihrer originären Funktion auch eine Art „Kompensationsfunktion" für die Verwerfungen der vorgelagerten Stufe übernehmen können.[91] In der Finanzwissenschaft sind über die soeben dargestellten Zielsetzungen und Anforderungen an die Finanzverfassung hinaus bestimmte Funktionsbedingungen an föderative Finanzverfassungen aufgestellt worden, die es zu beachten gilt, „...wenn ihr nicht von vorneherein Strukturmängel innewohnen sollen, die ihre selbstreferentielle, ordnungspolitisch ausgerichtete Regelungsfähigkeit schon nach kurzer Zeit in Frage stellen."[92] Im einzelnen resultieren hieraus die nachfolgenden Funktionsbedingungen:

1. Fiskalische Äquivalenz[93]

   Die Kompetenzverteilung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen sollte gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfolgen, d.h. die Gruppe

---

89 Vgl. zur Diskussion unter der wachstumspolitischen Zielsetzung *Feld, L./Zimmermann, H./Döring, T.*, Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), S. 361 –377.

90 Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, a.a.O., S. 616.

91 Vgl. *Färber, G.*, Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, a.a.O., S. 94.

92 Ebenda, S. 95.

93 Vgl. *Olson, M.* Jr., The Principle of «Fiscal Equivalence», The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479-487.

der Nutzer einer öffentlichen Leistung sollte soweit wie möglich identisch sein sowohl mit der Gruppe derjenigen, die für die Finanzierung dieser Leistung aufkommt als auch mit der Gruppe, die über die Bereitstellung der Leistung entscheidet. Wie Olson gezeigt hat führt jede Abweichung dieser drei Gruppen voneinander zu pareto-inferioren Zuständen, bspw. weil ansonsten Individuen, die nicht über eine öffentliche Aufgabe mitentschieden haben, den Konsum dieser Leistung mitfinanzieren müssen.

2. Steuer-Ausgaben-Mechanismus[94]

   Für die Funktionsfähigkeit der Finanzverfassung ist es ebenfalls erforderlich, dass jede Gebietskörperschaft – zumindest in einem gewissen Rahmen – selbständig über die Ausgaben und den zur Finanzierung hiefür erforderlichen (Steuer-) Preise entscheiden kann. Verfügt eine Gebietskörperschaft nicht über die Möglichkeit, mittels des Steuer-Ausgaben-Mechanismus ihr Leistungsangebot zu bestimmen, wird das Budget zwangsläufig von den eigentlichen Präferenzen der Bürger abweichen, weil dann entweder zuviel oder zuwenig des öffentlichen Gutes bereitgestellt wird.

3. Schutz vor Übergriffen anderer Ebenen[95]

   Um die Autonomie der Gebietskörperschaften und damit den dezentralen Gehalt einer föderativen Ordnung zu bewahren ist es erforderlich, die einzelnen staatlichen Ebenen gegen Übergriffe von über- oder untergeordneten Gebietskörperschaften zu schützen. Nicht ohne Grund sind deshalb die Regelungen des staatlichen Finanzwesens in der Regel in der Verfassung des Staates niedergelegt, um so einen wirksamen Schutz gegenüber politischer Einflussnahme zu gewähren.

Um die soeben dargestellten Zielsetzungen zu erreichen, stehen den finanzpolitischen Entscheidungsträgern im Rahmen der Finanzverfassung verschiedene Instrumente zur Verfügung, die im folgenden kurz dargestellt und beschrieben werden sollen. Unabhängig von der jeweiligen konkreten Ausgestaltung einer empirischen Finanzverfassung können diese Instrumente, in unterschiedlichen Ausprägungen, eingesetzt werden.

---

94 Vgl. hierzu *Wicksell, K.*, Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena, Fischer 1896, Lindahl, E., Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund, Gleerup 1919, Samuelson, P.A., The Pure Theory of Public Expenditure, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 36 (1954), No. 4, S. 387-389.

95 Vgl. *Breton, A.*, Competitive Governments, Cambridge, Cambridge University Press 1996.

3. Instrumente und Analyseebenen von Finanzverfassungen

Die Zielsetzungen des Finanzausgleichs werden durch verschiedene Instrumente sowie die Methodik der laufenden Praxis des Finanzausgleichs in die Wirklichkeit umgesetzt.[96] Bei der Analyse föderativer Finanzbeziehungen kann eine logische Abfolge von vier Schritten unterschieden werden[97]: Die Zuordnung der **Aufgaben** bildet den genuinen Ausgangspunkt bei der Analyse von föderativen Systemen.[98] Aus staatspolitischer, rechtlicher und ökonomischer Sicht ist die „richtige" Verteilung der Aufgaben die Voraussetzung für die sinnvolle Regelung aller weiteren Zuständigkeiten.[99] Ausgehend von dieser Zuordnung ergeben sich dann die korrespondierenden **Ausgaben** und daraus wiederum abgeleitet der Finanzbedarf der Gebietskörperschaft, der über die vertikale und horizontale **Einnahme**zuordnung gedeckt werden muss. Schließlich erfolgt in einem vierten Schritt der **Finanzausgleich** im engeren Sinne. Aus dem gesagten ergibt sich bereits, dass es eine Vielzahl an Möglichkeiten gibt, diese Gestaltungsoptionen föderativer Verfassungen miteinander zu kombinieren. Da die Analyse von Finanzausgleichsbeziehungen logisch bei der Verteilung der Aufgabenkompetenzen beginnt und somit auch alle nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichsystems in spezifischer Weise prädeterminiert sind, wird dieser Baustein der Finanzverfassung dann auch als logischer Ausgangspunkt der weiteren Analyse (Teil C) gewählt.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht haben die vier genannten Gestaltungsdimensionen einer föderativen Finanzverfassung allesamt den vorgegebenen Zielen der Staatswirtschaft zu dienen, d.h. es gilt im Rahmen der föderativen Finanzverfassung die Allokations-, Distributions- und Stabilitätsziele zu verfolgen.[100] Übertragt man diese Zieldimensionen des staatlichen Handelns auf

---

96 Vgl. *Zimmermann, H.*, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Andel, N./Haller, H., Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 4, 3. Aufl., Tübingen, Mohr 1983, S. 3-52, S. 34 f.

97 Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart u.a., Fischer 1988, S. 608 ff.

98 Vgl. *Henneke, H.-G.*, Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, Heidelberger Forum Bd. 108, Heidelberg, Müller 1999, S. 145.

99 Vgl. *Wendt, R.*, Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten – Ausgewogene Aufgaben-, Lasten- und Einnahmeverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Föderalismus, in: Pommerrehne, W. W./Ress, G. (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden, Nomos 1996, S. 17-33, S. 23.

100 Vgl. *Musgrave, R. A.*, The Theory of Public Finance, New York u.a., McGraw-Hill 1959, S. 3 ff.

die vier Stufen des Finanzausgleichs i.w.S., so ergeben sich jeweils unterschiedliche Anforderungen an die zur Verfügung stehenden Instrumente. Jedoch verfolgen „Sämtliche Regelungen auf den vier vertikalen Stufen ... das gemeinsame Ziel, Kongruenz zwischen Aufgaben, Ausgaben und Finanzmitteln herzustellen."[101]

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Instrumente unterscheidet sich dabei weniger in Hinblick auf die grundsätzliche Aufgabe, also die Zielsetzungen des Finanzausgleichs zu erfüllen, als vielmehr mit Blick auf ihre Wirkungsweise, Anreizstruktur und politische Gestaltbarkeit. So kann z.B. eine aufgaben- und ausgabengerechte Einnahmeverteilung im föderativen System sowohl über die Zuweisung eigener Besteuerungsquellen und Entgelteinnahmen, staatliche Transferzahlungen oder durch eine entsprechende Erlaubnis zur Verschuldung erreicht werden. Aber insbesondere unter anreiztheoretischen Überlegungen kann davon ausgegangen werden, dass zwischen einer Finanzierung über „eigene Einnahmen" aus zugewiesenen Steuerquellen, erhobenen Gebühren und Beiträgen, geteilten Einnahmen aus einem Steuerverbund oder zentral- bzw. gliedstaatlichen Zuweisungen, ein wesentlicher Unterschied besteht, der sich ebenfalls auch auf das entsprechende Ausgabengebaren der betroffenen Gebietskörperschaft auswirkt.

4. Performanzindikatoren für die empirische Analyse von Finanzverfassungen

Die ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus versucht Bedingungen zu benennen, unter denen eine Dezentralisierung von Staatsleistungen Wohlfahrtsgewinne gegenüber einer zentralistischen Lösung generiert. Im Gegensatz zur juristischen Sichtweise, die den föderativen Charakter eines politischen Systems an die Existenz verschiedener Staatsebenen mit eigener „Staatsqualität" verknüpft[102], wird in der ökonomischen Theorie der föderative Gehalt einer staatlichen Ordnung am Umfang der vorhandenen dezentralen politischen Entscheidungskompetenzen gemessen. Sie liefert damit einen theoretischen Bezugsrahmen für die Analyse und den Vergleich von Finanzaus-

---

101 *Kirchhof, F.*, Grundsätze der Finanzverfassung im vereinten Deuschland, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Nr. 52 (1993), Berlin, S. 94.

102 Vgl. für die juristische Betrachtungsweise *Kimminich, O.*, Der Bundesstaat, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 1113-1150 oder *Hesse, K.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg, Müller 1995.

gleichssystemen, der es ermöglicht, alternative Zuordnungen von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen innerhalb eines föderativen Staates zu bewerten.[103]

Die hierbei verwendeten Beurteilungskriterien liefern in erster Linie Aussagen für eine unter Effizienzaspekten sinnvolle föderative Kompetenzverteilung. In Bezug auf die Frage der konkreten Kompetenzverteilung im föderativen Staat liefert die ökonomische Theorie hierzu bestimmte Kriterien, die entweder für eine stärker zentrale oder aber eher dezentrale Aufgabenzuordnung sprechen. Neben normativen Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie werden dabei auch bestimmte positive, polit-ökonomische Anforderungen gestellt werden, die es zu erfüllen gilt. Die Kompetenzverteilung im föderativen Staat kann über die Kriterien einer optimalen Berücksichtigung regionaler Präferenzen, der kostenminimale Produktion öffentlicher Leistungen, den effizienzfördernden Innovationswettbewerbs, der Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems sowie der optimalen politischen Kontrolle operationalisiert werden.[104]

– Berücksichtigung regionaler Präferenzen:

Unter allokativen Gesichtspunkten wird zur Rechtfertigung eines föderativen Staatsaufbaus vor allem die Abstimmung der öffentlichen angebotenen Leistungen gemäß den Präferenzen der Staatsbürger genannt.[105] Dabei wird implizit angenommen, dass im gesamten Staatsgebiet sowohl regionale als auch lokale Unterschiede in den Präferenzen für öffentliche Güter und Dienstleistungen bestehen.[106] Hieraus folgt, dass ein regional differenziertes Angebot an öffentlichen Leistungen eine höhere Präferenzgerechtigkeit für die Bürger erzielt, als dies bei einer einheitlichen nationalen Vorgabe der Fall wäre. Sofern die die bestehenden Jurisdiktionen nicht genau mit den Nutzen-, Kosten- und Entscheidungsbereichen übereinstimmen, kann dies zu positiven oder negativen Spill-over-Effekten führen. Ob das Angebot an öffentlichen Leistungen bei Vorliegen von Spill-over-Effekten zu hoch oder zu tief ausfällt, kann weder anhand theoretischer noch empirischer Überlegungen eindeutig geklärt werden. Insgesamt wäre es jedoch reiner Zufall, wenn sie gerade richtig wä-

---

103 Vgl. hierzu die einzelnen Beiträge im Sammelband von Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart/New York, Fischer 1977.

104 Vgl. hierzu *Färber, G.*, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen, in: Pernthaler, P./Bußjäger, P. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Wien, Braumüller 2001, S. 105-137, S. 110.

105 Vgl. zur ökonomischen Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., a.a.O., S. 191 ff.

106 Diese Präferenzunterschiede können sich auf den Umfang und/oder die Struktur bzw. Ausgestaltung der öffentlichen Leistungen beziehen.

ren.[107] Wie in anderen Fällen von externen Effekten müssen diese Spill-overs jedoch berücksichtigt und internalisiert werden, wenn die Niveaus öffentlicher Dienstleistungen effizient bereitgestellt werden sollen.[108]

Bei einem räumlich dezentralisierten Staatsaufbau wird dieses Ergebnis, die verbesserte Durchsetzung der individuellen Präferenzen, zudem über einen Wettbewerbsprozess zwischen den verschiedenen öffentlichen Aufgabenträgern sichergestellt.[109] Dahinter steht die Überlegung, dass die Bürger in einem föderativen System in eine andere Gebietskörperschaft abwandern werden, wenn sie mit der von einer Gebietskörperschaft angebotenen Kombination aus öffentlichen Leistungen und den entsprechenden Kosten in Form von Steuern unzufrieden sind.[110] Die Staatsbürger offenbaren ihre Präferenzen folglich durch eine „Abstimmung mit den Füßen". Hierdurch werden die gewählten Volksvertreter einer Gebietskörperschaft unter Wettbewerbsdruck gesetzt, d.h. infolge der individuellen Wanderungsentscheidungen müssen sie ein öffentliches Güterbündel anbieten, das ein möglichst konkurrenzfähiges Preis-Leistungsverhältnis aufweist, um diesen Abwanderungsprozess zu verhindern. Der Wettbewerb unter den Gemeinden[111] führt damit in der Tendenz auch bei öffentlichen Gütern zu einer pareto-effizienten Allokation.[112]

– Kostenminimale Produktion:

Als zweites Kriterium lassen sich produktionstechnische Aspekte anführen: Sofern bei der Produktion öffentlicher Güter Skaleneffekte vorliegen, können

---

107 Vgl. *Frey, R. L.*, Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bildungswesen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 105. Jg. (1969), S. 3.

108 Vgl. *Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 4, Tübingen, Mohr 1978, S. 151 f.

109 Vgl. *Tiebout, C. M.*, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416-424.

110 Vgl. zum Tiebout-Modell und seinen spezifischen Annahmen *Blankart, C. B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München, Vahlen 2001, S. 563 ff., sowie ausführlich *Bewley, T. F.*, A Critique of Tiebout`s Theory of Local Expenditures, in: Econometrica, Vol. 49 (1981), S. 713-740.

111 Das ursprüngliche Modell von Tiebout war nur auf lokale öffentliche Güter bzw. die Gemeindeebene bezogen. Es kann jedoch auch auf den gesamten föderativen Staat ausgeweitet werden. So beruht bspw. die gesamte Diskussion über den sog. Wettbewerbsföderalismus auf diesem grundlegendem Gedanken. Vgl. hierzu auch *Apolte, T.*, Die ökonomische Konstitution eines föderativen Systems, Tübingen, Mohr 1999, S. 11 ff.

112 Vgl. auch *Frey, B. S./Kirchgässner, G.*, Demokratische Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 57.

bestimmte Güter entweder nicht effizient dezentral angeboten werden (economies of scale) oder aber die zentrale Bereitstellung ist nicht effizient (diseconomies of scale). Aus ökonomischer Sicht ist daher stets der Zusammenhang zwischen einer zentralen bzw. dezentralen Aufgabenerfüllung und einer Produktion zu den geringstmöglichen Kosten zu beachten. Vor dem Hintergrund eine kostenminimale Produktion des öffentlichen Leistungsangebots zu realisieren kann es daher auch sinnvoll sein, eine inkongruente Verteilung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenz zu wählen: „Vielmehr kann eine Aufgabe, über die von einem zentralen Aufgabenträger entschieden wird, möglicherweise besser von einem dezentralen Aufgabenträger durchgeführt werden (und umgekehrt)."[113] In Bezug auf die Kompetenzverteilung sind unter diesem Stichwort Abwägungsüberlegungen anzustellen, da es verschiedene Möglichkeiten gibt, die Kompetenzen aufzuteilen.

– Effizienzfördernder Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor:

Als genereller Vorteil eines föderativen Systems kann gelten, dass Neuerungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und effizientere Angebotsformen nicht direkt flächendeckend im gesamten Gebiet des Nationalstaats eingeführt werden müssen, sondern in einzelnen Gliedstaaten „erprobt" werden können. Mit anderen Worten ausgedrückt fungieren die Gliedstaaten als „Laboratorien der Innovation".[114] So können die Kosten von „Fehllösungen" minimiert werden. Aus polit-ökonomischer Sicht ist hiermit zudem der Vorteil verbunden, über einen echten Leistungswettbewerb der Jurisdiktionen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Wählerstimmen zu gewinnen. Die Möglichkeit zu einem innovativen Wettbewerb ist sogar selbst dann gegeben, wenn eine Jurisdiktion nur über eine Teilkompetenz verfügt (wie z.B. die Durchführungskompetenz), weil auch zwischen verschiedenen Vollzugsformen Effizienzunterschiede bestehen bzw. innovative Wege des Vollzugs denkbar sind.

– Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems auf Veränderungen der Umwelt:

Ausgelöst durch den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft kann die einmal vorgenommene Kompetenzzuweisung nicht als statische Verteilung von Zuständigkeiten angesehen werden. Durch Veränderungen der relevanten Determinanten im Zeitablauf, z.B. weil sich economies of scale oder die Präferenzen der Bürger verändern, werden sich immer Abweichungen zwischen

---

113 *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, a.a.O., S. 11.

114 Vgl. *Brandeis, M.* (1932), New State Ice Co. vs. Liebmann, 285 U.S. 262, U.S. Supreme Court Opinions.

dem für eine einzelne Aufgabe „optimalen" Zuständigkeitsbereich und der Anzahl möglicher Aufgabenträger, in aller Regel die verschiedenen regionalen und funktionalen Gebietskörperschaften, ergeben. Daher kann es ebenfalls erforderlich sein, die verfassungsmäßige Verteilung der Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften zu verändern. Unter dem Stichwort der Anpassungsfähigkeit werden daher im weiteren Möglichkeiten diskutiert, inwiefern durch die Verteilung der Kompetenzen im Bundesstaat auch eine Veränderung der Aufgabenwahrnehmung in Art und Umfang realisiert werden kann. Ausgehend von der Feststellung, dass sich sowohl neue Staatsaufgaben entwickelt haben (z.B. Umweltschutz) als auch die bestehenden Staatsaufgaben einem ständigem Wandel unterworfen sind (Stichwort Wohlfahrtsstaat), kann ein weiteres Kriterium zur Beurteilung der Effizienz der Staatsorganisation also darin gesehen werden, welchen Restriktionen die Verlagerung bzw. Delegation der Kompetenzen unterworfen wird.

– Optimale politische Kontrolle:

In diesem Zusammenhang kommt demokratischen Wahlen nicht nur die Funktion zu, für eine Offenbarung der Präferenzen der Staatsbürger in Bezug auf das gewünschte öffentliche Leistungsangebot zu sorgen, sondern auch die Amtshandlungen der jeweiligen Regierung zu bewerten.[115] Damit die Bürger dieser politischen Kontrollfunktion der staatlichen Aktivitäten aber überhaupt nachkommen kommen, ist es vor allem erforderlich, dass sie über eine ausreichende Kenntnis der politischen Verantwortlichkeiten verfügen. Als Anforderung für die Aufteilung der Kompetenzen im föderativen Staat folgt hieraus, möglichst transparente und eindeutige Entscheidungs- und Durchführungsstrukturen zu schaffen, die für die Staatsbürger leichter nachvollziehbar und dementsprechend auch einfacher zu beurteilen sind.

III. Möglichkeiten einer empirischen Erfassung der Performanz föderaler Finanzverfassungen

Mit Blick auf die empirische Erfassbarkeit stellt sich vor allem das Problem, dass sich die relevanten ökonomischen Kriterien wie etwa Homogenität/Heterogenität der Präferenzen, Skaleneffekte der Produktion sowie die Auswirkung externer Effekte der öffentlichen Leistungserstellung nur schwer quantifizieren lassen. Dennoch kann versucht werden, die entsprechenden Indikatoren empirisch zu operationalisieren. Um eine konkrete Aufgabenverteilung anhand dieser Kriterien zu beurteilen, wäre es zur Vermessung erforderlich die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

---

115 Vgl. *Blankart, C.B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, a.a.O., S. 71 ff.

- Präferenz- (Frustrations-) Kosten: Die Präferenzen der Staatsbürger dürften sich in erster Linie dahingehend unterscheiden, welches öffentliche Gut betrachtet wird. Es kann angenommen werden, dass regionale/lokale Präferenzen in Bezug auf nationale öffentliche Güter, wie z.B. Landesverteidigung, weniger heterogen ausfallen als mit Blick auf lokale öffentliche Güter wie einen Kindergarten. Ein direkter Weg zur Messung unterschiedlicher Präferenzen wäre es daher, das Wahlverhalten in nationalen Referenden über spezifische öffentliche Aufgaben regional auszuwerten.[116] Vorraussetzung hierfür ist allerdings, dass nationale oder regionale Referenden überhaupt durchgeführt werden, was zum einen nicht in allen Föderationen der Fall ist und zum anderen nicht über alle Staatsaufgaben erfolgt. Einen anderen Weg die Präferenzunterschiede festzustellen liegt in der Schätzung lokaler Präferenzen, wie dies Strumpf und Oberholzer-Gee für die unterschiedliche Alkoholgesetzgebung in den amerikanischen Staaten durchgeführt haben.[117]
- Skaleneffekte: Eine Möglichkeit die economies of scale zu identifizieren kann darin gesehen werden, die Aufgaben in arbeits- und kapitalintensive öffentlichen Leistungen zu unterscheiden.[118] Hintergrund hierfür ist die Annahme, dass economies of scale bei einer kapitalintensiven Produktion deutlich wahrscheinlicher sind als bei arbeitsintensiven Produktionsprozessen. Auch die Argumentation von Hirsch zielt im wesentlichen hierauf ab, wobei er zwischen horizontal (z.B. Polizei und Feuerwehr) und vertikal integrierten öffentlichen Leistungen (z.B. Wasser und Stromversorgung) differenziert.[119] In den horizontal integrierten Aufgabenfeldern, die einen höheren Arbeitsinput aufweisen, konnten kaum Skaleneffekte gefunden werden, während dies bei vertikal integrierten Bereichen, die sich durch einen höheren Kapitaleinsatz auszeichnen, durchaus der Fall war.[120]
- Spill-over-Effekte: Im Idealfall sollte die Aufgabenkompetenz derjenigen Gebietskörperschaft zugewiesen werden, die genau mit dem Nutzenkreis

---

116 Vgl. *Dafflon, B./Pujol, F.*, Fiscal Preferences and Fiscal Performance, Swiss Cantonal Evidence, in: International Public Management Review, Vol. 2 (2001), S. 54-78.

117 Vgl. *Strumpf, K. S./Oberholzer-Gee, F.*, Endogenous Policy Decentralization, Testing the Central Tenet of Economic Federalism, in: Journal of Political Economy, Vol. 110 (2002), S. 1-58.

118 Vgl. *Fisher, R. C.*, State and Local Public Finance, 2. Aufl., Chicago u.a. 1996, S. 126.

119 Vgl. *Hirsch, W.*, The Economics of State and Local Government, New York u.a. 1970, S. 182 ff.

120 Vgl. hierzu auch *Bahl, R. W./Vogt, W.*, Fiscal Centralization and Tax Burdens, State and Regional Financing of City Services, Cambridge 1975.

der öffentlichen Leistung korrespondiert. Andernfalls ist mit Externaliäten bei der Bereitstellung zu rechnen, die internalisiert werden müssten. Dies setzt allerdings voraus, dass es logisch möglich ist, die jeweilige Reichweite der öffentlichen Güter zu bestimmen. Eine präzise Definition des jeweiligen Bereitstellungsraumes ist jedoch kaum zu ermitteln. „Es gibt keine geborenen, sondern nur gekorene dezentrale oder zentrale Güter."[121] Der Nutzenkreis eines öffentlichen Gutes ist im allgemeinen nicht anhand von technisch-objektiven Eigenschaften der Leistung bestimmbar, sondern wird vielmehr durch politische Entscheidungen festgelegt. Eine Vermessung könnte jedoch erfolgen, wenn in Anlehnung an Holtz-Eakin der Ansatz der räumlichen Korrelation der Ausgaben verfolgt wird.[122] Die Idee hinter diesem Vorgehen ist darin zu sehen, inwiefern sich ein Ausgabengefälle zwischen Gebietskörperschaften mit zentralörtlichen Leistungen und ihren Nachbargebietskörperschaften feststellen lässt. Sofern quantitativ bedeutsame Nutzen-Spill-over Effekte vorliegen kann vermutet werden, dass die entsprechenden Nachbargebietskörperschaften im Ausmaß der übergreifenden Nutzen ihre eigenen Ausgaben senken, d.h. als free-rider von der Aufgabenerfüllung anderer Gebietskörperschaften profitieren. Um diesen Effekt ökonometrisch zu schätzen[123], ist es erforderlich, alle Ausgabenkategorien für die Aufgabenstruktur der Länder bzw. Gemeinden zu erfassen.[124]

- Politische Kontrolle: Demgegenüber sind mit der Aufteilung der Entscheidungskompetenz auf mehrere Gebietskörperschaften jedoch auch Nachteile verbunden, da sich die entsprechenden Zuständigkeiten sowohl für die Bürger als auch für die beteiligten föderativen Ebenen nicht immer eindeutig abgrenzen lassen, so dass die politische Verantwortung verwischt werden kann. Eine Aufspaltung der Kompetenzen führt dazu, dass zusätzliche Mittel für die Koordinierung der Teilkompetenzen aufgewen-

---

121 *Postlep, R.-D.*, Öffentliche Finanzen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, S. 675-679, S. 675.

122 Vgl. *Holtz-Eakin, D.*, Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 76 (1994), S. 12-21 sowie *Holtz-Eakin, D./Schwarz, A. E.*, Spatial Productivity Spillovers from Public Infrastructure, Evidence from State Highways, in: International Tax and Public Finance, Vol. 2 (1995), S. 459-468.

123 Vgl. für eine Schätzfunktion *Büttner, T.*, Local Business Taxation and Competition for Capital, The Choice of the Tax Rate, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 31 (2001), S. 215-245, S. 227.

124 Vgl. *Schaltegger, C. A.*, Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 223 (2003), S. 159-175.

det werden müssen. Dies kann zum Problem der Politikverflechtung führen, so dass eine Ebene nicht mehr autonom, sondern nur noch in Kooperation mit anderen Akteuren entscheiden und handeln kann.[125] Bei einem geteilten System ist es sicherlich für die Bürger schwieriger zu erkennen, auf welcher Regierungsstufe die Verantwortung für die entsprechende Aufgabe angesiedelt ist. Auch kann davon ausgegangen werden, dass sich die staatlichen Entscheidungskosten deutlich erhöhen werden, da sich sowohl die Anzahl der beteiligten öffentlichen Aufgabenträger als auch der divergierenden Interessen erhöht hat, so dass eine Einigung unter Umständen nur nach langwierigen Verhandlungen erzielt werden kann. Besitzen zwei oder mehr föderative Ebenen materielle Kompetenzen, entsteht hierdurch zwangsläufig ein erhöhter Einigungs- und Kooperationsbedarf bei der Aufgabenbewältigung, insbesondere wenn es aufgrund der „gleichberechtigten" Kompetenzverteilung zu Kompetenzstreitigkeiten kommt. Obwohl praktisch alle vermuteten Vorteile der Dezentralisierung auch auf die verbesserte Verantwortlichkeit der politischen Akteure verweisen, ist bislang nur wenig über die faktischen Verbindungen zwischen verschiedenen Formen der Dezentralisierung und der entsprechende Wahrnehmung und Handlungsweise der Wähler geforscht worden, insbesondere wenn die subnationale Ebene betrachtet wird. Z.B. zeigen Studien aus den Vereinigten Staaten, dass die Wähler unabhängig von der Situation auf der nationalstaatlichen Ebene die jeweilige Regierung der States für fiskalische Ergebnisse bestrafen bzw. belohnen, während diese Trennung zwischen Bundes- und Landespolitik für die Wähler in Deutschland in diesem Ausmaß nicht gelten kann.[126]

- Die Anpassungsfähigkeit eines föderativen Systems ist ein weiteres Kriterium zur Beurteilung der Effizienz einer Staatsorganisation gewesen, denn der Wandel der Staatsaufgaben bzw. Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft führen zu Rückwirkungen auf den öffentlichen Sektor, die es erforderlich machen, dass die öffentlichen Aufgabenträger ihre Aufgabenwahrnehmung in Art und Umfang verändern können. Hierfür ist es entscheidend, inwieweit die Bestimmungen der Verfassung als abschließend gelten oder ob die festgelegte Kompetenzverteilung einer gewissen Umverteilung im föderativen Staat zugänglich ist. Mit anderen Worten

---

125 Vgl. hierzu *Reissert, B.*, Politikverflechtung, in: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.), Politikwissenschaft, München/Zürich, Piper 1985.

126 Vgl. *Lowry, R./Alt, J./Ferree, K.*, Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in the American States, in: American Political Science Review, Vol. 92 (1998), S. 759-774, *Lohmann, S./Brady, D./Rivers, D.*, Party Identification, Retrospective Voting, and Moderating Elections in a Federal System, West Germany, 1961-1989, in: Comparative Political Studies, Vol. 30 (1997), S. 420-449.

ausgedrückt geht es um die Frage, „...ob die Verfassung eine Tätigkeit anderer als der primär zuständigen Ebenen der Regierungsgewalt vorsieht, ermöglicht oder zuläßt."[127]

127 *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 260.

C. Theoretische Ansätze und Probleme eines empirischen Vergleichs föderativer Finanzverfassungen

Bereits aus den theoretisch denkbaren Kombinationsmöglichkeiten der Kompetenzzuordnung – jeweils für die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung – folgt jedoch, dass ein Vergleich bzw. eine einfache Beurteilung sowohl des Autonomiegrades als letztlich auch der ökonomischen Effizienz der jeweils gewählten Gestaltungsoption nicht ohne weiteres möglich ist. Vielmehr weisen die in der Finanzverfassung verankerten Kompetenzverteilungen in unterschiedlichem Ausmaß Vor- und Nachteile auf, so dass die jeweils gewählte föderative Lösung mithin immer zu differenzierten „Kostenstrukturen" führt. Dies ist in erster Linie eine empirische Frage, die anhand von theoretischen Maßstäbe und Kriterien beurteilt werden, anhand deren eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit konkreter institutioneller Arrangements vorgenommen werden kann.

Letztlich erachten alle Theorieansätze und Kriterien den Aspekt der Autonomie – insbesondere die Möglichkeiten untergeordneter Gebietskörperschaften, eine eigenständige dezentrale (Finanz-) Politik zu betreiben – für besonders relevant, weshalb dieser Gesichtspunkt auch im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen zur Analyse der Finanzverfassung stehen. Für dieses Vorgehen spricht auch, dass die empirisch orientierten Arbeiten, die sich mit der Funktionsweise und dem Einfluss von föderalen Strukturen auf die Staatstätigkeit befassen, in der ganz überwiegenden Mehrzahl auf Indikatoren basieren, welche die Autonomie bzw. Dezentralität des föderativen Systems abzubilden versuchen. Insbesondere in der ökonomischen Föderalismusliteratur lassen sich bereits zahlreiche Untersuchungen finden, die versucht haben den Einfluss dezentraler Strukturen auf verschiedene andere ökonomische Größen abzuschätzen. So ist der Grad an Dezentralität als erklärende Variable z.B. für die Höhe der Staatsausgaben[128], der nationalen Wachstumsraten[129] oder der makroökonomischen Steuerungsfähigkeit[130] verwendet worden. Um hierbei den Grad der Dezentralisierung zu erfassen, wird zumeist auf eine sehr einfache Variable zurückgegriffen: derjenige Anteil an den staatlichen Gesamtaus-

---

128 Vgl. *Oates, W.*, Searching for Leviathan, An Empirical Study, in: American Economic REview, Vol. 75 (1985), 748-757.

129 Vgl. *Davoodi, H./Zou, H. F.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth, A Cross-Country Study, in: Journal of Urban Economics, Vol. 43 (1998), S. 244-257.

130 Vgl. *Wibbels, E.*, Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: American Journal of Political Science, Vol. 44 (2000), S. 687-702.

gaben, der von den subnationalen Gebietskörperschaften getätigt worden ist.[131] Alternativ benutzen einige Studien in Regressionsanalysen auch eine binäre Variable, die die Anwesenheit von "Föderalismus" widerspiegeln soll.[132]

Verschiedene föderative Systeme können an der Höhe der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung in Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und Mittelausstattung miteinander verglichen werden. In einem internationalen Vergleich muss dann versucht werden, das Ausmaß der Dezentralisierung des fiskalischen Systems innerhalb eines Staates zu erfassen und zu untersuchen, welche Auswirkungen sich hierdurch insgesamt auf verschiedene andere Größen ergeben, wie etwa die Staatsquote, ergeben. „Wegen der Schwierigkeit, einen zuverlässigen Indikator zu finden, mit welchem man den Grad der föderalen Autonomie in einem Staat erfassen kann, sind die Ergebnisse solcher Analysen jedoch nur bedingt aussagekräftig bzw. die Stichproben sind vergleichsweise gering, wenn man von einem solchen Indikator eine hohe Zuverlässigkeit erwartet."[133]

Den Grad an fiskalischer Dezentralisierung über mehrere Länder hinweg zu vergleichen ist deswegen so schwierig, weil es die Identifikation und Quantifizierung von subnationaler Autonomie bzw. Kompetenzen mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen erfordert. Die Beurteilung der Dezentralität und Autonomie von sowohl einnahme- wie auch ausgabepolitischer Kompetenzen erfordert jedoch mindestens zusätzliche Informationen in Bezug auf das übergeordnete, zumeist verfassungsrechtlich geregelte, Rahmenwerk der Finanzverfassung.[134] Demzufolge sollte bspw. bereits bei der Analyse der öffentlichen Ausgaben grundlegend berücksichtigt werden, mittels welcher Einnahmequellen die Ausgaben finanziert werden; womit im übrigen auch dem Interdependenzproblem bei der Analyse der Finanzverfassung entsprochen werden könnte. Insgesamt betrachtet müssen die vier Instrumente also wieder zusammengeführt werden, da für eine Untersuchung, die sich speziell mit der bundesstaatlichen Finanzverfassung befasst,

---

131 Neben den zuvor bereits erwähnten Studien vgl. bspw. *Osterkamp, R./Eller, M.*, Dezentralisierung staatlicher Aktivität – ein internationaler Vergleich, in: Ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), Heft 16, S. 36-39.

132 Vgl. bspw. *Stegarescu, D.*, Cost, Preferences, and Institutions, An Empirical Analysis of the Determinants of Government Decentralization, ZEW Discussion Paper, Nr. 05-39, Mannheim, ZEW 2005.

133 *Kirchgässner, G./Feld, L. P.*, Föderalismus und Staatsquote, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, Nomos 2004, S. 67-87, S. 68.

134 Vgl. *Ebel, R./Yilmaz, S.*, Fiscal Decentralizaton, Is it Happening? How do we Know?, Conference Paper "Public Finance in Developing and Transition Countries, A Conference in Honor of Richard Bird, Atlanta, Georgia April 4th-April 6th 2001.

eine Abkopplung der Aufgabenverteilung von der Verteilung der Finanzausstattung nicht sinnvoll. Letztlich wird hierdurch auch die systembedingte Abhängigkeit der finanzwirtschaftlichen Institutionen deutlich gemacht, die „...dazu zwingen, radikale Änderungen ebenso wie punktuelle Korrekturen stets nur in größeren Zusammenhängen zu sehen und vorzunehmen."[135]

I. Zum Problem der Aufgabenverteilung im föderativen Staat

Im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen stehen alternative Formen der Kompetenzverteilung, die in der Finanzwissenschaft üblicherweise unter dem Stichwort des „originären passiven Finanzausgleichs"[136] behandelt werden. Mit Blick auf die Aufgabenverteilung im föderativen Staat ist zunächst die Frage zu behandeln, wie die verschiedenen Arten der Aufgabenverteilung in föderativ verfassten Staaten überhaupt miteinander verglichen werden können.

Der Beantwortung dieser Frage werden sich die nachfolgenden Kapitel widmen. Ausgangspunkt der Überlegungen sind daher zunächst die grundsätzlichen ökonomischen und daher normativen Theorieansätze, die sich mit der Aufgabenverteilung im föderativen Staat beschäftigen (C.I.1). In Konfrontation hierzu werden dann verschiedene Beispiele aus der „föderativen Realität" der Kompetenzverteilung dargestellt werden. Um diese empirisch vorfindbare Vielfalt an föderativen Kompetenzverteilungsmustern zunächst einmal zu strukturieren und damit eine gemeinsame Basis für den Vergleich herzustellen, wird diesem Teil ein erweitertes Spektrum an möglichen Formen der Aufgabenverteilung zu Grunde gelegt. Hierzu wird eine funktionale Differenzierung der Kompetenzen eingeführt, die fünf verschiedene Muster der Kompetenzverteilung zwischen den föderativen Ebenen unterscheidet (C.I.2).

Das nächste Kapitel, dass einer hierauf aufbauenden Kritik an den bislang in der Literatur vorgestellten Wege zur Analyse der Aufgabenverteilung im föderativen Staat gewidmet ist, wird aufzeigen, dass die jeweilige theoretische Erfassung in unterschiedlichem Ausmaß unvollständig bleibt (C.I.3). Im Anschluss hieran wird eine zunächst normativ orientierte Bewertung der fünf verschiedenen Formen der Kompetenzverteilung im Mittelpunkt stehen. Für den Vergleich der Aufgabenverteilung folgt bereits aus den theoretisch denkbaren Kombinationsmöglichkeiten der Kompetenzzuordnung, d.h. zunächst

---

135 *Geske, O.-E.*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München, Vahlen 2001, S. 35.

136 Vgl. *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, D./Kath, D. (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin, Duncker und Humblot 1985, S. 3-32.

noch unter Ausklammerung der anderen Elemente des politischen Systems und des finanzpolitischen Willenbildungsprozesses, dass eine einfache Beurteilung sowohl des Dezentralitäts- bzw. Zentralitätsgrades sowie letztlich auch der ökonomischen Effizienz der jeweiligen Aufgabenverteilung nicht möglich ist. Vielmehr weisen die in den jeweiligen nationalen Verfassungen verankerten Kompetenzmuster in unterschiedlichem Ausmaß Vor- und Nachteile auf (C.I.4).

Zwar erlaubt diese Unterscheidung bereits eine bessere Vergleichbarkeit und Systematik der Aufgabenzuordnung, sie allein ermöglicht jedoch noch keine ausreichende Quantifizierung der ökonomischen und politischen Transaktionskosten, die mit dem gewählten Muster der Kompetenzzuordnung verbunden sind. Um diese Kosten näher zu spezifizieren wird dann auf verschiedene Indikatoren zurückgegriffen, von denen zumindest vermutet werden kann, dass sie die existierenden Transaktionskosten nachhaltig beeinflussen (C.I.4.2). Dieses Kapitel endet schließlich mit einigen Hinweisen zur Datenlage und dem erforderlichen zusätzlichen Datenbedarf (C.I.5).

1. Sozio-ökonomische Ansätze zur Bestimmung und Vermessung der föderativen Aufgabenverteilung

Innerhalb eines Bundesstaates sind die Kompetenzen zwischen den föderalen Ebenen aufgeteilt. Bei der Frage nach der Verteilung der Staatsaufgaben auf die föderativen Gebietskörperschaften geht es um das Verhältnis der staatlichen Ebenen zueinander und die Frage, auf welcher Entscheidungsebene vornehmlich reguliert bzw. auf welcher Ebene eine bestimmte öffentliche Aufgabe durchgeführt werden sollte. In der Verfassung eines Landes ist hierfür in aller Regel keine konkrete Problemlösung festgeschrieben, sondern vielmehr handelt es sich um eine abstrakte Wertordnung, mittels derer die Richtung bestimmt wird, in der die Lösungen zu suchen sind.[137] Damit wird für die jeweils zuständigen Staatsorgane der notwendige Möglichkeitsraum zur Aufgabenerfüllung geschaffen, ohne dass eine ständige Veränderung des Verfassungstextes erforderlich wäre, sich pragmatisch auf die veränderlichen Bedürfnisse der Staatswirklichkeit einzustellen. Es ist somit eine zentrale Aufgabe der bundesstaatlichen Verfassung, die Zuständigkeiten zur Wahrnehmung der Staatsaufgaben unter den einzelnen staatlichen Ebenen aufzuteilen, und zwar sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht.[138]

---

137 Vgl. dazu *Böckenförde, E. W.*, Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, in: Neue Juristische Wochenschrift, 29. Jg. (1976), S. 2091 ff.

138 Vgl. *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Springer, Berlin u.a., S. 128.

Die Aufgabenverteilung, die im Rahmen der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus vorgeschlagen wird, versucht Bedingungen zu benennen, unter denen eine Dezentralisierung von Staatsleistungen Wohlfahrtsgewinne gegenüber einer zentralistischen Lösung generiert, wobei der föderative Gehalt einer staatlichen Ordnung am Umfang der vorhandenen dezentralen politischen Entscheidungskompetenzen gemessen wird. Die ökonomische Föderalismustheorie konzentriert sich dabei stärker auf Fragen der optimalen Kompetenzverteilung bei einzelnen Aufgaben und versucht anhand der gutstechnischen Eigenschaften einer öffentlichen Aufgabe, einen optimalen Zentralisierungsgrad zu ermitteln. Mit Oates kann das zentrale theoretische Problem des Fiskalföderalismus wie folgt umschrieben werden: „...the determination of the optimal structure of the public sector in terms of the assignment of decision-making responsibility for specified functions to representatives of the interests of the proper geographical subsets of society."[139] Als Zuordnungskriterien für die einzelnen Staatsaufgaben dienen dabei die Berücksichtigungsmöglichkeiten von Präferenzunterschieden, externen Effekten sowie Skaleneffekten in der Produktion. Hiervon ausgehend stellt dann die Verteilung der Staatsaufgaben auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen ein Optimierungsproblem dar: „The assignment principle holds that authority over public goods should be assigned to that level of government that can most efficiently produce it."[140]

In funktionaler Hinsicht können zwei grundsätzliche Verteilungsmuster unterschieden werden: das Trennsystem und das Interdependenzsystem. Beide Systeme der funktionalen Arbeitsteilung sind mit dem föderalistischen Prinzip vereinbar und lassen sich in unterschiedlichster Ausprägung und Kombination in den Bundesstaaten wieder finden.[141] Folgt die bundesstaatliche Ordnung dem Trennsystem (auch sog. dualer Föderalismus genannt), so folgt die Aufgabenzuordnung einem zunächst einfachen Grundmuster: die staatlichen Aufgaben sind hauptsächlich nach einzelnen Politikfeldern verteilt und jede staatliche Ebene ist in ihrem Kompetenzbereich sowohl für den Erlass als auch deren Ausführung zuständig. Demgegenüber erfolgt beim Interdependenzsystem zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften keine vollständige Verteilung nach Aufgabenfeldern, sondern zwischen den Gesetzgebungs- und Ver-

---

139 *Oates, W. E.*, Fiscal Federalism, a.a.O., S. 19.

140 Vgl. *Weingast, B. R.*, The Performance and Stability of Federalism, An Institutional Perspective, in: Menard, C./Shirley, M. M. (Hrsg.), Handbook of New Institutional Economics, Dordrecht u.a., Springer 2005, S. 149-172, S. 153.

141 Vgl. *Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band II, Bundesstaat, Bern u.a., Lang 1986, S. 125.

waltungskompetenzen, was insbesondere in den europäischen Föderationen wie Österreich, Deutschland und bedingt auch in der Schweiz der Fall ist.

Für eine Systematisierung der verschiedenen Kompetenzarten und ihrer Verteilung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten.[142] Die in diesem Kapitel vorgeschlagene Differenzierung in getrennte, gleichzeitige, geteilte, gemeinsame und konkurrierende Kompetenzen einer Jurisdiktion beruht im wesentlichen auf der fundamentalen Unterscheidung zwischen dem Recht zu entscheiden, hier auch als Gesetzgebungszuständigkeit zu verstehen, und dem Recht zu vollziehen, d.h. die Verwaltungs- oder Durchführungszuständigkeit zu besitzen. Bei der Aufgabenverteilung wird also primär zwischen der Gesetzgebungs- und der Verwaltungskompetenz einer föderativen Ebene unterschieden. Unter dem Gesichtspunkt der Autonomie einer föderativen Ebene mag zwar der Gesetzgebungskompetenz und somit dem Recht, über eine öffentliche Aufgabe zu entscheiden, eine besondere Bedeutung zu kommen.[143] Für die gesamte Funktionsweise und Effizienz des föderativen Systems kommt der Vollzugskompetenz jedoch dieselbe Bedeutung zu, da die Erfüllung öffentlicher Aufgaben immer durch eine „Kombination" beider Kompetenzen erfolgt. Wenngleich die einzelnen Muster der Aufgabenverteilung auch hiernach getrennt voneinander dargestellt werden, so gilt es jedoch immer im Hintergrund zu behalten, dass sich in der Wirklichkeit zahlreiche Überschneidungen ergeben bzw. verschiedene Formen der Aufgabenverteilung auch nebeneinander existieren können.

2. Zur Empirie der verschiedenen Kompetenzverteilungsmuster

Die verschiedenen Gestaltungsaspekte der Kompetenzverteilungsmuster werden nachfolgend mit Beispielen aus den föderativen Verfassungen dargelegt. Die fünf verschiedenen Typen von Kompetenzarten werden dabei folgendermaßen charakterisiert und voneinander abgegrenzt:

---

142 In der juristischen Literatur findet sich häufig eine Unterscheidung in ausschließliche, konkurrierende und parallele Kompetenzen. Vgl. hierzu bspw. *Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel u.a., Helbing und Lichtenhahn 1999, S. 160. In der ökonomischen Literatur beschäftigt sich meines Wissens nach lediglich eine Arbeit näher mit den verschiedenen Aspekten der Kompetenzverteilung, die allerdings von den in der Realität vorfindbaren Muster der föderativen Kompetenzverteilung abstrahiert, vgl. *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg. (1984), S. 127-140.

143 Peffekoven spricht in diesem Zusammenhang von Aufgabenkompetenz und Aufgabenerfüllung. Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, a.a.O., S. 609 f.

- Im Fall von getrennten Kompetenzen besitzen die föderativen Ebenen jeweils sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Durchführungskompetenz für die ihnen übertragenen Aufgabengebiete.
- Bei einer gleichzeitigen oder parallelen Kompetenzverteilung besitzen mindestens zwei föderative Ebenen die Gesetzgebungskompetenz für einen Aufgabenbereich, die Durchführungskompetenz kann hiervon unterschiedlich abweichen.
- Liegen geteilte Kompetenzen vor, besitzt eine föderative Ebene die Gesetzgebungskompetenz, eine andere föderative Ebene die entsprechende Durchführungskompetenz.
- Werden die Zuständigkeiten im Wege von gemeinsamen Kompetenzen verteilt, so erfolgt die Gesetzgebung zwischen den föderativen Ebenen durch eine gemeinsame Zusammenarbeit, die Durchführungskompetenz kann auf unterschiedliche öffentliche Aufgabenträger verteilt werden.
- Charakteristisch für konkurrierende Kompetenzen ist es, dass eine föderative Ebene solange die Gesetzgebungs- bzw. Durchführungskompetenz für einen Aufgabenbereich besitzt, wie eine andere föderative Ebene von ihren jeweiligen Kompetenzen in diesem Bereich noch keinen Gebrauch gemacht hat.

Im Kontrast zu den zuvor behandelten theoretischen Ansätzen, die sich mit der föderativen Aufgabenverteilung beschäftigt haben, geht es in diesem Kapitel zunächst einmal darum, Beispiele aus der empirisch vorfindbare Vielfalt an föderativen Kompetenzverteilungsmustern darzustellen.

a) Getrennte Kompetenzen

Bei **getrennten Kompetenzen** werden bestimmte Aufgabenbereiche einer föderalen Ebene allein zugewiesen, d.h. das Entscheidungs- und Durchführungsrecht obliegt jeweils nur einer föderativen Ebene. Es ist also für eine getrennte Kompetenzverteilung im „Normalfall" kennzeichnend, dass die jeweils legitimierte Gebietskörperschaft sowohl für die Gesetzgebung als auch für den Gesetzesvollzug zuständig ist. Damit verbunden ist oftmals auch der Aufbau einer eigenen Verwaltungsorganisation, die sich mit der Durchführung der zugewiesenen Aufgabe befasst. Entsprechende Bundes- oder Landesbehörden sind in ihrem Handeln dann unabhängig von der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebene, in deren Einflussbereich sie eingesetzt werden. Beispiele für dieses Muster der Kompetenzverteilung bieten die föderativen Systeme der USA, Kanadas sowie der Schweiz. Aber auch in den stärker verflochtenen föderativen Systemen, wie z.B. in Deutschland in den Aufgabengebieten Kultur oder Polizei, bestehen getrennte Kompetenzen zwischen Zentral- und Gliedstaaten.

In der amerikanischen Verfassung ist eine grundsätzlich getrennte Verteilung der Kompetenzen angelegt, die dem Zentralstaat einen feststehenden Aufgabenkatalog zuordnet und den Einzelstaaten (bzw. dem Volk) im 10. Zusatzartikel der Verfassung die Kompetenzvermutung für alle anderen Aufgaben zuspricht. Nach Art. 1 Sec. 1 Satz 1 USC werden dem Kongress alle in der Verfassung genannten Gesetzgebungskompetenzen übertragen, d.h. der Bundesstaat ist nur dann zuständig, wenn die Verfassung ihn zur Regelung ermächtigt hat. Den Gliedstaaten sind gem. dem 10. Amendement der amerikanischen Verfassung diejenigen Kompetenzen vorbehalten, die dem Bund nicht durch die Verfassung zugesprochen und den Gliedstaaten nicht durch sie entzogen worden sind. Die konkrete Kompetenzaufteilung zwischen Gliedstaaten und Bundesstaat ist der Verfassung jedoch nur teilweise zu entnehmen, da neben den aufgezählten Bundeskompetenzen insbesondere auch die Auslegung dieser Kompetenzen sowie die Rechtsprechung zu berücksichtigen ist.[144]

Das föderative System Kanadas zählt aufgrund seiner Zweigliedrigkeit – die Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit ist zwischen Bund und Provinzen klar getrennt – ebenfalls zu den Systemen des Föderalismus mit getrennter Kompetenzverteilung. Auch im kanadischen System erfolgt eine Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten nach einzelnen Aufgabenbereichen. Mit dem British North America Act von 1867 ist konkret festgelegt worden, welche Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und der Provinzen fallen.[145] Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind in Sec. 91 der Verfassung niedergelegt. Die Aufgabenkompetenzen der Provinzen, geregelt in den Sec. 92 und 93 der Verfassung, erstrecken sich auf die Bereiche des Gesundheitswesens, des Erziehungswesens, der Polizei, der Energiepolitik, der kulturellen Angelegenheiten sowie aller kommunalen Belange.

Auch die Bundesverfassung der Schweiz enthält eine getrennte Kompetenzverteilung und führt die einzelnen Bundeskompetenzen nach dem Enumerationsprinzip auf. Nach Art. 3 Abs. 2 NV gilt: „Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist." Obwohl die Kompetenzen der Kantone nicht in der Bundesverfassung aufgeführt werden, besteht eine lückenlose Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, da gemäß dem Prinzip der subsidiären Generalkompetenz die Kantone für alle Bereiche, die nicht dem Bund obliegen, die originäre Zuständigkeit besitzen. Für diese

---

144 Vgl. *Brugger, W.*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl., München 2001.

145 Als Ausnahmen hiervon sind die Bereiche der Immigration sowie der Einnahmen aus natürlichen Ressourcen zu nennen.

Aufgabenbereiche besitzen somit die Kantone eine eigenständige Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz.

Bei Vorliegen von getrennten Kompetenzen kann jedoch in letzter Konsequenz der Fall einer echten „Behörden-Konkurrenz" folgen, wenn mehrere staatliche Ebenen Institutionen der gleichen Art und Aufgabe aufgebaut haben. „Die Situation ist dem Liebhaber von Wildwestfilmen, in denen der Konflikt zwischen dem ‚federal marshall' und dem ‚local sheriff' – beide sind Polizeiorgane – recht häufig eine wesentliche Rolle spielt, bestens bekannt."[146] Dieses Beispiel verdeutlicht bereits recht gut die Schwierigkeiten, die mit einer getrennten Kompetenzverteilung einhergehen können: Es werden offensichtlich institutionelle Instrumente benötigt, die einerseits die Zusammenarbeit der Aufgabenträger im Fall von sich überlappenden Aufgaben organisieren und andererseits im Fall von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den föderativen Ebenen vermitteln. Mit anderen Worten ist die Frage entscheidungsbedürftig, was bei getrennten Kompetenzen passiert, wenn durch die Aufgabenwahrnehmung einer Jurisdiktion die Kompetenz einer anderer Ebene oder einer benachbarten Jurisdiktion in einem anderen Aufgabengebiet positiv oder negativ beeinflusst wird.

Daher können im Fall der getrennten Kompetenzen zwei weitere mögliche Varianten der Aufgabenverteilung bzw. der Kompetenzverlagerung auftreten, der Kompetenztransfer von „oben nach unten" und vice versa: Im ersten Fall liegt die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz für eine bestimmte Aufgabe beim Zentralstaat, diese Voll- oder Teilkompetenz kann jedoch auch auf die Gliedstaaten übertragen werden. So enthält z.B. die schweizerische Bundesverfassung keine allgemeinen Bestimmungen über die Verteilung von Ausführungsbefugnissen, grundsätzlich folgt hier die Verwaltungszuständigkeit der Gesetzgebungszuständigkeit.[147] Allerdings kann der Bund darüber entscheiden, ob er selbst oder die Kantone ein Bundesgesetz ausführen sollen, falls in der Bundesverfassung keine expliziten Regelungen über den Vollzug von entsprechenden Bundesgesetzen beinhaltet sind.[148] In diesem Fall kann jedoch nicht mehr von einem getrennten System an Kompetenzen gesprochen

---

146 *Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band II, Bundesstaat, Bern u.a., Lang 1986, S. 126.

147 Vgl. *Aubert, J.-F.*, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, Neuchatel 1967, S. 277 ff.

148 Vgl. *Häfelin, U./Haller, W.*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich, Schulthess 2001, S. 345. Allerdings darf die Durchführungskompetenz nicht übertragen werden, wenn die Bundesverfassung dies ausschließt. Zudem hat der Bund sicherzustellen, dass die Kantone auch über entsprechende finanzielle Mittel verfügen.

werden, vielmehr würde es sich um eine geteilte Kompetenz zwischen Zentral- und Gliedstaat handeln.[149]

Zum anderen ist der zweite Fall möglich, dass die Kompetenz für einen bestimmten Aufgabenbereich bei den Ländern liegt, die Entscheidung oder Ausführung jedoch entweder an die Bundesebene delegiert bzw. den Gliedstaaten entzogen werden soll. Folgende Beispiele für diese Art des Kompetenztransfers „von unten nach oben" können angeführt werden:

- In der Schweiz ist dieser Kompetenztransfer grundsätzlich möglich, da die Übertragung einer Aufgabe von den Kantonen auf den Bund als rechtlich zulässig erachtet wird. Allerdings ist für einen solchen Aufgabentransfer sowohl die Zustimmung der Kantone als auch die des Volkes erforderlich.
- Wiederum anders stellt sich diese Möglichkeit der Kompetenzverschiebung in den USA dar, weil die Verfassung der Vereinigten Staaten die Übertragung von gliedstaatlichen Aufgaben auf den Bund eigentlich verbietet. Trotz dieser Regelung und der ansonsten streng getrennten föderativen Zuständigkeitsbereiche haben sich in den Vereinigten Staaten die Kompetenzen des Bundes im Zeitablauf deutlich ausgeweitet, was vornehmlich auf die bundesfreundliche Rechtsprechung zurückzuführen ist.[150] Neben der Auflistung seiner „enumerated powers" erlangte der Bund über die Lehre von den „implied powers"[151] und den „resulting powers"[152] weitere legislative Zuständigkeiten. In Verbindung hiermit waren es insbesondere zwei Bestimmungen des Kataloges an Bundesaufgaben, die ebenfalls zu einer Ausweitung der Bundeskompetenzen geführt haben: die sog. „welfare clause" sowie die „interstate commerce clause". Mit der erstgenannten Bestimmung ist die Befugnis verbunden, über die Abgabenerhebung und die Verausgabung der Staatsmittel zu bestimmen. Zwar war vor allem die Reichweite dieser „power to spend" lange umstritten[153], sie hat aber über den Einsatz von zweckgebundenen Finanzzuwendungen zu einem bedeutsamen Regelungseffekt des Bundes geführt. Über die zweitgenannte Bestimmung wurde maßgeblich die Gesetzgebungsbefug-

---

149 Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 4.3.

150 Vgl. zum folgenden *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 143 ff.

151 Vgl. hierzu *Loewenstein, K.*, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin u.a., Springer 1959, S. 75 ff.

152 Vgl. *Willoughby,* The Constitutional Law of the United States, New York, Baker 1910, S. 65 f.

153 Vgl. *Defuns*, Die Bundessubventionen als Problem des Föderalismus in den USA, Zürich, Schulthess 1973, S. 110 ff.

nis des Bundes auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts begründet. In den USA kommt insbesondere dem sog. „interdependent law" eine besondere Rolle zu, weil damit die ansonsten streng getrennte Kompetenzverteilung überwunden werden konnte. „Auf diese Weise dient die interdependent legislation ... der Herausbildung einer in der ursprünglichen Verfassung nicht vorgesehen »konkurrierenden« ... und »Rahmengesetzgebung« ... des Bundes."[154] So wurde z.B. im Bereich des Versicherungswesens mit dem McCarren Act vom Kongress beschlossen, dass dieser Bereich weiterhin der gesetzlichen Regelung durch die Einzelstaaten überlassen bleiben sollte. Hierdurch ist die getrennte Kompetenzverteilung im Zeitablauf, insbesondere durch die vom Bund durchgeführte Nutzung von vier Generalklauseln der Verfassung (general welfare clause, spending clause, necessary and proper clause, interstate commerce clause), zu einem System des kooperativen Föderalismus weiterentwickelt worden.[155] In allen unklaren und auslegungsbedürftigen Fällen der Kompetenzverteilung ist es dann die Aufgabe des amerikanischen Supreme Court über das Instrument der Rechtsprechung die kompetenzrechtliche Grenze zwischen Zentralstaat und Einzelstaaten zu bestimmen.[156]

- Auch im getrennten System des kanadischen Föderalismus kann diese Form der Kompetenzverlagerung festgestellt werden. Auch hier verfügt die kanadische Bundesebene, ähnlich wie dies in den USA über die angeführten Generalklauseln der Fall ist, über drei verfassungsrechtlich gesicherte Eingriffsmöglichkeiten in die Kompetenzen der Provinzen. Es handelt sich hierbei um die sog. „reserve power", die „declaratory power" und die „power of disallowance" Im Unterschied zur Bundesebene in den USA hat der kanadische Zentralstaat von dieser Möglichkeit jedoch seit über vierzig Jahren keinen Gebrauch mehr gemacht.[157] Hier erfolgt die Übertragung von Kompetenzen zwischen den Jurisdiktionen allerdings

---

154 Vgl. *Ehringhaus, H.*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt, Athenäum 1971, S. 87.

155 Vgl. *Greß, F.*, Aktuelle Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 343-353, S. 343.

156 Ein grundsätzlicher Bias zugunsten des Bundes oder der Einzelstaaten lässt sich nicht eindeutig belegen, da den Entscheidungen zum einen das Prinzip der Einzelfall-Entscheidung zu Grunde liegt und sich zum anderen die Tendenz der Rechtsprechung im Zeitablauf mehrfach geändert hat. Vgl. hierzu bspw. *Weissert, C. S./ Schramm, S. F.*, The State of U.S. Federalism, in: Publius, Vol. 30 (2000), Nr. 1/2, S. 1-19.

157 Vgl. *Schultze, R.-O.*, Das politische System Kanadas im Strukturvergleichs, Bochum, Brockmeyer 1985, S. 77, Fn 13.

über zahlreiche multi- bzw. bilaterale Kooperationsabkommen zwischen dem Zentralstaat und den Provinzen, die sich durch ein hohes Maß an Flexibilität und Freiwilligkeit auszeichnen. So war bspw. der gesamte Bereich der Sozialpolitik fast ausschließlich im Kompetenzbereich der Provinzen, was insbesondere vor dem Hintergrund einer wohlfahrtsstaatlich orientierten Ausweitung der Staatstätigkeit zu Problemen im föderativen Systems Kanadas führte, die institutionell nicht verarbeitet werden konnten.[158] Es kam daher in der Folgezeit zu einer Ausweitung „...der Kooperation und Koordination zwischen den politischen Akteuren von Bund und Provinzen, wobei diese im Unterschied zu intrastaatlichen föderativen Systemen nicht im Rahmen von Politikverflechtung, sondern eher auf der Basis loser Kopplung erfolgten."[159] Da es nur schwer möglich war, auf die neuen Anforderungen der öffentlichen Aufgabe Sozialpolitik im Wege einer Verfassungsänderung zu reagieren, wurde zur Lösung die Entscheidungs- und Finanzierungsstruktur – als funktionales Äquivalent zur Verfassungsreform – verändert.

b) Gleichzeitige Kompetenzen

Bei Vorliegen von **gleichzeitigen Kompetenzen** kommt es zu Überschneidungen im Bereich der Gesetzgebungs- bzw. Entscheidungskompetenz, die Durchführungskompetenz liegt i.a.R. bei den untergeordneten Gebietskörperschaften.[160] Denkbar ist sowohl eine gleichzeitige Kompetenz von nur zwei Ebenen für einen Aufgabenbereich, als auch von allen gebietskörperschaftlichen Ebenen, also z.B. einschließlich der Kommunen. Hierbei besitzen die verschiedenen föderativen Ebenen, im Unterschied zum Muster der geteilten oder gemeinsamen Kompetenzverteilung, jedoch weiterhin eine eigenständige Gesetzgebungskompetenz. Eine gleichzeitige oder parallele Kompetenzverteilung ist also dadurch gekennzeichnet, dass die Aufgabenzuständigkeit für einen Bereich zwar zwischen zwei oder mehr föderativen Ebenen aufgeteilt ist,

---

158 Vgl. *Maslove, A.*, Canadian Federal Budgeting, Immaginative Responses and Troublesome Confusions, in: Schultze, R.-O./Sturm, R. (Hrsg.), Constitutional Reform in North America, Opladen, Leske und Buderich 2000, S. 187-200, S. 190 f. Problematisch war vor allem, dass es infolge dieser Art der Kompetenzverteilung im weiteren sowohl zu erheblichen fiskalischen Ungleichgewichten als auch zu externen Effekten zwischen den Provinzen kam.

159 *Broschek, J./Schultze, R.-O.*, Föderalismus in Kanada, Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 333-366.

160 Eine Ausnahme hiervon stellen die Eidgenössischen Hochschulen in der Schweiz dar. Der Bereich des Hochschulwesens stellt eigentlich eine kantonale Kompetenz dar, der Bund ist jedoch dazu befugt, in diesem Aufgabengebiet ebenfalls vollziehend tätig zu werden.

die Gesetzgebung der beteiligten Ebenen sich jedoch entweder gegenseitig bedingt bzw. sich ergänzen muss, um eine sinnvolle Zusammenarbeit und damit auch Aufgabenbewältigung zu erreichen. Obwohl der Zentralstaat i.a.R. die grundlegende Gesetzgebungszuständigkeit besitzt und den Gliedstaaten zumeist „lediglich" die ausführende Gesetzgebung zugesprochen wird, kann der Zentralstaat bei einer gleichzeitigen Kompetenzverteilung keine verdrängende Gesetzgebung erlassen, wie dies bei einer konkurrierenden Kompetenzverteilung der Fall ist.[161] Insgesamt sind damit für Aufgabenbereiche, die einer gleichzeitigen Kompetenzverteilung unterliegen, verschiedene Varianten und Regeln der Aufgabenerfüllung denkbar, die eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Gliedstaaten weitergehend koordinieren. Im Kontext dieses Kompetenzverteilungsmusters lassen sich drei verschiedene Falltypen unterscheiden: eine gleichzeitige Gesetzgebungskompetenz zwischen Zentral- und Gliedstaaten, eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes sowie eine Rahmengesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten.

Erstens kann die Entscheidungskompetenz gleichzeitig bei Zentral- und Gliedstaaten liegen, so dass eine aufeinander abgestimmte Gesetzgebung zwischen den Ebenen erforderlich wird. In Australien wird z.B. der Vertrieb bestimmter Produkte durch aufeinander abgestimmte gesetzliche Regelungen des Bundes, der für den „interstate commerce" zuständig ist und der Staaten, die die Kompetenz für den „intrastate commerce" besitzen, geregelt. Ebenfalls unter dieses Kompetenzverteilungsmuster fällt die in Österreich praktizierte sog. „paktierte Gesetzgebung". Hierunter wird ein Rechtsbefehl verstanden, dessen Gültigkeit erst vorliegt, „...wenn zwei übereinstimmende formelle Gesetze vorliegen."[162] Inhaltlich hat die paktierte Gesetzgebung die Änderung des Bundes- oder Landesgebietes, die Änderung bestimmter Bundes- oder Landesgesetze (gem. §42 Ziffer 3) sowie bestimmte lokale Aufgaben der Polizei zum Gegenstand.[163] In der Schweiz besitzen der Bundesstaat und die Kantone gleichzeitige Kompetenzen im Bereich des Hochschulwesens. Der Bund darf gem. Art. 63 Abs. 2 BV technische Hochschulen und andere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen, gleichwohl wird dadurch die eigene Zuständigkeit der Kantone in diesem Aufgabenbereich

---

161 Bund und Gliedstaaten können im betreffenden Aufgabenbereich also gleichzeitig und teilweise unabhängig voneinander tätig sein. Vgl. *Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 160.

162 *Koja, F.*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., Wien u.a., Springer 1988, S. 173.

163 Vgl. *Altenstetter, C.*, Der Föderalismus in Österreich, Heidelberg, Quelle und Meyer 1969, S. 67. Bis zum Jahr 1962 unterlag auch das gesamte Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen der paktierten Gesetzgebung.

nicht ausgeschlossen.[164] In den USA bestehen gleichzeitige Kompetenzen bei den Regelungen zur Kreditvergabe, d.h. sowohl der Bundesstaat als auch die Gliedstaaten können selbstständig darüber bestimmen, welche Institutionen sie unterstützen und fördern möchten.

Häufiger ist jedoch der zweite Fall zu beobachten, die sog. Rahmen-, Grundlagen- oder Basisgesetzgebung. Hierbei besitzt die Zentralebene die Kompetenz, gewisse einheitliche Vorgaben oder Mindeststandards für einen Aufgabenbereich festzulegen, den nachgeordneten föderativen Ebenen verbleibt jedoch Spielraum für eigene Entscheidungs- und/oder Durchführungsinitiativen. In Deutschland fällt die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG), der Bund erlässt eine Rahmenvorschrift für die Gesetzgebung der Länder, hierunter. Die Länder sind dann innerhalb einer gesetzlichen Frist dazu verpflichtet, die Vorschriften des Bundes durch Landesgesetze auszufüllen. Beispiele hierfür sind die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden Personen, die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens oder Bodenverteilung und Raumordnung. Auch in Österreich lassen sich bestimmte Aufgabengebiete finden, die diese Form der Kompetenzverteilung aufweisen. So wird dem Bund gem. Art. 12 B-VG für bestimmte Aufgabenbereiche, wie etwa die Bodenreform oder der Schutz der Pflanzen vor Krankheit und Schädlingen, lediglich eine Gesetzgebung über die Grundsätze zugeteilt, während es gem. Art. 15 B-VG der Gesetzgebung der Länder obliegt, spezifische Bestimmungen über die Ausführung dieser Grundsätze zu treffen.[165] Mit dieser Art der Rahmengesetzgebung in typologischer Hinsicht teilweise vergleichbar, ist die spanische Basisgesetzgebung.[166] Hierbei handelt es sich um eine staatliche Gesetzgebungskompetenz, die eine nachfolgende Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der Gesetzgebung vorsieht. Das Verhältnis zwischen den Grundlagengesetzen des Zentralstaates und der Ausführung durch die Autonomen Gemeinschaften umfasst dabei nicht nur die Durchführungs- oder Handlungskompetenz, sondern überlässt den Gliedstaaten auch einen gewissen legislativen Entscheidungsspielraum, d.h. die Grundlagengesetzgebung bildet für die Autonomen Gemeinschaften lediglich eine Schran-

---

164 Vgl. *Ehrenzeller, B.* u.a., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, St. Gallen 2002, Art. 63, N 12.

165 Vgl. *Wiederin, E.*, Bundesrecht und Landesrecht, Wien/New York, Springer 1995, S. 146.

166 Vgl. zum Folgenden *Blanke, H.-J.*, Föderalismus und Integrationsgewalt, Berlin, Duncker und Humblot 1991, S. 91 ff.

ke, die es zu beachten gilt, keineswegs aber Grundsätze, die sie auszuführen haben.[167]

Eine besondere Form dieser Aufgabenintegration zwischen Bund und Gliedstaaten findet sich schließlich vor allem in den USA und Kanada über die sog. Subventionsgesetze. Hierbei erlässt der Zentralstaat ein Gesetz, die Auszahlung von finanziellen Mitteln an die Gliedstaaten wird jedoch davon abhängig gemacht, dass die Gliedstaaten ihrerseits legislativ tätig werden.[168] Diese parallele Gesetzgebung, verstanden im Sinne von sich ergänzenden Rechtserlassen, war in den Vereinigten Staaten eine der ersten Zusammenarbeitsformen, die in der amerikanischen Föderalismusdiskussion zur „Theorie des kooperativen Föderalismus" geführt hat.[169] Die bedeutendsten operativen Instrumente hierbei sind die sog. „cross-cutting regulations", d.h. vom Bund festgesetzte Auflagen, die bestimmte Verwaltungsmaßnahmen oder Verfahren vorsehen (wie z.B. Umweltverträglichkeitsprüfungen) oder die sog. „cross-over sanctions", bei denen die finanzielle Unterstützung des Bundes nur erfolgt, wenn in einem anderen Programmbereich vom Kongreß vorgegebene Normen erfüllt werden. Insofern kann von einer Institutionalisierung des kooperativen Föderalismus in den USA gesprochen werden, der durch Bundeszuschüsse stimuliert worden ist.[170] Auf diese Weise konnte auch die gliedstaatliche Mitwirkung beim Vollzug erreicht werden, denn die Beteiligung der Gliedstaaten als primäre Vollzugsträger von Bundesprogrammen über die Finanzhilfegesetzgebung des Bundes widersprach auch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Autonomieschutz der Gliedstaaten.[171] So erfolgen über 80 % der Bundesfinanzzuweisungen in Gestalt von Zweckzuweisungen mit einem „...eng definierten Programmziel und bindenden Auflagen ... sei es in Form einer Bindung an Bundesgesetze und deren Standards, wie z.B. dem Fair Labor Standards Act oder dem Occupational Safety and

---

167 Vgl. *Tornos Más, J.*, Competencias de la Communidad Europea y de las Communidades Autónomas en material de Medio Ambiente, S. 297, zitiert nach Blanke, H.-J., Föderalismus und Integrationsgewalt, a.a.O., S. 96.

168 Vgl. *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 279.

169 Vgl. *Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band II, Bundesstaat, a.a.O., S. 139.

170 Vgl. *Kern, K.*, Die Entwicklung der Föderalismus in den USA, Zentralisierung und Devolution in einem Mehrebenensystem, in: Swiss Political Science Review, 3. Jg. (1997), S. 1-169, S. 7 f.

171 Vgl. *Annaheim, J.*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin, Duncker und Humblot 1992, S. 263.

Health Act oder im Rahmen von spezifischen Programmauflagen."[172] Zur Regelung im Konfliktfall besitzt der Bund die Möglichkeit, die vom Kongreß vorgegebenen Mindeststandards notfalls auch einseitig durchzusetzen und damit abschließend zu regeln.[173]

Logisch denkbar, aber in der Realität nicht direkt vorfindbar, ist auch der dritte Fall einer „Rahmengesetzgebung" der Länder, der dann eine entsprechende Gesetzgebung des Bundes nach sich ziehen würde.

c) Geteilte Kompetenzen

Sind die Kompetenzen zwischen zwei oder mehreren Staatsebenen geteilt, werden die Gesetze hauptsächlich auf der Ebene des Zentralstaats getroffen, während die Ausführung in den Verantwortungsbereich der untergeordneten Gebietskörperschaften fällt. Bei **geteilten Kompetenzen** hat also der Bund für einen Aufgabenbereich alle Macht, Gesetze und Vorschriften zu verabschieden, während die Durchführungskompetenz für die Aufgabe bei den untergeordneten Gebietskörperschaften liegt. Logisch möglich ist jedoch auch der vertikal gesehen umgekehrter Fall, d.h. eine Zuordnung der Entscheidungskompetenz auf die Gliedstaaten und der Durchführungskompetenz auf den Zentralstaat. Dieser Bundesvollzug im gliedstaatlichen Gesetzgebungsbereich kommt jedoch lediglich als Ausnahme vor.[174] So haben in Brasilien alle drei Staatsebenen die Möglichkeit, beim Vollzug der Aufgaben auf die Dienste der jeweils anderen Ebenen zurückzugreifen. Diese Form der Kompetenzverteilung ist besonders charakteristisch für die europäischen Föderalismussysteme.[175]

Als Beispiel für eine geteilte Kompetenzverteilung kann insbesondere das föderative System in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden, weil die Verwaltungskompetenz in wesentlichen Aufgabenbereichen nicht der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz entspricht. Diese Form der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern findet in Art. 30 GG ihren Ausdruck, wo es heißt: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundge-

---

172 *Greß, F.*, Aktuelle Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus, a.a.O., S. 346.

173 In diesem Fall wird von einer „partial preemption" gesprochen. Vgl. hierzu *Gray, V./Hanson, R. L./Jacob, H.* (Hrsg.), Politics in the American States, A Comparative Analysis, Washington, D.C., Congressional Quarterly Books 1999, S. 50.

174 Vgl. *Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band II, a.a.O., S. 130 f.

175 Im Zusammenhang mit den föderativen Systemen der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und in Teilen auch der Schweiz wird daher oftmals auch von „Vollzugsföderalismus" gesprochen. Vgl. *Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 156.

setz keine andere Regelung trifft oder zulässt." Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist damit nicht an bestimmten Politikfeldern orientiert, sondern an den zugewiesenen Zuständigkeiten in den Bereichen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung.[176] Es ist eine traditionelle Eigenart des deutschen Bundesstaatsmodells, das die Gliedstaaten ihr Haupttätigkeitsfeld in der Verwaltung, also im Bereich der Durchführung des Gesetzesvollzuges, haben. In Art. 87 des Grundgesetzes finden sich daher nur wenige Bereiche, in denen die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Bundesbehörden festgelegt ist. Hierzu zählen die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeswehr, das Eisenbahn-, Post- und Telekommunikationswesen sowie der Luftverkehr. Auch kann der Bund, sofern ihm hierfür die Gesetzgebung obliegt, selbstständige Bundesoberbehörden mit eigener Verwaltung errichten, wie dies bspw. für den Bereich der Sozialversicherung vom Grundgesetz vorgesehen ist.

In Österreich besteht eine geteilte Aufgabenkompetenz zwischen Bund und Ländern im Bereich der allgemeinen und berufsbildenden Schulen, lediglich die Grundschulen, Kindergärten und sonstige Bereiche der sozialen Infrastruktur obliegen der Zuständigkeit der Länder und Gemeinden. Die in der österreichischen Bundesverfassung festgelegte Kompetenzzuteilung weist die Besonderheit auf, sich nur auf die hoheitliche Verwaltung zu beziehen. Die Länderverwaltung ist in erster Linie eine sog. „mittelbare Bundesverwaltung", d.h. der gewählte Landeshauptmann (Ministerpräsident eines Landes) ist Träger der Bundesverwaltung im Land und gegenüber dem Bundesinnenminister weisungsgebunden.[177] Daneben besteht noch die Möglichkeit der sog. privatrechtlichen Verwaltung. Dadurch wird es möglich, dass auch die Länder in Aufgabenbereichen tätig werden, die sich in der Kompetenz des Bundes befinden und vice versa.[178]

Aber auch das an sich getrennte System der Schweiz kennt diese Art der geteilten Kompetenzverteilung. Zwar enthält die schweizerische Bundesverfassung keine allgemeinen Bestimmungen über die Verteilung von Ausführungsbefugnissen, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist; vielmehr folgt hier wie gesehen die Verwaltungszuständigkeit der Gesetzgebungszuständigkeit.[179] Jedoch existieren einige Artikel der Verfassung, die für bestimmte Aufgabenbereiche wie bspw. Maße und Gewichte, den Gewässer-

---

176 Die Zuständigkeiten im Bereich der Rechtsprechung werden im weiteren nicht näher behandelt.

177 Vgl. *Pernthaler, P.*, Das föderalistische System Österreichs, a.a.O., S. 213.

178 Die Länder können z.B. Universitäten unterstützen oder sogar im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten tätig werden.

179 Vgl. *Aubert, J. F.*, Traite de droit constitutionnel suisse, a.a.O., S. 277 ff.

schutz oder die Ausländerpolizei, die Ausführung oder die Beteiligung von Bundesgesetzen durch die Kantone vorsehen. Trotz einer getrennten Kompetenzverteilung ist es dem Bund also in bestimmten Aufgabenbereichen qua Verfassung gestattet, die Durchführungskompetenz auf die Kantone zu übertragen. In den genannten Aufgabenbereichen verfügt der schweizerische Bundsstaat auch über die entsprechenden Aufsichtsrechte, um die kantonale Ausführung zu kontrollieren. Weiterhin ist es sogar zulässig, dass der Bund in denjenigen Bereichen, in denen der Vollzug von Bundesgesetzen den Kantonen übertragen wurde, auch den Aufbau und Ablauf der Behörden regeln kann.[180]

Auch die Verfassung Spaniens kennt geteilte Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften. Jedoch verfügt der Zentralstaat hierbei über ein verfassungsrechtlich ausreichendes Instrumentarium, um im nationalen Interesse die Kompetenzen an sich zu ziehen.

Als weiteres Beispiel für den Fall von geteilten Kompetenzen kann die Europäische Union herangezogen werden. Als supranationale Ebene kann sie für einen bestimmten Aufgabenbereich, wie bspw. den Agrarsektor, über alle notwendigen Kompetenzen verfügen, Gesetze und Anweisungen zu verabschieden, sie ist jedoch ohne eine eigene Administration auf der Ebene der Länder bei der Durchführung im allgemeinen auf die zentralstaatliche Ebene der Mitgliedsländer angewiesen, die dafür Sorge zu tragen haben, dass die entsprechenden Richtlinien auch in nationales Recht umgesetzt werden.[181]

d) Gemeinsame Kompetenzen

Eine **gemeinsame Kompetenzverteilung** ist dadurch gekennzeichnet, dass zwei oder mehr föderative Ebenen bei der Entscheidung zusammenarbeiten müssen, wobei die entsprechende Durchführungskompetenz entweder von einer Ebene allein übernommen werden kann, an eine untergeordnete Ebene delegiert werden kann oder über eine gemeinsame institutionelle „Außenstelle" erledigt wird. Die gemeinsame Kompetenzverteilung kann also dadurch charakterisiert werden, dass mittels eines institutionellen Verbundes versucht werden soll, einen bestimmten Aufgabenbereich in direkter Zusammenarbeit zu erfüllen. Als Hauptmerkmale der gemeinsamen Kompetenzverteilung können zum einen die gemeinsame Planung, zum anderen eine gemeinsame Finanzierung, zumeist über spezielle Gemeinschaftseinrichtungen, der Gebietskörperschaften gelten. Als wesentliches Merkmale einer gemeinsamen Kom-

---

180 Vgl. *Brügger, F.*, Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, S. 100 ff.

181 Vgl. *Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, a.a.O., S. 110.

petenzverteilung kann daher die verflochtene Entscheidungszuständigkeit genannt werden, die ein kooperatives Verhalten der beteiligten föderativen Ebenen voraussetzt. Diese Zusammenarbeit kann auf freiwilliger Basis erfolgen oder durch eine bundesrechtliche Norm vorgesehen sein.

Als reale verfassungsrechtliche Erscheinungsform und zugleich eine Besonderheit des deutschen Systems, können die sog. Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91 a und b GG angesehen werden, die den Bund und die Länder zu einer Zusammenarbeit in den Bereichen Agrarstruktur und Küstenschutz, Aus- und Neubau von Hochschulen (inklusive der Hochschulkliniken) sowie der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur verpflichten. Außerdem arbeiten Bund und Länder auch bei der Forschungsförderung und der Bildungsplanung zusammen. In den entsprechenden Ausführungsgesetzen zu den drei genannten Gemeinschaftsaufgaben ist festgelegt, dass für jede Aufgabe ein gemeinsamer Rahmenplan von einem Planungsausschuss, der aus dem Bundesminister und je einem Landesminister besteht, aufzustellen ist.

Ähnliche institutionelle Arrangements wie die Gemeinschaftsaufgaben der Bundesrepublik und damit eine gemeinsame Kompetenzverteilung lassen sich jedoch auch in anderen Bundesstaaten wieder finden, wenngleich diese auch nicht in den entsprechenden Verfassungen ihren Niederschlag gefunden haben:

- In der Schweiz hat es bspw. immer wieder Versuche gegeben, die Idee einer Gemeinschaftsaufgabe zu verwirklichen. So sollte das gesamte kantonale Bildungswesen Anfang der 70er Jahre zu einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen umgestaltet werden.[182]
- Selbst im föderativen System der USA lassen sich Formen der gemeinsamen Kompetenzverteilung finden. Im Rahmen der sog. „Mischverwaltung" kommt es zu einer gemeinsamen Ernnenung und Bezahlung der Bediensteten durch den Bund und die Einzelstaaten.[183] So sind z.B. die einzelstaatlichen Geologen oftmals zugleich die regional zuständigen Beamten des United States Geologic Survey.
- Auch die sog. „unterstützenden Maßnahmen" der Union (Art.11 Abs. 5 EU-VE) können in gewisser Hinsicht zu den gemeinsamen Kompetenzen gerechnet werden. Zwar handelt es sich in den genannten Bereichen, wie etwa Sport, Kultur und Bildung, um grundsätzliche Kompetenzen der

---

182 In der Abstimmung am 4.3.1973 wurde dieser Vorschlag jedoch knapp abgelehnt. Vgl. *Hangartner, Y.*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern 1974, S. 204.

183 Vgl. hierzu bereits Council, Patterns of Intergovernmental Cooperation, Report BM-324, Chicago 1959.

Mitgliedstaaten, die Union darf jedoch Maßnahmen zur Koordination oder Unterstützung ergreifen.

e) Konkurrierende Kompetenzen

Darüber hinaus kann in der föderativen Wirklichkeit ein weiteres Muster der Kompetenzverteilung festgestellt werden, eine **konkurrierende Kompetenzverteilung**. Im Fall der echten konkurrierenden Kompetenzverteilung haben die verschiedenen Staatsebenen, wie der Begriff bereits nahe legt, dieselbe Zuständigkeit für einen Aufgabenbereich, also z.B. Doppelkompetenzen für die Errichtung von Hochschulen. Der „Normalfall" ist jedoch die sog. unechte Konkurrenz bei der Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz, d.h. eine Aufgabe verbleibt solange im Regelungsbereich einer Gebietskörperschaft (meistens der Gliedstaaten), solange und soweit eine andere Gebietskörperschaft (i.a.R. der Zentralstaat) ihre mögliche Kompetenz nicht ausübt bzw. abschließend geregelt hat. Die konkurrierende Kompetenzverteilung beinhaltet somit zwei Bedingungen: Einerseits muss es sich um eine Kompetenz handeln, die grundsätzlich einer Ebene zugesprochen worden ist, andererseits darf diese Jurisdiktion von dieser Kompetenz auch noch keinen Gebrauch gemacht haben.[184] So behalten bspw. die Gliedstaaten die Gesetzgebungskompetenz bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Bundstaat seine Kompetenz ausübt. Die Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland (§74, 74a GG), Indiens (7th Schedule III) und Kanadas (§ 94a, 95) weisen sogar explizite Listen mit den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf, aber auch in den bereits angesprochenen Systemen mit einer getrennten Kompetenzverteilung lassen sich Aufgabenbereiche finden, die eine konkurrierende Kompetenzverteilung aufweisen. Vier verschiedene Varianten können identifiziert werden[185]: So kann erstens die Entscheidungskompetenz durch Gesetz bzw. Nichtausübung vom Zentralstaat auf die Gliedstaaten übertragen werden. In gleicher Art und Weise kann zweitens die Durchführungskompetenz von „oben" nach „unten" verschoben werden. In vertikaler Hinsicht umgekehrter Richtung besteht zudem auch die Möglichkeit, dass die Gliedstaaten durch die Nichtausübung ihrer Kompetenz die Entscheidungszuständigkeit

---

184 Vgl. *Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 160.

185 Streng genommen müsste in terminologischer Hinsicht zwischen einer Übertragung von Kompetenzen und einer Enthaltung von Regelungszuständigkeiten zwischen den gebietskörperschaftlichen Einheiten unterschieden werden, was praktisch jedoch nahezu identisch ist. Mit anderen Worten, Im Falle von konkurrierenden Kompetenzen macht es für unsere Fragestellung wenig Sinn zu unterscheiden, ob die Gliedstaaten durch ein Gesetz des Bundes „ermächtigt" werden oder ob ein Gesetz des Bundes den Gliedstaaten bestimmte Bereiche zur autonomen Regelung „übrig lässt". Vgl. hierzu auch *Aubert J.-F.*, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, a.a.O., S. 272 f.

auf den Zentralstaat transferieren. Schließlich ist es viertens möglich, dass die Gliedstaaten ihre Durchführungskompetenz an den Zentralstaat abtreten.[186]

Am häufigsten in der Realität föderativer Systeme anzutreffen ist der zuerst genannte Fall. Als Beispiel hierfür kann die konkurrierende Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland genannt werden. Gemäß Art. 72 GG besitzen die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz zur Gesetzgebung nicht Gebrauch gemacht hat. Der Gegenstandsbereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist in Art. 74 GG aufgezählt und umfasst u.a. das bürgerliche Recht, das Vereins- und Versammlungsrecht und das Arbeitsrecht. Allerdings kommt bei der konkurrierenden Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland (Art. 72 GG) zu den oben genannten Bedingungen noch eine weitere Bedingung hinzu, die sog. Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.[187] Hiernach besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nur dann, wenn in einem Aufgabenbereich gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse geregelt werden sollen.

In Kanada besteht eine konkurrierende Kompetenzverteilung, ebenfalls mit Vorrang der Bundesgesetzgebung, für die Bereiche der Landwirtschaft und des Einwanderungswesens. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung angesichts der unklaren Kompetenzverteilung in der kanadischen Verfassung bereits sehr früh die Möglichkeit der konkurrierenden Gesetzgebung auch für Aufgabenfelder für zulässig gehalten, die außerhalb der in sec. 95 genannten Aufgabenbereiche liegen. „Immerhin lässt sich wohl sagen, daß dann, wenn eine Frage nicht in den Kernbereich einer in sec. 91 oder 92 ausdrücklich genannten Zuständigkeiten fällt, Konkurrenz möglich ist."[188] Hierfür bietet das Verkehrsstrafrecht ein gutes Beispiel, das einerseits unter die Bundeskompetenz für das Strafrecht fällt, andererseits aber auch im Zuständigkeitsbereich der Provinz zur Regelung des Verkehrs auf den Provinzstaaten liegt.

---

186 Einschränkend zu beachten ist hierbei jedoch, dass dies i.a.R. nicht bei sog. ausschließlichen Bundes- oder Gliedstaatenkompetenzen möglich ist, da dann jegliche Zuständigkeit der anderen Ebene im betreffenden Sachgebiet untergeht, und zwar auch dann, wenn bspw. der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Die Gliedstaaten bleiben auch in diesem Fall von der Regelung ausgeschlossen. Vgl. *Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 160.

187 Vgl. *Ipsen, J.*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 15. Aufl., München 2003, N 559.

188 *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 179.

Beispiele für diese Form der Aufgabenverteilung bieten jedoch nahezu alle föderativen Verfassungen, auch wenn die entsprechenden öffentlichen Aufgabenbereiche nicht explizit in der Verfassung aufgeführt sind:

- In der Schweiz fällt z.B. das Strafprozessrecht (gem. Art. 123 BV) in die Zuständigkeit des Bundes. Weil es jedoch bislang noch keine schweizerische Strafprozessordnung gibt, bleiben die kantonalen Strafprozessordnungen bis zum in Kraft treten eines entsprechenden Bundeserlasses gültig.[189]
- Auch in den USA ist es anerkannte Gesetzgebung, dass der Bund den Gliedstaaten bestimmte Materien zur Regelung überlassen kann. Hierzu wird häufig ein Bundesgesetz erlassen, mit dem die entsprechende Regelungskompetenz an die Staaten abgetreten wird.[190] Andererseits ist es in den Vereinigten Staaten jedoch nicht zulässig, bestimmte Kompetenzen des Bundes, die nach der Rechtsprechung als „ausschließlich" angesehen werden, auf die Gliedstaaten zu übertragen.[191]
- Ebenfalls fallen die meisten Kompetenzen des australischen Commonwealth in die Kategorie der konkurrierenden Kompetenzen, d.h. sie können auch von den Gliedstaaten wahrgenommen werden. Sofern hierdurch eine rechtliche Inkonsistenz entsteht, d.h. ein Bundesgesetz nicht mit dem entsprechenden Gesetz eines Gliedstaates übereinstimmt, hat das Bundesgesetz Vorrang.
- Eine ähnliche Situation besteht auch in Spanien, da die in der Verfassung aufgeführten Kompetenzkataloge von Bund und Autonomen Gemeinschaften zusammengenommen nicht erschöpfend sind, d.h. es verbleiben öffentliche Aufgabenbereiche, für die keine eindeutige Zuständigkeit festgelegt ist. Hier greift die Verfassungsregel des Art. 149.3, nach der die verbleibende Residualkompetenz von den Autonomen Gemeinschaften

---

189 Vgl. *Ehrenzeller, B.* u.a., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, St. Gallen 2002, Art. 123, N9.

190 Vgl. *Graves, W. B.*, American Intergovernmental Relations. Their Origins, Historical Development and Current Status, New York, Scribner's Sons 1964, S. 165 f., der als Beispiel hierfür die Mietkontrolle nennt.

191 „If the Constitution excluded the States from making any law regulating commerce, certainly the Congress cannot regrant, or in any manner revonvey to the States that power.", vgl. Cooley vs. Board of Wardens, Anm. 129, zitiert nach *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 261.

übernommen werden kann. Wird dieses Recht jedoch nicht wahrgenommen, fällt die Kompetenz an den Zentralstaat zurück.[192]

- Eine konkurrierende Kompetenzverteilung ist ebenfalls auch im Verfassungsentwurf für die Europäische Union vorgesehen. Die konkurrierenden Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten sind in Art. 11 Abs. 2 EU-Verfassungsentwurf festgelegt. Hiernach können die Mitgliedstaaten in den Aufgabenbereichen Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Energie, Sozialpolitik, Umwelt- und Verbraucherschutz sowie dem Gesundheitswesen (Art. 12 Abs. 2 EU-VE) sofern und soweit ihre Gesetzgebungskompetenz wahrnehmen, wie die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese Kompetenz nicht auszuüben.

Für den zweiten genannten Fall, die Übertragung von Durchführungskompetenzen vom Bund auf die Staaten, kann wiederum auf den amerikanischen Föderalismus zurückgegriffen werden. Hier bedient sich der Bund bei der Durchführung von Bundesgesetzen oftmals gliedstaatlicher Behörden oder Beamter, denen die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe übertragen wird.[193] Möglich ist diese Form der Aufgabenkooperation auf allen föderativen Ebenen, es ist jedoch vor allem der Bund, der bei der Ausführung seiner Aufgaben auf die gliedstaatliche Bürokratie zurückgreift.[194] Im Bereich des Kraftverkehrswesens wurden bspw. die zuständigen Landesbeamten mit der Durchführung von Verwaltungsaufgaben eines Bundesgesetzes betraut.[195] Über den Weg einer förmlichen Beauftragung der Staatsbediensteten einer Ebene durch die andere „...hat sich exra legem ein »Landesvollzug von Bundesgesetzen« entwickelt."[196] Zwar bestehen in diesem Fall gewisse Ähnlichkeiten mit dem Muster der geteilten Kompetenzen, bei dem ja auch der Zentralstaat entscheidet, während die Kompetenz zur Durchführung den Gliedstaaten zu-

---

192 Dies ist z.B. der Fall, wenn im sog. Autonomiestatut einer Autonomen Gemeinschaft die Wahrnehmung einer entsprechenden Aufgabenkompetenz nicht vorgesehen ist.

193 In finanzieller Hinsicht bleibt in diesen Fällen ein Bediensteter bei der Anstellungskörperschaft beschäftigt, die beauftragende Behörde erstattet lediglich diejenigen Kosten, die infolge der „Fremdbeauftragung" entstanden sind.

194 Vgl. *Clark, J. P.*, The Rise of a New Federalism, New York, Columbia University Press 1938, S. 90 ff.

195 Es handelte sich hierbei um den Motor Carrier Act von 1935, einem Bundesgesetz über den Kraftverkehr, vgl. *Kauper, P. G.*, Utilization of State Commissioners in the Administration of the Federal Motor Carrier Act, Michigan Law Review, Vol. 34 (1935/36), S. 37-84, S. 70 ff.

196 *Ehringhaus, H.*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, a.a.O., S. 78.

geordnet wird. Im Unterschied hierzu bleibt jedoch die klare Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen den föderativen Ebenen weiterhin bestehen.

In aller Regel kritisch beurteilt wird der dritte Fall, die Übertragung von originären Entscheidungskompetenzen der Gliedstaaten auf die Bundesebene, weil diese Möglichkeit die Gefahr einer zunehmenden Zentralisierung aufweist. Aus diesem Grund wird daher in den USA diese Form der Kompetenzübertragung für grundsätzlich nicht zulässig erachtet.[197] Gänzlich anders stellt sich dieser Sachverhalt aber z.B. in der spanischen Föderation dar. Sofern die Autonomen Gemeinschaften von den ihnen eingeräumten ausschließlichen Entscheidungskompetenzen (Art. 148) durch eine Übernahme in ihr jeweiliges Autonomiestatut keinen Gebrauch gemacht haben, fällt die entsprechende – nicht-ausgeübte – Zuständigkeit an den Zentralstaat zurück.[198] „Auf den ersten Blick wirkt sich die doppelte Residualklausel in dieser Wettbewerbssituation sowohl zugunsten der Autonomen Gemeinschaften aus, da sie alle nicht ausdrücklich dem Zentralstaat vorbehaltenen Kompetenzen beanspruchen können, als auch zugunsten des Zentralstaats, da diesem alle Residualkompetenzen zustehen, welche die Autonomen Gemeinschaften nicht an sich ziehen."[199] Auch in Australien kann die Übertragung von Gesetzgebungsgewalten vom Einzel- auf den Zentralstaat jederzeit (über eine Abwicklung gem. Absatz 27 der Sektion 51 Commonwealth Constitution) erfolgen, sofern die hierfür erforderlichen positiven Abstimmungen in den Volksvertretungen jeden einzelnen Gliedstaates vorliegen.[200] Allerdings ist dieser „Kompetenztransfer" von legislativen Befugnissen, wie der australische High Court festgestellt hat, nur in dieser Richtung möglich und – sofern einmal erfolgt – auch irreversibel.[201]

Schließlich verbleibt noch die vierte Variante dieses Kompetenzverteilungsmusters, die Übertragung von gliedstaatlichen Durchführungskompetenzen auf den Zentralstaat. Als Beispiel für die zentralstaatliche Erfüllung von

---

197 Vgl. hierzu *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 261 mit weiteren Nachweisen.

198 Vgl. *Blanke, H.-J.*, Föderalismus und Integrationsgewalt, Berlin, Duncker und Humblot 1991, S. 85.

199 *Barrios, H.*, Spanien – Politische Dezentralisierung als flexibles Verhandlungssystem, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden, Nomos 2000, S. 308-320, S. 317.

200 Vgl. *Münch-Heubner, P. L.*, Dezentralisierung und Verfassungsreform in Kanada und Australien, in: Meier-Walser, R. C./Hirscher, G. (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus, München, Olzog 1999, S. 183-209, S. 200.

201 Vgl. *Münch, P. L.*, Die Entwicklung des australischen Föderalismus. Vom „unechten" Staatenbund zum „unechten" Bundesstaat, in: Der Staat, 2/1996.

gliedstaatlichen Durchführungskompetenzen kann der Federal-State Tax Collection Act von 1972 in den USA genannt werden, der die Steuereinziehung der gliedstaatlichen Einkommensteuer durch die Bundesfinanzbehörden vorsieht.[202]

3. Kritik an vorliegenden vergleichenden Analysen zur Aufgabenverteilung

Die Kompetenzverteilung in einer Föderation, die unter theoretischen Gesichtspunkten vorgeschlagen wurde, liefert sicherlich erste Argumente für die relative Vorteilhaftigkeit einer entweder stärker dezentralisierten respektive zentralisierten Zuordnung von Entscheidungs- und Durchführungsrechten. Aufgrund des recht hohen Abstraktionsniveaus werden diese Lösungen den tatsächlich existierenden institutionellen Faktoren jedoch nicht ausreichend gerecht. Insbesondere vergleichende Studien[203] stellen lediglich auf die Unterscheidung zwischen föderalistischen und unitarischen Ländern ab. Diese Analysen leiden jedoch oftmals an einer sehr groben Vereinfachung in Bezug auf die nachfolgenden Aspekte:

- Erstens wird in den meisten Fällen mit einer einfachen Dichotomie (bzw. dichotomen Variablen) gearbeitet, um den Einfluss und die Beziehung zwischen den föderativen Ebenen darzustellen, wie bspw. föderativ oder unitarisch konstituierter Staat, Trenn- oder Interdependenzsystem, Wettbewerbs- oder administrativer Föderalismus. Ein genauerer Blick in die föderative Wirklichkeit offenbart jedoch eine Mannigfaltigkeit verschiedenster Formen und Interaktionsmuster. So kennen sogar die „dualen" Systeme des Föderalismus bestimmte Formen der interföderativen Zusammenarbeit bzw. weisen die stärker miteinander verbundenen Systeme des Verwaltungsföderalismus strikt getrennte Kompetenzfelder auf. So hat sich in den USA, wie oben dargelegt wurde, z.B. über das sog. „interdependent law" eine Aufgabenverteilung ergeben, die nicht mit der ansonsten streng getrennten Kompetenzverteilung in Einklang steht: „Auf diese Weise dient die interdependent legislation ... der Herausbildung ei-

---

202 Vgl. *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 263.

203 Vgl. stellvertretend hierfür *Lancaster, T./Hicks, A.*, The Impact of Federalism and Neo-Corporatism on Economic Performance, An Analysis of Eighteen OECD Countries, in: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.), Federalism and Political Performance, London/New York, 2000, S. 228-242, *Wagschaal, U.*, Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen 1996.

ner in der ursprünglichen Verfassung nicht vorgesehen »konkurrierenden« ... und »Rahmengesetzgebung« ... des Bundes."[204]

- Die meisten Studien vernachlässigen praktische Unterschiede in der institutionellen „Verarbeitung" durch die relevanten Akteure, die jedoch weit aus gewichtiger als die bloßen strukturellen Kennzeichen einer Föderation, wie bspw. die im Verfassungstext vorgesehene Aufteilung der Kompetenzen, sein können. So kann zum Beispiel der Autonomiegehalt von untergeordneten Gebietskörperschaften in einem stark zentralisierten Land mit einem starken Obersten Gerichtshof besser geschützt sein als in einer ausgesprochen dezentralisierten Föderation, in der die Rechtsprechung des obersten Gerichtshofs dazu neigt, mit Blick auf die föderative Kompetenzverteilung bundesfreundliche Entscheidungen zu treffen.
- Weiterhin kann in diesem Zusammenhang auch angeführt werden, dass sogar die gleichen Institutionen in verschiedenen institutionellen Umfeldern zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen in der politischen Entwicklung führen. Als Beispiel sei auf die Möglichkeit einer Veränderung der Verfassung hingewiesen. Sowohl in der Schweiz als auch in Australien existieren nahezu identische Bedingungen, um eine verfassungsmäßige Änderung zu erreichen: es ist jeweils erforderlich, eine qualifizierte Mehrheit im Parlament zu erhalten sowie eine Mehrheit in einem Volksentscheid auf beiden Ebenen. In der Schweiz (seit 1848) wurde dies erfolgreich in 110 Fällen gemacht, während in Australien (seit 1901) nur 42 Versuche unternommen wurden, von den jedoch nur 8 die notwendige Zustimmung erhalten haben.
- Schließlich verbleiben diese Studien oftmals auch nur beschreibend bzw. vernachlässigen mögliche Wege für eine empirische Quantifizierung. Ohne Zweifel dient auch die Entwicklung von raffinierteren Typologien dem Erkenntnisgewinn in Bezug auf föderative Strukturen, jedoch lassen sich hieraus allein noch keine Aussagen darüber gewinnen, ob die gewählte föderative Struktur auch eine vorteilhafte, in ökonomischer Terminologie ausgedrückt: „effiziente", Lösung darstellt. Ohne eine solche Darstellung und Analyse der verfassungsmäßigen Aufteilung der Kompetenzen können die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausführung von Staatsaufgaben zwangsläufig nicht hinreichend erklärt und miteinander verglichen werden. Sie stellen nachgerade den empirisch beobachtbaren „Baukasten" möglicher Gestaltungen dar, der allerdings aus der Natur der Sache heraus nicht vollständig sein muss. Jedoch ist es für einen Vergleich relativ unergiebig, wenn nur die jeweiligen Kompetenzkataloge und Aufgabenberei-

204 Vgl. *Ehringhaus, H.*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt, Athenäum 1971, S. 87.

che der nationalen Verfassung miteinander verglichen würden, weil sich dadurch allein noch keine relevanten Aussagen auf Art und Umfang der Vernetzung föderaler Aufgabenerfüllung gewinnen lassen.

- Werden die Kriterien der Aufgabenzuordnung (Präferenzheterogenität, externe Effekte, Skaleneffekte) der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie zusammengefasst, so zeigt sich jedoch bei einer näheren Betrachtung, dass eine konsistente Verteilung der Aufgabenkompetenzen nicht möglich ist.[205] Im wesentlichen lässt sich hierfür ein theoretisches und ein empirisches Problem verantwortlich machen: In theoretischer Sicht besteht die Schwierigkeit, dass unter Berücksichtigung der drei genannten Kriterien eine Aufgabe durchaus verschiedenen Gebietskörperschaften zugewiesen werden könnte, bspw. weil die Orientierung an den Präferenzen eher für eine lokale Zuständigkeit, das Kriterium der räumlichen Externalitäten jedoch für eine Länderkompetenz sprechen könnte. In diesem Fall wäre also eine Gewichtung der Zielkategorien erforderlich und damit eine politische Entscheidung, die jedoch über den wissenschaftlich exakt begründbaren Rahmen hinausreicht.

Insgesamt weist also der in realiter vorfindbare Möglichkeitsraum eine Formenvielfalt an Aufgabenverteilungsmustern im föderativen Staat auf, die einer strengen Klassifizierung nur zum Teil zugänglich ist. Deswegen soll nachfolgend das Spektrum möglicher Konfigurationen der Kompetenzverteilung anhand der fünf idealtypischen Muster weitergehend analysiert werden.

4. Analyseraster der Aufgabenverteilung und Möglichkeiten der empirischen Vermessung

Die Darstellung der unterschiedlichen Muster der Kompetenzverteilung erfolgte hier in erster Linie unter dem Blickwinkel einer funktionalen Differenzierung von Kompetenzen, wobei als grundlegendes Unterscheidungsmerkmal der funktionalen Differenzierung die Trennung zwischen dem Entscheidungsrecht (der Gesetzgebungskompetenz) und dem Handlungsrecht (der Durchführungskompetenz) diente.[206] Mit der solchermaßen ausdifferenzierten Darstellung von fünf möglichen Mustern der Kompetenzverteilung ist ein analytischer Rahmen für den Aufgabenvergleich zur Verfügung gestellt wor-

---

205 Vgl. *Stahl, D.*, Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, Marburg, Metropolis 2000, S. 75 f.

206 Vgl. *Keman, H.*, Federalism and policy performance. A conceptual and empirical inquiry, in: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.), Federalism and political performance, London, Routledge 2000, 2001, S. 196-227.

den, der zumindest über die ansonsten häufig verwendeten Grobraster des Vergleichs – wie etwa Wettbewerbs- oder Verwaltungsföderalismus, föderativer oder unitarischer Staatsaufbau, dezentralisiertes oder zentralisiertes System, hinaus reicht. Die oben vorgestellte Systematisierung föderaler Aufgabenverteilungsmuster erlaubt sowohl die Darstellung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten im Bereich der Aufgabenwahrnehmung, als auch die Integration zusätzlicher Akteure, wie z.B. der Europäischen Union als supranationaler Ebene oder anderer funktionaler Gebietskörperschaften. Zudem konnte anhand der empirischen Beispiele gezeigt werden, dass alle hier angesprochenen Konfigurationen sich in mehr oder weniger unterschiedlicher Ausprägung in allen Staaten wiederfinden lassen. Allein diese Tatsache relativiert bereits Aussagen, die z.B. eine generelle Überlegenheit von Systemen mit getrennten Kompetenzverteilungen behaupten.[207]

Um hiervon ausgehend den dezentralen Gehalt des jeweiligen Kompetenzverteilungsmusters zu bestimmen, ist es erforderlich, die verschiedenen Kompetenzarten mit entsprechenden Kostenarten in Verbindung zu bringen. Anschließend kann der Versuch unternommen werden, diese unterschiedlichen Kostenarten wenigstens annähernd zu quantifizieren. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass zwischen ökonomischen Effizienzkosten und politischen Transaktionskosten unterschieden werden kann.[208] Zu den ökonomischen Kosten zählen:

- Präferenz- bzw. Frustrationskosten
- Kosten nicht realisierten Skalenerträge
- Spill-over Kosten
- Verwaltungskosten

Zu den politischen Transaktionskosten können gezählt werden:

- Entscheidungskosten
- Delegationskosten
- Einigungskosten

---

207 Vgl. hierzu bspw. *Morath, K.* (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg 1999.

208 Vgl. *Sturm, R.*, Der Föderalismus – ein „Schnäppchen"? – Zu den finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 97-116.

4.1 Empirische Zugänge zur Bestimmung ökonomischer Effizienzkosten der Kompetenzverteilung

Zunächst ist in vergleichender Perspektive festzustellen, dass aufgrund der spezifischen Eigenschaften verschiedener öffentlicher Güter auch nicht alle Politikbereiche gleich behandelt werden sollten, wenn keine unnötigen Kosten durch die Kompetenzverteilung verursacht werden sollen. „The balance of advantage will favor a unit for one size for some purposes and a unit of a different size for other purposes. No single unit will be optimal for every purpose."[209] In der Literatur zu diesem Thema werden dementsprechend auch zahlreiche kontextgebundene Faktoren bei der Diskussion um eine effiziente Dezentralisierung von Kompetenzen aufgezählt (z.B. Skalenerträge, Externalitäten, Informationserfordernisse, politische Kontrolle, Verhandlungssysteme zwischen Gliedstaaten etc.), dass sich ohne eine Differenzierung der Staats- und Gesellschaftsformen in denen Kompetenzen auf die regionale bzw. lokale Ebene übertragen werden sollen, allgemeine Aussagen über die Performance der Kompetenzallokation verbieten.[210]

Anhand der eingangs erwähnten Kategorien von ökonomischen Effizienzkosten erscheint es aber immerhin möglich, eine Messung von Präferenzkosten, Kosten nicht realisierter Skalenerträge, Spill-over Kosten sowie der Verwaltungskosten der verschiedenen Kompetenzmuster durchzuführen:

- **Präferenzkosten**: Ausgangspunkt hierfür ist zunächst die Präferenzgerechtigkeit des staatlichen Angebots an öffentlichen Leistungen in Bezug auf die Bedürfnisse der Bürger. Als Voraussetzung für ein öffentliches Güterangebot, dass in weitgehendem Einklang mit den Präferenzen der Bürger erfolgt, ist die Kenntnis dieser Präferenzen. Vermutlich ist diese Bedingung auf den untergeordneten Ebenen des föderativen Staates eher erfüllt.[211] Daher könnte dem Kriterium der Präferenzgerechtigkeit immer dann entsprochen werden, wenn die Kompetenzverteilung nicht nur dem Zentralstaat, sondern auch den untergeordneten föderativen Ebenen bestimmte Aufgabenkompetenzen zuspricht, was grundsätzlich bei allen hier angesprochenen Mustern der Kompetenzverteilung möglich ist. Bei getrennten Kompetenzen verfügen die föderativen Ebenen über alle notwendigen Kompetenzen, um die entsprechenden öffentlichen Leistungen auch

---

209 *Dahl, R. A./Tufte, E. R.*, Size and Democracy, Stanford 1973, S. 28.

210 Vgl. *De Vries, M.*, The Rise and Fall of Decentralization, A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries, in: European Journal of Political Research, Vol. 38 (2000), S. 193-224.

211 Vgl. *Pennock, R. J.*, Federal and Unitary Government, Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, Vol. 4 (1959), S. 147-157.

gemäß den staatsbürgerlichen Präferenzen anzubieten. Dies bedingt jedoch den Aufbau einer eigenen Verwaltung, um die vom jeweiligen Verband beschlossenen Gesetze auch dementsprechend vollziehen zu können und damit dem Kriterium der Präferenzgerechtigkeit zu entsprechen. Aber auch wenn lediglich die Verwaltungskompetenz dezentralisiert wird, wie dies bei gleichzeitigen, geteilten und konkurrierenden Kompetenzen häufig der Fall ist, können die Vorteile einer höheren Präferenzgerechtigkeit des öffentlichen Angebots realisiert werden. Insbesondere dann, wenn die übergeordnete Ebene lediglich bestimmte Merkmale für öffentliche Güter festgelegt, also nur über den „Rahmen" entscheidet, wie dies bei einer gleichzeitigen Kompetenzverteilung häufig vorkommt, sind regional differenzierte Gestaltungslösungen zu erwarten. Auch bei einem dezentralen Vollzug von zentral bestimmten öffentlichen Aufgaben, wie dies bei geteilten Kompetenzen der Fall ist, verbleiben noch Gestaltungsmöglichkeiten für die vollziehende Gebietskörperschaft, die jeweiligen regionalen oder lokalen Präferenzen durch eine individuelle Vollzugsgestaltung zu berücksichtigen.[212] Die Präferenzgerechtigkeit des Angebots kann sogar bei einer gemeinsamen Kompetenzverteilung gewährleistet sein, sofern sich die jeweiligen Aufgabenbereiche durch entsprechend homogene Präferenzen auf Seiten der Bürger auszeichnen. Je nachdem wie im Fall einer gemeinsam getroffene Entscheidung dann die Kompetenz zur Durchführung verteilt ist, d.h. ob die Ausführung an eine bestehenden Jurisdiktion übertragen, eine gemeinsame Einrichtung geschaffen oder Dritte mit der Ausführung beauftragt werden, kann sogar die Aufgabenerfüllung dezentralisiert angeboten werden.

- **Kosten nicht realisierter Skalenerträge der Kompetenzverteilung:** Als weitere Vorrausetzung für eine optimale Allokation der Ressourcen tritt neben der bestmöglichen Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen auch die Anforderung nach einer effizienten, kostenminimalen Produktion der öffentlichen Leistungen. Sofern getrennte Kompetenzen in Aufgabenbereichen vorherrschen, in denen eine eindeutige Kongruenz zwischen dem räumlichen Zuständigkeitsbereich und dem räumlichen Streukreis der Wirkungen der getroffenen Maßnahmen bestehen, dürfte dies gegeben sein. Vorteilhaft erscheint eine getrennte Kompetenzverteilung daher vor allem dann, wenn sich die jeweiligen Aufgabenbereiche möglichst genau abgrenzen lassen, d.h. sich inhaltlich nicht überschneiden und möglichst wenig Spill-over Effekte erzeugen. In diesen Fällen kann vermutet werden, dass sich mit der Lösung „aus einer Hand" deutlich effizientere Ergebnisse der Staatstätigkeit erzielen lassen können. Eine ungetrennte

212 Vgl. *Färber, G.*, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen, a.a.O. S. 111.

Kompetenzverteilung dürfte daher auch wesentlich geringere innerstaatliche Entscheidungskosten aufweisen. Die Vorteile der Kompetenzautonomie können in diesen Fällen, vor allem infolge der Übereinstimmung von Korrespondenz- und Kongruenzprinzip[213], besonders gut realisiert werden. Allerdings kann es bei einer getrennten Kompetenzverteilung, sofern wirkliche „Doppelkompetenzen" vorliegen, zu einem überhöhten öffentlichen Angebot kommen, d.h. eines nicht mehr kostenminimalen Angebots infolge der doppelten Bereitstellung durch zwei föderative Aufgabenträger. Eine Kompetenzverteilung mit dezentralisierten Vollzugselementen verfügt in aller Regel weitaus kostengünstiger als die zentrale Ebene über die erforderlichen Informationen, welche zur Planung und Umsetzung des öffentlichen Güterangebots erforderlich sind.[214] Eine Trennung der Entscheidungs- und Durchführungskompetenz kann daher vorteilhaft sein, wenn für die Erfüllung einer Aufgabe produktionstechnische Unterschiede im Raum existieren. Die Vorteile einer geteilten oder gleichzeitigen Kompetenzverteilung liegen somit vornehmlich auf der Angebotsseite des öffentlichen Leistungsangebots begründet. Wird einmal – in Analogie zur nachfrageseitigen Annahme von regional differenzierten Präferenzen der Staatsbürger – unterstellt, dass es in einem größeren Staatsgebiet regionale Unterschiede in den Produktionsfunktionen für öffentliche Leistungen gibt, und zwar sowohl in Bezug auf die Ausstattung mit Produktionsfaktoren als auch die dementsprechende Faktorentlohnung, dann dürften mit einer ebenfalls regionalisierten Durchführungskompetenz Effizienzvorteile bei der Produktion verbunden sein. Zwischen gleichzeitigen und geteilten Kompetenzen kann das Kriterium eines kostenminimalen öffentlichen Angebots aber noch weitergehend differenziert werden. Zwar können auch bei gleichzeitigen Kompetenzen bestimmte Vollzugskompetenzen übertragen werden, jedoch sind „...die Bündelungsvorteile eines allgemein dezentralisierten Vollzuges auf selbständige dezentrale Jurisdiktionen nur im Verwaltungsföderalismus erzielbar."[215] Unter dem allokativen Ge-

---

213 Vgl. *Biehl, D.*, Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Streit, M. E. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden, Gabler 1988, S. 63-84.

214 Vgl. *Schwager, R.*, The Theory of Administrative Federalism. An Alternative to Fiscal Centralization and Decentralization, in: Public Finance Review, Vol. 27 (1999), S. 282 ff.

215 *Färber, G.*, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen, a.a.O., S. 105-137, S. 113. Mit dem im Zitat oben verwendeten Begriff des Verwaltungsföderalismus wird terminologisch das in dieser Arbeit verwendete Muster der geteilten Kompetenzen angesprochen.

sichtspunkt einer kostenminimalen Produktion kann eine geteilte Kompetenzverteilung also durchaus Vorteile aufweisen.

- **Spill-over Kosten:** Eine besondere Schwierigkeit für die Kompetenzverteilung stellen solche öffentlichen Aufgabenbereichen dar, in denen eine möglichst eindeutige Übereinstimmung der Wirkungskreise von öffentlichen Leistungen aus technischen oder politischen Gründen nicht gegeben ist, also sog. Spill-over Effekte in größerem Ausmaß vorliegen. Sind in solchen Fällen die Kompetenzen streng getrennt bzw. stehen keine verfassungsgemäßen Möglichkeiten der Kompetenzverlagerung zur Verfügung, ist es oftmals erforderlich, andere institutionelle Wege im Föderalsystem zu entwickeln, um ein Auseinanderfallen von Entscheidungsträgern, Nutznießern und Kostenträgern zu überbrücken. Es werden dann Möglichkeiten der Kompetenzverschiebung zwischen den föderativen Ebenen benötigt, um die Anpassung an eine ökonomisch „optimale" Aufgabenverteilung, die sich im Zeitablauf ja auch durchaus wandeln kann, zu ermöglichen. Sofern also der Wirkungsbereich einer öffentlichen Aufgabe, hier verstanden als Kosten- oder Nutzenstreukreis, erheblich von den Zuständigkeitsbereichen der bestehenden föderativen Ebenen abweicht, entstehen Kosten durch die suboptimale Zuordnung einer Aufgabe zu einer politischen Ebene. Bei gleichzeitiger, geteilter oder entsprechend ausgestalteter konkurrierender Kompetenzverteilung kann hierauf flexibel reagiert werden, so dass durch die Aufspaltung der Kompetenzen in diesen Fällen die Internalisierungskosten gering gehalten werden können. Dies dürfte vor allem für solche öffentlichen Aufgabenbereiche gelten, die eine hohe Interdependenz zu anderen Aufgabenfeldern aufweisen. Dieser Zusammenhang wird insbesondere deutlich, wenn die sogenannten Querschnittspolitiken, wie z.B. die Umwelt-, die Raumordnungs- und die Regionalpolitik, betrachtet werden.[216] Die Vorteile eines Systems von geteilten oder gleichzeitigen Kompetenzen liegen dann in erster Linie darin begründet, dass es einerseits leicht möglich wird über die uneingeschränkte Entscheidungskompetenz des Bundes landesweit einheitliche Regelungen und Standards zu setzen, während bei der Durchführung der Aufgabe durchaus Spielraum für die Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten und Präferenzen ausgenutzt werden kann, da diese Kompetenz in aller Regel den Gliedstaaten bzw. kommunalen Einheiten zugesprochen ist. „Durch eine solche Zentralisierungsform können die wesentlichen Wohlfahrtsverluste der rein föderativen Lösung beseitigt werden ..., ohne dass gleichzeitig die Kosten der Zentralisierung zu Problem werden. Die

---

216 Vgl. *Klöti, U.*, Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus, in: Knoepfel, P./Linder, W. (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Basel u.a., Helbig und Lichtenhahn 2000, S. 17-30.

Informations- und Einigungskosten nehmen kaum zu."[217] In ähnlicher Weise kann auch für eine gemeinsame Kompetenzverteilung argumentiert werden, dass es bestimmte wichtige Aufgabenbereiche des öffentlichen Lebens gibt, die nicht mehr allein von der Zentralebene oder den Gliedstaaten wirksam wahrgenommen werden können: „...eine solche Zusammenarbeit hat sich insbesondere auf dem Gebiet der Planung und Finanzierung der großräumigen Investitionen im Bereich der sozialen Infrastruktur als zweckmäßig erwiesen, weil es sich in der Regel um den Einsatz beträchtlicher Mittel aus mehreren Haushalten handelt, deren Bündelung eine Projektauswahl nach überregionalen Dringlichkeitskriterien erleichtert."[218]

- **Verwaltungskosten:** Relativ leicht zu erfassen sind die jeweiligen Verwaltungskosten innerhalb der verschiedenen Systeme des Föderalismus. Zu diesen Verwaltungskosten sind neben den reinen Bürokratiekosten auch die Kosten für die politische Führung zu rechnen. Aufgrund der Tatsache, dass sich für unterschiedliche öffentliche Aufgabenbereiche auch unterschiedliche Muster der Kompetenzverteilung finden lassen, sollten die Verwaltungskosten nach der funktionalen Gliederung aufbereitet werden. Unabhängig vom Niveau und der Qualität der öffentlichen Leistungen ermöglicht dies zumindest einen Vergleich darüber, ob die reinen Verwaltungskosten in einem bestimmten Politikbereich bspw. bei einer geteilten Kompetenzverteilung höher ausfallen als bei einer getrennten oder umgekehrt.

Wenngleich sich aus theoretisch ökonomischer Sicht also durchaus einige grundlegende Überlegungen in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der jeweils gewählten Kompetenzverteilung haben anstellen lassen, so kann doch kein abschließendes Urteil hierüber gesprochen werden, zumal die empirischen Beispiele die zwingende Notwendigkeit offenbarten, die jeweiligen landestypischen Besonderheiten zu berücksichtigen. Denn selbst wenn die ökonomischen Kriterien streng zu Grunde gelegt und vermessen würden, ergeben sich völlig unterschiedliche Aufgabenverteilungsmuster, da sich sowohl die Kosten der Größendegression als auch die Wirkungsintensität der Spill-over Effekte sinnvoll nur in Abhängigkeit der jeweils konkreten nationalen Bedingungen angeben lassen. Jede Volkswirtschaft verfügt über eine andere Ausstattung mit Produktionsfaktoren und weist dementsprechend auch eine andere Produktionsfunktion für öffentliche Güter auf, so dass davon ausgegangen werden kann, dass sich jeweils unterschiedliche Skaleneffekte in

---

217 Vgl. *Frey, R. L.*, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern, Lang 1977, S. 48.

218 *Fischer-Menshausen, H.*, Finanzausgleich II, Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, S. 641.

der Produktion öffentlicher Güter ergeben. In Anlehnung an die klassische Produktionsfunktion X= f (A, K, t.F.) wären dann die Einsatzmengen und Faktorpreise für die Produktion öffentlicher Güter genauer zu bestimmen. Im öffentlichen Sektor ist dabei vor allem zu beachten, dass die Preise für den Produktionsfaktor Arbeit über das öffentliche Dienstrecht zentral geregelt sein können, so dass hier keine regionalen Preisunterschiede möglich sind. Demgegenüber dürfte der Produktionsfaktor Kapital weniger über den Preis bestimmt sein, als vielmehr über die erforderliche Menge, die in Abhängigkeit von den Einnahmekompetenzen der Ebenen gesehen werden muss. Um eine entsprechende Messung zu ermöglichen, kann auf die ökonomische Gliederung der Ausgaben in den jeweiligen Aufgabengebieten zurückgegriffen werden.

Ähnlich kann für die Kosten- und Nutzenstreukreise argumentiert werden, die in logischer Abhängigkeit von der geographischen Situation gesehen werden müssen. Liegt z.B. ein regionales Oberzentrum sehr weit von seinen Umlandgemeinden entfernt, so dürften kaum internalisierungsbedürftige Spillover Effekte zwischen Zentrum und Peripherie vorliegen. Zusammen genommen ergibt sich also aus den normativ-ökonomischen Kriterien keine eindeutige theoretische Lösung für eine optimale Aufgabenverteilung im föderativen Staat. „Die historisch-politische Setzung der territorialen Verantwortlichkeit für regionale Rechte im Föderalismus ignoriert weltweit ökonomische Effizienzargumente."[219]

4.2 Zur Messung politischer Transaktionskosten alternativer Muster der Aufgabenverteilung

Welche institutionelle Lösung sich dann als effizienter erweist, hängt folglich neben den genannten ökonomischen Kostenfaktoren jeweils auch von der Höhe der politischen Transaktionskosten ab, d.h. es kann unter bestimmten institutionellen Bedingungen durchaus „billiger" sein, eine dezentralisierte autonome Aufgabenerfüllung durch eine hierarchische Delegation entsprechender Kompetenzen zu ersetzen und vice versa. Auch wenn die absolute Höhe dieser Transaktionskosten nicht genau bestimmt werden kann und der Ansatz insofern als abstrakte Vereinfachung der Realität erscheinen mag, kann der Transaktionskostenansatz auch für die Untersuchung föderaler Strukturen fruchtbar gemacht werden. Denn zweifelsfrei ist es wichtig und weiterführend auch im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsorganisation zwischen Entscheidungs- und Konsenskosten, Verhandlungs- und Kooperationskosten oder

---

219 *Sturm, R.*, Der Föderalismus – ein „Schnäppchen"? – Zu den finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte, a.a.O., S. 74.

Kontrollkosten zu fragen, die mit dem jeweiligen Muster der Aufgabenverteilung einhergehen. Mit anderen Worten werden für die ökonomische Analyse und Beurteilung der Kompetenzverteilung im föderativen Staat noch weitere Aspekte des jeweiligen Institutionengefüges, inklusive der jeweils relevanten Akteure, bedeutsam.[220] Um eine konkrete Kompetenzverteilung anhand dieser Kriterien zu beurteilen, wäre es zur Vermessung erforderlich die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

- **Entscheidungskosten:** Bei einer getrennten Aufgabenkompetenz fallen der Natur der Sache nach nur geringe Entscheidungskosten an, weil die entsprechende föderative Ebene autonom agieren kann und zur Wahrnehmung der Kompetenzen keine Verhandlungsprozesse notwendig sind. Handelt es sich jedoch um eine typische Querschnittsaufgabe, kann diese Art der Kompetenzverteilung zu relativ hohen Einigungs- und Verhandlungskosten führen, da dann entweder bilaterale Verträge geschlossen oder Transferzahlungen geleistet werden müssen, um ein gesamtwirtschaftlich notwendiges Maß an Kooperation zwischen den Ebenen herzustellen. Auch die empirischen Beispiele haben gezeigt, dass bei einer getrennten Kompetenzverteilung im Bundesstaat zusätzliche Regelungen benötigt werden, die im Falle von inhaltlichen Überschneidungen der Aufgabenfelder, Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Jurisdiktionen oder politisch gewollten Kompetenzverlagerungen greifen. Die Aufgabenwahrnehmung innerhalb eines föderativen Systems mit getrennten Kompetenzen bietet nur geringe formale Möglichkeiten, Kompetenzverlagerung zwischen den föderativen Ebenen vorzunehmen. Daher erfolgen Anpassungen zumeist über andere Formen der Kooperation und Koordination, wie etwa vertragliche Abkommen, Subventionszahlungen etc.[221] Möchte man diesen Einfluss messen, so könnte auf die Anzahl von bilateralen bzw. multilateralen Verhandlungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften als erster Indikator zurückgegriffen werden. Sofern sich der Einfluss der übergeordneten Ebene über Transferzahlungen ausdrückt, die Kompetenzverlagerung also über den sog. „goldenen Zügel" erfolgt, kann auf den Anteil an Bundeszuweisungen an den Ausgaben der unter-

---

220 So kann die Analyse der Kompetenzverteilung und Aufgabenerfüllung auch durch die Struktur des bestehenden Parteiensystems beeinflusst werden. Vgl. z.B. *Grande, E.*, Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Sonderheft 32/2001, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 179-212.

221 Damit ist es in Einzelfällen jedoch auch fraglich, ob überhaupt noch von einer faktisch getrennten Kompetenzverteilung gesprochen werden kann oder nicht vielmehr bereits andere Muster der Kompetenzverteilung, wie z.B. geteilte oder konkurrierende Kompetenzen, vorliegen.

geordneten Gebietskörperschaften verwiesen werden. Die Beurteilung einer gemeinsamen Kompetenzverteilung fällt unter diesem Kriterium tendenziell negativ aus.[222] Die mit gemeinsam verteilten Kompetenzen einhergehende Verflechtung der jeweiligen föderativen Akteure führt in besonderem Maße dazu, dass die Aufgabenerfüllung durch unklare Verantwortlichkeiten beeinträchtigt wird. Die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung durch mehrere Ebenen kann zu einer Aufgaben- (und Finanzierungs-) verflechtung führen, die – insbesondere wenn sich die Entscheidungsträger gegenseitig blockieren – als wenig effizient angesehen werden kann.[223]

- **Delegationskosten:** Bei Vorliegen von getrennten Kompetenzen ist der Kompetenztransfer nicht leicht möglich, da Kompetenzverlagerungen oftmals an Verfassungsänderungen gebunden sind, denen jeweils der Bund und die Gliedstaaten zustimmen müssen. Häufig sind in diesen Fällen auch Referenden erforderlich, so dass die Übertragung von Aufgaben bzw. die Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems insgesamt mit relativ hohen Kosten verbunden ist. Vermutlich deswegen lassen sich in Systemen mit getrennten Kompetenzen zahlreiche andere institutionelle Arrangements finden, die eine höhere Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems ermöglichen. Zu denken ist hier bspw. an die sog. „Generalklauseln" in den Verfassungen von Kanada und den USA, die unter bestimmten restriktiven Bedingungen eine Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen erlauben. Zwar können die Gliedstaaten nicht zur Übernahme von Bundesaufgaben gezwungen werden, jedoch kann die Delegation der juristischen Konstruktion nach so erfolgen „...daß bestimmte Beamte oder Behörden der einen Ebene der Regierungsgewalt von der anderen mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betraut werden."[224] Auch die Annahme von zweckgebundenen Bundessubventionen kommt einer gliedstaatlichen Ausführung von Bundesgesetzen häufig recht nahe. Wenngleich sich also auch bei getrennten Kompetenzen verschiedene Möglichkeiten bieten, eine – zumeist wohl ökonomisch auch gebotene – Kompetenzverlagerung vorzunehmen, so bleibt ein entscheidender Unterschied zu den anderen Mustern der Kompetenzverteilung bestehen: die Übernahme von Vollzugskompetenzen des Bundes durch die Gliedstaaten

---

222 Als Beispiel sei auf die wissenschaftliche Einschätzung der Gemeinschaftsaufgaben im deutschen Grundgesetz verwiesen. Vgl. stellvertretend für viele *Stahl, D.*, Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, Marburg, Metropolis 2000.

223 Vgl. stellvertretend bspw. *Häde, U.*, Föderalismus in Deutschland – und er bewegt sich doch!, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), s. 11-14.

224 *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 262 . In dieser Arbeit lassen sich auch die entsprechenden Urteile der Höchstgerichte für die USA und Kanada finden.

erfolgt in allen Fällen freiwillig. Schwierig in der Beurteilung und Vermessung von gleichzeitigen und geteilten Kompetenzen ist vor allem die Frage, inwieweit Eingriffsrechte anderer Jurisdiktionen bestehen. Besitzt eine Jurisdiktion die Rahmenkompetenz, ist die genaue Kompetenzabgrenzung noch weitgehend offen, weil zunächst jeweils zu klären ist, wie umfassend der Begriff „Rahmen" zu interpretieren ist. So wird z.B. für Österreich festgestellt, dass der Bund „...bereits in der Grundsatzgesetzgebung eine hohe Regelungsdichte vorzusehen, die die Entscheidungskompetenz der nachgeordneten Gebietskörperschaft entsprechend einengt."[225] Die Funktionsfähigkeit der gleichzeitigen Kompetenzverteilung wird daher entscheidend dadurch beeinflusst, ob im Kontext der Rahmengesetzgebung überhaupt noch Spielraum zur eigenen Gesetzgebung verbleibt oder sogar Detailregelungen von der – zumeist übergeordneten – Ebene bestimmbar sind. Ähnliches gilt mit Blick auf geteilte Kompetenzen. Wird hierbei die „Rahmengesetzung" durch den Zentralstaat besonders detailliert ausgefüllt, wie dies wohl auch für die Bundesrepublik Deutschland gelten kann[226], so können die möglichen Vorteile dieses Kompetenzverteilungsmusters vermutlich auch nicht vollständig realisiert werden, die Kosten der Aufgabendurchführung dürften entsprechend steigen. Insgesamt wird die Funktionsweise einer geteilten Kompetenzverteilung also maßgeblich dadurch beeinflusst, inwieweit die legislativen Vorgaben der entscheidungsbefugten Ebene auch die Durchführungskompetenzen der vollziehenden Ebene beeinflussen. Der „Normalfall" eines Vollzugs von Bundesrecht durch die Gliedstaaten setzt dabei ein kooperatives Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten voraus: Zwar sind in aller Regel die Gliedstaaten zum Vollzug des Bundesrechts verpflichtet, jedoch besitzt der Bund nur eine auf die Rechtskontrolle beschränkte Oberaufsicht über die vollziehenden Gliedstaaten und kann damit „...bei Ermessensfragen wenig Einfluss nehmen, ja nicht einmal stets einen gesetzestreuen Vollzug garantieren."[227] Für eine Beurteilung der konkurrierenden Kompetenzverteilung ist es zusammengefasst ausschlaggebend, welche Möglichkeiten der Kompetenzüberlassung zwischen den föderativen Ebenen überhaupt vorgesehen sind, d.h. auf welche Art von Kompetenzen sich die Konkurrenz zwischen den Ebenen bezieht, also Entscheidungs- oder Durchführungskompetenz oder sogar beide. Weiterhin war bei der konkurrierenden Verteilung der Aufgabenzuständigkeit im föderativen

---

225 *Smekal, C.*, Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgabenerfüllung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Pernthaler, P./Bußjäger, P. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Wien, Braumüller 2001, S. 69-79, S. 74.

226 Vgl. z.B. *Laufer, H./Münch, U.*, Das föderative System der BRD, a.a.O., S. 129 ff.

227 *Haller, W./Kölz, W.*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 167.

Staat zu beachten, in welcher Richtung die Kompetenzüberlassung zwischen den Ebenen zulässig ist, d.h. nur von der übergeordneten zur untergeordneten Ebene oder auch umgekehrt. Der dezentrale Gehalt der jeweiligen Kompetenzverteilung kann letztendlich also nur daran gemessen werden, welchen konkreten rechtlichen Bedingungen die Aufgabenerfüllung unterworfen ist. Um die entsprechenden Delegationskosten der Muster der Kompetenzverteilung näherungsweise zu messen, kann weiterhin auf zusätzliche Indikatoren zurückgegriffen werden. Bspw. können die unterschiedlichen Kostenerstattungsregeln bzw. Kofinanzierungsanteile der delegierenden Gebietskörperschaftsebene als ein Indikator herangezogen werden, um die Kosten der Aufgabendelegation abzuschätzen.

- **Einigungskosten:** Unter diesem Kriterium lässt sich zunächst als allgemeine Erkenntnis mit Blick auf die Aufgabenzuordnung zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliedstaaten feststellen, dass eine weniger konkrete bzw. weniger kodifizierte föderative Ordnung zu einer sehr wandelungsfähigen föderativen Staatsordnung führt, weil aufgrund der dann notwendigerweise bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten im Verfassungsrecht ein Spielraum verbleibt, der – z.B. durch Entscheidungen des Verfassungsgerichts – ausgefüllt werden muss. Wie das Beispiel der Vereinigten Staaten in diesem Zusammenhang zeigt, hat dies im Zeitablauf mehrfach zu sich verschiebenden Mustern der Kompetenzverteilung geführt.[228] Andererseits führt eine in diesem Sinne „experimentelle" Kompetenzverteilung zwangsläufig zu regelungsbedürftigen Kompetenzüberschneidungen und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten föderativen Ebenen. Diese Spielräume sind demgegenüber stärker eingeschränkt, wenn die föderative Aufgabenverteilung in der Verfassung relativ konkret verankert ist, weil dann auch kein konkretisierungsbedürftiges Regelungsvakuum entstehen kann. Wie die vergleichende Darstellung der Kompetenzverteilung in diesem Kontext gezeigt hat, kommt vor allem auch der Verfassungsgerichtsbarkeit in bundesstaatsrechtlichen (Streit-) Fragen eine relevante Rolle für die Ausgestaltung der Kompetenzallokation zwischen Bund und Gliedstaaten zu. „Zwar spielt die Verfassungsgerichtsbarkeit wohl eine Rolle ... aber das Ausmaß mittels dem sie über ihre Judikatur zur kompetenzrechtlichen Qualifikation die ‚divison of powers' mitgestalten, bleibt durchaus unklar."[229] So stuft Elazar den Einfluss

---

228 Vgl. *Heun, W.*, Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg. (1994), S. 97-152, S. 97.

229 *Lhotta, R.*, Verfassungsgerichte im Wandel föderativer Strukturen – eine vergleichende institutionentheoretische Analyse am Beispiel der BRD, der Schweiz und Österreichs, Paper zur Tagung „Der Wandel föderativer Strukturen", Berlin 8./9. Juni 2001, S. 3.

insgesamt als eher gering ein (mit Ausnahme der USA), während McWhinney den Verfassungsgerichten eine bedeutende Rolle für die Entwicklung des Bundesstaates konzediert.[230] In allen Bundesstaaten gibt es jedoch speziell zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten eine umfangreiche Rechtsprechung, die ebenfalls als Gradmesser der institutionellen Effizienz herangezogen werden kann.[231] Dieser Aspekt könnte annähernd über eine statistische Erfassung der Entscheidungen der Obersten Gerichte über föderative Streitfragen gemessen werden.[232]

Zusammengefasst muss allerdings konstatiert werden, dass eine exakte quantitative Messung der oben angeführten Kostenkategorien von Kompetenzverteilungsmustern vermutlich sehr schwierig ist. Jedoch könnte in diesem Fall auch eine erste Annäherung über die Indexbildung mit nominaler Messung erfolgen.[233] Dabei wird nur binär kodiert, d.h. bei der Kostenerfassung wird nur danach differenziert, ob das entsprechende Merkmal vorhanden ist (1) oder eben nicht (0). Für die Kompetenzverteilungsmuster könnten dann relevante Kostenfaktoren als vermutlich vorliegend (1) bzw. weniger wichtig (0) gekennzeichnet werden. Trotz der angesprochenen Problembereiche eines internationalen Vergleichs könnte also ein anderer möglicher Weg für eine „Messung" föderativer Institutionen in der Indexbildung von institutionellen Details gesehen werden.

Trotz der genannten Einschränkungen mit Blick auf eine präzise „Kostenrechnung" bietet das Analyseraster der Kompetenzverteilungsmuster aber Möglichkeiten, die Zentralität bzw. Dezentralität zu messen und zu vergleichen. Wenn z.B. die These von einer im Zeitablauf zunehmenden Verflechtung der Aufgabenzuständigkeiten geprüft werden soll, so kann die vorgeschlagene Systematik zumindest den analytischen Rahmen für eine derartige

---

230 Vgl. *Elazar, D. J.*, Exploring Federalism, Tuscaloosa/London 1991, S. 214, *McWhinney, E.*, Supreme Courts and Judical Law Making, Constitutional Constitutional Review, Dordrecht u.a. 1986.

231 Vgl. z.B. *Clayton, C. W./Gillmann, H.*, Supreme Court Decision Making, New Institutionalist Approaches, Chicago/London, University of Chicago Press 1999, *Schäffer, H.*, Landesbericht Österreich, in: Starck, C. (Hrsg.), Grundgesetz und deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit im Spiegel ausländischer Verfassungsentwicklung, Baden-Baden, Nomos 1990, S. 41-83, *Auer, A.*, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel u.a., Helbig und Lichtenhahn 1984.

232 Vgl. für die Bundesrepublik Deutschland bspw. *Schlaich, K.*, Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 5. Aufl., München, Beck 2001.

233 Vgl. *Sturm, R.*, sowie mit Blick auf verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen auch Stegarescu, D., Cost, Preferences, and Institutions, An Empirical Analysis of the Determinants of Government Decentralization, ZEW Discussion Paper, Nr. 05-39, Mannheim, ZEW 2005.

Aufbereitung des empirischen Materials liefern. Ist eine geteilte Kompetenzverteilung bspw. wie in der Bundesrepublik Deutschland ausgestaltet[234], so könnte anhand einer im Zeitablauf ansteigenden Zahl von zustimmungspflichtigen Gesetzen darauf geschlossen werden, das die Vollzugskompetenz der gliedstaatlichen Ebene durch zentralstaatliche Vorgaben zunehmend beeinträchtigt wurde.[235]

Richtet man schließlich den Blick auf die nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs, also die Verteilung der Ausgaben und Einnahmen sowie des Finanzausgleich i.e.S., so lassen sich anhand der verschiedenen Muster der Kompetenzverteilung auch Ansatzpunkte für die Erklärung sowohl der Struktur als auch der Entwicklung des aktiven Finanzausgleichs ableiten. Es lassen sich z.B. aus der Art der Kompetenzverteilung innerstaatliche Zuweisungen mit der Internalisierung von Entscheidungen anderer Jurisdiktionen begründen. Wenn die Gesetzgebungskompetenz für eine öffentliche Aufgabe einer Gebietskörperschaft mit zu kleinem räumlichen bzw. funktionalen Zuständigkeitsbereich zugewiesen wurde, so kann dies einen internalisierenden Eingriff begründen, der sich dann in Form von Zweckzuweisungen im ergänzenden aktiven Finanzausgleich niederschlagen müsste.[236] Es könnte also dann geprüft werden, inwieweit der aktive Finanzausgleich auf „suboptimale" Regelungen des passiven Finanzausgleichs zurückzuführen ist und „...inwieweit durch eine Veränderung der Kompetenzverteilung eine Entlastung des aktiven Finanzausgleichs erreicht werden könnte."[237]

5. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten

Der entwickelte Analyserahmen möglicher Kompetenzverteilungen erlaubt aber nicht nur eine formal-logische Aufzählung denkbarer Kombination, sondern kann auch zur Behandlung materieller Fragen des Finanzausgleichs verwendet werden. Wenn die Entwicklung des föderativen Systems erörtert und finanzwissenschaftlich bewertet werden soll, so ist hierfür auch eine anhand

---

234 Bundesgesetze werden im Bundesrat immer dann zustimmungspflichtig, wenn sich ihre Vorschriften auch auf den Vollzug beziehen.

235 In der Staatspraxis ist in der Bundesrepublik die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze deutlich angestiegen. Vgl. *Ossenbühl, F.*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1989), S. 1230-1237, S. 1235 sowie *Laufer, H./Münch, U.*, Das föderative System der BRD, a.a.O., S. 129 f. und 137 f.

236 Vgl. *Kops, M.*, Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs III, Der ergänzende und aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftstudium,13. Jg. (1984), S. 341 ff.

237 Vgl. *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, a.a.O., S. 137.

der finanzwissenschaftlichen Kriterien aufbereitete empirische Datenbasis erforderlich. Unter der Voraussetzung das die vorgeschlagene Differenzierung der Kompetenzverteilungen einen brauchbaren analytischen Rahmen darstellt, müsste bei der Untersuchung föderativer Staaten zunächst für die einzelnen öffentlichen Aufgabenbereiche ermittelt werden, welchen öffentlichen Aufgabenträgern welche (Teil-) Kompetenzen (getrennt, gleichzeitig, geteilt, gemeinsam, konkurrierend) zugeordnet sind und wie sich die Entscheidungs- und Vollzugsanteile ggf. verteilen. Hierzu ist es erforderlich, für jeden öffentlichen Aufgabenbereich (Verwaltung, Sicherheit, Kultur, Gesundheit, Wohlfahrt, Bildung, Umwelt, Verkehr, Finanzen) die jeweilige Kompetenzstruktur zu bestimmen.

Aus den zuvor aufgestellten ökonomischen und politischen Kostenarten ergibt sich der nachfolgende Datenbedarf:

- Direkte Präferenzerfassung/Angaben zum Wahlverhalten: Bei direktdemokratischen Elementen in nationalen Referenden über spezifische öffentliche Aufgaben bzw. Auswertung von Wahlergebnissen in repräsentativen Demokratien
- Bestimmung der Aufgaben nach ihrer Intensität von Arbeits- und Kapitaleinsatz, d.h. aggregierte Ausgaben für Personal- und Sachaufwendungen auf der Ebene aller Gebietskörperschaften
- Die jeweiligen aggregierten Ausgaben aller Gebietskörperschaften nach Aufgabengebieten sowie die durchschnittlichen Ausgaben der angrenzenden Gebietskörperschaften
- Die aggregierten Verwaltungskosten der beteiligten Ebenen, insbesondere für solche Aufgabenbereiche, die keine getrennte Kompetenzverteilung aufweisen
- Erfassung und Kodierung der Anzahl von Verhandlungsprozessen bzw. Gremien sowie der Veto-Spieler
- Anzahl von bilateralen bzw. multilateralen Verhandlungen
- Erfassung und Kodierung der Übertragungsmöglichkeiten von Kompetenzen sowie ggf. der Ausübung
- Kostenerstattungsregeln bzw. Kofinanzierungsanteile bei übertragenen Aufgaben
- Anzahl der föderalen Streitschlichtungsprozesse vor den Verfassungsgerichten.

II. Zur Messung der Ausgabenverteilung im föderativen Staat

Mit der Zuordnung von öffentlichen Aufgaben auf Gebietskörperschaften wird zunächst auch implizit angenommen, dass mit der Aufgabenverteilung auch die zur Erfüllung erforderlichen Ausgaben selbstständig getätigt werden können. Das Recht, für bestimmte öffentliche Ausgaben die Verantwortung zu tragen, ist aber als eine eigenständige Kompetenzart anzusehen. Denn mit der eigenständigen Bestimmung der Ausgaben wird die zugesprochene Entscheidungs- oder Durchführungskompetenz für eine Aufgabe erst tatsächlich vollzogen. Daher stellt sich im Anschluss an die Verteilung staatlicher Aufgaben demzufolge auch die Frage nach der Verteilung der entsprechenden Ausgabenkompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften. Mit der Ausgabenkompetenz ist „...das Recht bzw. die Pflicht beinhaltet, die mit der Wahrnehmung der Entscheidungs- und Durchführungskompetenz einer Aufgabe verbundenen Aufwendungen zu tragen."[238]

Im Zusammenhang mit der Verteilung der Ausgabenkompetenz ist jedoch weiter zu hinterfragen, inwieweit die jeweilige gebietskörperschaftliche Ebene auch dazu befugt ist, eine Anpassung der Ausgaben bei der Aufgabenerfüllung selbstständig vorzunehmen und welche Einflussmöglichkeiten für andere föderative Ebenen auf die Ausgabenverantwortung einer Gebietskörperschaft bestehen. Denn es existieren im föderativen Staatsaufbau auch unterschiedliche Möglichkeiten, die Autonomie der Ausgabengestaltung einer föderativen Ebene zu beeinflussen. So kann z.B.:

- Die Ausgabentätigkeit und Ausgabenautonomie über die Rahmengesetzgebung der übergeordneten Ebene merklich eingeschränkt werden.
- Das Ausgabenvolumen für eine bestimmte Aufgabe durch die Festsetzung von bestimmten nationalen bzw. regionalen Standards vorbestimmt sein.
- Ein „unsichtbarer Finanzausgleich"[239] stattfinden, der darin zum Ausdruck kommt, dass eine Körperschaft bei der Wahrnehmung einer ihr zugewiesene Aufgabenkompetenz eine andere föderative Ebene belastet.

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen dieses Unterkapitels sind daher zunächst einige grundsätzliche Konstruktionsmerkmale und theoretische Ansätze, die sich mit der Ausgabenverteilung im föderativen Staat beschäftigen

---

238 *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Gutowski, A./Molitor, B. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jahr (1984), S. 127-140, S. 129.

239 Vgl. *Schmölders, G.*, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York, Springer 1979, S. 172.

(C.II.1). Im anschließenden Kapitel werden dann verschiedene Beispiele aus der „föderativen Realität" der Ausgabenverteilung dargestellt werden (C.II.2). Das nächste Kapitel widmet sich dann wiederum einer Kritik der bisherigen Analyse der Ausgabenverteilung im föderativen Staat (C.II.3). Im Anschluss hieran werden verschiedene Vorschläge unterbreitet, wie sich eine weitere Untersuchung des Problems der Ausgabenverteilung darstellen könnte. Inhaltlich wird dabei auf Analysemethoden zurückgegriffen, die aus der kommunalen Finanzwirtschaft bekannt sind, sich aber ebenfalls für die generelle Untersuchung der Ausgabenverteilung als geeignet erweisen (C.II.4). Den Abschluss dieses Kapitels bilden dann wiederum Hinweise zum Datenbedarf und wünschenswerter weitergehender Informationen (C.II.5).

1. Theoretische Ansätze der Ausgabenverteilung im föderativen Staat

Die Verteilung der Ausgabenkompetenz wird üblicherweise als wenig problematisch angesehen, da sie sich an dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz „Die Ausgabenverteilung folgt der Aufgabenverteilung"[240] orientieren sollte. Diese anerkannte verwaltungsökonomische Forderung „...wird u.a. damit begründet, daß die parlamentarische Kontrolle nur gegenüber einer Verwaltung möglich ist, die für die Erfüllung der Aufgaben und die Verausgabung der dafür erforderlichen Ausgaben Verantwortung trägt."[241] Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist diese Art der Verteilung von Ausgabenkompetenzen auch zielführend, da gemäß dem sog. Konnexitätsprinzip diejenige Gebietskörperschaft, die über die Art und das Ausmaß an öffentlichen Gütern entscheidet, auch die daraus resultierenden Ausgaben tragen sollte.[242]

Sofern die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz ungeteilt bei einer einzelnen Jurisdiktion liegen, ist der allgemeine Lastverteilungsgrundsatz leicht anwendbar: die Ausgabenkompetenz sollte demjenigen Aufgabenträger zugeordnet werden, der auch für die Entscheidung und Ausführung der Aufgabe zuständig ist.[243] Wie jedoch die vorherigen Ausführungen zur Kompe-

---

240 Vgl. *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, a.a.O., S. 132 ff.

241 *Peffekoven, R.*, Artikel „Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen", in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Tübingen, Mohr 1980, S. 607-636, S. 617.

242 Vgl. *Kitterer, W.*, Finanzwissenschaftliche Aspekte einer Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: NLT Information, hrsg. vom Niedersächsischen Landkreistag, 22. Jg. (1999), S. 14-22.

243 Vgl. *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.* , Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, a.a.O., S. 132.

tenzverteilung der Aufgaben gezeigt haben, können die Zuständigkeiten für öffentliche Aufgaben auch aufgespalten werden, so dass der Kreis von Entscheidern über Art und Umfang einer öffentlichen Aufgabe nicht immer identisch ist mit dem Kreis der Ausgabenträger. Besonders deutlich wird dies bspw. im Fall von geteilten Kompetenzen, bei der einer föderativen Ebene die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen worden ist, einer anderen Ebenen jedoch die Durchführungskompetenz, und damit in aller Regel auch die Verausgabung der entsprechenden Mittel zur Aufgabenerfüllung zugesprochen wurde.

Sofern die Muster der Kompetenzverteilung weiter differenziert werden, stellt sich folglich die Frage, an welcher (Teil-)Kompetenz der Aufgabenverteilung sich die Zuordnung der Ausgabenzuständigkeit orientieren soll. Sofern hierbei die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz auf verschiedene Aufgabenträger verteilt worden ist, sind grundsätzlich weitere Regelungen erforderlich, die festlegen, welcher von beiden Kompetenzarten die Ausgabenverteilung folgen sollte. Mit anderen Worten ausgedrückt: Es wird dann eine zusätzliche Entscheidung in Bezug auf die Interpretation des Konnexitätsprinzips erforderlich. In idealtypischer Sicht sind dann zwei Modelle der Ausgabenzuordnung denkbar. So kann die Pflicht, bestimmte Ausgaben infolge der Aufgabenwahrnehmung auch zu tragen, sowohl an der Gesetzes- als auch an der Verwaltungskompetenz anknüpfen. Im ersten Fall wird von einer Ausprägung des Konnexitätsprinzips anhand der Gesetzeskausalität gesprochen, d.h. auf eine „...Zusammenführung der Ausgabenkompetenz mit der Aufgabenverursachung und Aufgabenverantwortung“[244]. Im zweiten Fall spricht man von der Verwaltungskausalität der Ausgabenverteilung.

Beide Zuordnungsmöglichkeiten können mittels einer Prinzipal-Agenten-Beziehung analysiert werden, wobei der Bund als Prinzipal auftritt und die Länder bzw. Kommunen die Agenten sind.[245] Sofern der Prinzipal die Aktivitäten des Agenten bei der Aufgabenerfüllung nicht direkt überprüfen kann, stellt sich die Frage, wie er die Anreize für den Agenten ausgestalten kann, um diesen zu einer effizienten Lösung zu veranlassen.[246] Gemäß der Prinzipal-Agenten-Theorie ist die effiziente Lösung darin zu sehen, dass die jeweiligen

---

244 *Schoch, F./Wieland, J.*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Baden-Baden, Nomos 1995, S. 149.

245 Vgl. zum Grundmodell dieser Beziehung *Richter, R./Furubotn, E.*, Neue Institutionenökonomik, Tübingen, Mohr 1996, S. 201-208.

246 Vgl. *Baretti, C.* et al., Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, Ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 1, München, Ifo Institut für Wirtschaftsforschung 2000, S. 157 f. In der angeführten Quelle findet sich auch der formale Nachweis dieses Sachverhalts (S. 195 ff.).

Agenten (Länder oder Kommunen) die Finanzierung der entsprechenden Aufgabe vollständig übernehmen und der Bund als Prinzipal dafür einen feststehenden Betrag als Kompensationsleistung an die ausführende Ebene zahlt. Diese theoretische Lösung deckt sich mit der Interpretation des Konnexitätsprinzip als Ausführungskonnexität. Würde nach dem Prinzip der Gesetzeskausalität verfahren, kommt also der Prinzipal für die Finanzierung der Ausgaben auf, könnte ein moral-hazard Problem entstehen, da der Agent in diesem Fall keinen starken Anreiz hätte, die übertragene Aufgabe kostenminimal durchzuführen.

Umgekehrt besteht bei der Verteilung der Ausgabenlasten anhand der Verwaltungskonnexität die Gefahr, dass die gesetzgebende Ebene hierdurch die Möglichkeit erhält, Aufgaben zu regeln, ohne dafür die entsprechenden Kosten tragen zu müssen, da die Verwaltung und Finanzierung entsprechender Aufgaben den untergeordneten Ebenen aufgebürdet wird. In diesem Fall des Auseinanderfallens von Aufgabe und Ausgabe wird auch von einem sog. „unsichtbaren Finanzausgleich"[247] gesprochen, der sich daraus ergibt, dass eine Gebietskörperschaft Regelungen für die Erfüllung einer Aufgabe erlässt, dabei aber andere Gebietskörperschaften finanziell belastet und damit deren Autonomiespielraum einengt.[248] Um diesem Problem zu begegnen und damit die Autonomie der ausführenden Gebietskörperschaft zu erhalten, sind folglich Verfassungsregeln oder Vorschriften erforderlich, die es der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaft vorschreiben, für die finanziellen Folgen ihrer Gesetzgebung entweder selbst aufzukommen oder zumindest einen Teil der entstehenden Kosten zu decken. Zusammengefasst macht die Regelung der Ausführungskonnexität also nur dann Sinn, wenn sich die gesetzgebende Körperschaft nicht in die Art und Weise des Vollzuges einmischt.[249]

Insgesamt stellt also die Ausgabenkompetenz einen wichtigen Bestandteil der gebietskörperschaftlichen Autonomie dar. „Je mehr die einzelne Gebietskörperschaft zur finanziellen Selbstverantwortung befähigt und verpflichtet wird, um so wirksamer kommen in ihrer Verwaltung und in ihren Organen der politischen Willensbildung die Kräfte zum Zuge, die den Erfordernissen einer geordneten und wirtschaftlichen Haushaltsführung Geltung zu verschaf-

---

247 Vgl. *Schmölders, G.*, Finanzpolitik, a.a.O., S. 172.

248 Ein Beispiel aus Deutschland stellen Erhöhungen der von den Gemeinden zu leistenden Sozialhilfezahlungen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes dar, die zu wesentlichen Teilen von den Gemeinden aus ihren Einnahmen zu finanzieren sind.

249 Vgl. *Färber, G.*, Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa, Gutachten für die FES, Speyer 2004.

fen suchen."[250] Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz geht davon aus, dass derjenige Entscheidungsträger, dem die Aufgabe übertragen worden ist, auch die entsprechenden Ausgaben trägt und, soweit möglich, auch aus eigenen Einnahmen finanziert.

Folglich kann auch die relative Bedeutung einer föderalen Ebene und damit auch die Dezentralität des föderativen Systems im Vergleich mit einer anderen Jurisdiktion über einen Indikator dargestellt werden, der sich auf die Höhe der jeweiligen Ausgaben bezieht, die eine gebietskörperschaftliche Ebene tätigt. „Available data essentially limit us to fiscal measure, and, following earlier work, we will use the fiscal share of the state government...as our measure of fiscal centralization"[251]. Auch die überwiegende Mehrzahl der empirischen Studien zur föderalen Dezentralisierung richten den Fokus der Untersuchung auf die Balance zwischen Ausgaben und Einnahmen unter den beteiligten Jurisdiktionen, wobei jeweils die Anteile der untergeordneten Gebietskörperschaften an den staatlichen Gesamtausgaben bzw. im Verhältnis zu den Ausgaben der Bundesebene berechnet werden. In der theoretischen Diskussion wird die Frage, welchen Einfluss die föderale Staatsorganisation auf die Höhe der Staatstätigkeit hat, bereits seit längerer Zeit intensiv diskutiert. Im Mittelpunkt stehen dabei zwei verschiedene Fragestellungen:

- Führt ein dezentralisierter Staatsaufbau zu geringeren Staatsausgaben?
- Führt ein dezentralisierter Staatsaufbau zu einer höheren nationalen Wachstumsrate der Volkswirtschaft?

Aus theoretischer Sicht lassen sich für die erste Frage drei Hypothesen anführen.[252] Nach der Dezentralisierungshypothese kann erwartet werden, dass die Staatsquote umso niedriger ist, je dezentraler die Staatsausgaben und Staatseinnahmen getätigt werden können. Gemäß der Fragmentierungshypothese müsste die Staatsquote umso niedriger sein, je größer die Anzahl an Gebietskörperschaften ist, die miteinander konkurrieren.[253] Allerdings kann eine höhere gebietskörperschaftliche Fragmentierung auch dazu führen, dass die

---

250 *Fischer-Menshausen, H.*, Finanzausgleich II. Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Tübingen, Mohr 1980, S. 636-662, S. 643.

251 *Wallis, J. J./Oates, W. E.*, Decentralization in the Public Sector, An Empirical Study of State and Local Government, in: Rosen, H. S. (Hrsg.), Fiscal Federalism, Quantitative Studies, Chicago/London, University of Chicago Press 1988, S. 5-32, S. 6.

252 Vgl. *Schaltegger, C. A.*, Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg. (2003), S. 84-110.

253 Vgl. *Brennan, G./Buchanan, J. M.*, The Power to Tax, a.a.O., S. 185.

Staatsausgaben aufgrund nicht realisierter Skalenerträge ansteigen.[254] Schließlich kann die Externalitätenhypothese angeführt werden, bei der davon ausgegangen wird, dass es infolge des dezentralen Staatsaufbaus zu horizontalen und vertikalen Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften kommt. Bezogen auf die Ausgaben können horizontale Nutzen-Spillovers vorliegen, weil die Bewohner einer Gebietskörperschaft von bestimmten öffentlichen Leistungen und damit der Ausgabentätigkeit einer anderen Gebietskörperschaft profitieren können.[255] In vertikaler Hinsicht können Externalitäten aufgrund mangelnder Koordination zwischen den Ebenen entstehen. So kann es bei einem Ausgabenverbund dazu kommen, dass die eine Staatsebene ihre Ausgaben erhöhen muss, weil die andere beteiligte Ebene ihre Ausgaben erhöht hat, so dass es insgesamt zu einem Überangebot an öffentlichen Güter kommt. Denkbar ist aber auch der umgekehrte Fall, d.h. eine föderale Ebene verhält sich als Freifahrer und versucht von den Ausgaben der anderen Staatsebene zu profitieren. Je nach Art der öffentlichen Ausgaben können vertikale Ausgabenexternalitäten also entweder zu einem Überangebot oder einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führen.[256]

Auch mit Blick auf die zweite angeführte Fragestellung lassen sich unterschiedliche Hypothesen formulieren.[257] Einerseits kann vermutet werden, dass ein dezentralisierter Staatsaufbau aufgrund der höheren Präferenzgerechtigkeit, des politischen Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften sowie der höheren Innovationswahrscheinlichkeit insgesamt zu einer größeren Effizienz des Staatssektors führt, die sich in höheren nationalen Wachstumsraten niederschlagen müsste. Demgegenüber könnten dezentralisierte Ausgabenentscheidungen jedoch auch zu erhöhter Korruption, einem schädlichen Wettbe-

---

254 Vgl. hierzu *Lybeck, J. A.*, Comparing Government Growth Rates, The Non-Institutional vs. The Institutional Approach, in: Lybeck, J. A./Henrekson, M. (Hrsg.), Explaining the Growth of Government, Amsterdam, 1988, S. 29-47.

255 *Frey, R. L.*, Die These von der Ausbeutung der Kernstädte, eine Überprüfung für die Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 25. Jg. (1985), S. 81-93.

256 Vgl. *Wrede, M.*, Shared Tax Sources and Public Expenditures, in: International Tax and Public Finance, Vol. 7 (2000), S. 163-175.

257 Vgl. *Breuss, F./Eller, M.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth, Is There Really a Link?, in: CESifo Dice Report, Journal for Institutional Comparisions, Vol. 2 (2004), S. 3-9, *Feld, L. P./Zimmermann, H./Döring, T.*, Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), S. 361-377, *Oates, W. E.*, An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37 (1999), S. 1120-1149.

werbsprozess sowie einer verringerten gesamtstaatlichen Makropolitik führen, was dann zu einer geringeren nationalen Wachstumsrate führen müsste.[258]

2. *Zur Empirie der Verteilung von Ausgabekompetenzen*

Ausgehend von der föderativen Aufgabenverteilung, aus der sich die gebietskörperschaftlichen Ausgaben im Zuge der Aufgabenerfüllung ergeben, geht es in diesem Kapitel zunächst einmal darum, Beispiele der empirischen Ausgabenverteilung darzustellen. Bei einer getrennten Kompetenzverteilung werden bestimmte Aufgabenbereiche einer föderalen Ebene allein zugewiesen, d.h. sowohl Entscheidungs- als auch Durchführungsrecht obliegt jeweils dieser föderativen Ebene. Daher ist es mit Blick auf die Zuordnung der Ausgaben für eine getrennte Kompetenzverteilung im „Normalfall" auch kennzeichnend, dass die entsprechende Gebietskörperschaft die hieraus resultierenden Ausgaben auch im gesamten Umfang selbstständig trägt. Die entsprechenden Bundes- oder Landesbehörden können demzufolge die Quantität und Qualität der öffentlichen Leistungen autonom bestimmen. Beispiele für dieses Muster der Ausgabenverteilung bieten vor allem die föderativen Systeme der USA, Kanadas sowie Australiens.

Die Ausgabenverteilung in den Vereinigten Staaten folgt im Grundsatz der getrennten Kompetenzverteilung, d.h. jede föderative Ebene trägt diejenigen Ausgaben, die sich aus den zugewiesenen Aufgaben ergeben. Die verfassungsrechtlichen Regelungen in Hinblick auf die Zuordnung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen sind allerdings recht vage, Art. 1 Sect. 8 Clause 1 der US-Verfassung besagt lediglich, dass der Kongreß „...shall have Power ... to provide for the common Defence and general Welfare of the United States". Insbesondere über diese und weitere Generalklauseln der Verfassung (commerce clause, necessary-and-proper-clause, supremacy-clause) wird dem Bund ein beträchtliches Eingriffsrecht in die Kompetenzen der untergeordneten Jurisdiktionen eingeräumt.[259] Hierdurch kann die konstitutionelle Abgrenzung der Ausgabenkompetenzen durchbrochen werden, so dass in den USA für den Bund nahezu unbeschränkte gesetzliche Möglichkeiten bestehen, eigene Ausgaben zu tätigen. Im Gegensatz zur Logik des Trennsystems hat sich bei der Ausgabenverteilung hieraus ein System entwickelt, bei dem zum einen die Bundesebene mit einem Anteil von ca. 60 % an den Gesamtausgaben do-

---

258 Vgl. hierzu *Tanzi, V./Davoodi, H.*, Corruption, Public Investment, and Growth, IMF Working Paper WP/97/139, 1997.

259 Vgl. *Rappen, H.*, Grundzüge der Finanzverfassung, in: Adams, W. P./Lösche, P. (Hrsg.), Länderbericht USA, 3. Aufl., Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung 1998, S. 578-590.

miniert und das sich zum anderen vor allem durch eine sich oftmals wandelnde Ausgabenverflechtung zwischen den verschiedenen Staatsebenen auszeichnet.[260] Auch in den USA ist die Kongruenz von Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz zwischen Bund und Staaten kritisch diskutiert worden, da sich der Bund über eine Vielzahl von Regelungen, insbesondere den sog. „mandates", in die Zuständigkeitsbereiche der untergeordneten Gebietskörperschaften eingemischt hat.[261] Mit den mandates werden i.d.R. neue Aufgabenfelder für die Staaten geschaffen, die diese wahrzunehmen und damit auch zu finanzieren haben. Problematisch wurde diese Praxis vor allem seit den 1970er Jahren, da in zunehmenden Umfang den Staaten (bzw. Kommunen) hierdurch Kosten entstanden sind, für die der Bund jedoch keine finanzielle Kompensation übernommen hat (sog. „unfunded mandates").[262]

Die Verteilung der föderativen Ausgabenkompetenz ist auch in Kanada nicht explizit in der Verfassung geregelt. Entsprechend der dualen Kompetenzverteilung ist daher jede Gebietskörperschaftsebene selbstständig für die von ihr getätigten Ausgaben infolge der Aufgabenwahrnehmung verantwortlich. Aufgrund der eindeutigen verfassungsmäßigen Trennung der Zuständigkeitsbereiche herrscht in Kanada aber eine stark dezentralisierte Ausgabenstruktur vor. Jedoch verfügt der Bund auch hier über eine nahezu uneingeschränkte Ausgabemacht, so dass er auch in Kompetenzbereichen der Provinzen Ausgaben tätigen kann. „Of particular importance, the federal government has what is known as ‚spending power' under the Constitution, whereby it may spend money on functions that are under provincial jurisdiction."[263] Von dieser konkurrierenden Ausgabenkompetenz hat der Bund auch Gebrauch gemacht, was überwiegend durch Transferzahlungen an die Provin-

---

260 Vgl. *Welz, W.*, Die bundesstaatliche Struktur, in: Jäger, W./Welz, W. (Hrsg.), Regierungssystem der USA, München/Wien 1995, S. 80-108, *Heun, W.*, Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg. (1994), S. 97-152.

261 Unter den "mandates" sind Bestimmungen einer Ebene zu verstehen, die eine andere föderative Ebene betreffen. Vgl. *Kenyon, D. A./Kincaid, J.*, Fiscal Federalism in the United States, The Reluctance to Equalize Jurisdiction, in: Pommerehne, W. W./ Ress, G. (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden, Nomos 1996, S. 34-56.

262 Vgl. hierzu *Lav, I. J./George, J. R. S.*, Will Curbs on Unfunded Mandates Protect States From the Impact of a Federal Balanced Budget Amendment?, in: National Tax Journal, Vol. XLVIII (1995), S. 337-346.

263 *Clark, D. H.*, The Fiscal Transfer System in Canada, in: Ahmad, E. (Hrsg.), Financing Decentralized Expenditures, Cheltenham/Brookfield, Edard Elgar 1997, S. 70-102, S. 73.

zen in den Bereichen Gesundheit, Wohlfahrt und Bildung erfolgt ist.[264] Die „spending power" wurde zur entscheidenden Machtressource des Bundes um exklusive Zuständigkeiten der Provinzen zu umgehen. „Weder die Expansion durch die Einführung von Mischfinanzierungsprogrammen noch die Konsolidierung und Neujustierung des kanadischen Wohlfahrtsstaates durch drastische Kürzungen, direkte Transfers und Steuervergünstigungen für spezifische gesellschaftliche Gruppen im Kontext des contested und collaborative federalism wären ohne sie denkbar gewesen."[265]

In Australien erfolgt ebenfalls keine explizite verfassungsrechtliche Regelung der Zuweisung von Ausgabenkompetenzen. Der Logik des Trennsystems der dualistischen Kompetenzverteilung folgend gilt auch hier, dass jede Gebietskörperschaft die aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben resultierenden Ausgaben selbständig zu tätigen und zu verantworten hat. Allerdings gibt es in Australien eine ausgedehnte Konkurrenz der Kompetenzen, mit einer eindeutigen Dominanz des Zentralstaats. Das Bundesparlament entscheidet daher nicht nur über die Ausgaben in exklusiven Kompetenzbereichen des Bundes, sondern auch in den sich überschneidenden Kompetenzbereichen. Gemäß Section 96 der Verfassung hat „...the commonwealth parliament power to make grants on terms and conditions as it sees fit, and the commonwealth has used this power to influence subnational expenditure patterns and administrative priorities and, partly through them, macroeconomic stabilization policy generally."[266]

Auch in der Schweiz bestehen klar voneinander abgegrenzte Ausgabenkompetenzen, die sich aus der Aufgabenverteilung ergeben. „Statt einer allgemeingültigen enthält die Bundesverfassung eine Vielzahl einzelfallbezogener Regeln über die Lastentragung, sei es in Form einer Rechtspflicht des Bundes, sei es in Form einer teilweise ausdrücklich mit Auflagenvorbehalt versehen Finanzierungsermächtigung."[267] Auch hier verfügt der Bund also über einige Möglichkeiten, in die Ausgabeentscheidungen der untergeordneten Ebenen einzugreifen. Insbesondere bei den öffentlichen Ausgaben hat dies zu einer hohen Interdependenz zwischen den föderalen Ebenen geführt. De facto

---

264 Vgl. auch *Krelove, R./Stotsky, J. G./Vehorn, C. L.*, Canada, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, International Monetary Fund 1997, S. 201-225, S. 211 f.

265 *Broschek, J.*, Föderalismus und Wohlfahrtsstaat im historischen Kontext, Der Fall Kanada, in: Politische Vierteljahresschrift, 46. Jg. (2005), S. 238-262, S. 257.

266 *Craig, J.*, Australia, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, International Monetary Fund 1997, S. 175-200, S. 176.

267 *Jörg, A.*, Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz, Baden-Baden, Nomos 1998, S. 279.

ist der Bund in den meisten Politikfeldern tätig und subventioniert die kantonalen Ausgaben in hohem Maße.[268] In der alten Bundesverfassung war es insbesondere der Art. 23 I (öffentliche Werke von nationalem oder überregionalem Interesse), der dabei das „verfassungsrechtliche Einfallstor" für finanzielle Leistungen des Bundes an die Kantone darstellte.[269] Dabei ist es für die Rechtmäßigkeit der Bundessubventionen nicht relevant, ob diese zur Förderung der ursprünglichen kantonalen Aufgaben gewährt werden oder es sich um Bundesaufgaben handelt, die zum Vollzug an die Kantone delegiert worden sind, weil die Gesetzgebungszuständigkeit sowohl die Verwaltungszuständigkeit beinhaltet als auch die Möglichkeit, den entsprechenden Vollzug zu übertragen.[270] Es ist daher in der Schweiz weder notwendig, ob bezüglich des Aufgabenbegriffs an die Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit angeknüpft wird, noch ob es sich um eine Auftragsangelegenheit oder eine sonstige Verwaltungsdelegation handelt.[271]

In der Bundesrepublik tragen gemäß Art. 104a Abs. 1 GG „Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt". Hiermit ist im Grundgesetz das Konnexitätsprinzip umschrieben, nach dem diejenige Gebietskörperschaft, die über die Art und das Ausmaß an öffentlichen Gütern entscheidet, auch die daraus resultierenden Ausgaben tragen sollte.[272] Unter der Wahrnehmung der Aufgaben wird in Deutschland jedoch nicht die Gesetzgebungskompetenz gefasst, sondern die Verwaltungskompetenz. Dadurch ist die Pflicht der Ausgabentragung an die Verwaltungskompetenz geknüpft, was dazu führt, dass die Länder die Kosten für den Vollzug von Bundesrecht zu tragen haben. Wird auch die Art und Weise des Vollzuges von der Bundesebene detailliert geregelt, ist nach dem Grundgesetz eine Zustimmung des Bundesrates notwendig, d.h. die Exekutive der Länder ist durch ihre Regierungen im Bundesrat an der Entscheidung beteiligt. Bei den Bundesauftrags-

---

268 Vgl. *Braun, D.*, Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 333-362, S. 342.

269 Vgl. *Saladin, P.*, Bund und Kantone – Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht (1984), S. 431 ff.

270 Vgl. hierzu ausführlich *Aubert, J.-F.*, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. 1, Basel 1991, Tz. 728 f.

271 Vgl. *Haller, H.*, Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, (1969), S. 121 ff. sowie *Jörg,* Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz, a.a.O., S. 281.

272 Vgl. auch *Häde, U.*, Finanzausgleich, Tübingen, Mohr 1996, S. 48 ff.

angelegenheiten (Art. 104a Abs.2 GG) trägt der Bund die Zweckausgaben, d.h. diejenigen Ausgaben, die infolge des Gesetzes aufgewendet werden müssen, während die Länder die Verwaltungskosten selbständig zu tragen haben. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip werden im §104a Abs. 3 GG geregelt, wonach der Bund sich bei Gesetzen, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern auszuführen sind, die gesamten oder einen Teil der Geldleistungen übernehmen kann. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Kostenbeteilung des Bundes lediglich auf diejenigen Ausgaben bezieht, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung stehen (den sog. Zweckausgaben) und somit die entstehenden Verwaltungsausgaben nicht umfassen.

Auch in der österreichischen Verfassung ist in § 2 F-VG der Grundsatz der Konnexität als zentrales Prinzip verankert. Danach tragen die Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Anzumerken ist allerdings, dass § 2 F-VG die Frage offenlässt, ob die Zuordnung zu einer Gebietskörperschaft nach funktionalen oder nach organisatorischen Gesichtspunkten erfolgen soll.[273] Weiterhin sind Kostenübertragungen als verhandlungspflichtige Ausnahmen des Konnexitätsprinzips zulässig.[274]

Zusammengefasst hat die kurze empirische Rundschau der Ausgabenverteilungsmuster gezeigt, dass alle Zentralregierungen über institutionelle Mechanismen verfügen, in das Ausgabeverhalten der Gliedstaaten und Kommunen einzugreifen. Sofern geteilte, gleichzeitige oder gemeinsame Kompetenzen bei der Aufgabenverteilung vorliegen, ist ein gewisses Maß an Kooperation und Abstimmung der Ausgaben bereits über die Struktur vorgegeben. Aber auch bei den getrennten Kompetenzverteilungssystemen des „dualen Föderalismus", die sich im Prinzip durch autonome Ausgabenbereiche auszeichnen, bestehen Interdependenzen zwischen den Gebietskörperschaften, die entweder infolge einer konkurrierenden Gesetzgebung oder durch Zentralisierungstendenzen der Ausgaben über Finanzhilfen des Bundes entstehen. Insofern gilt auch für Systeme mit eigentlich getrennter Ausgabenverteilung, dass „...the expenditure responsibilities in industrial countries like Canada

---

273 Seit 1982 verlangt die Judikatur des Verfassungsgerichtshof, dass die Gebietskörperschaft, die eine Aufgabe für eine andere besorgt, jedenfalls den Personalaufwand und den Amtssachaufwand zu finanzieren hat.

274 An der Gültigkeit dieser Regelung wird auch im sog. Österreich-Konvent weiter festgehalten. Vgl. *Gamper, A.*, Der Österreich-Konvent, Die Reform der Finanzverfassung, in: Bußjäger, P./Hrbek, R. (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wien, Braumüller, 2005, S. 26-39.

and Australia suggest some complexity, as well as overlapping responsibilities between different levels of government."[275]

3. Kritik der Ansätze und Abgrenzungsprobleme des finanzstatistischen Materials

Da letztlich alle Theorieansätze den Aspekt der Autonomie – insbesondere die Möglichkeiten untergeordneter Gebietskörperschaften, eine eigenständige dezentrale (Finanz-)Politik zu betreiben – für besonders relevant erachten, steht dieser Gesichtspunkt auch im Mittelpunkt der Überlegungen zur Analyse der Ausgabenverteilung. Außerdem sind auch mit der jeweiligen Zuordnung der Ausgabenverantwortung unterschiedliche Autonomiewirkungen verbunden.[276] Für dieses Vorgehen spricht auch, dass die empirisch orientierten Arbeiten, die sich mit der Funktionsweise und dem Einfluss von föderalen Strukturen auf die Staatstätigkeit befassen, in der ganz überwiegenden Mehrzahl auf Indikatoren basieren, welche die Autonomie bzw. Dezentralität des föderativen Systems anhand von Ausgabenquotienten abzubilden versuchen.

Insbesondere in der ökonomischen Föderalismusliteratur lassen sich bereits zahlreiche Untersuchungen finden, die versucht haben den Einfluss dezentraler Strukturen auf verschiedene andere ökonomische Größen abzuschätzen. So ist der Grad an Dezentralität als erklärende Variable z.B. für die Höhe der Staatsausgaben[277], der nationalen Wachstumsraten[278] oder der makroökonomischen Steuerungsfähigkeit[279] verwendet worden. Um hierbei den Grad der Dezentralisierung zu erfassen, wird zumeist auf eine sehr einfache Variab-

---

275 *Ahmad, E.*, Intergovernmental Transfers – An International Perspective, in: Ahmad, E. (Hrsg.), Financing Decentralized Expenditures, Cheltenham/Brookfield, Edward Elgar 1997, S. 1-17, S. 4.

276 Vgl. *Döring, T./Stahl, D.*, Räumliche Effekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitsmaterialen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, ARL 1999, S. 60 ff.

277 Vgl. *Oates, W.*, Searching for Leviathan, An Empirical Study, in: American Economic Review, Vol. 75 (1985), 748-757.

278 Vgl. *Davoodi, H./Zou, H. F.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth, A Cross-Country Study, in: Journal of Urban Economics, Vol. 43 (1998), S. 244-257.

279 Vgl. *Wibbels, E.*, Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: American Journal of Political Science, Vol. 44 (2000), S. 687-702.

le zurückgegriffen: der Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben, der von den subnationalen Gebietskörperschaften getätigt worden ist.[280]

Mit Blick auf die Dezentralisierungshypothese, nach der die Staatsquote umso geringer ausfallen sollte, je dezentraler die Staatsausgaben und Staatseinnahmen getätigt werden, haben die empirischen Untersuchungen kein eindeutiges Ergebnis feststellen können.[281] Mit Blick auf einzelne nationale Untersuchungen, bei denen der Vergleich unter den Gliedstaaten vorgenommen worden ist, scheint die Bestätigung der Hypothese allerdings zu überwiegen.[282]

Auch mit Blick auf die zweite theoretische Hypothese, ob ein dezentralisierter Staatsaufbau zu höheren Wachstumsraten führt, konnten keine eindeutigen Ergebnisse erzielt werden. Die Ergebnisse dieser Studien können der Tabelle 1 entnommen werden. Besonders relevant für unsere Fragestellung ist jedoch vielmehr die Tatsache, dass nahezu alle Studien als erklärende Variable der fiskalischen Dezentralität den subnationalen Anteil an den Gesamtausgaben verwenden. Als gemeinsames Kennzeichen aller Cross-Country Untersuchungen kann auch gelten, dass die überwiegend die gleiche Datenbasis verwendet wurde. Dabei wird zumeist auf die Zahlen des IMF Government Finance Statistics Yearbook zurückgegriffen und Anteile der untergeordneten Gebietskörperschaften an den staatlichen Gesamtausgaben bzw. im Verhältnis zu den Ausgaben der Bundesebene, berechnet.

---

280 Neben den zuvor bereits erwähnten Studien vgl. bspw. *Osterkamp, R./Eller, M.*, Dezentralisierung staatlicher Aktivität – ein internationaler Vergleich, in: Ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), Heft 16, S. 36-39.

281 Vgl. *Kirchgässner, G./Feld, L. P.*, Föderalismus und Staatsquote, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, Nomos 2004, S. 67-87

282 Während bspw. *Forbes, K. F./Zampelli, E. M.*, Is Leviathan a Mythical Beast?, in: American Economic Review, Vol. 79 (1989), S. 568-577 sogar einen positiven Effekt nachweisen, kommen die Studien von *Raimondo, H. J.*, Leviathan and Federalism in the United States, in: Public Finance Quarterly, Vol. 17 (1989), S. 204-215, *Grossmann, P. J./West, E. G.*, Federalism and the Growth of Government Revisited, in: Public Choice, Vol. 79 (1994), S. 19-32, *Shadbegian, R. J.*, Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size, Evidence from the States, in: Public Finance Review, Vol. 27 (1999), S. 262-281 oder *Feld, L. P.*, Fiscal Equivalence and the Increasing Dispersion/Divergence of Public Goods Claims – Do we Need a new Interpretation?, in: Färber, G./Otter, N. (Hrsg.), Spatial Aspects of Federative Systems, Speyerer Forschungsberichte Nr. 242, Speyer 2005, S. 147-180, zu dem Ergebnis, dass ein die Dezentralisierung einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der Staatstätigkeit hat.

Tabelle 1: Studien zur fiskalischen Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum

Autor/ Jahr	Gebietskörperschaften	Zeitperiode	Abhängige Variable	Erklärende Variable der fiskalischen Dezentralität	Hauptergebnisse
Oates (1995)	40 Nationen	1974-1989	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	– Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben – Anteil eigener Einnahmen an den subnationalen Gesamteinnahmen	Positiver Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralität und BIP Wachstum pro Kopf
Davoodi Zou (1998)	46 Entwicklungsländer + OECD Staaten	1970-1989	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben	Negativer Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralität und Wachstum in Entwicklungsländern, kein Zusammenhang in entwickelten Staaten
Woller Phillips (1998)	23 Entwicklungsländer	1974-1991	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	– Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben[283] – Subantionaler Anteil an den Gesamteinnahmen[284]	Kein systematischer Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralität und Wachstum in Entwicklungsländern
Zhang Zou (1998)	28 chinesische Provinzen	1980-1992	Reale Wachstumsrate des regionalen BIP pro Kopf	Konsolidierter subnationaler Anteil an den konsolidierten Gesamtausgaben[285]	Dezentralisierung der Ausgaben reduziert das reale BIP Wachstum pro Kopf

283 Mit und ohne Ausgaben für Verteidigung und Sozialversicherung.

284 Mit und ohne bundesstaatlicher Grants-in-aid.

285 Mit und ohne außerordentliche Budgetdaten.

Autor/ Jahr	Gebietskörperschaften	Zeitperiode	Abhängige Variable	Erklärende Variable der fiskalischen Dezentralität	Hauptergebnisse
Xie Zou Davoodi (1999)	50 amerikanische Staaten	1948-1994	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben	Kein Zusammenhang zwischen Dezentrlisierung der Ausgaben und realem BIP Wachstum pro Kopf
Yilmaz (1999)	46 Nationen	1971-1990	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben	Positiver Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralität und pro Kopf Wachstum in unitarischen Staaten
Lin Liu (2000)	China	k.A.	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Marginaler subnationaler Anteil an dem Gesamtsteueranteil bei Steuererhöhung	Einnahmedezentralisierung (um 10 %) erhöht das reale BIP Wachstum pro Kopf (2,7 %)
Thießen (2000)	EU-15 + 11 weitere Nationen	1975-1995	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben	Bogenförmiger Verlauf zw. Wachstum pro Kopf und fiskalischer Dezentralität in entwickelten Staaten
Behnisch Buettner Stegarescu (2001)	Zentrale Ebene in Deutschland	1950-1990	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Bundesausgaben an den Gesamtausgaben (ohne Sozialversicherung)	Erhöhter Bundesanteil an den Gesamtausgaben wirkt positiv auf das Produktivitätswachstum

Autor/ Jahr	Gebietskörperschaften	Zeitperiode	Abhängige Variable	Erklärende Variable der fiskalischen Dezentralität	Hauptergebnisse
Zhang Zou	29 chinesische Provinzen	1987-1993	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Konsolidierte Provinzausgaben an den Gesamt-ausgaben	Negativer Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und regionalem Wirtschaftswachstum
Desai Freinkman Goldberg (2003)	80 russische Regionen	1996-1999	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Anteil subnational erhobener Steuereinnahmen, der in der Region verbleibt	Steuer hat positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung Russlands
Thießen (2003)	EU-14 + 11 weitere Nationen		Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	– Subnationaler Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben[286] – Anteil eigener Einnahmen an den subnationalen Gesamteinnahmen	Konvergenz zwischen Hocheinkommensländern und mittlerer fiskalischer Dezentralisierung hat positiven Wachstumseffekt
Akai Nishimura Sakata (2004)	50 amerikanische Staaten	1992-1997	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf	– Lokaler Anteil an den subnationalen Gesamtausgaben – Anteil lokaler Einnahmen an den subnationalen Gesamteinnahmen	Positiver Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum

Quelle: Breuss, F.; Eller, M.: Fiscal Decentralization and Economic Growth: Is There Really a Link?, in: CESifo Dice Report, Journal for Institutional Comparisions, Vol. 2 (2004), S. 3-9; Feld, L.; Zimmermann, H.; Döring, T.: Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), S. 361 –377; eigene Zusammenstellung.

286 Zusätzliche Dummy Variablen, die danach klassifiziert wurden, ob der subnationale Anteil hoch, mittel oder niedrig war.

Praktisch in jeder empirischen Untersuchung, in der ein Länder-Kreuz-Vergleich durchgeführt wird und die sich mit den Ursachen und Wirkungen der fiskalischen Dezentralisierung beschäftigen, verwenden den in Tabelle 2 angeführten Indikator: der Anteil der dezentralisierten Ausgaben. Allerdings weckt ein genauerer Blick auf diese Datenbasis nicht unbedingt viel Vertrauen. Denn vielmehr besteht einige Skepsis im Hinblick auf die Nützlichkeit solcher Ausgabequoten als Maßstab für die subnationale Autonomie. Die erste Spalte in Tabelle 2 gibt die jeweiligen Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaften im Durchschnitt für die 1990er Jahre für 29 Länder an. Würde man nur auf die angesprochenen Kalkulationen zur Beurteilung der Autonomie und Dezentralität der untergeordneten Gebietskörperschaften zurückgreifen, so könnte dies zu schwerwiegenden Fehlinterpretation verleiten. Gemäß obiger Tabelle wären bspw. die lokalen Gebietskörperschaften in Dänemark stärker dezentralisiert als diejenigen in den USA, und dies obwohl beinahe jeder Bereich der dänischen Kommunalfinanzen von der Zentralebene reguliert wird.

Tabelle 2: Verschiedene Dezentralisierungsgrade

	1	2	3	4	5	6	7	8
	State-local exp/total exp	Grants/state-local revenue	Own-source state-local rev/total rev.	Grants + rev. sharing/state-local rev.	Own-source state-local rev/total rev	State-local tax rev/total rev (rate autonomy)	State-local tax rev/total rev (rate and base autonomy)	Borrowing autonomy
Source	GFS	GFS	GFS	GFS & country sources*	GFS & country sources*	OECD	OECD	Country sources*
Argentina	0.44			0.56	0.18			4.0
Australia	0.50	0.40	0.32	0.37	0.33			2.5
Austria	0.34	0.27	0.27	0.58	0.16	0.02	0.01	1.6
Belgium	0.12	0.56	0.06			0.16	0.02	
Bolivia	0.21	0.09	0.18	0.43	0.11			1.5
Botswana	0.03	0.83	0.01	0.84	0.01			1.0
Brazil	0.41	0.34	0.28	0.36	0.27			4.5
Bulgaria	0.19	0.35	0.15	0.92	0.02			1.0
Canada	0.65	0.26	0.51	0.32	0.47	0.32	0.30	2.7
Colombia				0.38				3.0
Denmark	0.54	0.43	0.31	0.43	0.32	0.29	0	1.5
Finland	0.41	0.34	0.33	0.36	0.31	0.20	0	3.0
France	0.19	0.35	0.13	0.39	0.12			3.0
Germany	0.45	0.25	0.34	0.70	0.13	0.04	0.001	2.5
Guatamala	0.10	0.65	0.04	0.67	0.03			2.0
Hungary	0.10					0.02	0	
Iceland	0.23	0.09	0.23			0.18	0	
India	0.49	0.43	0.33	0.42	0.34			2.5
Indonesia	0.13	0.73	0.03					
Ireland	0.29	0.72	0.09	0.74	0.08			1.8
Israel	0.14	0.40	0.08	0.38	0.09			2.4
Italy	0.23	0.66	0.09	0.80	0.05			2.5
Malaysia	0.14	0.19	0.16					
Mexico	0.26	0.11	0.20	0.59	0.09	0.02	0.02	2.6
Netherlands	0.30	0.70	0.09	0.70	0.09	0.02	0	2.3
Nigeria	0.48	0.86	0.09	0.86	0.09			1.0
Norway	0.35	0.40	0.22	0.39	0.22	0.007	0	1.6
Peru	0.23	0.73	0.07	0.05	0.23			2.5
Philippines	0.08	0.46	0.05	0.41	0.06			1.0
Poland	0.17	0.31	0.13	0.54	0.09	0.03	0	2.0
Portugal	0.09	0.48	0.05	0.40	0.06	0.02	0.01	2.5
Paraguay	0.02		0.01	0.23	0.01			2.0
Romania	0.11	0.44	0.07	0.44	0.07			1.0
Spain	0.36	0.60	0.16	0.56	0.17	0.09	0.04	2.5
Sweden	0.37	0.18	0.33	0.20	0.32	0.33	0.01	3.0
Switzerland	0.55	0.25	0.41	0.19	0.45	0.35	0.20	3.0
Thailand	0.06	0.28	0.05					
UK	0.29	0.71	0.09	0.74	0.08	0.04	0	1.5
USA	0.53	0.30	0.42	0.34	0.39	0.32	0.32	3.0

* See appendix

GFS: *Government Finance Statistics Yearbook*, various years, Washington, D.C.: IMF.

OECD: *Taxing Powers of State and Local Governments*. OECD Tax Policy Studies No. 1. Paris: OECD.

Quelle: Rodden, J.: Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge: Cambridge University Press 2005, S. 37

Problematisch an einem Vergleich der öffentlichen Ausgaben – und im übrigen auch insbesondere an einem Rückschluss hieraus auf die föderale Aufgabenkompetenz – erscheinen dabei vor allem die nachfolgenden Punkte:

1. Die Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft muss sich nicht zwingend in deren Ausgaben niederschlagen.[287] So kann die Wahrnehmung einer Aufgabe auch über rechtliche Regelungen erfolgen, die sich dann allenfalls in den allgemeinen Verwaltungskosten niederschlagen, jedoch nicht mehr als Ausgaben in den entsprechenden Aufgabenbereichen erscheinen. Hat z.B. die Bundesebene eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung, obliegt die Aufgabenerfüllung und damit auch die Ausgabenbelastung der untergeordneten Ebene.
2. Je nach Art und Umfang der Kompetenzverteilung kann die für eine bestimmte Aufgabe verantwortliche Gebietskörperschaft die Erfüllung an eine andere Ebene – der häufigste Fall ist die Delegation an die untergeordneten lokalen Gebietskörperschaften – übertragen. Je größer der legitimierte Einflussbereich der delegierenden Ebene ist, desto besser kann die Art und Weise der Aufgabenerfüllung „fremdbestimmt" werden; im Extremfall kann dies sogar dazu führen, dass die gesamten Ausgaben der öffentlichen Aufgabe ohne finanzielle Kompensation an die erfüllende Gebietskörperschaftsebene exportiert werden. Dies wird durch die Daten jedoch nicht indiziert.
3. Die für eine bestimmte Aufgabe zuständige Gebietskörperschaft steht oftmals vor einer „make or buy"-Entscheidung, d.h. sie kann die erforderlichen Leistungen entweder selbst produzieren oder diese von Dritten bzw. am Markt kaufen. Mit Blick auf die Struktur der öffentlichen Ausgaben variieren dann die Ausgaben für Personal oder Sachausgaben und Transfers an den privaten Sektor dementsprechend.
4. Schließlich kann es ebenfalls von Bedeutung sein, in welchem Ausmaß die Gebietskörperschaften bei der Aufgabenerfüllung durch Verbände, Non-profit Organisationen oder private Anbieter entlastet werden, was sich wiederum in einer Veränderung der Ausgabenstruktur niederschlägt.[288]

Die Beispiele sollten aufgezeigt haben, dass die Aussagekraft von Daten zur Ausgabendezentralität allein keine hinreichende Vergleichs- und Beurteilungsbasis bieten. Vielmehr müssen ergänzende Angaben und Indikatoren zum rechtlichen Rahmenwerk berücksichtigt werden, um den Autonomiegrad

---

287 Vgl. für eine grundsätzliche Darstellung dieses Sachverhalts *Zimmermann, H.*, Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 32 (1973), S. 1-20.

288 Vgl. hierzu mit Blick auf Bundesrepublik Deutschland *Kirberger, W.*, Staatsentlastung durch private Verbände, die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden, Nomos 1978.

untergeordneter Jurisdiktionen sinnvoll bestimmen zu können. Denn andernfalls sind die gewonnen Aussagen durch fremdbestimmte Ausgabenanteile verzerrt. Es ist sehr schwierig, Aussagen über das Niveau der Ausgabendezentralisierung und Autonomie zu treffen, ohne zusätzliche Informationen über den gesetzlichen Rahmen zu Grunde zu legen, der die subnationale Finanzwirtschaft regelt.

Mit Blick auf die quantitative Erfassung und Vermessung der Ausgaben gemäß obiger Anforderung muss allerdings festgestellt werden, dass eine entsprechende Aufbereitung der rechtlichen Rahmendaten nicht einfach ist. In den verflochtenen Systemen des administrativen Föderalismus kann auf die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen in Bezug auf einzelne Ausgaben zurückgegriffen werden. Mit Blick auf die deutsche Situation, schätzte eine Untersuchung für das Jahr 1982 den Anteil der Ausgaben, der sich auf freiwillige Aufgaben belief auf 17 %, den der auf weisungsfreie Pflichtaufgaben entfiel auf 43 % und den der durch weisungsgebundene Pflichtaufgaben veranlasst war auf 12 %; wobei sich die restlichen Anteile, in denen sich bspw. auch der Bereich „Allgemeine Finanzwirtschaft" wieder findet, nicht zuzuordnen waren.[289] Die vorgeschlagene Differenzierung der Ausgaben kann aber auch auf die dualen Systeme bezogen werden, indem versucht wird, den Anteil der „mandates" zu erfassen. So bestehen in den USA bundesstaatliche „mandates" für die Bereiche des öffentlichen Dienstes, die Standards von öffentlichen Gütern sowie der Kontrolle von Umweltauflagen. Schätzungen für die USA kommen bspw. zu dem Ergebnis, dass sich die jährlichen Ausgaben der untergeordneten Ebenen für „unfunded mandates" auf 9 bis 10 Mrd. US$ belaufen[290], was die Autonomie bei der Ausgabentätigkeit der subnationalen Ebenen deutlich einschränkt.

Darüber hinaus kann daher festgestellt werden, dass für einen Vergleich der Ausgabenverteilung im föderativen Staat – über längere Zeiträume und zwischen verschiedenen Staaten – eine möglichst sorgfältige und einheitliche Aufbereitung des statistischen Materials erforderlich ist. In der Praxis ist die benötigte Einheitlichkeit jedoch nicht immer gegeben, da die Ausgaben in einzelnen Ländern nicht inhaltlich identisch erfasst werden. Diese inhaltlichen Abweichungen in den finanzstatistischen Daten rühren u.a. daher, dass unterschiedliche Ausgabenkonzepte verwendet werden. Bspw. werden in der ame-

---

289 *Postlep, R.-D.*, Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderativen Staatsaufbau, in: Zimmermann, H./Hardt, U./Postlep, R.-D. (Hrsg.), Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung Band 15, Bonn 1987, S. 24-69, S. 65 ff.

290 Vgl. *Lav, I. J./George, J. R. S.*, Will Curbs on Unfunded Mandates Protect States From the Impact of a Federal Balanced Budget Amendment?, in: National Tax Journal, Vol. XLVIII (1995), S. 337-346.

rikanischen Finanzstatistik primär nur die „unmittelbaren Ausgaben" erfasst, während in Kanada und der Schweiz nur die Eigenausgaben ausgewiesen werden. Dabei werden mit den unmittelbaren Ausgaben die Kassenabflüsse einer Gebietskörperschaft erfasst ohne zu berücksichtigen, woher die Finanzmittel kommen. In den unmittelbaren Ausgaben werden somit nicht nur die eigenfinanzierten Ausgaben abgebildet, sondern auch die von anderen föderativen Ebenen vorgeschriebenen Ausgaben für die Erfüllung bestimmter Aufgaben sowie die für andere Gebietskörperschaften erledigten „Auftragsangelegenheiten". Die Verwendung von „unmittelbaren Ausgaben" ist daher kein besonders gut geeigneter Indikator um die entsprechenden Kompetenzen auszudrücken, weil sich in dieser Größe neben den Kosten für die Erfüllung eigener Aufgaben auch die Entscheidungen anderer föderativer Ebenen (bei Pflicht- und Auftragsangelegenheiten) wiederspiegeln.[291]

Der GFS Datensatz stellt die Ausgaben der Gebietskörperschaften einheitlich sowohl nach der ökonomischen als auch der funktionellen Gliederung dar. Die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen ist ein praktisches „Werkzeug" beim Analysieren der sektoralen Aspekte der Dezentralisierung. Die einzelnen Länder weichen mit Blick auf die verschiedenen öffentlichen Ausgaben beträchtlich voneinander ab, je nachdem wie ihre Aufgabenverteilung vorgenommen wurde. So geben zum Beispiel in Rumänien die subnationalen Ebenen mehr Geld für den Bereich Gesundheit als für den der Erziehung aus, während sich dies in Lettland genau umgekehrt darstellt. Für den Vergleich der Ausgaben über die Verteilung auf die jeweiligen föderativen Ebenen, die ja Mittelpunkt der vorangegangen Überlegungen standen, sind allerdings einige Einschränkungen zu machen. Die GFS Daten schließen nämlich Übertragungen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen mit in den Ausgaben einer föderativen Ebene ein.

4. Analysekategorien der Ausgabenverteilung und Messindikatoren

Wie bereits die finanzwissenschaftlichen Arbeiten zur Entwicklung der (Gesamt-) Staatstätigkeit gezeigt haben, ist der Erklärungsgegenstand der „öffentlichen Ausgaben" durch eine differenziertere Betrachtung zu ersetzen.[292] Dies gilt umso mehr für einen föderativ aufgebauten Staat, weil sich die bereits auf globaler Ebene vorhandenen Probleme einer sachlich adäquaten Bestimmung

---

291 Vgl. *Kraus, A.*, Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht 1983, S. 84.

292 Vgl. *Rosenfeld, M.*, Evolution öffentlicher Aufgaben und Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels, Berlin, Duncker und Humblot 1996, S. 29.

der Ausgaben allein schon durch Anzahl bzw. Stellung der zusätzlichen Gebietskörperschaftsebenen potenzieren.

Zudem hatte bereits die Zieldiskussion im Kapitel B. offenbart, dass die Allokation der Ressourcen im Staatsgebiet auch nur dann verbessert werden kann, wenn den untergeordneten Gebietskörperschaften ein hoher Grad an Autonomie – insbesondere in ihrer Finanzgebarung – zugesprochen wird. Fester Bestandteil dieser Finanzautonomie sollte daher auch in erster Linie eine Aufgaben- und Ausgabenautonomie sein. Folglich ist es von Interesse zu wissen, welchen Grad an Ausgabenautonomie die jeweiligen föderativen Ebenen haben. Dazu werden nachfolgend zwei mögliche Ansatzpunkte angeführt. Es handelt sich hierbei erstens um die Abschätzung der quantitativen Ausmaße der Ausgabenüberwälzung sowie zweitens um eine Gruppierung der subnationalen Ausgaben anhand der jeweiligen Lastverteilungsregel.

4.1 Bestimmung und Vermessung von Möglichkeiten der Ausgabenüberwälzung

Die Gruppierung und Vermessung der Ausgaben auf den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen erlaubt noch keine Aussage darüber, wie frei die jeweilige Ebene auch tatsächlich in ihrer Ausgabentätigkeit ist, weil auch bei den öffentlichen Ausgaben Interdependenzen zwischen den föderalen Ebenen bestehen. Über die Vorgaben und Normen verfügen übergeordnete Ebenen i.a.R. über (verfassungs-)rechtliche Möglichkeiten, den Autonomiegrad der einzelnen Aufgaben und daraus logisch resultierend auch den Autonomiegrad der Ausgaben zu beeinflussen. Weiterhin kann es zu einer Beeinflussung des subnationalen Ausgabeverhaltens und damit zu Verschiebungen der Ausgabenbelastung insbesondere dann kommen, wenn die übergeordnete Ebene die ihr zugewiesenen Aufgaben nicht erfüllt und hieraus „Folgekosten" für die untergeordneten Ebenen resultieren.

Folglich ist es auch für die Vermessung der Ausgabenautonomie erforderlich, das tatsächliche Ausmaß der Fremdbestimmung, hier verstanden als ein „Hineinregieren" durch die übergeordnete Gebietskörperschaft, auf die Ausgabentätigkeit zu erfassen. Denn eine Beschränkung des Handlungsspielraums untergeordneter föderativer Ebenen erfolgt ganz überwiegend durch rechtliche Vorschriften (Gesetze, Verordnungen usf.) der übergeordneten Ebenen, wie der Europäischen Union, des Bundes oder der Länder. Insofern wäre es ebenfalls sinnvoll, auch die Art und den Umfang solcher Vorschriften, getrennt nach den jeweils zugewiesenen Aufgabenbereichen, zu erfassen und das Ausmaß eines „fremdbestimmten" Gehalts zu bewerten.

Ein besonders relevanter Aspekt dieser Vorschriften betrifft die Festsetzung von Standards für die bereitzustellenden Leistungen. Diese können in

vielfältiger Weise Anforderungen an Straßen, Gebäude, Art und Häufigkeit der Leistungen usf. beinhalten. Dies kann neben den direkten Kosten, die mit der öffentlichen Aufgabe verbunden sind, auch zu „indirekten" Kosten führen, da infolge nicht nur die subnationale Autonomie beeinträchtigt wird, sondern auch mit nachlassenden Interesse der Wirtschaftsubjekte in lokalen bzw. regionalen Angelegenheiten zu rechnen ist. Ebenfalls dürfte eine sinkende Innovationswahrscheinlichkeit angenommen werden, wenn die Spielräume für autonomes Handeln hierdurch immer weiter eingeschränkt werden.

Der wesentliche Kritikpunkt an der Standardsetzung kann darin gesehen, dass die standardsetzende Jurisdiktion nicht bzw. in einem nicht ausreichendem Maße an den Kosten der entsprechenden Maßnahmen beteiligt sind. Besteht folglich eine unklare oder mangelhafte Kostenanlastung, so hat dies zur Folge, dass für die regelsetzende Instanz auch nur ungenügende Anreize bestehen, die Setzung von Standards auch unter Wirtschaftlichkeitsüberlegungen durchzuführen. So verdeutlicht das für Deutschland gern zitierte Beispiel eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz das Problem anschaulich „...denn hätte sich der Bund an der Finanzierung direkt beteiligen müssen, wäre es wahrscheinlich nicht zu der jetzt gewählten Lösung gekommen."[293]

Eine Möglichkeit der Überprüfung dieser Effekte kann darin gesehen werden, zunächst zu fragen, ob in vergleichbaren Fällen, bei denen jedoch keine Kostenüberwälzung auf die untergeordneten Ebenen möglich war, entsprechend andere Regelungen getroffen worden sind. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhangs kann auf das Beispiel der Sozialhilferegelung in der Bundesrepublik zurückgegriffen werden.[294] Hier hat der Bund als Gesetzgeber im Rahmen der Einkommensbesteuerung ein steuerliches Existenzminimum festgelegt (Grundfreibetrag bzw. Haushaltsfreibetrag), das jedoch wesentlich niedriger ausfällt als das Existenzminimum, das im Rahmen der Sozialhilfe vorgeschrieben wurde.[295]

---

293 *Reidenbach, M.*, Kommunale Standards in der Diskussion. Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten, Difu Beiträge zur Stadtforschung Nr. 22, Berlin, Difu 1996, S. 132.

294 Vgl. *Biehl, D.*, Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, P. (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, Analytica 1996, S. 73-114.

295 So hat das Bundesverfassungsgericht am 25. September 1992 – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Vergleich mit der Sozialhilfe – entschieden, dass für die Veranlagungszeiträume zwischen 1978-1988 das steuerliche Existenzminimum verfassungswidrig zu niedrig angesetzt worden ist. Vgl. Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 87. Band, Tübingen 1993, S. 153-181.

Sofern die Erfahrungen aus der deutschen Kommunalwirtschaft als exemplarisch angenommen werden können, scheint sich jedenfalls insbesondere mit Blick auf die lokale föderative Ebene eine bedeutende Verschiebung im Bereich der Verordnungen und Regulierungen abzuspielen.[296] Sofern diese Entwicklung überhaupt quantitativ gemessen und bewertet werden kann, dürfte der hiervon ausgelöste Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft wesentlich bedeutsamer sein, als etwa eine Zunahme des Anteils der Zuweisungen im Vergleich mit anderen Einnahmearten bei der Finanzierung der entsprechenden Ausgaben.[297]

Diese Darstellung ist besonders wichtig für diejenigen Föderationen, die eine getrennte Kompetenzverteilung aufweisen. Denn in diesen Systemen wird die Autonomie maßgeblich über die Finanztransfers durch die übergeordnete Ebene beeinflusst, zumeist über die Form einer Generalklausel wie der „spending power". Folglich sind für die Beurteilung der Dezentralität der Ausgaben dann auch Rückgriffe auf die Herkunft der Mittel erforderlich, d.h. es ist sowohl der Umfang dieser Transfers als auch der Anteil an „Kostenerstattungen" zu berücksichtigen. Je höher der Anteil dieser zwischenstaatlichen Transferzahlungen auf einer Gebietskörperschaftsebene ausfällt, desto größer dürfte c.p. in diesen Systemen auch die Abhängigkeit von einer anderen föderativen Ebenen ausfallen.[298] Oftmals wird daher auf die Nettoausgaben einer Gebietskörperschaft bzw. die Relation der Transferzahlungen zu den Ausgaben zurückgegriffen.

Allerdings gilt auch für diesen Indikator bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht walten zu lassen. So ist insbesondere zu beachten, dass diese Transferzahlungen an eine Ebene zwar als aus „eigenen Quellen" finanziert erscheinen können, deswegen jedoch nicht unbedingt auch „nach eigenem Ermessen" der entsprechenden Gebietskörperschaft vorgenommen werden konnten. Um nämlich eine solch weitreichende Aussage ohne Einschränkungen treffen zu können, müsste zuvor sichergestellt werden, dass sich in den jeweiligen Ausgaben auch tatsächlich nur freiwillig verausgabte Mittel widerspiegeln. Weiterhin ergeben sich Probleme bei der Beurteilung der Ausgabenautonomie aus dem Sachverhalt, dass sich in den eigenen Einnahmen einer

---

296 Siehe hierzu die Beispiele in *Hill, H.*, Das nächste Jahrhundert – Ein Jahrhundert der Kommunen, in: Lüder, K. (Hrsg.), Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, Duncker und Humblot 1997, S. 345-361, S. 348.

297 Vgl. *Zimmermann, H.*, Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 114 f.

298 Hierbei besteht auch ein Zusammenhang zum Konzept der sog. „fiskalischen Lücke (fiscal gap)", die im Kapitel zu den Einnahmeverteilungsmustern (C.III.) tiefergehend behandelt wird.

Gebietskörperschaft durchaus auch Zweckzuweisungen „verstecken" können, für die die empfangende Ebene bestimmte Auflagen hat akzeptieren müssen. Auch in diesem Fall wäre die subnationale Autonomie bei der Ausgabenverteilung eingeschränkt.

4.2 Formen des Konnexitätsprinzips als Lastverteilungsregel

Wie das Bild der Verteilung von Ausgabekompetenzen in der realen Welt gezeigt hat, ist die „Gleichsetzung von Aufgaben und Ausgaben" also keineswegs so selbstverständlich, wie es das Konnexitätsprinzip theoretisch nahe legt. Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz zu trennen oder gemeinsam zu tragen, erscheint der undifferenzierte Lastenverteilungsgrundsatz daher als nicht ausreichend. Vielmehr ist eine differenzierte Analyse erforderlich, die der systematischen Unterscheidung von geteilter und ungeteilter Entscheidungs- und Durchführungskompetenz folgt: „Für jede Konstellation ist unter Berücksichtigung des Lastenverteilungsgrundsatzes und durch seine angemessene Auslegung zu entscheiden, wie die Finanzierungskompetenz zuzuordnen ist."[299]

Ist mit der Durchführungskompetenz einer Aufgabe so gut wie keine Gestaltungsmöglichkeit verbunden, bspw. weil die übergeordnete Gebietskörperschaft sogar den Vollzug der Aufgabe detailliert geregelt hat, so folgt die Ausgabenkompetenz in realiter auch nicht der Entscheidungskompetenz, die in diesem Fall eigentlich bei der übergeordneten Jurisdiktion liegt. Problematisch ist die Zuordnung der Ausgabenkompetenz bspw. auch im Fall gemeinsamer Kompetenzen für einen Aufgabenbereich, weil sich in diesem Fall ja die Entscheidungskompetenz auf zwei oder mehr Jurisdiktionen verteilt und demzufolge jeder beteiligte Aufgabenträger auch auf die Höhe der Ausgaben einwirken kann.[300] In diesem Fall besteht zwar die Möglichkeit, die Ausgabenverteilung gemäß dem Verhältnis der Entscheidungsanteile auf die jeweiligen Aufgabenträger vorzunehmen[301], jedoch wird die Aussagekraft von Ausgabenquotienten mit Blick auf die Frage der Autonomie dadurch weiter verwässert. Zu beachten ist ferner, dass ein Ausgabenverbund zwischen zwei

---

299 *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, a.a.O., S. 132.

300 Vgl. *Seidel, B.*, Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt u.a., Lang 1992, S. 51 f.

301 Vgl. *Hansmeyer, K.-H./Kops, M.*, Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, D./Kath, D. (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin, Duncker und Humblot 1985, S. 3-32, S. 14.

Staatsebenen bei einer unkoordinierten Politik zu vertikalen Externalitäten führen kann.

Je nachdem welche (Teil-) Kompetenzen für bestimmte Aufgaben den Gebietskörperschaftsebenen zugeordnet wurden, können sich in einem Land unterschiedliche Autonomiegrade im Ausgabenspektrum der föderativen Ebenen ergeben. Sofern also die Autonomie der subnationalen Gebietskörperschaften über ihren Anteil an den Ausgaben gemessen werden soll, wäre vorher zu prüfen, inwieweit die jeweilige föderale Ebene überhaupt eine eigenständige Entscheidung treffen kann. Sofern der Lastverteilungsgrundsatz der Gesetzeskausalität folgt, ist diese Zurechnung unproblematisch. Wird jedoch die Entscheidungs- und Durchführungskompetenz getrennt, ist anhand des noch verbleibenden autonomen Spielraums abzuschätzen, inwieweit überhaupt noch von eigenen Ausgaben gesprochen werden kann. Für die Bestimmung der Autonomiespielräume untergeordneter Gebietskörperschaften auf der Ausgabenseite müsste daher zunächst eine Kategorisierung erfolgen, mittels derer die jeweiligen subnationalen Ausgaben entsprechend dem Grad ihrer „Pflichtigkeit" nach vermessen werden könnten. In allen Länder der Welt erfüllen die subordinierten Gebietskörperschaften zahlreiche Aufgaben, von denen einige nach ihrem eigenen Ermessen durchgeführt werden können, andere allerdings – im Extremfall – nach präziser Spezifikation durch die übergeordnete Regierungsbehörde auszuführen sind. Diese empirisch feststellbaren, unterschiedlichen Grade an rechtlichen Vorgaben bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, haben zwangsläufig auch Konsequenzen für die Bestimmung der subnationalen Ausgaben.

In den Ausgaben der Gebietskörperschaften schlägt sich also auch der Einfluss anderer Gebietskörperschaften nieder.[302] Es lassen sich dann in der Hauptsache drei verschiedene Grade an Ausgabenautonomie klassifizieren, je nachdem wie groß der Einfluss auf die Aufgabenerfüllung ist:

(1) Freiwillige Ausgaben:

Die jeweilige Gebietskörperschaft kann sowohl über das „Ob" als auch das „Wie" der Aufgabenerfüllung autonom entscheiden. Die hieraus resultierenden Ausgaben bei der Aufgabendurchführung unterliegen also gesamthaft dem Kompetenzbereich der entsprechenden Ebene.

---

302 Hier lässt sich eine Analogie zur Kennzeichnung der unterschiedlichen Pflichtigkeit der Aufgabenerfüllung auf der kommunalen Ebene sehen, die sich im deutschen Rechtsraum entwickelt hat. Vgl. *Schmid, H.*, A-Z des Gemeindehaushalts 1997, hrsg. vom Bund der Steuerzahler Hessen, Wiesbaden 1997 sowie für eine weiterführende Diskussion auch Schmidt-Eichstaedt, G., Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Bd. 3, Berlin u.a., Springer 1983, S. 9-30.

(2) Quasi-freiwillige Ausgaben:

Kennzeichnend für diese Art von Ausgaben ist es, dass die jeweilige Gebietskörperschaft zwar ein bestimmtes Güter- oder Dienstleistungsangebot erstellen muss, über das „Ob" also bereits auf einer anderen föderalen Ebene entschieden worden ist, jedoch das „Wie" der Aufgabenerfüllung – und damit auch der Umfang der Ausgaben – weitgehend offen ist.

(3) Pflichtausgaben:

Liegen sowohl das „Ob" als auch das „Wie" der Aufgabenerfüllung weitestgehend fest, so können die hieraus resultierenden Ausgaben nicht mehr als autonom angesehen werden und dürften daher – unter dem Aspekt der Ausgabenautonomie – auch nicht mehr der ausführenden Ebene zugerechnet werden.

Über diese Typisierung der Ausgaben nach dem Grad der Beeinflussung der Aufgabenerfüllung durch andere Gebietskörperschaften[303] können zusätzliche Hinweise darüber gewonnen werden, inwiefern eine gegebene Ausgabenstruktur überhaupt dem Aspekt der subnationalen Finanzautonomie entspricht. Denn offensichtlich kann von wirklicher Ausgabenautonomie der untergeordneten Ebene streng genommen wohl nur dann gesprochen werden, wenn die Entscheidung über das „Ob" als auch das „Wie" eigenständig getroffen werden kann. Bereits bei den quasi-pflichtigen Ausgaben ist die Ausgabenautonomie eingeschränkt, aber wenigstens noch über das Niveau der Aufgabenerfüllung variierbar, im letzten Fall muss sich die untergeordnete Körperschaft den Regeln beugen, die ihr von übergeordneten Stellen vorgegeben werden, so dass allenfalls nur noch minimale Spielräume eigenständiger Ausgabenpolitik verbleiben. Für die Vermessung der Ausgabentätigkeit unter dem Autonomieaspekt und damit auch der Berechnung der fiskalischen Dezentralität könnte dann jedoch nicht mehr nur auf die Budgetdaten zurückgegriffen werden. Die Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften wären anders zu erfassen, wobei eine Orientierungshilfe für die Zurechnung von Ausgaben auf die föderalen Ebenen dann darin bestehen würde, dass zunächst für einzelne Ausgabenbereiche festgelegt wird, welcher Freiraum bei der Leistungserfüllung für die zuständige Gebietskörperschaftsebene besteht.

---

303 Die hier aufgeführte Dreiteilung wird auch als monistische Aufgabenstruktur bezeichnet, weil alle Aufgaben zu kommunalen werden, auch die dritte Kategorie. In einigen Bundesländern gibt es die dualistische Struktur, wonach den Auftragsangelegenheiten (die weitgehend Nr. 3 entsprechen) die (freien und pflichtigen) Selbstverwaltungsaufgaben gegenüberstehen. Vgl. *Henneke, H.-G.*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 3. Aufl., Wiesbaden, 1998, S. 40 ff.

In vertikaler Hinsicht müssten sich die Wirkungen der Ausgabendezentralisierung theoretisch so niederschlagen: Je dezentraler die realen Pro-Kopf-Ausgaben tatsächlich getätigt werden können, umso geringer müssten dann die aggregierten realen Pro-Kopf-Ausgaben aller Gebietskörperschaftebenen zusammen ausfallen. Im nationalen Kontext hätte also die untergeordnete Ebene in diesem Fall eine signifikant höhere Ausgabenbelastung als die übergeordneten Ebenen, dieser Effekt würde jedoch durch die Ausgabenreduktion auf den übergeordneten Ebenen überkompensiert, „...so dass der Nettoeffekt der Dezentralisierung dämpfend auf die Ausgaben..."[304] insgesamt wirkt. Inwieweit die Ausgabenbelastung im föderativen Staat zwischen den Ebenen also verschoben worden ist, lässt sich messen indem man die Pro-Kopf-Ausgaben der Gebietskörperschaftsebenen zueinander in Bezug setzt.

Besteht eine unterschiedliche Ausgabenbelastung durch die Wahrnehmung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, so müssen sich auf der horizontalen Vergleichsebene deutliche Unterschiede in der Pro-Kopf-Ausgabenbelastung zwischen den einzelnen Gliedstaaten bzw. kommunalen Einheiten feststellen lassen. In Deutschland kann bspw. für die Sozialausgaben – die zudem ja durch Bundesrecht in Art und Umfang fremdbestimmt sind – eine große Diskrepanz sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den Gemeinden festgestellt werden.[305]

5. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten

Während die Ausgabequotienten der Gebietskörperschaften über den GFS Datensatz gebildet werden können, ermöglichen diese Daten aber noch keine Aussagen zur tatsächlichen Ausgabenautonomie der jeweiligen föderativen Gebietskörperschaften. Wie gesehen kann sich in den Ausgaben der subnationalen Ebenen ein Auftrag oder ein „Mandat" durch die zentrale Regierung niederschlagen, so dass über die Ausgabenhöhe der subnationalen Regierungen noch nicht die tatsächliche Entscheidungsautonomie gemessen werden kann. Möchte man die funktionale Steuerung der Ausgaben durch andere Gebietskörperschaften messen, so kann u.a. auch auf den Anteil der Transfereinnahmen von anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen an den Ausgaben der betrachteten Ebene für den jeweiligen Aufgabenbereich zurückgegriffen werden. Dieser Relation kann zum einen als Gradmesser für die Fremdbestimmung von (Aufgaben) und Ausgaben herangezogen werden, zum anderen

---

304 *Schaltegger, C. A.*, Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, a.a.O., S. 102.

305 Vgl. *Rentzsch, W.*, Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze, in: Wirtschaftsdienst, 48. Jahrgang (2004), S. 702-710.

stellen sie auch den Zuschussbedarf dieser Gebietskörperschaftsebenen durch andere föderative Ebenen dar.[306]

In jedem Fall aber sind weitergehende Informationen erforderlich, die das rechtliche Rahmenwerk der Ausgabenkompetenz beschreiben. Um den Autonomiegrad untergeordneter Jurisdiktionen sinnvoll bestimmen zu können, sind die jeweiligen Ausgaben der Gebietskörperschaften u.U. auch neu zu berechnen. Zusammengefasst folgt für die Vermessung der Ausgabenkompetenz, dass die Erfassung sich an den verbleibenden autonomen Entscheidungsspielräumen für eine Jurisdiktion orientieren müsste. „Für die Differenzierung nach Voll- und Teilkompetenzen gilt, daß die Autonomie einer Körperschaft oder Ebene bei Zuteilung von Vollkompetenzen am größten, bei Aufspaltung in Teilkompetenzen (z.B. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungshoheit) und deren Zuteilung an verschiedene Ebenen am schwächsten ist." Um diesen Sachverhalt auch messbar zu machen, ist es daher erforderlich, den Einfluss anderer föderativer Ebenen auf die Gestaltung der Ausgaben zu bestimmen. Wie stark das Ausmaß der von übergeordneten Ebenen vorbestimmten – und damit eben „nicht-konnexen" – Ausgaben einer Gebietskörperschaftsebene ist, kann ohne Rückgriff auf die entsprechende Kompetenzverteilung in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereichen bzw. den jeweiligen Lastverteilungsgrundsatz, der oftmals auch zwischen verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereichen differiert, nicht entschieden werden.

Die Abschätzung der Ausgabenautonomie über den Einfluss der gesetzlichen Vorschriften in Hinblick auf die Aufgabenerfüllung setzt voraus, dass die entsprechenden Gesetzestexte auf ihre Vorgaben hin überprüft und ausgewertet werden, um so den direkten Einfluss der veranlassenden Ebene zu bestimmen. Hierbei kann als Hilfsindikator, sofern dies in der Verfassung verankert ist wie bspw. in der Bundesrepublik, auf die Zustimmungspflicht bzw. Veto-Möglichkeit der zweiten Kammern zurückgegriffen werden oder auf den Konsultationsmechanismus im österreichischen System. Ist dieser Indikator nicht verfügbar, da das föderative System eine getrennte Ausgabenkompetenz aufweist, muss auf die Einnahmeseite zurückgegriffen werden. Dann kann versucht werden über die „fremdfinanzierten" zwischenstaatlichen Transfers – vor allem zweckgebundenen Zuweisungen – für einzelne Ausgabenbereiche den Autonomiegrad zu bestimmen. Hierzu müsste der prozentuale Ausgabenanteil, der über Transfers von anderen Ebenen erfolgt, berechnet werden.

---

306 Vgl. *Gantner, M.*, Ausgewählte Aspekte einer Ziel- und Wirkungsanalyse von intragovernmentalen Transferzahlungen, in: Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Ausgaben und Finanzausgleich, Wien, Orac 1977, S. 439-462, S. 456.

Für den Vergleich unterschiedlicher föderativer Systeme anhand des fiskalischen Indikators der öffentlichen Ausgaben werden die nachfolgenden Daten benötigt:

- Die föderative Verteilung der Ausgabenkompetenz
- Angaben zu den entsprechenden Lastverteilungsregeln in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern
- Die föderative Verteilung der Ausgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen
- Die Gesamtausgaben der föderativen Gebietskörperschaften in funktionaler und ökonomischer Gliederung

Die relevanten Daten der föderativen Ausgabenverteilung sind ferner mit den genannten ökonomischen Basisgrößen in Relation zu setzen, d.h. sie können jeweils:

- auf den Maßstab Einwohner bezogen werden, um zu vergleichbaren pro-Kopf Werten zu gelangen, wie z.B. Bildungsausgaben der verschiedenen Gliedstaaten einer Ebene pro-Kopf
- auf eine bestimmte Wertschöpfungsgröße bezogen werden, bspw. der Anteil der Kulturausgaben der föderativen Ebenen in Prozent des BIP

Weiterhin ist es erforderlich, die Erfassung der Ausgaben in den verschiedenen Nationen möglichst weitgehend zu standarisieren. Hierfür bietet die ausführliche „Classification of Functions of Government (COFOG) einen sehr guten Ausgangspunkt. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass zwischen der administrativen Abgrenzung in den nationalen Statistiken und der Systematik der COFOG zahlreiche Unterschiede in der Abgrenzung bestehen, die zuvor zu vereinheitlichen wären. Z.B. sieht die COFOG Klassifikation einen abgegrenzten Bereich „Bildungsverwaltung" nicht vor, der aber in den nationalen Statistiken vorliegt.[307]

III. Zum Problem der Messung der föderativen Verteilung öffentlicher Einnahmen

In den beiden vorangegangenen Kapiteln sind bereits wichtige Aspekte des Zuordnungsproblems im föderativen Staat behandelt worden, die Verteilung der öffentlichen Aufgaben und der hieraus resultierenden Ausgaben. Insbesondere erfolgte auch die ökonomische Begründung für dezentrale Ebenen im

307 Vgl. *Kramer, H.*, Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten, a.a.O., S. 22.

Staatsaubau über die Charakteristika verschiedener öffentlicher Aufgaben. Im Vergleich zu den beiden vorangegangen Stufen des Finanzausgleichs kommt den jeweiligen Einnahmen einer Gebietskörperschaftsebene daher eigentlich „nur" eine Hilfsfunktion zu[308]: Die Einnahmen stellen in der Theorie des Fiskalföderalismus das notwendige Korrelat zur zugeordneten Aufgaben- und Ausgabenfunktion dar. Dies kann auch durch einen Blick auf die Verwaltungsstruktur verdeutlicht werden: Während für die verschiedenen öffentlichen Aufgaben mitsamt ihren Ausgabeströmen jeweils einzelne Ministerien bestehen, d.h. sich die gesamte Verwaltung also größtenteils mit den einzelnen Aufgabenbereichen und korrespondierenden Ausgaben beschäftigt, obliegt die Einnahmebeschaffung i.d.R. nur einem einzelnen Fachministerium.

Die Zuordnung der Einnahmen kann logisch erst erfolgen, nachdem eine Entscheidung über die Aufgaben mitsamt den hieraus resultierenden Ausgaben vorgenommen worden ist, da jede Gebietskörperschaftsebene zumindest über das (Teil-)Recht verfügen sollte, sich auch die notwendigen Einnahmen für solche Ausgaben zu beschaffen, die sich aus der Erfüllung eigenständiger Aufgaben ergeben.[309] Da der größte Anteil der gesamten Staatseinnahmen über die Besteuerung erzielt wird, stellt sich die Frage nach der Verteilung der von einer Gebietskörperschaft zu erhebenden bzw. ihr zufließenden Steuer als besonders wichtig dar, weil mit dieser Entscheidung ein zentrales Element der Finanzautonomie festgelegt wird. Mit der Entscheidung über die Zuordnung der sog. Steuerhoheit sind drei Gestaltungsdimensionen verbunden[310]:

1. Die Gesetzgebungshoheit, die sich sowohl auf eine Objekthoheit als auch auf eine Gestaltungshoheit bezieht. Mit der Objekthoheit wird festgelegt, welche Ebene über die Einführung (bzw. Abschaffung) von Steuern entscheiden soll. Im Rahmen der Gestaltungshoheit wird bestimmt, wie die Bemessungsgrundlage definiert ist, welchen Umfang die Steuerpflicht hat und wie der Steuertarif ausgestaltet wird.
2. Die Ertrags- oder Aufkommenshoheit, mit der festgelegt wird, welcher Ebene von Gebietskörperschaften das Steueraufkommen zustehen soll.
3. Die Durchführungs- oder Verwaltungshoheit, die regelt, auf welcher Verwaltungsebene die Steuer veranlagt und eingezogen werden soll.

---

308 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München, Vahlen 2004, S. ff.

309 Vgl. *Zimmermann, H.*, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Andel, N./Haller, H., Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 4, 3. Aufl., Tübingen, Mohr 1983, S. 3-52.

310 Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, a.a.O., S. 608 ff.

Bereits aus der Darstellung dieser Elemente kann gefolgert werden, dass unter dem Gesichtspunkt der Autonomie den untergeordneten Gebietskörperschaften vor allem Gesetzgebungshoheit gewährt werden sollte. Denn ansonsten ist die entsprechende gebietskörperschaftliche Ebene auf der Einnahmeseite nicht dazu in der Lage, die ihr zugewiesenen Aufgaben und Ausgaben auch in der Höhe und Qualität zu variieren. Würde diesen Ebenen z.B. nur eine Steuerertragshoheit zugeteilt werden, über deren konkrete Ausgestaltung auf einer anderen Ebene entschieden wird, so müssen die Ausgaben allein an den erwarteten Einnahmen ausgerichtet werden, eine eigenständige und diskretionäre Anpassung wäre in diesem Fall jedoch nicht mehr möglich.[311] Darüber hinaus würde es auch den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität entsprechen, wenn den untergeordneten föderativen Ebenen eine substantielle Steuerautonomie eingeräumt würde.[312]

Neben den Steuereinnahmen zählen auch die Entgeltabgaben (Erwerbseinkünfte, Gebühren, Beiträge) und die öffentliche Verschuldung zu den staatlichen Einnahmeinstrumenten, die auf die föderalen Gebietskörperschaften verteilt werden können. Folglich sind auch die Gestaltungs- und Einsatzmöglichkeiten dieser nicht-steuerlichen Instrumente zur Finanzierung der zugewiesenen Aufgaben und Ausgaben von Bedeutung für das Ausmaß an subnationaler Einnahmeautonomie. Jedoch bestehen auch in Hinblick auf diese Einnahmequellen Eingriffsmöglichkeiten der übergeordneten Ebenen, die einen autonomen finanzpolitischen Einsatz einschränken können. So ist die Gebührenerhebung in der Praxis zumeist nicht unreglementiert, sondern folgt überwiegend rechtswissenschaftlichen Prinzipien.[313] Zusätzlich kann die zentrale Regierung auch versuchen, die fiskalische Autonomie der subnationalen Regierung dadurch einzuschränken, dass formelle oder materielle Begrenzungen der öffentlichen Kreditaufnahme eingeführt werden. Schließlich ist für untergeordnete Gebietskörperschaften auch das Recht, unabhängig auf den Kreditmärkten tätig zu werden, ein wichtiger Bestandteil der fiskalischen Autonomie.

Für den Vergleich unterschiedlicher föderativer Systeme rückt damit die Frage nach einer adäquaten Messung der Autonomie verschiedener Formen

---

311 Es würde allerdings noch die Möglichkeit verbleiben, über andere steuer- und wirtschaftspolitische Instrumente zu versuchen, die jeweilige Bemessungsgrundlage zu vermehren, also bspw. durch die Attrahierung von zusätzlichen Einwohnern und Gewerbebetrieben.

312 Zwar würden sich damit vermutlich die Einnahmeunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene vergrößern. Dieses Problem könnte allerdings über den Finanzausgleich i.e.S. gelöst werden.

313 Vgl. *Hansjürgens, B.*, Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin, Duncker und Humblot 2001, S. 233.

der Einnahmeverteilung in den Mittelpunkt. Zunächst werden sich die weiteren Überlegungen dieses Kapitels aber den theoretischen Ausführungen und Konstruktionsmerkmalen der Einnahmeverteilung im föderativen Staat widmen (C.III.1.1). Anschließend wird erneut auf Realtypen der Verteilung von Einnahmekompetenzen hingewiesen (C.III.1.2). Dem dritten Unterkapitel ist dann wiederum eine kritische Auseinandersetzung mit vorangegangenen Analysen vorbehalten (C.III.1.3). Im Anschluss erfolgen Vorschläge für eine weitergehende Untersuchung der Einnahmeverteilung, die sich inhaltlich im wesentlichen mit der Frage der formalen und realen Autonomie bestimmter Einnahmemöglichkeiten, sowie entsprechender Wege der Messung, beschäftigen (C.III.1.4). Um die Übersichtlichkeit des Kapitels zu verbessern, werden nach der Diskussion der Steuereinnahmen sowohl die Gebühreneinnahmen (C.III.2) als auch die öffentliche Kreditaufnahme (C.III.3) in jeweils eigenen Kapiteln behandelt. Auch dieses Kapitel schließt mit Ausführungen zur Datenlage und Datenbedarf (C.III.4).

1. Theorie und Empirie der Verteilung von Besteuerungskompetenzen

1. Theoretische Ansätze zur Verteilung von Steuerkompetenzen

Das Problem der Zuordnung von Steuerquellen auf mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften kann in kürzester Form mit einer Frage von Musgrave gekennzeichnet werden: „Who should tax, where, and what".[314] Da eine nicht adäquate vertikale Verteilung der (Steuer-)Einnahmeinstrumente zu gesamtgesellschaftlichen Verlusten führen kann – und zwar sowohl unter allokativen als auch verteilungspolitischen Aspekten – erscheint eine systematische Behandlung dieses Problems als angezeigt. Musgrave hat daher auch konsequenterweise eine Richtschnur für die rationale Einnahmeverteilung im föderativen Staat entwickelt. Seine „Prinzipien der Steuerverteilung" lauten[315]:

1. Stark progressiv ausgestaltete Steuern, insbesondere wenn ihnen eine Umverteilungsfunktion zugewiesen worden ist, sollten auf der zentralen Ebene angesiedelt sein.
2. Unteren bzw. dezentralisierten staatlichen Ebenen sollten Steuern zugewiesen werden, die möglichst immobile Bemessungsgrundlagen aufwei-

---

314 Vgl. *Musgrave, R. A.*, Who Should Tax, Where and What?, in: McLure, C. E. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, Center for Research on Federal Fianancial Relations 1983, S. 2-19.

315 Vgl. ebenda sowie auch *Wildasin, D. E.*, Locational Efficiency in a Federal System, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 10 (1980), S. 453-471.

sen. Andernfalls besteht immer die Gefahr, dass es zu ineffizienten Wanderungen der besteuerten Produktionsfaktoren kommt, da hoch mobile Bemessungsgrundlagen wesentlich leichter den Weg der legalen Steuerflucht beschreiten werden.

3. Die Zentralebene sollte ebenfalls die Steuerkompetenz über solche Bemessungsgrundlagen bekommen, die zwischen den Gebietskörperschaften sehr ungleich verteilt sind. Dies gilt insbesondere für die Besteuerung von natürlichen Ressourcen wie Bodenschätzen u.ä., da diese Bemessungsgrundlagen im geographischen Raum ungleich verteilt sind.
4. Grundsätzlich sind Gebühren und Beiträge – sofern ihrer Anwendung aufgrund des Prinzips der Nicht-Ausschließbarkeit keine gutstechnischen Eigenschaften entgegenstehen – ein geeignetes Einnahmeinstrument für alle staatlichen Ebenen. Insbesondere ist ihre Anwendung jedoch für untergeordnete Gebietskörperschaften geeignet, da sie, wenn sie sachlich richtig angewandt werden, keinerlei Anreize für Wanderungen zwischen den Jurisdiktionen bieten.

Obwohl sich zwar gerade im Bereich der Besteuerung zahlreiche Veränderungen sowohl in Hinblick auf die Struktur des Steuersystems als auch mit Blick auf die einzelnen Steuerobjekte im Zeitablauf ergeben haben[316], ist die Antwort auf obige Ausgangsfrage in der ökonomischen Literatur nahezu gleich geblieben. So kann die dreigeteilte Beantwortung durch Oates weiterhin als durchaus repräsentativ für die herkömmliche Behandlung dieses Problemkomplexes gelten: „(1) Lower levels of government...should, as much as possible, rely on benefit taxation of mobile economic units, including households and mobile factors of production. (2) To the extent that nonbenefit taxes need to be employed on mobile economic units, perhaps for redistributive purposes, this should be done at higher levels of ...government. (3) To the extent that local governments make use of nonbenefit taxes, they should employ them on tax bases that are relatively immobile across local jurisdictions."[317] Auf die Praxis bezogen führte die Orientierung anhand dieser Prinzipien bspw. dazu, den lokalen Gebietskörperschaften Gebühren und die Besteuerung von Grundvermögen zuzuweisen, während auf der Bundesebene die Einkommen- und Körperschaftsteuer und ungleich verteilte Steuern auf natürliche Produktionsfaktoren angesiedelt sein sollten. Deutlich weniger einheitlich gestaltete sich demgegenüber die Frage nach geeigneten Steuerquellen

316 Vgl. *Messere, K.*, Half a Century of Changes in Taxation, in: International Bureau of Fiscal Documentation, Bulletin August/September 1999, S. 340-365.

317 Vgl. *Oates, W. E.*, Taxation in a Federal System, The Tax-Assignment Problem, in: Public Economics Review, Vol. 1 (1996), S. 35-60, S. 36.

für die regionale oder Länderebene, zumeist wurden hier unterschiedliche Formen der Umsatzbesteuerung oder der speziellen Verbrauchsbesteuerung genannt.[318]

Im Unterschied zu diesen klassischen Überlegungen ergibt sich auf Basis der polit-ökonomischen Theorie die Empfehlung, die Kompetenz für aufkommenselastische Steuern auf der Ebene der untergeordneten Gebietskörperschaften anzusiedeln.[319] Weil in diesem Fall eine (mögliche) Ausbeutung durch eine Leviathan-Regierung in dem Ausmaß eingeschränkt ist, in welchem sich die entsprechende Steuerbasis durch den Prozess der Abwanderung in eine andere Gebietskörperschaft entziehen kann. Dafür ist eine möglichst weitgehende Dezentralisierung der Besteuerungskompetenzen notwendig, was insbesondere für die direkten Steuern gilt. So kommt vor allem bei progressiv ausgestalteten Steuern, z.B. bei Einkommensteuer, die Schwierigkeit hinzu, dass die individuelle Steuerbelastung im Einklang mit dem Wirtschaftwachstum ansteigt. Ferner können inflationäre Entwicklungen auch zu einer „kalten Progression" im Rahmen der Einkommensbesteuerung sowie zu einer Scheingewinnbesteuerung im Kontext der Körperschaftsbesteuerung führen. Diese Effekte können über den Wettbewerbsprozess um mobile Steuerbasen jedoch gemäßigt werden, da ein größerer Wettbewerbsdruck die Gebietskörperschaften dazu zwingt, sowohl eine Pflege ihrer Steuerquellen zu betreiben und ggf. auch dazu veranlasst, die Auswirkungen solcher Progressionseffekte im Zeitablauf über Steuerreformen auszugleichen.[320] Demgegenüber können die Gebietskörperschaften bei regressiven Steuern, wie bspw. einer Mehrwert- oder Mineralölsteuer, zu expliziten Erhöhungen des Steuersatzes gezwungen sein, um – unter der Prämisse, dass ein Rückgang der Konsumquote bei steigendem Einkommen vorliegt – ihre Steuereinnahmen zu erhöhen.

Aufgrund dieser Überlegungen hat Kirchgässner deshalb vorgeschlagen, die Kompetenz über die progressiven direkten Steuern den untergeordneten

---

318 Vgl. für diese Vorschläge die Arbeiten von *Musgrave, R. A.*, Who Should Tax, Where and What?, a.a.O., S. 2-19, *McLure, C. E./Mieskowski, P.*, Energy Policy, Taxation of National Resources, and Fiscal Federalism, in: McLure, C. E. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, Center for Research on Federal Fianancial Relations 1983, S. 129-145.

319 Vgl. *Brennen, G./Buchanen, J. M.*, Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: Journal of Public Economics, Vol. 8 (1977), S. 255-273 sowie *dies.*, The Power to Tax, Cambridge, Cambridge University Press 1980.

320 Vgl. auch *Feld, L. P./Schneider, F.*, Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R. (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Heidelberg u.a., Springer 2002.

Gebietskörperschaften zu zuweisen, während die indirekten Steuern eher auf der Ebene des Zentralstaats erhoben werden sollten.[321] Selbst mit Bezug zu den staatlichen Umverteilungsaktivitäten lässt sich in dieser Weise argumentieren. Während bei Leistungen der öffentlichen Infrastruktur noch eine bestimmte Äquivalenz zwischen der öffentlichen Leistung und der Steuerzahlung besteht, ist hingegen der Nutzen aus einer Einkommensumverteilung, verstanden im Sinne einer „Versicherungsleistung", wesentlich schwieriger zu zuordnen, was es der jeweiligen Regierung ermöglicht, staatliche Umverteilungsprogramme zur Maximierung ihrer eigenen Vorteile einzusetzen. Je weiter die Regierung von den Steuerzahlern entfernt ist, desto zentralisierter also die Umverteilung durchgeführt wird, um so größer wird auch dieser diskretionäre Handlungsspielraum einer Leviathan-Regierung. Aber auch mit Blick auf die Transparenz des Systems kann angenommen werden, dass der Äquivalenzcharakter einer staatlich betriebenen Umverteilungspolitik für die einzelnen Steuerzahler um so deutlicher wahrgenommen wird, je eindeutiger der Bürger festgestellen kann, wer in den Genuß der Transferleistungen kommt. Auf dieser Grundannahme beruht auch die Argumentation von Pauly, dass die Einkommensumverteilung als ein lokales öffentliches Gut anzusehen ist.[322] Evidenz für den Sachverhalt, dass eine dezentral organisierte Umverteilung von den Staatsbürgern stärker akzeptiert wird als eine zentralstaatliche Politk, konnten Ashworth, Heyndels und Smolders auf der Ebene der belgischen Kommunen finden.[323]

In der Analyse des Föderalismus können verschiedene Systeme der Zuordnung von steuerlichen Kompetenzen unterschieden werden, die die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit in unterschiedlicher Weise den Gebietskörperschaften zuordnen. Hierbei kann grundsätzlich zwischen einem Trenn-, Verbund- und Zuweisungssystem unterschieden werden[324]:

1. Bei einem freien Trennsystem steht einer Gebietskörperschaft der gesamte Ertrag aus einer Steuerart zu. In der Reinform des sog. Konkurrenzsystem

---

321 Vgl. *Kirchgässner, G.*, Constitutional Economics and its Relevance for the Evolution of Rules, in: Kyklos, 47. Jg. (1994), S. 321-339.

322 Vgl. *Pauly, M. V.*, Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2 (1973), S. 35-58.

323 Vgl. *Ashworth, J./Heyndels, B./Smolders, C.*, Redistribution as a Local Public Good, An Empirical Test for Flemish Municipalities, Manuskript Department of Economics, University of Durham 1999.

324 Vgl. *Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 5. Aufl., Tübingen, Mohr 1990, S. 37 ff., Zimmermann, H./Henke, K.-D., Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München, Vahlen 2004, S. ff., *Lenk, T.*, Reformbedarf und Reformmöglichkeiten der deutschen Finanzverfassung, Baden-Baden, Nomos 1993, S. 72 ff.

oder ungebundenen Trennsystem wird jeder Ebene das Recht eingeräumt, sowohl die Art der Steuer als auch die Steuerhöhe autonom zu bestimmen. Im Rahmen gebundener Trennsysteme kann weiter unterschieden werden, ob und mit welcher Gestaltungskompetenz diese verbunden sind. Bei voller Gestaltungskompetenz hat die Finanzverfassung die Steuerquellen auf die föderativen Gebietskörperschaften verteilt und jede Ebene verfügt über Steuergesetzgebungs-, Steuerertrags- und Steuerverwaltungskompetenz. Diese Gestaltungsmöglichkeiten können aber auch eingeschränkt sein, z.B. sich nur auf die Bestimmung des Steuersatzes beziehen oder die Zuweisung der Ertragskompetenz beziehen.

2. Beim einem Verbund- bzw. Zuschlagsystem teilen sich mehrere Gebietskörperschaftsebenen das Aufkommen einer oder mehrerer Steuern. Dabei kann nochmals danach getrennt werden, ob die Quote auf die Gesamtheit der gemeinschaftlichen Steuern bezogen wird oder ob sie für jede Steuer gesondert festgelegt wird. Kennzeichnend für ein sog. Zuschlagssystems ist es, dass eine Gebietskörperschaftsebene über die Gesetzgebungshoheit verfügt, während einer anderen Gebietskörperschaftsebene das Recht eingeräumt wird, einen autonomen Zuschlag hierauf zu erhoben. Beide Gebietskörperschaftsebenen erhalten also Erträge aus dieser Steuer.
3. Bei einem Zuweisungssystem wird eine Ebene von Gebietskörperschaften durch die fiskalischen Mittel einer anderen Staatsebene alimentiert. Da Zuweisungssysteme oftmals zur Korrektur der primären Einnahmeverteilung eingesetzt werden, kennzeichnen sie auch den Übergang von der vertikalen Dimension der Einnahmeverteilung zwischen den Staatsebenen hin zu einer horizontalen Betrachtung des Einnahmeausgleichs auf die jeweiligen dezentralen Staatsebenen.

Die Praxis des Föderalismus sieht in der Regel allerdings so aus, dass analytisch unterscheidbare vertikale Einnahmenausgleichssysteme nebeneinander bestehen, d.h. man findet „Mischsysteme" vor. Unabhängig von der Art der zugewiesenen Steuerquellen und Steuerhoheit bleibt jedoch die Notwendigkeit bestehen, die Gebietskörperschaften mit ausreichenden Einnahmenmöglichkeiten auszustatten, um die zugeordneten Aufgaben auch erfüllen zu können. Hierbei resultieren wesentliche Differenzen zwischen den Ländern in Hinblick auf die statistischen Größen zur Einnahmesituation im wesentlichen bereits aus dem Sachverhalt, dass es keine optimale Größe des Staatsektors bzw. Höhe der Staatsquote gibt.[325]

---

325 Mit Blick auf die Bestimmung des Umfangs der staatlichen Tätigkeit liefert die Theorie der öffentlichen Güter keine befriedigende Erklärung. Die „Suche nach dem optimalen Budget" ist bekanntlich gescheitert. Werden die Ergebnisse der normativen Allokationstheorie mit der Realität in Beziehung gesetzt, dann zeigt sich eine erheb-

Dennoch lassen sich zwischen verschieden ausgeprägten föderalen Systemen statistisch signifikante Unterschiede mit Blick auf die Staats- und Steuerquote feststellen, die darauf hindeuten, dass die öffentlichen Güter in dezentraler organisierten Systemen kostengünstiger bereitgestellt werden und zwar nicht allein aufgrund unterschiedlicher nationaler Produktionsbedingungen.[326] Es kann deshalb auch berechtigt vermutet werden, dass diejenigen Föderationen mit einer stark ausgeprägten Steuerautonomie auch eine geringere Staatsquote bzw. Steuerquote aufweisen sollten als föderative Systeme mit entsprechend geringeren autonomen Besteuerungsrechten. Ein funktionsfähiger Abwägungsmechanismus zwischen Steuern und Ausgaben müsste sich nämlich negativ auf die Höhe der Abgabenquoten auswirken. Diese Vermutung entspricht also der bereits bei der Ausgabenverteilung angeführten Dezentralisierungshypothese[327], nach der die Staatsquote umso geringer ausfallen müsste, je größer der Dezentralitätsgrad bei den Staatsausgaben und Staatseinnahmen ist. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch auch eine entsprechend ausgestaltete Besteuerungsautonomie, die es den subnationalen Einheiten ermöglicht, ihre Einnahmen auch eigenständig an den Ausgabebedarf anzupassen.

Jedoch ist auch mit Blick auf die Verteilung von Besteuerungskompetenzen zu beachten, dass verschiedene Interdependenzen zwischen den föderalen Ebenen bestehen, d.h. die Steuerpolitik einer föderalen Ebene sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht Auswirkungen auf die Steuereinnahmen einer anderen föderalen Ebene haben kann. Die Fragmentierungshypothese kann daher auch mit Blick auf die Einnahmeverteilung angeführt werden. Sofern die Gebietskörperschaften untereinander in einem Wettbewerbsprozess stehen, werden die jeweiligen Regierungen versuchen, über ein möglichst attraktives Angebot von öffentlichen Leistungen und adäquaten Steuerpreisen mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. Dieses strategische Verhal-

---

liche Diskrepanz zwischen den theoretisch bestimmten Staatsausgaben und den in realiter anzutreffenden öffentlichen Budgets. Vgl. hierzu ausführlich *Mackscheidt, K.*, Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen, Mohr 1973.

326 Vgl. *Pommerehne, W. W./Schneider, F.*, Unbalanced Growth between Public and Private Sector. An Empirical Examination, in: Havemann, R. H. (Hrsg.), Public Finance and Public Employment, Detroit 1982, S. 309 ff, *Kirchgässner, G./Pommerehne, W. W.*, Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, Nomos 1994, S. 149-176, *Feld, L. P.*, Steuerwettbewerb, Tübingen, Mohr 2000, *Schaltegger, C.*, Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 52 (2003), S. 84-110, *Kirchgässner, G./Feld, L. P.*, Föderalismus und Staatsquote, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, Nomos 2004, S. 67-87.

327 Vgl. Kapitel C.II.

ten kann zu einem Preiswettbewerb wie auf Gütermärkten führen und damit auch zu einer Orientierung an den Konkurrenten, d.h. „...Finanzpolitiker eines Gliedstaates formulieren ihre Politik nicht isoliert von Einflüssen außerhalb des eigenen Gliedstaats, sondern unter Berücksichtigung der Politik ihrer Konkurrenten."[328]

Ferner kann auch die Externalitätenhypothese auf die Einnahmenverteilung angewendet werden. So können in horizontaler Betrachtung Kosten-Spillover entstehen, wenn ein Gliedstaat von Bewohnern einer anderen Gebietskörperschaft Steuern zur Finanzierung der örtlichen Leistungen verlangt.[329] Dieser Steuerexport kann aber auch eintreten, wenn von den untergeordneten Gebietskörperschaften Steuern erhoben werden, die bei den Bundes- bzw. Landessteuern abzugsfähig sind.[330] Schließlich kann durch einen dezentralisierten Staatsaufbau eine vertikale Externalität entstehen, wenn mehrere föderale Staatsebenen auf die gleiche Steuerbasis zugreifen können, das Steuersubjekt also der Steuerhoheit verschiedener Ebenen unterliegt. Eine Veränderung der Steuerbemessungsgrundlage oder des Steuersatzes einer Gebietskörperschaftsebene hat dann über die steuerinduzierte Nachfrageveränderung auch Auswirkungen auf die anderen beteiligten Ebenen. Ohne Koordination der föderalen Ebenen kann dann durch die individuelle gebietskörperschaftliche Festsetzung der Steuerbelastung ein externer Effekt auf die Steuereinnahmen der anderen Ebenen erfolgen, woraus eine ineffizient hohe Besteuerung resultiert.[331]

2. Empirische Muster der Verteilung von (Steuer-)Einnahmequellen

Bereits aus der Darstellung der Elemente der Steuerhoheit kann gefolgert werden, dass unter dem Gesichtspunkt der Autonomie den untergeordneten Gebietskörperschaften vor allem Gesetzgebungshoheit gewährt werden sollte. Denn ansonsten ist die entsprechende gebietskörperschaftliche Ebene auf der

---

328 *Schaltegger, C. A.*, Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, a.a.O., S. 89.

329 Vgl. *McLure, C. E.*, The Interstate Exporting of State and Local Taxes, Estimates for 1962, in: National Tax Journal, Vol. 20 (1967), S. 49-77, *Mintz, J./Tulkens, H.*, Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation, Equilibrium and Efficiency, in: Journal of Public Economics, Vol. 29 (1996), S. 133-172.

330 Vgl. *Feldstein, M. S./Metcalf, G. E.*, The Effect of Federal Deductability on State and Local Taxes and Spending, in: Journal of Political Economy, Vol. 95 (1987), S. 710-736.

331 *Keen, M. J./Kotsogiannis, C.*, Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, in: American Economic Review, Vol. 92 (2002), S. 363-369, Wrede, M., Shared Tax Sources and Public Expenditures, a.a.O., S. 163-175.

Einnahmeseite nicht dazu in der Lage, die ihr zugewiesenen Aufgaben und Ausgaben auch in der Höhe und Qualität zu variieren. Die nachfolgende Darstellung verschiedener nationaler Steuersysteme orientiert sich dabei in erster Linie anhand der Zuordnungsysteme steuerlicher Kompetenzen, folgt also der Unterscheidung zwischen einem Trenn-, Verbund- und Zuweisungssystem.

Erfolgt die Zuordnung der Steuern nach dem **Trennsystem**, so steht einer Gebietskörperschaft der gesamte Ertrag aus einer Steuerart zu. In der Reinform, dem sog. Konkurrenzsystem oder ungebundenen Trennsystem wird jeder Ebene das Recht eingeräumt, sowohl die Steuerart (z. B. Einkommensteuer oder Umsatzsteuer) als auch die Steuerhöhe autonom zu bestimmen. Diese Form der Einnahmeverteilung findet sich in den USA.[332] Vermutlich auch deshalb, weil die Zuordnung der öffentlichen Finanzen in der amerikanischen Bundesverfassung nur sehr wenig geregelt ist: Es wird lediglich festgelegt, dass der Bund über das Recht zur Erhebung aller Abgaben verfügt, die im gesamten Bundesgebiet einheitlich zu erheben sind. Die Steuern werden in den USA auch nicht als eine einheitliche Gesetzgebungsmaterie verstanden. Daraus resultiert sowohl eine mangelnde Abstimmung der Steuergesetze untereinander als auch mit den übrigen Gesetzen sowie eine unterschiedliche Steuerbelastung der Personen und Gesellschaften je nach Staat.[333]

Die Erhebung von Zöllen hingegen ist in der US-amerikanischen Verfassung eindeutig geregelt. Die ausschließliche Gesetzgebungshoheit liegt beim Bund, Einzelstaaten oder gar Gemeinden dürfen keinerlei Zölle erheben. Von der Gesetzgebung des Bundes ausgeschlossen ist aber die Erhebung von direkten Steuern, mit Ausnahme der Einkommensteuern. Erst mit dem Inkrafttreten des 16. Zusatzartikels (XVI. Amendment) ist die Bundesebene dazu befugt worden, auch eine Bundeseinkommenssteuer zu erheben.[334] Das bedeutet, dass die Einzelstaaten Steuerhoheit über alle direkten Steuern haben. Jedoch gilt dies tatsächlich nur für die Grund- und Vermögensteuer sowie die indirekten Verkaufs- und Einzelhandelssteuern. Diese ungeteilte und unkoordinierte Steuerhoheit hat auch zur Folge, dass es zu einer Mehrfachbelastung der gleichen Steuerquelle kommt und damit wiederum zu einer stark unterschiedlichen Gesamtsteuerbelastung der amerikanischen Steuerzahler je nach Bundesstaat. Hiervon betroffen sind vor allem die Einkommen-, Körperschaft-, Erbschaft-, Schenkung- sowie einige Verbrauchsteuern. Eine einheitliche Bundesumsatzsteuer existiert in den Vereinigten Staaten nicht, vielmehr

---

332 Vgl. *Stotsky, J. G./Sunley, E. M.*, United States, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF 1997, S. 359-383.

333 Vgl. *Heller, Francis H.*, USA-Verfassung und Politik, Wien u.a., Böhlau 1987.

334 *Heun, W.*, Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 5. Jg. (1994), S. 97-152.

erheben die jeweiligen Einzelstaaten eine Einzelhandelsumsatzsteuer (sog. sales tax), die zwischen 2,9 % und 8,5 % liegt. Die Gemeindeebene hat in den USA ebenfalls die Befugnis, eigene Steuern zu erheben, d.h. sie können für die ihnen zugewiesenen Steuern die Bemessungsgrundlage festlegen und den Steuersatz bestimmen. Die Besteuerungsgrundlage wird jeweils in den Gesetzen der Einzelstaaten definiert. Typische örtliche Steuern sind die Grund- und Vermögenssteuern. Kommunen erheben jedoch auch andere Steuern, wie beispielsweise Einkommenssteuern.[335]

Mit Blick auf die Steuerhoheit gilt grundsätzlich, dass die Ertragshoheit mit der Gesetzgebungshoheit verknüpft ist. Ferner ist auch die Verwaltungshoheit mit der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit verknüpft. In die Kompetenz der Bundesverwaltung fallen also nur die bundesgesetzlich geregelten Steuern, die vom Internal Revenue Service verwaltet werden. Auch die Sozialversicherungsbeiträge (sog. social security tax), die begrifflich von Steuern nicht unterschieden werden, werden vom IRS verwaltet. In die administrative Zuständigkeit der Einzelstaaten fallen nur die in deren Gesetzen geregelten Steuern, jedoch wird ihnen durch Bundesgesetz auch die Möglichkeit eingeräumt, ihre Einkommensteuer vom Internal Revenue Service verwalten zu lassen. Für die Gemeinden sieht die Verfassung allerdings keine Ertragshoheit vor. Welche Steuererträge den jeweiligen Kommunen zufallen wird im Einzelstaatenrecht geregelt. Gemessen am Steueraufkommen liegt das Schwergewicht der Ertragshoheit insgesamt beim Bund.

Auch in der Schweiz ist die Gesetzgebungskompetenz für die Einkommensteuern natürlicher und juristischer Personen grundsätzlich den Kantonen zugeteilt worden, d.h. die Kantone entscheiden autonom über die Ausgestaltung der direkten Steuern und damit über die Höhe der Steuerbelastung.[336] Der kommunalen Ebene wird das Recht eingeräumt, auf den kantonalen Steuersatz einen Zuschlag, den sog. Gemeindesteuerfuß zu erheben. Gemäß Art. 41 der Bundesverfassung darf der Bund ebenfalls auf diese Steuerquellen zurückgreifen, d.h. er darf eine Bundessteuer auf das Einkommen natürlicher Personen sowie vom Gewinn, Kapital und Vermögen juristischer Personen erheben. Allerdings ist die Höhe dieser Bundessteuer genau festgelegt und bei der Tarifausgestaltung muss auf die bereits erfolgte Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht genommen werden. Weiterhin besitzt der Bund die Kompetenz zur Erhebung der sog. Verrech-

---

335 Vgl. auch *Jäger, W./Welz, W.*, Regierungssystem der USA, München/Wien/Oldenburg 1995.

336 Vgl. *Feld, L. P./Schneider, F.*, Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums, Österreich und die Schweiz im Vergleich, a.a.O., S. 690 ff.

nungssteuer, mittels derer private Kapitaleinkünfte bundeseinheitlich an der Quelle besteuert werden können. Eine ausschließliche Kompetenz des Bundes besteht schließlich für die Verbrauchssteuern, so dass die Finanzierung der Bundesebene primär über proportionale indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer oder spezifische Konsumsteuern wie die Mineralölsteuer erfolgt. Die Kantone und Gemeinden erheben auch die Vermögensteuern, die gem. Art. $42_{quinquies}$ Abs. 2 der Bundesverfassung (BV), der zur Harmonisierung der direkten Steuern bereits 1977 eingefügt wurde, die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge in die Kompetenz der Kantone legt. Hierdurch ist eine materielle Steuerharmonisierung zwischen den einzelnen Kantonen bislang verhindert worden.[337] Damit existiert in der Schweiz eine sehr weitreichende Steuerautonomie, die es selbst den Gemeinden – zwar innerhalb bestimmter Schranken, die ihnen von den Kantonen gesetzt werden – erlaubt, die Festlegung der fiskalischen Belastung frei zu bestimmen.[338] In der Praxis führt dies auch dazu, dass große Unterschiede in der Steuerbelastung – und zwar sowohl zwischen den Kantonen als auch auf der kommunalen Ebene – existieren.

In Australien sieht die Verfassung vor, dass sowohl Commonwealth als auch jeder Gliedstaat das Recht zur Erhebung von Steuern hat.[339] Die Finanzverfassung weist den einzelnen Staatsebenen weder spezielle Steuerquellen zu, noch werden andere Regelungen getroffen, so dass die föderativen Ebenen in der Ausschöpfung der Steuerquellen prinzipiell frei sind. Hiervon ausgenommen ist jedoch das Recht, Zölle, Einkommen- und Verbrauchsteuern zu erheben, das exklusiv der Bundesebene zugeordnet worden ist, wobei die Steuergesetzgebung des Commonwealth allerdings keine Diskriminierung zwischen den Gliedstaaten (oder Teilen derselben) erlassen darf.[340] Die Besteuerungskompetenzen der Gliedstaaten sind, verglichen mit den ursprünglichen finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen, durch die Rechtsprechung des australischen High Court deutlich eingeschränkt worden.[341] Die allgemei-

---

337 Siehe auch *Feld, L. P.*, Steuerwettbewerb, a.a.O., Kapitel 3.

338 Vgl. *Frey, R. L.*, Verteilung der Aufgaben und Steuern im schweizerischen Bundesstaat, in: Pommerehne, W. W./Ress, G. (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden, Nomos 1996, S. 104-115, S. 106.

339 Vgl. *Groenewegen, P.*, Public Finance in Australia, 3. Aufl., New York u.a. 1990.

340 Vgl. *Saunders, C.*, Australien, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden, Nomos 2000, S. 440 ff.

341 Vgl. *Saunders, C.*, The High Court, Section 90 and the Australian Federation, in: Warren, N. A. (Hrsg.), Reshaping Fiscal Federalism in Australia, Sydney, Australian Tax Research Foundation 1997, S. 21 ff.

ne Umsatzsteuer sowie mehrer kleinere Steuerquellen sind den Staaten zugeordnet worden, den australischen Gemeinden steht lediglich eine Art Grundsteuer zur Verfügung.

In Hinblick auf die Verteilung der Steuerhoheit gilt grundsätzlich, dass die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit für die jeweiligen Steuerquellen zusammen fallen.[342] Eine Ausnahme hiervon ist allerdings mit der Steuerreform des Jahres 2000 und der sog. „Goods and Services Tax (GST)" eingeführt worden. Bei dieser allgemeinen Umsatzsteuer obliegt die Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit dem Commonwealth, während der Ertrag dieser Steuer in voller Höhe den States zufließt. Aus dieser Verteilung der Steuerquellen ergibt sich ein eindeutiges Übergewicht des Bundes bei den Steuereinnahmen.

Aufgrund möglicher negativer Auswirkungen des Konkurrenzsystems herrschen in der Praxis zumeist jedoch stärker koordinierte Systeme vor, die als **gebundene Trennsysteme** bezeichnet werden. Hierbei werden die Steuern der Art nach für die unteren Gebietskörperschaftsebenen durch die übergeordnete Ebene festgelegt, d. h. die Objekthoheit liegt i.a.R. bei der Bundesebene, während den Unterverbänden die Ertragshoheit zusteht. Drei Ausprägungen dieses gebundenen Trennsystems sind denkbar:

1. Bei einer ersten Form des gebundenen Trennsystems ist für eine Gebietskörperschaftsebene die Steuer, die sie erheben kann, nur der Art nach eingegrenzt. Diese Einschränkung kann sich entweder auf eine Gruppe von Steuern beziehen oder nur für eine spezielle Steuer gelten. Die entsprechende Gebietskörperschaftsebene, der die Ertragshoheit zugesprochen worden ist, kann dabei frei entscheiden, ob sie diese Steuer überhaupt erheben will und wenn ja, in welcher Ausgestaltung dies geschieht. Insoweit fällt dem Einnahmenberechtigten eine weitgehende Gestaltungsmöglichkeit zu. Als Beispiele für die genannten Fälle kann die Bundesebene in der Bundesrepublik Deutschland genannt werden. Nach Art. 106 Abs. 1 GG steht dem Bund das Aufkommen aus „den Verbrauchsteuern" als einer Gruppe von Steuern[343] sowie aus der Versicherungsteuer als einer speziellen Steuer zu. Dieses Modell findet sich auch in Kanada bei der Einkommensteuer, allerdings besteht hier eine einheitliche Bemessungsgrundlage,

---

342 Vgl. *Lane, P. H.*, Lane's Commentary on the Australian Constitution, 2. Aufl., Sydney, Law Book Co. 1997, S. 173.

343 Allerdings wird in Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG auch auf Ausnahmen hiervon hingewiesen.

weil alle Provinzen die Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer anwenden.[344]

2. Bei der zweiten Variante eines gebundenen Trennsystems ist die zur Ertragshoheit berechtigte Ebene nur noch dazu befugt, den Satz der Steuer zu variieren, die Gesetzgebungshoheit ist einer anderen Gebietskörperschaftsebene zugewiesen worden. In diesem Fall ist die Gestaltungshoheit also lediglich auf das Recht den Steuersatz eigenständig zu bestimmen eingeschränkt. In der Bundesrepublik findet dieses System bei der Grundsteuer Anwendung. Hier obliegt die Steuergesetzgebungskompetenz dem Bund, während der kommunalen Ebene die Ertragshoheit zugesprochen ist und die Gemeinden ihre jeweiligen Hebesätze autonom bestimmen können.
3. Der letzte Fall eines gebundenen Trennsystems ist dadurch charakterisiert, dass der mit Ertragshoheit ausgestatteten Ebene gar keine Gestaltungshoheit mehr zugeteilt wird. Da die Gebietskörperschaftsebene hierbei weder die Art noch die Höhe der zugeteilten Steuer eigenständig beeinflussen kann, ist folglich auch die Autonomie fast vollständig eingeschränkt. Ein Beispiel aus der föderativen Praxis für diese dritte Form des gebundenen Trennsystems bietet wiederum die Bundesrepublik. So steht das gesamte Aufkommen aus der Erbschaftsteuer, der (momentan ausgesetzten) Vermögensteuer und der Kraftfahrzeugsteuer allein den Ländern zu, aber die Gesetzgebungshoheit und damit das Recht die Ausgestaltung dieser Steuern zu bestimmen, ist dem Bund eingeräumt worden. In Australien findet sich diese Einnahmeverteilung bei der neu eingeführten Goods and Sales Tax. Während über die Ausgestaltung auf der Ebene des Commonwealth entschieden wird, ist das gesamte Steueraufkommen den Gliedstaaten zugesprochen worden.[345]

Als Kennzeichen für ein **Verbund- oder Zuschlagsystem** kann der Sachverhalt gelten, dass sich mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften das Aufkommen aus einer bzw. mehrerer Steuern teilen.[346] Erfolgt die Einnahmezuordnung über ein Verbundsystem (auch Quotensystem oder Steuerverbund genannt), so müssen sich die beteiligten Gebietskörperschaftsebenen über die

---

344 Vgl. *Boadway, R. W./Hobson, P. A. R.*, Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation 1993, S. 48 f. Allerdings hat der Bund für die Provinzen auch die entsprechenden Anreize gesetzt, da er die vollen Kosten der Steuerverwaltung übernimmt, sofern die Provinzen die Bemessungsgrundlage des bundes übernehmen.

345 Vgl. *Saunders, C.*, Australien, a.a.O., S. 443.

346 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 207.

jeweiligen Quoten mit der sie am Aufkommen dieser Steuer(-gruppe) partizipieren einigen. Hierbei kann weiterhin danach getrennt werden, ob sich die Quote auf die Gesamtheit der gemeinschaftlichen Steuern beziehen soll (Gesamtverbundsystem) oder ob sie für jede Steuer einzeln festgelegt wird (Einzelverbundsystem).[347]

Ein Verbundsystem führt dazu, dass eine einheitliche Steuergesetzgebung sichergestellt und die beteiligten Ebenen gemeinsam von Schwankungen des Steueraufkommens betroffen sind. Die Anpassung an einen veränderten Finanzbedarf wird dabei normalerweise über sog. Revisionsklauseln möglich, mit denen die jeweiligen Anteile der Gebietskörperschaften verändert werden können. Allerdings weist ein Verbundsystem für die beteiligten Gebietskörperschaften nur eine geringe Autonomie auf. Auch wird dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nur bedingt entsprochen, da die einzelnen Gebietskörperschaften ihre Einnahmen nicht selbständig an den zugeordneten Aufgaben anpassen können. Ferner ist gegenüber der Zuweisung von eigenen Besteuerungsrechten auch der Anreiz zur Ausschöpfung der Steuerquellen deutlich niedriger. Schließlich gilt es weiterhin das Problem der horizontalen Aufteilung (sog. Zerlegung), z.B. des Länderanteils am Steueraufkommen auf die einzelnen Länder, zu lösen.

Als reale Ausprägung für einen Einzelsteuerverbund bietet die Bundesrepublik Deutschland unter der Bezeichnung Gemeinschaftsteuern mehrere Beispiele.[348] So liegt der Anteil des Steueraufkommens aus den Gemeinschaftssteuern (sowie der Gewerbesteuer) am gesamten Steueraufkommen im Jahre 1991 bei über 80 %, während sich reine Bundessteuern auf lediglich 14 % und die Ländersteuern auf nur 4 % belaufen. Die drei zentralen Bestandteile der Steuerhoheit, die Steuergesetzgebungskompetenz, die Steuerertragskompetenz und die steuerliche Verwaltungskompetenz, sind im Grundgesetz der Bundesrepublik verankert. Die Gesetzgebungskompetenz für das Steuerrecht ist in Art. 105 GG geregelt (siehe Abb. 1). Neben der ausschließlichen Gesetzgebungshoheit bei den Zöllen und Finanzmonopolen besitzt der Bund auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für alle anderen Steuern mit Ausnahme der örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern. Gegenüber

---

347 In aller Regel wird nur eine Gebietskörperschaftsebene mit der Erhebung dieser Steuern betraut, um so die Erhebungskosten möglichst niedrig zu halten. Die festgelegte Quote wird anschließend an die anderen beteiligten Gebietskörperschaften überwiesen.

348 Häufig wird auch im Zusammenhang mit der EU von Gemeinschaftsteuern (sog. community taxes) gesprochen. Hierbei handelt es sich jedoch hauptsächlich um eigene Steuern der EU. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die in der Diskussion zur zukünftigen Finanzierung des EU-Haushalts geäußerten Vorschläge (z.B. Zigaretten-, Benzin- oder Alkoholsteuern) zu einem Einzelverbund führen könnten.

dieser nahezu unbeschränkten Besteuerungskompetenz des Bundes verbleibt auf der Ebene der Länder lediglich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern. Auf der kommunalen Ebene findet sich das Recht zur Steuergesetzgebung lediglich in Form eines Hebesatzrechtes (Art. 106 Abs. 6 GG) sowie in dem Art. 28 Abs. 2 GG zu geordneten sog. Steuererfindungsrecht. Letzteres wird aber regelmäßig durch die Landesgesetze zu den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern einerseits sowie durch das Verbot, eine einer anderen bundesrechtlich geregelten Steuer gleichartige Steuer zu erheben, andererseits beschränkt.

In Hinblick auf die Verteilung der Steuerertragskompetenzen (Art. 106 GG) folgt das Grundgesetz in der vertikalen Verteilung der Steuerertragszuständigkeit einem Mix aus verschiedenen Systemen.[349] Die Erträge der meisten Steuerarten folgen einem Trennsystem und fließen dem Bund oder den Ländern und ihren Gemeinden nach dem sog. örtlichen Aufkommen zu. Der mit ¾ jedoch ganz überwiegende Teil der Steuereinnahmen entfällt allerdings auf die Gemeinschaftssteuern und wird nach dem Verbundsystem verteilt. Die nachfolgende Abbildung gibt hierüber einen zusammenfassenden Überblick.

---

349 Vgl. *Döring, T./Stahl, D.*, Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 256, Hannover 1999, S. 95.

Abb. 1: Primäre Verteilung des Steueraufkommens

Vertikale Verteilung des Steueraufkommens	**Horizontale Verteilung des Steueraufkommens**
Nach dem Trennsystem: Bundessteuern (z.B. Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer) Landessteuern (z.B. Erbschaftssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer) Gemeindesteuern (z.B. Grundsteuer, Hundesteuer, Vergnügungsteuer) Gewerbesteuer (4 : 11 : 85) abzgl. Gewerbesteuerumlage	Die Zuordnung der Landes- und Gemeinschaftsteuern folgt ihrem örtlichem Aufkommen
Nach dem Verbundsystem (in Klammer die jeweiligen Verbundanteile von Bund, Länder und Gemeinden): Einkommensteuer (42,5 : 42,5 : 15) Zinsabschlagsteuer (44 : 44 : 12) Körperschaftsteuer (50 : 50) Umsatzsteuer (51,2 : 46,7 : 2,1)	Die Verteilung der Länder- und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern richtet sich nach: Land: nach örtlichem Aufkommen Gemeinde: nach Sockelbeträgen aus den Lohnsteuerkarten vermögensbezogenen Kennzahlen Betriebsstätten 75 % des Länderanteils gem. Einwohnerzahl und 25 % zur Auffüllung defizitärer Finanzkraft[350]; Gemeindeanteil gem. ortsbezogener Kennzahlen

Auch das österreichische Steuersystem ist durch die Dominanz der Gemeinschaftssteuern gekennzeichnet. Hier werden die bedeutendsten staatlichen Abgaben, die Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer, die Kapitalertragsteuer sowie die Mehrwert- und Mineralölsteuer bundeseinheitlich erho-

350 Umsatzsteuervorwegausgleich, der bereits dem bundesstaatlichen Finanzausgleich zugeordnet wird.

ben und nach einem Verteilungsschlüssel auf die drei föderativen Ebenen verteilt. Elemente eines einnahmeseitigen Wettbewerbsföderalismus wie in den USA oder der Schweiz gibt es in Österreich nicht. Selbst bei der Erbschaftsteuer, die international oftmals als Ländersteuer konzipiert ist, dominiert der Bund. Lediglich bei den Grundsteuern haben die österreichischen Gemeinden eine nennenswerte Kompetenz. Daneben besitzen die Gemeinden mit der sog. Kommunalsteuer eine eigene Steuereinnahmequelle, die aus der früheren Lohnsummensteuer hervorgegangen ist und einen Aufkommensanteil von ca. 10 Prozent der gesamten Gemeindeeinnahmen die wichtigste kommunale Steuer in Österreich darstellt.[351]

Im Unterschied zu anderen Staaten werden die Besteuerungsrechte jedoch den einzelnen staatlichen Ebenen in Österreich nicht durch die Verfassung zugeteilt. Vielmehr ist es dem Bundesgesetzgeber weitgehend überlassen, welche Steuerabgaben auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen von Bund, Länder und Gemeinden zugeordnet werden und wie sich die Einnahmen zwischen den einzelnen Ebenen aufteilen. Zwar existiert auch ein „Steuerfindungsrecht" der Länder, dieses bezieht sich jedoch nur auf solche Steuerobjekte, die nicht bereits von der Bundesebene der Besteuerung unterworfen sind. Daher können die Länder lediglich auf Bagatellabgaben zurückgreifen, die laut den Angaben der OECD (1999) auch nur 2 Prozent der Ländereinnahmen ausmachen. Die Gemeinden können bei immerhin 20 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen zumindest die Steuersätze festlegen.

Kennzeichnend für ein sog. **Zuschlagssystems** ist es, dass eine Gebietskörperschaftsebene über die Gesetzgebungshoheit verfügt, während einer anderen Gebietskörperschaftsebene das Recht eingeräumt wird, einen autonomen Zuschlag hierauf zu erheben. Beide Gebietskörperschaftsebenen erhalten also Erträge aus dieser Steuer. Vorteilhaft bei dieser Gestaltung der Einnahmezuordnung ist die Möglichkeit, über die Veränderung der Zuschläge die Einnahmen an den Finanzbedarf anzupassen. Als nachteilig kann sich jedoch die Tatsache erweisen, dass ein und dieselbe Steuerquelle gleich mehrfach belastet wird. Auch zwischen einem Verbund- und einem Zuschlagssystem gibt es mehrere Kombinationsmöglichkeiten, so dass nicht immer strikt nach dieser Unterteilung getrennt werden kann: Denkbar ist bspw., dass Ebenen der Länder und Kommunen auf „ihren" Anteil an einer Einkommensteuer, die im

---

351 Bis zum Jahr 1996 war auch die sog. Getränkesteuer für die meisten Kommunen eine sehr bedeutende Einnahmenquelle. Sie wurde mit einem Urteil des EuGH aufgehoben und durch Gemeindeanteile an der Mehrwertsteuer ersetzt.

Verbundsystem gesonderte Zuschläge erheben.[352] Die Bemessungsgrundlage der Steuer wird dann für alle Ebenen einheitlich festgesetzt, was für den Steuerzahler einfach ist. Nur die Sätze variieren möglicherweise im Rahmen bundeseinheitlicher Ober- und Untergrenzen, von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde, so wie man dies etwa aus der Schweiz kennt.

Bei den sog. **Zuweisungssystemen** ist der Autonomiegrad der Gebietskörperschaftsebene, die diese Einnahmen empfängt, in aller Regel sehr gering. Umgekehrt ist also derjenigen Gebietskörperschaftsebene, die Zuweisungen aus ihrer Finanzmasse verteilt, eine relativ starke Stellung im Einnahmesystem zugewiesen worden. Da Zuweisungssysteme oftmals zur Korrektur der primären Einnahmeverteilung eingesetzt werden, kennzeichnen sie auch den Übergang von der vertikalen Dimension der Einnahmeverteilung zwischen den Staatsebenen hin zu einer horizontalen Betrachtung des Einnahmeausgleichs auf die jeweiligen dezentralen Staatsebenen. Entscheidungsbedürftig bei diesem System ist die Frage, wie die zu verteilende Finanzmasse bestimmt wird. So kann zur Finanzmasse bspw. nur das Steueraufkommen gezählt werden oder es können auch die anderen Einnahmenmöglichkeiten (z.B. Erwerbseinkünfte) berücksichtigt werden. Weiterhin können bei den Zuweisungssystemen grundsätzlich zwei Varianten unterschieden werden[353]:

1. Von „oben nach unten": In diesem Fall wird die Finanzmasse von der übergeordneten Gebietskörperschaft bestimmt. Es ist dann weiterhin ein Verteilungskriterium für diese Zuweisungen erforderlich. In der Bundesrepublik wird z.B. das Verteilungssystem zwischen Land und Gemeinden (kommunaler Finanzausgleich) großenteils im Wege von Zuweisungen der Länder an die Gemeinden geregelt.
2. Von „unten nach oben": Hierbei liegt die Bestimmung der Finanzmasse bei den untergeordneten Gebietskörperschaften, die dann Zuweisungen an die höheren Ebenen, wie bspw. den Zentralstaat, durchführen. Historisch bekannt geworden für diese Art der Einnahmeverteilung sind die sog. Matrikularbeiträge der Länder für den Deutschen Bund (bzw. das Deutsche Reich) im 19. Jahrhundert. Aber auch die Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten an die EU erfolgt nach diesem Muster.

Zwar ist es möglich anhand der vorangestellten alternativen Zuweisungsmöglichkeiten von Steuerquellen das vertikale Einnahmesystem eines Landes ana-

---

352 Vgl. hierzu auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1993, S. 93 ff.

353 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 210 f.

lytisch genau zu unterschieden, jedoch besteht in der Realität föderativer Systeme in aller Regel ein Nebeneinander bzw. eine Kombination mehrerer vertikaler Einnahmesysteme. Für den Vergleich und die Beurteilung real existierender Einnahmesysteme ergibt sich hieraus die Schwierigkeit, dass sich die genannten Beurteilungskriterien nun nicht mehr ohne weiteres anwenden lassen. Vielmehr wird es erforderlich, den jeweiligen „Mix" des kombinierten Einnahmesystems sowohl hinsichtlich der gesamthaften Autonomie und entsprechender ökonomischer Wirkungen als auch der hierdurch induzierten Anreize zu analysieren.

3. Kritische Analyse der Erfassung der Einnahmeverteilung in wissenschaftlichen Studien

Die theoretischen Überlegungen haben es nahe gelegt, dass aus föderalismustheoretischer Sicht dem Kriterium der Einnahmen- bzw. Steuerautonomie eine besondere Relevanz zukommt. Denn wenn die Verantwortung der politischen Entscheidungsträger gegenüber den Bürgern gestärkt, ein Abwägungsmechanismus von Nutzen und Kosten staatlicher Leistungen sichergestellt sowie die Voraussetzungen für einen dezentralen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften geschaffen werden soll, dann ist es erforderlich neben der Aufgaben- und Ausgabenautonomie auch eine solche Entscheidungsfreiheit bei den Einnahmen zu verwirklichen.

Wird zunächst auf die theoretischen Aussagen zur Verteilung der Steuerquellen im föderativen Staat hingewiesen, so kann zumindest grob eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den theoretischen Empfehlungen und der föderalen Realität festgestellt werden, wenngleich sich natürlich auch hier Unterschiede zwischen den Föderationen feststellen lassen.[354] Mit Blick auf die drei wichtigsten Steuerarten, die Einkommen-, Körperschafts- und Verbrauchssteuern kann konstatiert werden:

- Die Einkommensteuern stellen insbesondere auch wegen ihres großen Anteils am Gesamtsteueraufkommen sowie der progressiven Ausgestaltung die wichtigste Einnahmequelle dar. Mit Ausnahme der Schweiz stellt diese Steuer auch in nahezu allen Staaten die wichtigste Einnahmequelle des Bundes dar, wobei ein Teil dieser Steuer – nach unterschiedlichen Verfahren – auch den Gliedstaaten zufliesst. Den größten Handlungsspielraum

---

354 Die nachfolgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf einer Zusammenstellung der folgenden Quellen, *Messere, K.*, Half a Century of Taxation, a.a.O., S. 340-365, *Färber, G.*, Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, a.a.O., S. 146 ff., *Braun, D.*, Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, a.a.O., S. 145.

haben hierbei die amerikanische und australische Bundesregierung, die fast die gesamte Einkommensteuer einziehen und dann einen Teil der Einnahmen über unterschiedliche Transferzahlungen verteilen. In der Schweiz, Deutschland, Österreich und Belgien bestehen Gemeinschaftssysteme, die in unterschiedlicher Art und Weise das Aufkommen aus dieser Steuer auf die föderalen Ebenen verteilen.

- Auch die Körperschaftsteuer unterliegt fast überall einer nationalen Regelung, allerdings wird der Steuerertrag unterschiedlich aufgeteilt. In den USA herrscht Steuerkonkurrenz zwischen den Ebenen, in Deutschland teilen sich der Bund und die Länder die Steuereinnahmen, in Australien und der Schweiz besteht zwar ein Trennsystem, jedoch dominiert bei der Einnahmeverteilung die Bundesebene. Kanada praktiziert ebenfalls ein Trennsystem, allerdings erheben die Gliedstaaten (mit drei Ausnahmen) Hebesätze auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage.
- Bei der Besteuerung des Verbrauchs lassen sich deutliche Unterschiede feststellen. In Europa ist das den gesamten Verbrauch umfassende Allphasensystem vorherrschend, wobei der Ertrag in der Schweiz dem Bund zufließt, in Deutschland und Österreich wird das Aufkommen geteilt. In Kanada, den USA und Australien (bis zum Jahr 2000) wird dagegen ein Einphasensystem praktiziert, das den Gliedstaaten zusteht.

Allerdings sind damit noch keine Aussagen darüber möglich, ob die entsprechenden Steuerquellen auch ein ausreichendes Volumen aufweisen, um die subnationalen Einheiten zur eigenständigen Finanzierung ihrer Aufgaben und Ausgaben zu befähigen. Auch kann anhand der Verteilung der Steuerquellen auch noch keine Aussage über den jeweiligen Autonomiegehalt getroffen werden.

Gemäß der angesprochenen Dezentralisierungshypothese, sollte der Staatsanteil c.p. geringer ausfallen, je stärker ein Land dezentralisiert ist. Ein erster Versuch, einen internationalen Querschnittsvergleich über den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und der Staatsquote durchzuführen, ist von Oates unternommen worden.[355] Oates entdeckte einen negativen Zusammenhang zwischen dem Staatsanteil, der über den Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt gemessen wurde, und dem Ausmaß an fiskalischer Zentralisierung, der mittels des Anteils der zentralen Ebene an den gesamten Steuereinnahmen vermessen wurde. Dieses Ergebnis sprach zunächst dafür, dass es infolge des fiskalischen Föderalismus zu einer höheren Staatsquote kommt. Allerdings wurde das Ergebnis statistisch insignifikant, als das pro-Kopf Einkommen in die Regressionsbeziehung als zusätzliche Variable

355 Vgl. *Oates, W. E.*, Fiscal Federalism, a.a.O., S. 209.

mit einbezogen wurde. Ein ähnliches Ergebnis erzielte er in einer späteren Untersuchung, und zwar unabhängig davon, ob er den zentralstaatlichen Anteil an den gesamten Einnahmen oder den gesamten Ausgaben als erklärende Variable verwendete.[356] Kritisiert wurde an der Oates Studie, dass Einnahmen und Ausgaben nicht zusammen genommen wurde. Ehdaie überpüfte diesen Zusammenhang, indem er ein Maß für fiskalische Dezentralität und Zentralität berechnete. Im Ergebnis konnte er feststellen, dass die Dezentralisierung von Steuerkompetenzen einen negativen Einfluss auf die Staatsgröße hatte, während die Zuweisungshöhe sich als nicht signifikant erwies.

Aber auch nachfolgende Untersuchungen, die nicht nur einfache Korrelationen ermittelten und zusätzliche Variablen in die Regressionsbeziehungen aufgenommen haben, zeigten ebenfalls keinen eindeutigen Zusammenhang.[357] Jin und Zou konnten eine Evidenz dafür finden, dass sich eine stärkere Dezentralisierung der Staatseinnahmen senkend auf die Ausgaben des Staates auswirkte, während sich die Dezentralisierung der Ausgaben als nicht signifikant für die Höhe der Staatsausgaben erwiesen hat.[358] Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch eine Untersuchung von Rodden, der den Grad an Dezentralisierung über den Anteil der eigenen Einnahmen der untergeordneten Gebietskörperschaften an den gesamten Einnahmen gemessen hat.[359] Er kam zu dem Ergebnis, dass die so gemessene Dezentralisierung zu einer geringeren Staatsquote führte, während eine stärkere Finanzierung über Transferzahlungen der zentralstaatlichen Ebene die Staatsquote erhöhte.

Problematisch an allen Studien, die versuchen den Grad der fiskalischen Dezentralisierung über den subnationalen Anteil an den Gesamteinnahmen zu messen, ist die Tatsache, dass die jeweiligen Unterschiede in der Kompetenzverteilung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Im Hinblick auf diejeni-

---

356 Vgl. *Oates, W. E.*, Searching for Leviathan, An Empirical Study, in: American Economic Review, Vol. 75 (1985), S. 748-757. Oates trennte hierbei auch seine Stichprobe, die 43 Länder umfasste, in Entwicklungs- und Industrieländer. Im Ergebnis führte dies dazu, dass noch nicht einmal mehr der einfache Korrelationskoeffizient signifikant war.

357 Vgl. *Kirchgässner, G./Feld, L. P.*, Föderalismus und Staatsquote, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2004, S. 67-87, S.76 f.

358 Vgl. *Jin, J./Zou, H.-F.*, How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subantional Government Size?, in: Journal of Urban Economics, Vol. 52 (2002), S. 270-293. Es handelt sich um eine Paneluntersuchung mit 32 Ländern für den Zeitraum von 1980-1994.

359 Vgl. *Rodden, J.*, Reviving Leviathan, Fiscal Federalism and the Growth of Government, Rodden benutzte ein unbalanciertes Panel von 59 Länder über den Zeitraum von 1978-1997.

gen Studien, die sich lediglich auf einen Föderalstaat beziehen, mag diese Tatsache nicht ausschlaggebend sein, da die jeweils betrachteten nationalen Einheiten (Gliedstaaten, Kommunen) ja den gleichen nationalen Regeln der Verfassung unterworfen sind und in aller Regel auch entsprechendes Zahlenmaterial für die einzelnen Gebietskörperschaften vorliegen. Sofern aber ein internationaler Vergleich durchgeführt wird, führt dieses Vorgehen zu verzerrten Ergebnissen. Greift man nochmals auf das oben angeführte Ergebnis von Rodden zurück, so werden die Einnahmen aus einem Verbundsystem, wie es in Deutschland und Österreich praktiziert wird, genauso behandelt wie eigene Einnahmen in Ländern, in denen die Gliedstaaten über autonome Besteuerungsrechte verfügen.

Folglich kann ein Weg in der Verbesserung der Maßgröße „Einnahmeautonomie" darin gesehen werden, die Abgrenzung der verschiedenen Einnahmearten sowie der „Einnahmen aus eigenen Quellen" deutlich strenger vorzunehmen. Im schlimmsten Fall kann der Einfluss der Bundesebene auf die Gestaltung der Einnahmen so durchdringend sein, dass die untergeordneten Gebietskörperschaften lediglich als vollziehende Steueragenten der zentralen Regierung erscheinen, ohne das ihnen jeglicher eigener Handlungsspielraum eingeräumt wurde. Daher erscheint auch mit Blick auf die Einnahmeverteilung der reine Anteil einer subnationalen Gliedkörperschaft an den staatlichen Steuereinnahmen bzw. Gesamteinnahmen, wie dies bereits für die Ausgabenverteilung festgestellt worden ist, ein schlechter Indikator für die fiskalische Autonomie zu sein. Letztlich hat dies bei der Beurteilung der Autonomie auf der Einnahmeseite zur Folge, dass es bei der Verwendung der GFS Statistik wiederum zu einer Überschätzung der fiskalischen Dezentralisierung kommt. Wird nochmals auf die Tabelle 2 aus dem vorangegangen Kapitel Bezug genommen, so liefert die Messgröße „eigene Einnahmen" zwar bessere Ergebnisse, jedoch wird der Umfang an Einnahmeautonomie auch mit dieser Variablen tendenziell überschätzt. Denn auch bei Einnahmen, die unter der Kategorie „eigene Einnahmen" laufen, ist es denkbar, dass die subnationale Ebene lediglich für die Steuerverwaltung und den Steuereinzug zuständig ist, während die gesamte Gestaltungshoheit bei der übergeordneten Gebietskörperschaft verbleibt.

In einer neueren Untersuchung der OECD (1999) ist daher versucht worden, bei der Analyse der Zuteilung von Einnahmekompetenzen stärker auf die Ausgestaltung der jeweiligen Gesetzgebungskompetenz zu achten. Leider bezog sich diese Untersuchung zunächst nur auf eine kleine Auswahl an osteuropäischen Ländern.[360] Im Kontext des von der OECD entwickelten Analyse-

360 Vgl. OECD, Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys, Paris 2001.

rahmens werden die Einnahmen zunächst in „tax revenues", „non-tax revenues" und „grants" eingeteilt. Neben der Darstellung der Zusammensetzung der verschiedenen Einnahmekategorien werden die „own tax revenues" genauer klassifiziert. Im einzelnen wird unterschieden zwischen[361]:

„(a) SNG sets tax rate and tax base
(b) SNG sets tax rate only
(c) SNG sets tax base only
(d.1) SNG determines revenue-split
(d.2) revenue-split can only be changed with consent of SNG
(d.3) revenue-split fixed in legislation, may unilaterally be changed by central government
(d.4) revenue-split determined annually by central government as part of the budget
(e) central government sets rate and base of SNG tax."

Als wirklich autonome Besteuerungsrechte der untergeordneten Ebenen werden jedoch nur die Falle (a)-(c) betrachtet, in den anderen Fällen „...involving tax-sharing arrangements, its tax autonomy is very limited or non-existent."[362] Diese Unterscheidung ist zielführend und stellt sicherlich eine Verbesserung bei der Vermessung von Einnahmekompetenzen dar.

Wie wichtig es in diesem Zusammenhang ist, einen geeigneten Indikator für die abzubildende Größe „Dezentralisierung" zu finden, zeigten insbesondere auch Ebel und Yilmaz.[363] Sie reproduzierten sowohl die Untersuchungen von Oates[364] als auch von Davoodi und Zou.[365] Allerdings wurde hierbei nicht mehr nur der Anteil der untergeordneten Gebietskörperschaften an den Gesamteinnahmen verwendet, sondern nur noch der Anteil der eigenen Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften. Im Ergebnis konnten sie die Ergebnisse der ursprünglichen Untersuchungen nicht bestätigen, d.h. sie ermittelten den theoretisch erwarteten negativen Einfluss der dezentralisierten Einnahmen auf die Staatsquote. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte auch Ste-

---

361 OECD, Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys, Paris 2001, S. 13. Das Kürzel SNG steht für "subnational government".

362 Ebenda, S. 13.

363 Vgl. *Ebel, R./Yilmaz, S.*, Fiscal Decentralizaton, Is it Happening? How do we Know?, Conference Paper "Public Finance in Developing and Transition Countries, A Conference in Honor of Richard Bird, Atlanta, Georgia April 4th-April 6th 2001.

364 Vgl. *Oates, W. E.*, Searching for Leviathan, An Empirical Study, a.a.O.

365 Vgl. *Davoodi, H./Zou, H.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth, A Cross-Country Study, in: Journal of Urban Economics, Vol. 43 (1998), S. 244-257.

garescu, der ein Sample von 23 OECD Ländern über den Zeitraum von 1965-2001 mit der differenzierten OECD Klassifikation untersuchte. „However, in comparison to conventional measures, indicators accounting for decision-making structures have the definitive advantage of providing in most cases a better distinction between real fiscal decentralization and sheer revenue effects."[366]

Diese Erweiterung erlaubt es also, zwei zusätzliche Variable für den Grad der Einnahmeautonomie einer Gebietskörperschaftsebene zu kalkulieren. Anhand dieser Einteilung kann der subnationale Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen berechnet werden, über den erstens eine subnationale Regierung auch tatsächlich volle Autonomie (Bemessungsgrundlage und Satz) besitzt und zweitens derjenige Anteil, für den die untergeordnete Ebene wenigstens das Steuersatzrecht innehat. Werden diese korrigierten Variablen zu Grunde gelegt, so verändert sich auch das empirische Bild mit Blick auf die fiskalische Autonomie der untergeordneten Ebenen. In zahlreichen Ländern, in denen die subnationale Ebene einen relativ großen Anteil an der Summe der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen aufweisen, besitzen sie de facto nur eine sehr geringe Autonomie über ihre Steuersätze und Bemessungsgrundlagen. Vor allem aber kann aus dieser bereinigten Darstellung geschlossen werden, dass von weitgehender Steuerautonomie der Gliedstaaten eigentlich nur in den Vereinigten Staaten, Kanada und der Schweiz gesprochen werden kann, die in dieser Hinsicht eine Klasse für sich bilden. Es ist von daher auch nicht verwunderlich, dass sich fast alle Untersuchungen über den Zusammenhang von Föderalismus und Staatstätigkeit auf die USA und die Schweiz beschränken.

Insgesamt kann aber mit Blick auf die bisherigen Arbeiten zur Verteilung der Einnahmekompetenz festgehalten werden, dass die tatsächliche Autonomie und damit auch das Ausmaß an fiskalischer Dezentralität nicht hinreichend abgebildet wird. Obwohl die getroffenen Annahmen in Bezug auf die konkrete institutionelle Form der Dezentralisierung oftmals nur implizit angeführt werden, wird weiterhin in aller Regel von einer theoretisch recht weitreichenden Unabhängigkeit und Autonomie der untergeordneten Ebenen ausgegangen.[367] Insbesondere die Theorie zum Wettbewerbsföderalimus, in der Entwicklung über Tiebout[368] zu Buchanan[369] zu Weingast[370], geht davon aus,

---

366 *Stegarescu, D.*, Public Sector Decentralization, Measurement Concepts and Recent International Trends, Mannheim, Zew Discussion Paper No. 04-74, 2004, S. 20.

367 Vgl. hierzu bspw. *Weingast B. R.*, The Economic Role of Political Institutions, Market Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 11 (1995), S. 1-31.

368 Vgl. *Tiebout C.*, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416-424.

dass die subnationalen Regierungen große Autonomiespielräume in Hinblick auf die Bestimmung von Steuerbemessungsgrundlagen und –sätzen, der Bemessung von Gebühren oder der öffentlichen Verschuldung besitzen. Fast alle empirischen Studien haben den Grad der fiskalischen Dezentralisierung aber nur am Anteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften an den gesamten Staatseinnahmen (bzw. Staatsausgaben) gemessen, was in Anbetracht der unterschiedlichen Verfügungsmacht der subnationalen Ebenen wahrscheinlich ein zu grobes Maß darstellt.

Wird nochmals auf die Bemerkungen zum Autonomiegrad hingewiesen, so sind die Einnahmen also wesentlich tiefer zu kategorisieren, und auch anders zu vermessen, als dies bislang der Fall ist. Vor allem bei den Daten der GFS sollten die Einnahmen aus einem Zuweisungssystem besser unter der Kategorie Zuweisungen verbucht werden als unter den „eigenen Einkünften", da sie i.a.R. ja von der übergeordneten Ebene bestimmt werden und den subnationalen Einheiten auch nahezu keine Möglichkeiten eingeräumt werden, diese Einnahmekategorie zu beeinflussen. Die Konstruktion neuer Variablen anhand der verbesserten OECD Systematik betont sehr sinnvoll die tatsächliche fiskalische Autonomie von untergeordneten Gebietskörperschaften. Hierbei hat sich gezeigt, dass eigentlich mehrere Länder, in denen die subnationalen Einheiten formal sehr große Anteile an der Gesamtbesteuerung besitzen, sie de facto nur eine sehr geringe Autonomie über Steuersätze und –basen haben. Die referierten Ergebnisse haben die Wichtigkeit der richtigen Messung von fiskalischer Dezentralisierung in quantitativen Analyse angezeigt. Es ist insofern auch nicht überraschend, dass vor allem Regressionsanalysen recht empfindlich auf diese Parameterveränderungen reagieren. Auf jeden Fall kann über die Quotientenbildung der Einnahmendezentralisierung nicht diejenige Variante eines dezentralisierten Fiskalföderalismus abgebildet werden, von der in der theoretischen Literatur die Rede ist. Es erscheint insofern mehr als berechtigt zu fragen, inwieweit man den Grad der Dezentralisierung staatlicher Aktivität besser messen und analysieren kann, so dass auch die internationale Vergleichbarkeit verbessert werden kann.

Zusammengefasst lieferte die empirische Evidenz mit Blick auf die angeführten Hypothesen zur Einnahmeverteilung, sofern in internationaler Vergleich erfolgt ist, nahezu überall zwiespältige Ergebnisse, d.h. eine klare empirische Bestätigung der Hypothese, dass ein föderativ aufgebauter Staat bzw.

---

369 Vgl. *Brennan, G. /Buchanan, J. M.*, The Power to Tax, Cambridge, Cambridge University Press 1980.

370 Vgl. *Weingast, B. R.*, The Performance and Stability of Federalism, An Institutional Perspective, in: Menard, C./Shirley, M. M., Handbook of New Institutional Economics, S. 149-172.

ein stärker dezentralisiertes System auch eindeutig bessere volkswirtschaftliche Ergebnisse aufweisen, konnte bislang nicht erzielt werden. Die Widersprüchlichkeit der vorliegenden empirischen Ergebnisse kann teilweise auch auf unzulängliche Analysemodelle zurückgeführt werden. Insbesondere haben Modelle, in denen eine direkte Korrelation zwischen dem Grad an regionaler Autonomie und der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder Dynamik unterstellt wird, kaum eindeutige Ergebnisse hervorgebracht.[371] Ursache hierfür ist vermutlich auch ein Mangel an geeigneten Messgrößen: „That could really hamper the construction of valuable models and the delivery of satisfactory results".[372] Deshalb werden die verschiedenen subnationalen Einnahmearten im Anschluss auf ihren Autonomiegrad, ihre Verteilung und Ausschöpfung sowie ihre Beeinflussbarkeit hin geprüft.

4. Analysemöglichkeiten der Einnahmeverteilung und die Wahl quantitativer Indikatoren

In der Realität föderativer (Steuer-)Systeme – und damit letztlich auch für den Vergleich verschiedener Möglichkeiten der Einnahmenverteilungen – stellt sich das Problem der adäquaten Zuordnung von Besteuerungsrechten also wesentlich komplexer dar, als dies in der theoretischen Behandlung erfolgt ist. Neben grundsätzlichen Charakteristika, z.B. ob sich die den Gebietskörperschaften übertragenen Steuerquellen überhaupt für eine dezentrale Ausschöpfung eignen oder ein aufgabengerechtes Aufkommen generieren, gilt es an dieser Stelle vor allem zu erfassen, in welchem Ausmaß untergeordneten Jurisdiktionen Besteuerungskompetenzen zugesprochen worden sind (Einfluss auf die Bestimmung der Bemessungsgrundlage, des Steuersatzes etc.). Insofern bleiben trotz bereits vorhandener Möglichkeiten, das Volumen und die Struktur der Einnahmen anhand von typischen Kennzahlen wie etwa der Steuerquote abzubilden, wichtige Aspekte der föderativen Einnahmeverteilung oftmals noch unberücksichtigt.

Daher wird im weiteren nochmals auf den Autonomiegrad und die Ausreichendheit der Einnahmearten als Messindikatoren hingewiesen (4.1). Zweitens ist weiter zu analysieren, welchen Einfluss in horizontaler und vertikaler Hinsicht die föderativen Ebenen auf die jeweiligen Einnahmesysteme der anderen Gebietskörperschaften haben. Hierbei gilt es, Fragen des Steuerexport oder

---

371 Vgl. *Feld, L. P./Zimmermann, H./Döring, T.*, Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), S. 361-377.

372 *Breuss, F./Eller, M.*, Efficiency and Federalism in the European Union, IEF Working Papers No. 50, WU Wien, May 2003, S. 19.

der Beeinflussung durch das Bundessteuerrecht zu analysieren und nach geeigneten Messmöglichkeiten zu suchen (4.2). Solche Fragen lassen sich anhand der bislang verwendeten Indikatoren allenfalls oberflächlich beantworten.

4.1 Steuerquellenverteilung, ausreichende Einnahmen und das Problem der „fiskalischen Lücke"

Ob die Kompetenzverteilung der Steuerquellen auf die Gebietskörperschaftsebenen in geeigneter Art und Weise erfolgt ist, kann nicht allein anhand der rein normativen Feststellung entschieden werden, inwieweit diese Verteilung mit den allokativen, distributiven und stabilitätspolitischen Kriterien übereinstimmt. Diese Beurteilung erlaubte noch keine hinreichenden Aussagen darüber, ob die entsprechenden Steuerquellen auch überhaupt ein ausreichendes Volumen aufweisen, um die subnationalen Einheiten zur eigenständigen Finanzierung ihrer Aufgaben und Ausgaben zu befähigen. Auch konnte auf Grund der primären Verteilung der Steuerquellen keine fundierte Aussage über den jeweiligen Autonomiegehalt getroffen werden.

Zwar könnte die Aussage, dass die zugewiesenen öffentlichen Einnahmen auch ausreichen müssen, um die zugeordneten öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können, zunächst trivial wirken. Jedoch ist die Aufgabenstellung, im föderativen Staatsaufbau die Höhe der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen simultan festzulegen, in der Praxis eine keineswegs einfache Aufgabe. So fehlt in Gegenüberstellung mit dem Sektor der Unternehmen bspw. das „natürliche" Kriterium für die Bestimmung der Gesamthöhe der finanziellen Transaktionen, insbesondere der Einnahmen[373]: Sofern in der Privatwirtschaft die zusätzlich erzielbaren Markterlöse nicht mehr ausreichen, um die zusätzlichen erforderlichen Ausgaben decken zu können, ist die Obergrenze des betrieblichen Budgets erreicht. Genau dieses Kriterium ist aber bekanntermaßen für den öffentlichen Sektor nicht gegeben, weil über die bereitgestellten öffentlichen Güter nicht mittels Angebot und Nachfrage auf einem Wettbewerbsmarkt entschieden wird. Über die Höhe des öffentlichen Budgetvolumens ist folglich politisch zu entscheiden.[374]

---

373 Vgl. für eine weitergehende Darstellung solcher Analogien *Häuser, K.*, Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben, in: Timm, H./Haller, H. (Hrsg.), Beiträge zur Theorie öffentlicher Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 47, Berlin, Duncker und Humblot 1967, S. 36-65.

374 Allerdings besteht über den im zweiten Kapitel angesprochenen Steuer-Ausgaben-Mechanismus ein ähnliches Kalkül. Polit-ökonomisch kann eine Orientierung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zwischen den potentiellen Grenzstimmengewinn je weiterer Ausgabe in Gegenüberstellung der Grenzstimmenverluste je zusätzlicher

Dem Kriterium der Ausreichendheit kommt daher im Vergleich der Ebenen im Staatsaufbau und damit unter dem Aspekt des vertikalen Finanzausgleichs eine besondere Bedeutung zu.[375] Denn es bestehen gerade bei der Verteilung der Möglichkeiten, den als erforderlichen Ausgaben auch autonom die entsprechenden Einnahmen gegenüberzustellen, große Unterschiede. So kann sich die Bundesebene bzw. Zentralregierung bspw. über eigene Gesetze (im Extremfall sogar auch mit Hilfe der nationalen Zentralnotenbank) zusätzliche Einnahmen generieren, die allenfalls über Proteste der Wähler gegen eine Überbesteuerung oder zu hohe Staatsverschuldung begrenzt sind.[376] Im Vergleich mit den einnahmeseitigen Restriktionen für die untergeordneten föderativen Ebenen ist diese Begrenzung jedoch relativ schwach.[377] Vor allem die lokalen Gebietskörperschaften sind i.a.R. von mindestens einer, im Falle des föderativen Staatsaufbaus sogar von zwei Ebenen abhängig. Die Kommunalebene kann die übergeordneten Ebenen im Staatsaufbau nicht beeinflussen, so dass die Möglichkeit, sich gegenüber den Interessen der übergeordneten Ebenen politisch abgesicherte und ausreichende Einnahmequellen zu sichern, wesentlich erschwert ist.

In Zusammenhang mit der Verteilung von ausreichenden Einnahmequellen wird oftmals auch von einer sog. (vertikalen) „fiskalischen Lücke" (fiscal gap) gesprochen.[378] Unter einer fiskalischen Lücke versteht man die Situation, dass die zugewiesenen Einnahmequellen nicht mit den Ausgabennotwendigkeiten auf den einzelnen Ebenen eines föderativen Systems zusammenpassen und es dadurch zu einer Einnahmelücke – zumeist auf den untergeordneten Ebenen – kommt.[379] Dieser Fall resultiert hauptsächlich aus einer unzurei-

---

Staatseinnahmen hergestellt werden. Dieses Kalkül wird aber in der Politik in erheblichem Maße von den Eigeninteressen der Akteure des jeweiligen politischen Systems bestimmt.

375 Vgl. hierzu bereits *Hansmeyer, K.-H.*, Zur Theorie der kommunalen Finanzwirtschaft, in: Haus, W., Kommunalwissenschaftliche Forschung, Stuttgart u.a. 1966, S. 161-190, S. 172 sowie auch *Postlep, R.-D.*, Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden, Nomos 1993, S. 215 ff.

376 In der Schweiz besteht diese Möglichkeit über direktdemokratische Verfahren. Der Bund muss sich die Höhe seiner Einnahmen durch ein Volksreferendum genehmigen lassen.

377 Auf der Ebene der Gliedstaaten stellt die kalifornische Steuerzahlerrevolte im Jahr 1977/1978 allerdings ein Beispiel hierfür dar. Vgl. auch *Folkers, C.*, Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden, Nomos 1983, S. 59 ff.

378 Vgl. *Shah, A.*, Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations, Washington, World Bank, Working Paper Series 726, 1991, S. 32.

379 Vgl. *Napp, H. G.*, Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt u.a., Lang 1994, S. 274 ff., mit Blick auf die deutsche

chenden Zuordnung von Steuerquellen.[380] Denkbar ist jedoch auch der Fall, dass bei einem Konkurrenz- oder Zuschlagssystems die übergeordneten Ebenen solche Steuerquellen bereits zu stark ausgeschöpft hat, so dass kaum noch Spielraum für eine dezentrale Besteuerung verbleibt. Weil die tatsächlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft innerhalb einer Periode letztlich immer durch irgendeine Form von Einnahmen, sei es durch Schuldaufnahme oder die Veräußerung von öffentlichem Vermögen, gedeckt sind, kann man nur durch eine genauere Analyse der Ausgabe- und Einnahmearten feststellen, ob auch eine fiskalische Lücke besteht.

Soweit die Finanzierung größtenteils über Entgeltabgaben erfolgt, ist dies relativ unproblematisch weil sich ja definitionsgemäß bei Entgeltabgaben die Einnahmen und Ausgaben entsprechen.[381] Werden aber die Einnahmen von den Aufgaben und Ausgaben getrennt bestimmt, so erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass fiskalische Lücken auftreten werden. Ein intensiver Einsatz des Einnahmeinstruments der Verschuldung lässt sich in diesem Zusammenhang dann so interpretieren, dass ein vergleichsweise hoher Ausgabendruck und zu wenig eigene Einnahmen zugewiesen wurden.

Insbesondere kann das Fehlen von ausreichenden eigenen Einnahmen im engeren Sinne aber auch daran gemessen werden, dass der Anteil der Zuweisungen am subnationalen Einnahmesystem sehr hoch ausfällt. Inwieweit die Verteilung der Einnahme- bzw. Steuerquellen auf die verschiedenen Ebenen auch zu einer ausreichenden fiskalischen Ausstattung führt, kann bereits anhand der allgemeinen Informationen über die Abgabenerhebung untersucht werden.[382]

Gemessen werden kann dies anhand eines Vergleichs zwischen dem Anteil einer föderalen Ebene an den Gesamteinnahmen vor und nach der Durchführung einer sekundären Einnahmeverteilung. Sofern also der Anteil an den staatlichen Gesamteinnahmen aus der primären Verteilung der Steuereinnah-

---

Kommunalebene auch *Henneke, H. G.*, Die Verschuldungspotentiale der Kreise und Gemeinden bei der innerstaatlichen Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumsaspektes, in: Der Landkreistag, 68. Jg. (1998), S. 188-193.

380 Ein bekanntes Beispiel stellt der australische Bundesstaat dar, wo mit Blick auf die Steuerausstattung der States von einer dauerhaften „vertical fiscal imbalance" gesprochen wird. Vgl. *Walsh, C.*, State Taxation and Vertical Fiscal Imbalance, The Radical Reform Options, in: ders. (Hrsg.), Issues in State Taxation, Canberra, Anutech 1990, S. 53 ff. sowie *Hunter, J. S. H.*, Federalism and Fiscal Balance. A Comparative Study, Canberra, Australian National University Press 1977, 52 ff.

381 Allerdings besteht hierbei auch die Möglichkeit, lediglich eine Teildeckung der Kosten vorzunehmen.

382 Vgl. *Färber, G.*, Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, a.a.O., S. 135-166.

mequellen größer ist als nach der Abgabe von zwischenstaatlichen Transfers, so kann dies nur zwei Gründe haben: Entweder die zugewiesenen Steuerquellen einer (i.d.R. untergeordneten) Gebietskörperschaftsebene sind insgesamt nicht ausreichend bzw. haben eine regional zu große Streuung, so dass einzelne Jurisdiktionen dieser Ebene unterfinanziert sind. Oder die (übergeordnete) föderale Ebene möchte die Aufgabenerfüllung einer anderen föderativen Ebene beeinflussen, indem Zweckzuweisungen (mit oder ohne Mitfinanzierungspflicht) oder bestimmte generelle Kostenerstattungen gezahlt werden.

Mit der Berechnung des prozentualen Anteils einer föderativen Ebene an den Gesamteinnahmen (vor und nach der sekundären Einnahmeverteilung) kann zwar bereits ein Dezentralitätsgrad gemessen werden, jedoch ist mit diesen Angaben noch keine Aussage über die dahinter stehenden Ursachen möglich. Mit anderen Worten bleibt die Frage offen, ob eine insgesamt unzureichende Ausstattung mit eigenen Steuerquellen vorliegt oder aus einer sehr großen regionalen Streuung der Bemessungsgrundlage auf subnationaler Ebene – aufgrund einer horizontal zu heterogenen Wirtschafts- und Finanzkraft der Jurisdiktionen – resultiert. Folglich ergibt sich ein weitergehender Informationsbedarf in Hinblick auf die reale Autonomie der zugeordneten Einnahmequellen, die jeweilige regionale bzw. lokale Steuerkraft sowie die Untersuchung der entsprechenden Steueranspannung.

4.2 Autonomiegrad der Steuereinnahmen, Verteilung der Steuerkraft und Ausmaß der Steueranspannung

In den bisherigen Ausführungen zum erforderlichen Gesamtvolumen der subnationalen Einnahmen ist bereits darauf hingewiesen worden, dass nicht jede Art der föderalstaatlichen Einnahmen, auch wenn hierdurch ein (evtl. einmaliger bzw. im Konjunktur- und Zeitverlauf schwankender) ausreichender fiskalischer Betrag erzielt wird, für die untergeordneten Gebietskörperschaften dieselbe Bedeutung haben. Für die grundlegende Wirkungsweise und Effizienz der Einnahmeverteilung ist es mit anderen Worten nicht neutral, aus welchen verschiedenen Einnahmearten ein bestimmter fiskalischer Betrag resultiert. Vielmehr ist noch die Struktur sowie die Beeinflussbarkeit der subnationalen Finanzautonomie weitergehend zu untersuchen und zu messen. Dabei können unterschiedliche Wirkungsweisen differenziert werden:

1. Für die Vermessung der Einnahmeautonomie im engeren Sinne, insbesondere um das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz umzusetzen, ist es von entscheidender Bedeutung in wie weit eine untergeordnete Ebene auch tatsächlich über die Höhe der Einnahmen bestimmen kann.
2. Darüber hinaus kann sogar der Kernbereich der subnationalen Autonomie, die eigenständige Aufgabenkompetenz negativ betroffen sein, weshalb es

auch von Relevanz ist, inwieweit es über die Einnahmeverteilung auch zu einer direkten Beeinflussung der Autonomie der Aufgabenerfüllung kommen kann.

Unter den genannten Aspekten ist es zunächst grundsätzlich möglich, die föderative Einnahmenautonomie weiter zu differenzieren, wobei sich die Reihenfolge an dem jeweiligen formalen Freiheitsgrad orientiert, der einer Gebietskörperschaft bei den verschiedenen Einnahmearten verbleibt. Mit zunehmenden Autonomiegrad können die Einnahmen dann prinzipiell wie folgt gruppiert werden[383]:

1. Verteilung einer Bundes- oder Landessteuer nach bestimmten Kriterien wie z.B. Einwohnern oder Arbeitsplätzen: Bei diesem Verfahren, dass in Deutschland bspw. für die Zahlungen an die Gemeinden aus dem Umsatzsteueraufkommen zur Anwendung gelangt, kann besser von einer Zuweisung ohne Auflage gesprochen werden, anstatt von einer Steuerkompetenz.
2. Steuerverbund (auf Basis des örtlichen Aufkommens): Das Verfahren des Steuerverbundes ist bereits mit größerer Autonomie der Gebietskörperschaften verbunden. Denn hierbei kann die entsprechend beteiligte Gebietskörperschaft immerhin eine aktive „Bemessungsgrundlagen"-Politik betreiben.[384] Soll allerdings der jeweilige Anteilssatz innerhalb des Steuerverbundes verändert werden, verbleibt wiederum nur der Weg über die politische Beeinflussung und Verhandlung mit den höheren Ebenen.
3. Volle Ertragshoheit über eine Steuer: Hierbei wird zwar die Bemessungsgrundlage und der Steuersatz weiterhin von der übergeordneten Gebietskörperschaften bestimmt, die Einnahmenautonomie ist allerdings dennoch höher als im vorhergehenden Fall, weil der Finanzierungsspielraum jetzt nur noch von der Entwicklung der Bemessungsgrundlage abhängt und nicht mehr durch die Entscheidung über den jeweils zugeteilten Anteil beeinträchtigt wird.
4. Steuerhebesatz- oder Steuerzuschlagsrecht: Sofern diese Rechte bei einer bestehenden Steuer der zumeist höheren Ebene eingeräumt wird, kann von einem Element der aktiven, eingeständigen Steuerpolitik der subnationalen Ebene gesprochen werden. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz besitzt die Gebietskörperschaft nun wirkliche Besteuerungsrechte, die ei-

---

383 Diese Einteilung stützt sich auf die Unterteilung der kommunalen Einnahmen bei Zimmermann, H., Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 125 f.

384 In Deutschland war dies nach Einführung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zu beobachten.

ne Anpassung an Veränderungen, z.B. weil die Bürger ein höheres Niveau an öffentlichen Leistungen wünschen, ermöglicht.

5. Bestimmung der Bemessungsgrundlage von zugeteilten Steuerarten: Besitzt eine Gebietskörperschaftsebene das Recht, die Bemessungsgrundlage und den Steuersatz einer zugewiesenen Steuerquelle selbständig definieren zu können, kann von wirklicher Steuerautonomie gesprochen werden.
6. Volle Steuerautonomie: Eine vollständige Einnahmenautonomie – im Sinne der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit – liegt erst dann vor, wenn die Gebietskörperschaften über ein sog. Steuererfindungsrecht verfügen. Dabei ist auch die Festlegung der einzelnen Ausgestaltungsmöglichkeiten in den Kompetenzbereich der entsprechenden Ebene übergegangen.

Mit Blick auf ein hohes Niveau an Dezentralisierung, d.h. wenn den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen ein hohes Maß an Einnahmenautonomie zugewiesen werden sollte, dann wird man i.a.R. immer eine bestimmte Form des sog. Trennsystems implementiert haben. Denn die subnationalen Steuern stehen auf einer Skala der föderativen Einnahmenautonomie ganz oben. Selbst wenn diese Besteuerungsrechte restringiert sind, d.h. wenn nur ein Hebesatzrecht besteht oder der Ertrag nur nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wird, liegt die subnationale Finanzautonomie immer noch über derjenigen der verschiedenen Formen der Zuweisungen. Denn diese sind zumindest immer fremdbestimmt dergestalt, dass über Umfang und Zeitpunkt ihres Zuflusses sowie ggf. auch über eine mögliche Beeinflussung der jeweiligen Aufgabe, auf anderen föderalen Ebenen entschieden wird. Diese Gegenüberstellung von Zuweisungen zu anderen Arten der Einnahmen ist Kernbestandteil des Messkonzepts der Einnahmen „aus eigenen Quellen". Hierauf beruhte auch die bereits angesprochene – verbesserte – OECD Klassifikation der Einnahmen.

Die verschiedenen Einnahmearten und ihr jeweiliger Autonomiegrad kommen vor allem auch in der in angelsächsischen Ländern üblichen Einteilung zum Ausdruck, zwischen Einnahmen „aus eigenen Quellen" (own sources) und Einnahmen „von anderen Ebenen" (intergovernmental revenues) zu unterscheiden.[385] Anhand dieser Unterscheidung wird also versucht, bei der Darstellung und Analyse der Einnahmeverteilung zwischen stärker autonomen und stärker fremdbestimmten Einnahmesystemen zu differenzieren. Insbesondere ist diese Unterteilung auch auf unterschiedliche Staatssysteme anwendbar, was mit Blick auf internationale Untersuchungen und damit ja auch für einen Vergleich länderspezifischer Einnahmesysteme, die „own revenue

385 Vgl. hierfür auch US Department of Commerce (Hrsg.), Statistical Abstract of the United States, Washington D.C., jährliche Erscheinungsweise.

sources" zu einem grundsätzlich gut geeigneten Indikator der Einnahmeverteilung machen.

Mit der Darstellung und Erfassung der Einnahmen aus „eigenen (originären) Quellen"[386] wird somit explizit auf die Autonomie der Gebietskörperschaft abgestellt, wobei auch davon ausgegangen wird, dass die entsprechende Ebene – aufgrund der besseren „Radizierbarkeit" der Steuerquelle – stärkere Anreize hat, eine „Pflege" der zugewiesenen Einnahmequelle zu betreiben. Diese Anreizwirkung fällt umso stärker aus, wenn die Gebietskörperschaft auch frei in der Festsetzung der Einnahmenhöhe ist. Deutlich schwächer, wenngleich grundsätzlich aber noch vorhanden, fällt dieser Anreiz aus, wenn keine eigenständige Variationsmöglichkeit eingeräumt wird. In diesem Fall verbleibt noch die Möglichkeit, über eine Ausweitung der Bemessungsgrundlagen zusätzliche Einnahmen zu generieren, z.B. wenn ein prozentualer Anteil an der Einkommensteuer der lokalen Ebene nach dem Wohnsitzprinzip zugeteilt wird. Es stellen sich jedoch gerade mit Blick auf die Messung und tatsächliche Autonomie von Einnahmen aus „eigenen Quellen" einige schwierige Fragen:

- Wie sind „eigene Einnahmen" zu definieren bzw. welche Einnahmearten sollten bei der Konstruktion dieser Maßzahl berücksichtigt werden. Entsprechend dem zuvor dargestellten Kontinuum der Autonomie verschiedener Einnahmequellen kann folglich auch die Analysekategorie „eigene Einnahmen" unterschiedlich weit gezogen werden, ein Tatbestand der aber bei der OECD Klassifikation bereits berücksichtigt ist.
- In diesem Zusammenhang ist auch der Fall der Überwälzung der Last einer subnationalen Steuer auf Steuerträger außerhalb des Gemeindegebietes von wichtiger Bedeutung. Dieser Fall wird insbesondere für die subnationale Besteuerung der Unternehmen (z.B. über die Gewerbesteuer) diskutiert, soweit sie auf die Preise regional exportierter Güter überwälzt werden können. Allerdings stellt dieser Vorgang oftmals einen beabsichtigten Effekt dar, wenn man bedenkt, dass die auf die Unternehmen bezogenen Steuern ja als ein finanzielles Äquivalent für die von der jeweiligen Jurisdiktion bereitgestellten öffentlichen Leistungen angesehen werden können. Daher werden solche Steuern ebenso wie alle Entgelte zu den Einnahmen aus „eigenen Quellen" gerechnet.
- Die Höhe der Steuerkraft einer Gebietskörperschaft ist von der regionalen Verteilung des Besteuerungspotentials abhängig. Diese Steuerkraft muss

386 Ihnen werden in Deutschland gelegentlich die Zuweisungen als „derivative" Einnahmen gegenübergestellt. Vgl. mit Blick auf Deutschland z.B. *Wolff, H.-J.*, Bedarfsgerechte Struktur der Kreiseinnahmen, Köln u.a., Deutscher Gemeindeverlag 1990, S. 149.

in Relation zu den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene sowie der subnationalen Wirtschaftskraft betrachtet werden. Dafür erforderlich sind Informationen über die jeweiligen Bemessungsgrundlagen und Steuersätze aller Gebietskörperschaften.

- Inwieweit dieses Besteuerungspotential auch durch autonome Besteuerungsrechte der subnationalen Einheiten ausgeschöpft wird, kann an der Höhe der Steueranspannung gemessen werden. Mit der Steueranspannung kann die Intensität gemessen werden, mit der eine Gebietskörperschaft aus der vorhandenen Steuerkraft Einnahmen zu erzielen versucht.
- Über die Analyse der Entwicklung und Veränderung des jeweiligen Steueraufkommens im Zeitverlauf kann darauf geschlossen werden, wie sich die Maßnahmen der Finanzpolitik auf die Einnahmesituation der Gebietskörperschaften niedergeschlagen hat.
- Mit Blick auf die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten ist es diesbezüglich auch erforderlich, zu klären wie die subnationale Verschuldungsoption zu behandeln ist. Allerdings sind es immerhin eigene Einnahmen in dem Sinne, dass die Gliedstaaten oder Gemeinden – zumindest prinzipiell bzw. im Rahmen entsprechender nationaler Vorgaben – über die Höhe bestimmen können und diese Einnahmen ihr voll zufließen.[387]

Richtet man also den Blick auf die Einnahmeseite der öffentliche Haushalte, so ist selbst bei den Einnahmen aus „eigenen Steuern" der subnationalen Ebenen weiter zu differenzieren. So haben die Regierungen der untergeordneten Ebenen in einigen Ländern die Kompetenz, sowohl die Steuerbasis als auch den Steuersatz zu bestimmen, in anderen jedoch nur die Zuständigkeit, die Steuersatzrate oder nur die Basis zu bestimmen. Ein System geteilter Steuern fällt gewöhnlich mit einem starken Einfluss von der Bundesregierung zusammen. Wenn es zu materiellen Veränderungen in der Steuergesetzgebung kommt, z.B. durch die Einführung von Steuernbefreiungen, so wies dies in Deutschland mehrfach der Fall war, dann werden nur Teile der entstehenden fiskalischen Last von der zur Gesetzgebung befugten Jurisdiktion getragen.[388]

---

387 In räumlicher Hinsicht ist darüber hinaus aber nicht feststellbar, woher diese Kreditgelder kommen, denn der Kapitalmarkt ist national einheitlich bzw. mittlerweile überwiegend international. Insofern handelt es sich bei den öffentlichen Krediten nicht um Einnahmen, die aus dem jeweiligen Gebiet der Jurisdiktion aufgebracht werden. Sie sollten deshalb auch über eine gesonderte Darstellung erfasst und behandelt werden.

388 Vgl. *Färber, G.*, Federal Regulation of Local Tax Bases and Local Fiscal Equalisation in Germany, in: Färber, Gisela/Otter, Nils (Hrsg.), Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe, Speyerer Forschungsbericht Nr. 323, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2003, S. 401-428.

Hierüber kann also ein Teil der fiskalischen Kosten auf die regionale oder lokale Ebene externalisiert werden.

Sofern den subnationalen Gebietskörperschaften reale Steuerautonomie gewährt wurde, d.h. die jeweiligen Jurisdiktionen besitzen zumindest das Recht, den Steuersatz ihrer Steuerquellen selbständig zu bestimmen, kann auch die horizontale Wettbewerbswirkung und damit ein entsprechender Einflussfaktor auf die Höhe der Staatstätigkeit untersucht werden. Mit Blick auf den internationalen Vergleich müsste sich dann ergeben, dass bei denjenigen Ländern mit dem höchsten Grad an Steuerautonomie auch die niedrigste Steuerabgabenquote gemessen werden könnte. Hierfür sind folglich Daten zur Steuer- bzw. Abgabenbelastung in den verschiedenen föderativen Systemen erforderlich.

Auf der Ebene der nationalen Staaten ist mit Blick auf die strategische Interaktion der Gebietskörperschaften untereinander, eine Fragestellung die im Zusammenhang mit der Fragmentierungshypothese angesprochen worden ist, die Steuerbelastung zwischen den Jurisdiktionen der gleichen Ebene zu vergleichen und zu messen. Die gegenseitige Beeinflussung der Steuerpolitik der Gliedstaaten oder lokalen Gebietskörperschaften kann dann über die jeweilige Wahl des Steuersatzes untersucht werden. Über die durchschnittliche Höhe der Steuersätze – in Relation zu denjenigen der Nachbarjurisdiktionen – kann dieser Effekt abgeschätzt werden. Empirische Evidenz für dieses Verhalten liegt aus mehreren Ländern vor.[389] Für die entsprechende Messung dieser Effekte werden zusammengefasst also Daten der Gebietskörperschaften der gleichen Ebene zur Größe der Bemessungsgrundlage und der Höhe des Steuersatzes für die jeweiligen Steuerquellen benötigt. Die Anzahl der Gebietskörperschaften einer Ebene kann dabei als Proxy-Variable für den Grad an Wettbewerb in einer Gebietskörperschaftsebene genommen werden.[390]

Im Kontext der Externalisierungshypothese ist darauf hingewiesen worden, dass die Einnahmesituation einer Gebietskörperschaft durch die Möglichkeit des Steuerexports beeinflusst werden kann. Der Einfluss der übergeordneten Ebene auf das Besteuerungspotential der subnationalen Ebenen ist insbesondere dann von großer Relevanz, wenn die Gesetzgebungskompetenzen zentralisiert sind oder eine Form des Steuerverbundes praktiziert wird. Dann lassen sich die entsprechenden Effekte zunächst über einen „vorher-nachher" Vergleich der fiskalischen Situation miteinander vergleichen, indem

---

389 Vgl. *Ladd, H. F.*, Mimicking of Local Tax Burdens Among Neighboring Counties, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20 (1992), S. 450-467.

390 Vgl. *Oates, W. E.*, Searching for Leviathan, An Empirical Study, a.a.O., S. 748-757 sowie Nelson, M. A., Searching for Leviathan, Comment and Extension, in: American Economic Review, Vol. 77 (1987), S. 198-204.

gemessen wird, wie sich das jeweilige Steueraufkommen pro-Kopf der Gebietskörperschaften verändert hat. Das Ausmaß der regionalen Streuung einer Steuerquelle kann darin abgelesen werden, wie weit die Gebietskörperschaften einer Ebene vom durchschnittlichen Aufkommen dieser Ebene entfernt sind. Zusätzlich können die subnationalen Einheiten anhand ihrer Wirtschaftskraft pro Einwohner und der Abweichung vom Durchschnitt gruppiert werden. Setzt man beide Größen zueinander in Bezug, so kann berechnet werden, „...wie gleichmäßig das regionale Steueraufkommen entweder der Wirtschaftskraft folgt oder je Einwohner eher eine gleiche Ergiebigkeit aufweist und wie groß die Abweichungen zwischen beiden..."[391] sind.

Dies führt auf die zusätzliche Frage, ob den Gebietskörperschaften Einnahmearten mit ausreichendem Autonomiegrad zugewiesen worden sind. Der bloße Vergleich der Einnahmenkompetenzen über das Volumen und die Struktur der Gesamteinnahmen auf einer föderativen Ebene ergibt zwar bereits erste Hinweise für eine Analyse der Einnahmesituation, allerdings erlaubt dies noch keine ausreichende Beurteilung über die tatsächlichen Einnahmemöglichkeiten, die einer Gebietskörperschaftsebene zur Verfügung stehen. Insbesondere ist bei der föderativen Einnahmeverteilung dem jeweiligen Autonomiegrad, der mit einer bestimmten Einnahmeart einhergeht, sorgsam zu unterschieden. Für die Aufgaben und Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaften war argumentiert worden, dass ihr jeweiliger Autonomiegrad entscheidend ist für die Frage, wie eigenständig eine föderative Ebene überhaupt handeln kann.

Demzufolge sollte der Autonomiegrad auch auf der Einnahmenseite des Budgets möglichst hoch sein, denn ohne die Zuweisung eigener Einnahmequellen ist eine selbständige Aufgabenwahrnehmung nur bedingt möglich. In Gegenüberstellung von Aufgaben/Ausgaben mit den Einnahmen ist zu beachten, dass sich das Einnahmenvolumen nach der Höhe der Ausgaben bestimmt, so dass folglich auch die gebietskörperschaftliche Entscheidung über die Einnahmesituation nicht stärker eingeschränkt sein sollte als über die Ausgabenentscheidung. Folglich sollten bei einer grundsätzlichen Betrachtung, die sich am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientiert, sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite die subnationalen Ebenen selbstständig über Volumen und Struktur der Einnahmen befinden. Wenn man die reale Situation in den meisten Ländern mit diesem normativen Idealzustand vergleicht, so fällt jedoch auf, dass vor allem auf der wichtigen Steuerseite für die untergeordneten Gebietskörperschaften fast kein Spielraum besteht, eigenständig die Art

391 *Färber, G.*, Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Baden-Baden, Nomos 1999, S. 68.

der Besteuerung festzulegen. Darüber hinaus ist oftmals sogar die Möglichkeit, die Steuersätze nach eigenem Ermessen zu variieren, eingeschränkt.

Im Extremfall könnten diese Restriktionen so weitreichend sein, dass eine subnationale Gebietskörperschaft fast keine eigenständigen Einnahmenkompetenzen erhält, sondern überwiegend mittels Finanzzuweisungen finanziert wird, die evtl. sogar zusätzlich zweckgebunden sind. Ebenso können Beschränkungen bei der Erzielung von Erwerbseinkünften, Gebühren und Beiträgen sowie der Schuldaufnahme bestehen. In diesen Fällen ist dann allerdings auch die Wirkungsweise der fiskalischen Äquivalenz gestört, denn autonomes Handeln muss auch auf der Einnahmeseite der subnationalen Haushalte möglich sein. Formal kann folglich bei den zugeordneten Aufgaben- und Ausgaben eine durchaus weitgehende Autonomie bestehen, die aber durch nicht adäquate Regelungen mit Blick auf die Einnahmenverteilung konterkariert werden.

2. Theorie und Empirie der Verteilung von Kompetenzen bei Entgelteinnahmen

Besonders hervorzuheben bei der Entgeltfinanzierung ist vor allem der „Marktbezug", denn Entgeltabgaben weisen zumindest eine marktähnliche Funktion auf: Der Nutzer einer öffentlichen Leistung wird zu einer Abwägung von Vor- und Nachteilen im Verhältnis zum geforderten Entgelt veranlasst, womit gerade auch dem Prizip der fiskalischen Äquivalenz besonders entsprochen werden kann. Deshalb wird insbesondere im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine effizientere Gestaltung der staatlichen Finanzen oft über die Einsatzmöglichkeiten von zusätzlichen Entgeltabgaben diskutiert.[392]

Unter Entgeltabgaben versteht man alle Einnahmearten der öffentlichen Hand, denen eine spezielle Gegenleistung gegenübersteht. Dies hebt sie zunächst einmal von den Steuern als Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung ab.[393] Ferner lassen sich auch bei den Entgelteinnahmen verschiedene Ausprägungen unterscheiden[394]:

1. Einnahmen aus Beteiligungen an Marktunternehmen: Hierbei können für die Gebietskörperschaften Einnahmen entstehen, wenn z.B. eine Gemein-

---

392 Vgl. *Hansjürgens, B.*, Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, a.a.O., S. 180 ff.

393 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 17.

394 Vgl. *Zimmermann, H.*, Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 137 ff.

de sich an einem im Markt agierenden Unternehmen beteiligt und Dividenden oder Ausschüttungen erhält.[395]

2. Einnahmen aus öffentlichen Unternehmen: Öffentliche Unternehmen können von der Rechtsform her privatrechtlich organisiert sein oder als unselbständige Einheiten geführt werden. In jedem Fall erzielt der Eigentümer, also die entsprechende Gebietskörperschaft, hieraus Erwerbseinnahmen.
3. Gebühreneinnahmen: Gebühren werden von der jeweiligen Gebietskörperschaft bei der Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen erhoben. Hierbei kann noch einmal danach unterschieden werden, ob es sich um „preisähnliche Benutzungsgebühren" (z.B. Wege- und Brückengelder, Marktstandgebühren, Müllabfuhr, Schulgeld) oder steuerähnliche Verwaltungsgebühren (z.B. Gebühren für Auskünfte und Amtshandlungen, Gerichtsgebühren, Grundbuchgebühren) handelt.[396]
4. Einnahmen aus Beiträgen: Beiträge werden hauptsächlich zur Finanzierung öffentlicher Maßnahmen, z.B. für die Erschließungsmaßnahmen in kommunalen Baugebieten, erhoben. Beiträge stellen zwar ebenfalls Entgelte für spezielle Leistungen dar, im Unterschied zu den Gebühren werden diese Leistungen aber selten individuell zugerechnet, sondern nur gruppenbezogen zugeordnet. Weiterhin haben Beiträge oftmals auch einen anderen Verwendungszweck. Während Gebühren ein Entgelt für laufende Kosten darstellen, dienen Beiträge der Finanzierung eines einmaligen öffentlichen Investitionsaufwands.[397]

Auch mit Blick auf die Entgeltabgaben kann wiederum auf den Autonomieaspekt hingewiesen werden. So können die subnationalen Gebietskörperschaften in einigen Ländern nach eigenem Ermessen entscheiden, je nachdem um welche entgeltfähige Leistung es sich handelt, Entgelt zu erheben. In einigen anderen Ländern unterliegen sie jedoch der Gesetzgebungshoheit des Bundes oder der Gliedstaaten. In Deutschland z.B. nehmen die Länder auf die Ausgestaltung aller gemeindlichen Gebühren und Beiträge mit Hilfe ihrer Kommunalabgabengesetze einen merklichen Einfluss. Im Mittelpunkt stehen dabei Regelungen, welche Kosten bei der Bemessung der Gebühr berücksichtigt werden dürfen etc.

---

395 Bspw. sind einige Kommunen in Deutschland an der RWE AG beteiligt.

396 Vgl. *Schölders, G.*, Finanzpolitik, a.a.O., S. 299.

397 Vgl. Folglich werden in Deutschland Gebühren in den Verwaltungshaushalt eingestellt und Beiträge in den Vermögenshaushalt. Vgl. *Färber, G.*, Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation, a.a.O., S. 3.

Mit Blick auf die Empirie ist die Einnahmeart der Entgelte bislang kaum systematisch untersucht worden.[398] Abgesehen von einer rein theoretischen Arbeit zum Gebührenwettbewerb[399] oder der bloßen prozentualen Erfassung dieser Einnahmen als Bestandteil der Gesamteinnahmen, finden sich keine vergleichenden Arbeiten zu diesem Bereich.[400] Insbesondere fehlt es an Darstellungen zu den Gestaltungsoptionen und rechtlichen Vorgaben im internationalen Vergleich.

3. Theorie und Empirie der Verteilung von Verschuldungskompetenzen

Auch auf die Herausforderung das Instrument der öffentlichen Verschuldung zur Einnahmenbeschaffung einzusetzen haben die verschiedenen Länder mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements reagiert, um die subnationale Verschuldung zu kontrollieren bzw. zu begrenzen. Folgt man der Einteilung von Ter-Minassian können hierbei vier Kategorien unterschieden werden: Marktdisziplin, administrative Einschränkungen, regelbasierte Steuerungselemente und kooperative Lösungen.[401]

Einige föderative Systeme verlassen sich auf die Wirkung der Marktkräfte, um die subnationale Verschuldung zu disziplinieren. In diesem Fall setzt die zentrale Regierung keine Grenzen in Hinblick auf die Verschuldung der untergeordneten Gebietskörperschaften. Diese sind vielmehr frei in ihrer Entscheidung, in welcher Höhe und vom wem sie Kredite aufnehmen und wofür die entsprechenden Mittel ausgegeben werden. Hierbei können sich die subnationalen Ebenen auch selbst an bestimmte Vorgaben „binden". Solche selbstauferlegten Regeln existieren in Kanada, der Schweiz, und den Verei-

---

398 Vgl. *Friedrich, P./Kaltschuetz, A./Nam, C. W.*, Significance and Determination of Fees for Municipal Finance, CESifo Working Paper Nr. 1357, 2004.

399 Vgl. *Fuest, C./Kolmar, M.*, A Theory of User-Fee Competition, CESifo Working Paper Nr. 1166, 2004.

400 Diese Aussage bezieht sich auf den internationalen Vergleich. Auf nationaler Ebene, insbesondere im Bereich der kommunalen Finanzen, sind die Gebühren und Beiträge selbstverständlich Gegenstand der finanzwissenschaftlichen Arbeiten. Vgl. bspw. für Deutschland *Färber, G.*, Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation, Speyerer Forschungsberichte Nr. 214, Speyer 2004 sowie *Gawel, E.*, Die kommunalen Gebühren. Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neubewertung, Berlin, Duncker und Humblot 1995.

401 Vgl. *Ter-Minassian, T./Craig, J.*, Control of Subnational Government Borrowing, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF 1997, S. 156-172.

nigten Staaten. Wie Lane[402] in diesem Zusammenhang gezeigt hat, müssen hierfür allerdings mehrere Bedingungen erfüllt sein, damit die Finanzmärkte auch eine effektive Disziplin über die subnationale Verschuldung ausüben können: Zuerst einmal müssen die Kapitalmärkte frei und offen sein. Damit verbunden ist auch die Anforderung, dass keine Intermediäre „zwischengeschaltet" sind, um zu verhindern, dass die subnationalen Regierungen als privilegierte Kreditnehmer auftreten können. Zweitens sollten angemessene Informationen über die bestehende Schuld der kreditnehmenden Jurisdiktion sowie ihrer möglichen fiskalischen Kapazität zur Rückzahlung den potenziellen Kreditgebern zur Verfügung stehen. Drittens darf es auch keine bail-out Option durch die übergeordnete Gebietskörperschaft zur Rettung notleidender Gliedstaaten oder Kommunen geben. Schließlich sollte der Kreditnehmer über eine ausreichende Kompetenzausstattung verfügen, um auf entsprechende Marktsignale auch reagieren zu können.

In anderen Ländern verfügt die Bundesebene über direkte Steuerungskompetenzen der subnationalen Verschuldung.[403] Diese Steuerung kann verschiedene Formen annehmen, z.B. eine jährliche (oder anders frequentierte) Genehmigung/Obergrenze der Gesamtschuld der einzelnen subnationalen Einheiten, was seit 2001 in Litauen praktiziert wird. Weiterhin kann es Verbote geben, sich außerhalb des öffentlichen Sektors zu verschulden (Mexiko), die Nachprüfung und anschließende Ermächtigung von Kreditverträgen und ihren Konditionen (Indien oder Bolivien) oder sogar eine Zentralisierung der Staatsverschuldung auf die Bundesebene, die dann an die untergeordneten Einheiten weiterverleiht (z.B. in Lettland und Indonesien).

Solche Verwaltungsverfahren stärken die Kontrolle über die Staatsverschuldung untergeordneter Ebenen, während immer noch ein gewisses Maß an fiskalischer Flexibilität bestehen bleibt. Auch kann hierdurch eine Koordination der „äußeren Schuld" des Landes erfolgen, was im Hinblick auf die makroökonomischen Gesamtsteuerung vorteilhaft ist. Allerdings führen diese administrativen Kontrollen und Genehmigungen der subnationalen Verschuldung auch dazu, dass eine explizite oder implizite zentralstaatliche Garantie für die lokale und regionale Verschuldung angenommen wird. Denn wenn die Erlaubnis zur Kreditaufnahme von der Zentralebene gewährt worden ist, dann ist es im Falle der Überschuldung nur äußerst schwierig möglich, eine Rettung der „insolventen" Gebietskörperschaft abzulehnen.

---

402 Vgl. *Lane, T. D.*, Market Discipline, in: IMF Staff Papers, Vol. 40 (1993), S. 53-88.

403 Vgl. hierzu mit weiteren Beispielen *Singh, R./Plekhanov, A.*, How Should Subnational Government Borrowing be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, IMF Working Paper, WP/05/54.

Unvollständige Informationen über lokale/regionale Investitionsprojekte sowie den entsprechenden Finanzierungsbedarf vor Ort können einen weiteren Nachteil bei dieser Methode darstellen. Obwohl eine subnationale Regierung möglicherweise die notwendigsten und kostengünstigsten Projekte kennt, die über die Verschuldung finanziert werden sollen, kann die entscheidungsbefugte Ebene, der die notwendigen Informationen möglicherweise fehlen, ein anderes Projekt auswählen. Außerdem könnte die untergeordnete Ebene in ihrem eigenverantwortlichen Handeln deutlich eingeschränkt sein, da die aufgenommene Schuld ja letztlich von der zentralen Regierung garantiert worden ist. Insofern könnten über Kredit finanzierte Projekte ohne Rücksicht auf ihre Qualität bzw. ihr Investitionsrisiko eingegangen werden, da im schlimmsten Fall die Verluste aus einem gemeinsamen Ressourcenpool getragen werden.

Als dritte Möglichkeit kann die zentrale Regierung auch versuchen, die subnationale Verschuldung durch eine fiskalische Regel zu begrenzen. Sowohl föderative wie unitarische Staaten haben oftmals feststehende Verschuldungsregeln, die in der Verfassung verankert oder in entsprechenden Gesetzen fixiert sind, um die Verschuldung zu kontrollieren. Hierdurch soll die Glaubwürdigkeit in Hinblick auf ein übermäßiges Verschuldungsverhalten und damit auch die makroökonomische Stabilität gesichert werden. Solche Regeln können Einschränkungen bezogen auf die gesamte Staatsschuld (Österreich, Spanien), das laufende Budget (Norwegen), bestimmte Indikatoren der Rückzahlungsfähigkeit (Spanien, Japan, Brasilien, Korea), die Höhe der insgesamt aufgelaufenen subnationalen Schuld (Ungarn) oder auf die Höhe der Ausgaben beinhalten (Belgien, Deutschland). Bekannt ist vor allem die sog. „goldene Regeln", nach der sich die Obergrenze der Verschuldung an der Höhe der Investitionen bemisst.[404]

Der Vorteil fiskalischer Regeln ist darin zu sehen, dass sie klar, transparent und verhältnismäßig leicht zu überwachen sind.[405] Da sie auch leicht von den entsprechenden Kreditgebern nachvollzogen werden können, können fiskalische Regeln auch die Glaubwürdigkeit verbessern. Der Hauptnachteil von solchen Regel kann in einem trade-off gesehen werden: Strenge fiskalische Regeln mit universaler Geltung lassen keinen Spielraum für evtl. erforderliche Anpassungen im Fall eines makroökonomischen Schocks, während es flexiblen Regelungen an einer entsprechenden Glaubwürdigkeit mangelt, da sie in der Praxis dann leicht umgangen werden können.

---

404 Vgl. *Schlesinger, H./Weber, M./Ziebarth, G.*, Staatsverschuldung – ohne Ende?, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1993.

405 Vgl. zum folgenden *Ter-Minassian, T./Craig, J.*, Control of Subnational Government Borrowing, a.a.O., S. 156 ff.

Weiterhin gilt es bei diesem Verfahren zu beachten, dass sich die Einschränkungen der Kreditaufnahme möglichst nicht nur auf das laufende Budget beziehen sollten, da es ansonsten möglich ist, Schulden im Haushalt einfach umzuklassifizieren. Wenn die Einschränkungen nicht für den gesamten öffentlichen Sektor gelten, wie zum Beispiel öffentliche Unternehmen, dann kann die Staatsverschuldung leicht „ausgelagert" werden: Als z.B. 1982 in Australien die Einschränkungen bezüglich der Kreditfinanzierung der subnationalen Gebietskörperschaften gelockert wurden, haben sich die Schulden der regionalen öffentlichen Unternehmen innerhalb der nächsten zwei Jahren verdreifacht, so dass die Entscheidung 1984 wieder revidiert wurde.[406] In Dänemark und Ungarn haben die kommunalen Gebietskörperschaften über das sog. „sales-and-lease-back" Verfahren versucht, die Verschuldungsgrenzen zu umgehen. Die dänische Regierung sah sich darauf hin gezwungen, die Definition einer „Verschuldung" zu revidieren, so dass bestimmte Formen der „Vermietung" mit eingeschlossen waren.[407] Lokale Körperschaften haben in den Vereinigten Staaten solche Vertragsformen bereits früher ausgebeutet.[408] Ahmad, Singh, und Fortuna konnten sogar feststellen, dass selbst in China – die regionalen Regierungen müssen einen ausgeglichenen laufenden Haushalt aufweisen und dürfen für gewöhnlich keine Kredite aufnehmen – trotzdem verdeckte Haushaltsschulden gemacht worden sind.[409]

Auch die vierte Variante, ein Kooperationsverfahren zwischen den föderativen Ebenen, findet sich in zahlreichen europäischen Ländern sowie in Australien. Hierbei findet ein Verhandlungsverfahren zwischen den föderativen Ebenen über die Höhe der Verschuldung statt. Die subnationalen Einheiten sind damit in den Prozess der Bestimmung von makroökonomischen Zielen bzw. bestimmter fiskalischer Parameter aktiv eingebunden, um so für entsprechende fiskalische Entwicklungen mitverantwortlich zu sein. Bei diesem Verfahren wird zumeist ein Abkommen über die Gesamtschuld abgeschlossen, z.T. auch über bestimmte Einnahme- und Ausgabeparameter. Hieraus resultieren dann spezifische Grenzen für die Finanzierungsbedingungen der ein-

---

406 Vgl. *Craig, J.*, Australia, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF 1997, S. 175-200.

407 Vgl. *Jørgen, N./Pedersen, M.*, Local Government and Debt Financing in Denmark, in: Dafflon, B. (Hrsg.), Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt, Cheltenham, Edward Elgar 2002, S. 93-114.

408 Vgl. *Granof, M. H.*, A Fundamental Flaw of Debt Limitations for State and Local Governments, in: Journal of Accounting and Public Policy, Vol. 3 (1984), S. 293-310.

409 Vgl. *Ahmad, E./Singh, R. J./Fortuna, M.*, Toward More Effective Redistribution, Reform Options for Intergovernmental Transfers in China, IMF Working paper 04/98,Washington, IMF 2004.

zelnen subnationalen Gebietskörperschaften. In Australien wurde ein sog. Darlehensrat, der die fiskalischen Grundsätze und Kreditentscheidungen der australischen Staaten koordiniert, bereits im Jahr 1929 aufgestellt. Dieser Rat umfasst die Schatzmeister oder Regierungschefs der Einzelstaaten und den Finanzminister des Bundes.

Der wesentliche Vorteil dieser Methode besteht darin, dass viele der Vorteile der zuvor erörterten Methoden miteinander kombiniert werden. Durch diese Form der föderativen Abstimmung über Verhandlungen kann eine Koordination der makroökonomischen Politik erfolgen bei gleichzeitiger Sicherung der Haushaltsflexibilität. Ferner ist mit diesem Verfahren auch keine grundsätzliche bail-out Garantie der Bundesebene verbunden. Aber auch diese Möglichkeit der Regulierung der Kreditaufnahme hat ihre Schwächen. So kann die Stellung der Zentralregierung im System untergraben werden und die subnationalen Regierungen können über den Verhandlungsmechanismus versuchen, ihren haushaltspolitischen Spielraum in Bezug auf die Kreditaufnahme weiter auszuweiten.

Vermutlich die erste empirischen Untersuchung zu dem Problemkomplex der subnationalen Verschuldung ist von Ter-Minassian und Craig auf der Grundlage von Fallstudien durchgeführt worden.[410] Sie kamen zu dem Ergebnis, dass ein alleiniges Vertrauen auf die Marktdisziplin keine wirksame Begrenzung der Kreditaufnahme und damit der fiskalischen Disziplin untergeordneter Gebietskörperschaften war. Statt dessen befürworten sie regelbasierte Maßnahmen der subnationalen Kreditaufnahme, weil diese sowohl eine hohe Transparenz aufweisen als auch hinreichend bestimmt sein können, um negative Entwicklungen der Staatsverschuldung zu begrenzen. Ter-Minassian, Albino-War, und Singh kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen bei einer Untersuchung der fiskalischen Ergebnissen in 15 Ländern, die verschiedene Regelungen haben, um die subnationale Verschuldung zu steuern.[411] Im Endergebnis gelangen die Autoren zu dem Schluss, dass selbstauferlegte fiskalische Regeln mit Blick auf die fiskalische Disziplin die besten Ergebnisse zeigten, vor allem wenn keine bail-out Option des Zentralstaates erfolgte. Allerdings wurden in dieser Untersuchung zahlreiche andere Einflussfaktoren der Verschuldung, wie etwa ein großes fiskalisches Ungleichgewicht zwischen den föderativen Ebenen, nicht berücksichtigt. Rodden und Eskeland haben ebenfalls zahlreiche Fallstudien zusammengefasst und betonen, dass entweder eine starke hierarchische Aufsicht der übergeordneten Ebene oder

---

410 Vgl. *Ter-Minassian, T./Craig, J.*, Control of Subnational Government Borrowing, a.a.O., S. 158 ff.

411 Vgl. *Ter-Minassian, T./Albino-War, M./Singh, R.*, Managing Subnational Borrowing, in: Handbook of Fical Federalism, Turin 2004.

starke Marktmechanismen wirken müssen, um die subnationale Verschuldung effektiv zu kontrollieren.[412] Im Gegensatz zu diesen Ergebnissen hat Rattsø in einer Untersuchung mehrerer europäischer Länder festgestellt, dass alle genannten Optionen mehr oder weniger erfolgreich waren, eine dezentralisierte Verschuldung und damit letztlich auch fiskalische Krisen zu steuern.[413]

Auch ökonometrische Überprüfungen der verschiedenen Verschuldungsgrenzen haben keine eindeutige Evidenz erbracht. In einer Stichprobe über 30 Länder kamen von Hagen und Eichengreen zu dem Ergebnis, dass die Einführung von Verschuldungsrestriktionen zu einer höheren subnationalen Verschuldung geführt hat.[414] Allerdings ist die kausale Beziehung in dieser Untersuchung nicht streng, da die Regression nur das BIP kontrollierte. In einer Paneluntersuchung mit 31 Ländern haben Fornasari, Webb, und Zou herausgefunden, dass die Restriktionen der subnationalen Verschuldung keinen signifikanten Einfluss auf das fiskalische Defizit der untergeordneten Gebietskörperschaften hatte.[415] Jin und Zou haben ähnliche Ergebnisse in einer Studie mit 32 Ländern erzielt.[416] Im Gegensatz hierzu kam Rodden in einer Paneluntersuchung von 33 Ländern zu dem Resultat, dass die größten Defizite von subnationalen Ebenen gemacht wurden, die hauptsächlich auf Zuweisungen zur Finanzierungen ihrer Ausgaben angewiesen sind und die Freiheit zur Kreditaufnahme besitzen.[417]

Insgesamt hat sich auch die Methodik der Studien mit der Zeit weiterentwickelt. Während von Hagen und Eichengreen, Fornasari, Webb, und Zou sowie Jin und Zou lediglich eine Dummy-Variable für die Anwesenheit zentralstaatlicher Kontrollen benutzt haben, hat Rodden mit einem Kontinuum für

---

412 *Rodden, J./Eskeland, G. S.*, Lessons and Conclusions, in: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge, MIT Press 2003.

413 *Rattsø, J.*, Fiscal Controls in Europe, A Summary, in: Dafflon, B. (Hrsg.), Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt, Cheltenham, Edward Elgar 2002.

414 Vgl. *von Hagen, J./Eichengreen, B.*, Federalism, Fiscal Restraints, and the European Monetary Union, in: American Economic Review, Vol. 86 (1996), S. 134-138.

415 Vgl. *Fornasari, F./Webb, S. B./Zou, H.-F.*, The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits, International Evidence, in: Annali of Economics and Finance, Vol. 1 (2000), S. 403-433.

416 Vgl. *Jin, J./Zou, H.-F.*, How Does Fical Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Governement Size?, in: Journal of Urban Economics, Vol. 52, S. 270-293.

417 Vgl. *Rodden, J.*, The Dilemma of Fiscal Federalism, Grants and Fiscal Performance Around the World, in: American Journal of Political Science, Vol. 46 (2002), S. 670-678.

den Grad der Verschuldungsautonomie gearbeitet. Dieser Index, der ursprünglich von der IDB entwickelt worden ist[418], ordnet der Verschuldungsautonomie eine Zahl zwischen 1 und 5 zu, mit der bestimmte institutionelle Kennzeichen, wie zum Beispiel ob eine neue Schuldaufnahme eine explizite Ermächtigung durch die Zentralebene erfordert, berücksichtigt. Vorteilhaft bei diesem Vorgehen ist die Tatsache, dass verschiedene Informationen über die subnationale Autonomie zur Kreditaufnahme in einem Index ausgedrückt werden können, während genügend Freiheitsgrade für die statistische Analyse verbleiben. Der Nachteil ist darin zu sehen, dass ausschließlich auf den Grad der Autonomie in Bezug auf die fiskalischen Ergebnissen abgezielt wird, ohne zu ermitteln, welche konkrete Maßnahme die besten Resultate hervorbringt. Anders ausgedrückt besagt diese Untersuchung, dass die subnationale Kreditaufnahme – insbesondere in Ländern, die eine hohe vertikale Imbalance aufweisen – kontrolliert werden sollte, es wird nicht vorschlagen, wie dies zu geschehen hat.

Das beschriebene Commitment Problem bei der Verschuldung in föderalen Staaten lässt sich jedoch sehr schön verdeutlichen und messen, wenn man auf die Kreditwürdigkeitsprüfungen internationaler Rating-Agenturen zurückgreift. Interessanterweise werden genau diejenigen Länder, bei denen eine geringe fiskalische Autonomie konstatiert werden muss – als Indikator kann auf den Anteil der empfangenen Transfers an den Gesamteinnahmen einer Gebietskörperschaft zurückgegriffen werden -, zum einen genauso bewertet wie der jeweilige Nationalstaat und zum anderen besser bewertet als vergleichbare, fiskalisch autonome, Gebietskörperschaften in anderen Ländern. Die Erklärung hierfür ist in der sog. „Bail-out"-Option des Zentralstaates zu sehen. Mögliche Kreditoren können nämlich davon ausgehen, und zwar insbesondere aufgrund der mangelnden fiskalischen Unabhängigkeit, dass der Zentralstaat für ein mögliches Kreditausfallrisiko aufkommen wird: „Standard&Poors believes ... that the Commonwealth would probably provide emergency support to the states in a time of financial crisis".[419]

4. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten

Auch die Beurteilung der Dezentralität und Autonomie von einnahmepolitischen Kompetenzen erfordert zusätzliche Informationen in Bezug auf das übergeordnete, zumeist verfassungsrechtlich geregelte, Rahmenwerk der Fi-

---

418 Vgl. Inter-American Development Bank, Latin America After a Decade of Reforms, Washington 1997.

419 Standard & Poor's, Local and Regional Governments 2000, New York, McGraw-Hill 2002, S. 75.

nanzverfassung. Demzufolge sollte bei der Analyse der öffentlichen Einnahmequellen zunächst grundlegend berücksichtigt werden, mittels welcher Einnahmequellen die erforderlichen Ausgaben finanziert werden; womit im übrigen auch dem angesprochenen Interdependenzproblem bei der Analyse der Finanzverfassung entsprochen werden könnte. Insbesondere auch unter anreiztheoretischen Überlegungen, und dies haben die angeführten Studien gezeigt, kann also davon ausgegangen werden, dass zwischen einer Finanzierung über „eigene Einnahmen" aus zugewiesenen Steuerquellen, erhobenen Gebühren und Beiträgen, geteilten Einnahmen aus einem Steuerverbund oder zentral- bzw. gliedstaatlichen Zuweisungen, ein wesentlicher Unterschied besteht, der sich ebenfalls auf die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung auswirkt.

Diese Unterscheidungen sind allerdings erst in der letzten Zeit überhaupt in den Fokus der Betrachtung gerückt; zuvor haben praktisch alle Querschnitts-Länderstudien diesen Sachverhalt nicht genügend berücksichtigt. Eine entsprechende Differenzierung könnte etwa auch dazu genutzt werden, um über den Anteil von Zuweisungen an den Gesamteinnahmen als eine Maß für die Transferabhängigkeit einer Gebietskörperschaftsebene zu kalkulieren. Darüber hinaus können zusätzliche, alternative Maßgrößen für die fiskalische Dezentralität berechnet werden, so z.B. indem nur noch die Einnahmen aus „eigenen Quellen" als Anteil der Gesamteinkünfte ausgewiesen werden. Allerdings gilt es selbst bei Verwendung von diesen Maßgrößen eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation walten zu lassen, da die Definition und Abgrenzung von Analysekategorien wie „Transfers" oder „eigenen Einnahmen" über alle Länder hinweg nicht immer konsistent ausfällt.

Mit Blick auf die Einnahmen liefert der Datensatz der GFS eine Unterscheidung zwischen Steuereinnahmen, anderen Einnahmequellen, zwischenstaatlichen Transfers und anderen Zuweisungen. So dass die Frage nach dem Grad der Dezentralisierung, gemessen daran wie viel Autonomie den subnationalen Regierungsebenen verbleibt, um ihre Einkünfte flexibel und eigenständig zu erhöhen, pinzipiell beantworten werden kann. Es ist aber weiterhin erforderlich, genauer zwischen dem Anteil an geteilten Steuern und eigenen Steuern usw. zu unterscheiden. Allerdings erscheinen die geteilten Steuereinnahmen als eigene Einnahmen bei den subnationalen Ebenen, obwohl die untergeordneten Ebenen oftmals keine Autonomie auf die Bestimmung dieser Einkünfte hat. Der Datensatz der GFS erfasst die Einnahmen also einfach auf derjenigen Ebene des Staatsaufbaus, auf der die Einnahmen letzten Endes verbleiben.

Für den Vergleich unterschiedlicher föderativer Systeme anhand der öffentlichen Einnahmen sowie mittels eines fiskalischen Indikators der Einnahmeautonomie werden die nachfolgenden Daten benötigt:

- Die (finanzverfassungsrechtliche) Zuständigkeitsverteilung im Rahmen der Steuerhoheit
- Die Verteilung der Steuerquellen auf die Gebietskörperschaftsebenen
- Die Finanzausstattung der föderativen Ebenen, d.h. Gesamteinnahmen des Staates sowie der gebietskörperschaftlichen Ebenen
- Die Einnahmeanteile der föderativen Ebenen aus der primären und sekundären Verteilung der Steuerquellen
- Die Anteile der föderativen Ebenen an den verschiedenen Steuerquellen in Relation zueinander und der Wertschöpfung
- Die regionale Verteilung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen (in Relation zu anderen Gebietskörperschaften / der Wertschöpfung)
- Die subnationale Verteilung und Höhe der Steueranspannung
- Gebührenrecht und Gebühreneinnahmen
- Verschuldungsregeln und Schuldenstand

Die relevanten Daten der föderativen (Steuer-)Einnahmeverteilung sind ferner mit den genannten ökonomischen Basisgrößen in Relation zu setzen, d.h. sie können jeweils:

- auf den Maßstab Einwohner bezogen werden, um zu vergleichbaren pro-Kopf Werten zu gelangen, wie z.B. Einkommensteueraufkommen der verschiedenen Gliedstaaten einer Ebene pro-Kopf
- auf eine bestimmte Wertschöpfungsgröße – je nach steuerlichem Anknüpfungspunkt im Wirtschaftskreislauf – bezogen werden, bspw. der Anteil der Vermögensteuer der föderativen Ebenen in Prozent des BIP.

IV. Zur Vermessung des föderativen Finanzausgleichs i.e.S.

Selbst im Falle einer noch so adäquaten Regelung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung kann nicht immer sichergestellt werden, dass auch jede Jurisdiktion einer föderativen Ebene in der Lage ist, die ihr zugewiesenen Aufgaben bei vergleichbarer Steueranspannung der zugeteilten Einnahmequellen zu finanzieren. Ausgangspunkt der Überlegungen zur Konstruktion eines Finanzausgleichs i.e.S. stellen der Logik der Sache nach immer Differenzen zwischen den Gebietskörperschaften dar, die ein bestimmtes, zumeist auch politisch gewünschtes, Ausmaß überschreiten. Folglich ist in erster Linie auf die Ursachen solcher Disparitäten einzugehen, bevor theoretische und

technische Möglichkeiten der Ausgleichsverfahren erörtert werden können.[420] Unerwünschte Differenzen in Hinblick auf die föderative Finanzausstattung der verschiedenen Ebenen können einerseits dadurch zustande kommen, dass sich das Aufkommen der den Gliedstaaten oder Kommunen im Rahmen der vertikalen Einnahmenverteilung zugewiesenen Steuern im Zeit- und Konjunkturablauf unterschiedlich entwickelt oder die entsprechenden Steuerquellen in regionaler Hinsicht sehr stark streuen sowie andererseits aus einer sehr ungleichen Ausgabenbelastung resultieren.

Selbst regelmäßige Veränderungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs können nicht sämtliche Unterschiede beseitigen, die zwischen den Körperschaften einer Ebene bestehen. Insofern ist immer zusätzlich zu entscheiden, ob neben der Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerverteilung auch noch ein zusätzlicher Ausgleich der Einnahmen zwischen den Ländern respektive Kommunen implementiert werden soll.[421] Ein solcher Ausgleich kann grundsätzlich über zwei Wege erfolgen: Zum einen ist denkbar, dass die relativ „reichen" an die relativ „armen" Körperschaften der gleichen Ebene zahlen. Zum anderen kann bereits der vertikale Finanzausgleich so konstruiert werden, dass die relativ „armen" Gebietskörperschaften (der untergeordneten Ebene) mehr Finanzmittel von der übergeordneten Ebene erhalten als die relativ „Reichen". D.h. über die vertikale Zuordnung der Finanzmittel, hier konkret über das jeweilige Zuweisungssystem, wird bereits ein ausgleichender Effekt auf die Finanzausstattung der untergeordneten Gebietskörperschaften durchgeführt, weshalb üblicherweise auch von einem vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt gesprochen wird.

Mit den verschiedenen Möglichkeiten der Verteilung von Einnahmekompetenzen im föderativen Staat sind daher jeweils auch unterschiedliche Modelle eines Finanzausgleichs i.e.S. verbunden. Ist die Steuerverteilung mittels eines ungebundenen Trennsystems erfolgt und besteht Ausgabenautonomie, so besteht von der Logik der Sache her keine zwingende Notwendigkeit für einen zusätzlichen vertikalen bzw. horizontalen Finanzausgleich, wie das Beispiel der USA verdeutlicht. Mit allen anderen Modellen der Zuweisung von Besteuerungskompetenzen sind demgegenüber Finanztransfers zwischen den verschiedenen Ebenen des Staatsaufbaus verbunden, die sowohl über vertikale Zuweisungen als auch über horizontale Zahlungen erfolgen können. Mit

---

420 Vgl. hierzu *Dafflon, B.*, Revenue Equalization at the State-Local Level, Setting out the Issues, in: Färber, G./Otter, N. (Hrsg.), Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte Nr. 232, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2003, S. 1-19.

421 Vgl. *Peffekoven, R.*, Artikel „Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen", a.a.O., S. 622 f., *Zimmermann, H.*, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 5 ff.

Blick auf den Finanzausgleich i.e.S. ist diese Unterscheidung jedoch nicht unbedingt ausschlaggebend, vielmehr ist das wesentliche Kennzeichen darin zu sehen, dass mit einem System des Finanzausgleichs die „eigenen" Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft an eine andere Gebietskörperschaft verteilt werden. Es kommt folglich zu einer Korrektur der primären Einnahmenverteilung.

Bei diesen Transferzahlungen handelt es sich i.a.R. um allgemeine bzw. ungebundene Zuweisungen, die von der empfangenden Körperschaft nach eigenem Ermessen verwendet werden können. Mit gewissen Einschränkungen können aber solche Zuweisungen, die eine Zweckbindung aufweisen, dem System des Finanzausgleichs zugerechnet werden. Im Gegensatz hierzu stellen eng definierte spezielle Zweckzuweisungen allerdings kein Element des Finanzausgleichs i.e.S. mehr dar, weil sie im Regelfall von der übergeordneten gebietskörperschaftlichen Ebene gezahlt werden, um die Aufgabenerfüllung der untergeordneten Ebenen zu steuern oder um eigene Aufgaben dezentral erfüllen zu lassen. Diese Methode ist typischerweise in föderativen Systemen weit verbreitet, bei denen die Finanzverfassung ansonsten kaum Möglichkeiten bietet, über eine Aufgaben- und Ausgabendelegation einen Einfluss auf die untergeordneten Ebenen auszuüben.

Grundsätzlich kann zwischen einem impliziten und expliziten Ausgleich, einem Brutto- bzw. Nettoausgleich sowie zwischen einem vertikalen und horizontalen Ausgleich unterscheiden werden.[422] Selbstverständlich wird sogar durch einen gleichen pro-Kopf Transfer bereits ein gewisser Ausgleich realisiert, da die Einnahmen nicht gleichermaßen über alle Staatsgebiete hinweg erhoben werden.[423] In ähnlicher Art und Weise führen auch die Zuweisungen, die im Rahmen des Medicare Programms in den USA auf der Basis von zwei gleich gewichteten Faktoren verteilt werden (pro-Kopf-Einkommen und pro-Kopf-Ausgaben) in gewissem Maße zu einem Ausgleich. Laurent und Vaillancourt haben bspw. eine negative Korrelation zwischen dem pro-Kopf Sozialprodukt der Gliedstaaten und solchen Transfers gefunden.[424] Obwohl also ein Finanzausgleich auch über implizite Verfahren hergestellt werden kann, beziehen sich die weiteren Ausführungen im wesentlichen auf die expliziten

---

422 *Bahl, R./Wallace, S.*, Intergovernmental Transfers, The Vertical Sharing Dimension, Working Paper 04-19, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 2004.

423 Vgl. *Boadway, R.*, Options for Fiscal Federalism, Roayl Commission on Renewing and Strenghening Our Place in Cananda, Newfoundland and Labrador, St. Johns 2003, S. 258.

424 Vgl. *Laurent, S./Vaillancourt, F.*, Federal Transfers in Canada and the United States, 1989-1990 to 1998-1999, How Equalizing are They?, in: National Tax Association, Proceedings 2002 Annual Conference, S. 203-212.

Ausgleichsschemata, die in der Regel auf formelgebundenen, allgemeinen Zuweisungen zwischen den verschiedenen föderativen Ebenen bestehen.

Bei einem Bruttoausgleichsschema wird die fiskalische Situation einer untergeordneten Gebietskörperschaftsebene in dem Sinne erhöht, dass diejenigen subnationalen Einheiten, die unter einem bestimmten Zielwert liegen (z.B. eine national festgesetzte Norm, der nationale Durchschnitt, der höchste Wert der jeweiligen Ebene oder ein definierter Prozentsatz hiervon), bis zur Höhe des Zielwerts gebracht werden. Im Gegensatz hierzu werden bei einem Nettoausgleichsschema die fiskalisch besser gestellten subnationalen Einheiten auf eine spezifische Zielgröße „herunter nivelliert", was für gewöhnlich durch einen horizontalen Ausgleich unter den Gebietskörperschaften einer Ebene vollzogen wird.

Ein horizontales Ausgleichsschema führt folglich zu Übertragungen zwischen den untergeordneten Gebietskörperschaften, während bei einem vertikalen Ausgleichssystem Transfers von der zentralen Regierung an die subnationalen Ebenen erfolgen. Im Prinzip kann das angestrebte Finanzausgleichsergebnis über beide Methoden hergestellt werden.[425] Allerdings erfordert ein horizontales Schema eine größere politische Geschlossenheit zwischen den beteiligten Jurisdiktionen, so dass es in einem Land mit sehr heterogenen Gliedstaaten schwieriger sein kann, diesen Ausgleich auch auszuführen. Weiterhin kann es bei diesem System zu unerwünschten Anreizwirkungen kommen, da die involvierten Gebietskörperschaften keinen Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmequellen haben. Andererseits wiederum erfordert ein vertikales Ausgleichsschema, dass die zentrale Ebene über einen größeren Anteil der Steuereinnahmen verfügt, als dies für die Erfüllung der zugeordneten Bundesaufgaben erforderlich wäre. Damit sind ebenfalls wieder gewichtige politische Fragen verbunden, denn auf diesem Weg kann gleichzeitig eine Steuerharmonisierung erleichtert werden, es können fiskalisch induzierte Externalitäten internalisiert werden und vor allem kann das Regierungsverhalten der untergeordneten Körperschaften über eine entsprechende Ausgestaltung der Zuweisungen beeinflusst werden.[426] Insbesondere in Entwicklungsländern, in den die subnationalen Körperschaften zumeist eine nur begrenzte Besteuerungskapazität besitzen, stellt ein vertikales System daher oftmals die einzige durchführbare Möglichkeit dar.[427]

---

425 Vgl. auch *Müller, R.*, Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs, Frankfurt u.a., Lang 1995.

426 Vgl. *Boadway, R.*, The Theory and Practice of Equalization, CESifo Economic Studies, 50. Jg., München, 2004, S. 211-254.

427 Vgl. *Vaillancourt, F.*, Intergovernmental Finance in Laos, World Bank, Washington, 2001.

Neben diesen grundlegenden Überlegungen müssen bei der Durchführung von Ausgleichstransferzahlungen aber noch weitere Fragen entschieden werden. So kann bspw. das Gesamtvolumen des „Umverteilungstopfes", der mittels eines Finanzausgleichssystems transferiert werden soll, auf verschiedenartige Weise bestimmt werden. Die Gesamtsumme kann jährlich im normalen Budgetverfahren festgelegt werden. Sie kann, wie dies in Argentinien der Fall ist, als ein feststehender Prozentsatz an den Einnahmen der Bundesebene bestimmt werden oder wie in Österreich und Deutschland auf der Grundlage eines zentral erhobenen Steueraufkommens an einzelnen oder mehreren Steuerquellen. In Kanada werden diese Transferzahlungen aus den allgemeinen Einnahmen der Bundesebene finanziert, wobei sich die Bestimmung der Gesamtsumme an einer feststehenden Formel orientiert. Solche Formeln wiederum können auf unterschiedlichen Faktoren basieren, wie z.B. der Höhe der subnationalen Einnahmen, des Wachstums des BIP oder den relativen Unterschieden in der Steuerkapazität der untergeordneten Ebenen. Der anschließende Finanzausgleich kann dann jeweils entweder durch direkte Zuweisungen der Bundesebene oder durch irgendeine Form des Steuerverbundes durchgeführt werden.[428]

1. Theoretische Darstellung der Aufgaben und Möglichkeiten des Finanzausgleichs i.e.S.

Folgt man zunächst dem grundlegenden Beitrag von Buchanan[429], so bezieht sich ein Großteil der Arbeiten zum Thema Ausgleichstransfers auf die Korrektur von distributiven oder allokativen Verzerrungen, die mit einem dezentralisierten Staatsaufbau einhergehen.[430] Richtet man den Blickwinkel auf die distributive Ausgleichszielsetzung, so kann das zentrale Ziel fiskalischer Übertragungen darin gesehen werden, dass subnationalen Einheiten, die über

---

428 Vgl. *Dafflon, B./Vaillancourt, F.*, Problems of Equalization in Federal System, in: Blindenbacher, R./Koller, A. (Hrsg.), Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Montreal, McGill-Queens University Press 2003.

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

430 Vgl. zu den folgenden Ausführungen *Scott, A. D.*, Federal Grants and Resource Allocation, in: Journal of Political Economy, Vol. 60 (1952), S. 534-538, *Courchene, T. J.*, Avenues of Adjustment, The Transfer System and Regional Disparities, in: Walker, M. (Hrsg.), Canadian Confederation at the Crossroads, The Search for Federal-Provincial Balance, Vancouver, Fraser Institute 1978, *Boadway, R./Flatters, F.*, Equalization in a Federal State, An Economic Analysis, Ottawa, Economic Council of Canada 1982 sowie *Boadway, R.*, The Theory and Practice of Equalization, CESifo Economic Studies, Vol. 50 (2004), S. 211-254.

verschiedene Möglichkeiten verfügen eigene Einnahmen zu erheben, in die Lage versetzt werden, trotzdem ein vergleichbares Angebot an öffentlichen Leistungen anzubieten. Die jeweilige Steuerkraftkapazität einer untergeordneten Gebietskörperschaft ist sowohl abhängig von den Steuerbemessungsgrundlagen, die ihnen zur Ausschöpfung zur Verfügung gestellt wurden als auch von der territorialen Verteilung dieser Bemessungsgrundlagen. In keiner Nation ist diese territoriale Verteilung über das Staatsgebiet vollständig einheitlich, so dass es folglich ein grundlegendes Kennzeichen eines dezentralisierten Staates ist, das die Gliedstaaten auch über unterschiedliche fiskalische Kapazitäten verfügen. Hieraus resultiert weiterhin die Unmöglichkeit, das gleiche Niveau an staatlichen Leistungen zu gleichen Steuersätzen bereitzustellen. Eine „ärmere" Gebietskörperschaft im Sinne eines Gebietes mit einer kleineren Bemessungsgrundlage wird demzufolge auch ein geringeres (pro Kopf) Steueraufkommen bei einem gegebenen Steuersatz erzielen als eine „reichere" Jurisdiktion.

In personaler Hinsicht werden zwei identische Individuen, die in diesen verschiedenen Gebietskörperschaften leben, daher auch nicht die gleiche Höhe an öffentlichen Gütern empfangen, obwohl sie den gleichen Steuerbetrag abführen. Oder alternativ gewendet, um die gleiche Höhe der öffentlichen Dienste zu erhalten, müssen in den Gebietskörperschaften unterschiedliche Steuerlasten getragen werden. Boadway spricht in diesem Zusammenhang daher auch von einem Versagen der Dezentralisierung bei der Realisierung einer horizontalen Gleichheit von Gleichgestellten.[431] Selbstverständlich ist die hier angesprochene horizontale Gleichheit ein rein normatives Ziel, das auf bestimmten Wertenurteilen beruht und von daher nicht angenommen werden muss. Die zu Grunde liegende Annahme ist einfach, dass zwei identische Staatsbürger, die lediglich in verschiedenen Gebieten des gleichen Landes leben, ansonsten auch als gleich behandelt werden sollten.

Eine umfassendere Bestimmung dieser horizontalen Gleichstellung bezieht sich auf den Begriff des sog. fiskalischen Nettovorteils (NFB), der auf den Unterschied zwischen abgeführten Steuern und empfangenen Staatsleistungen abstellt.[432] Die Konzeption des fiskalischen Nettovorteils ist gegenüber einer bloßen Beurteilung anhand der jeweiligen Höhe der Steuersätze allein deswegen überlegen, weil es einen Vergleich von unterschiedlichen Höhen der Besteuerung und unterschiedlichen Staatsleistungen in unterschiedlichen subnationalen Gebietskörperschaften gemäß den Wählerpräferenzen zumin-

---

431 Vgl. *Boadway, R.*, Equalization Revisited, Its Role and Design, Conference Paper der Atlantic Provinces Economics Association, New Brunswick 2001.

432 Vgl. *Boadway, R.*, Equalization Revisited, Its Role and Design, Conference Paper der Atlantic Provinces Economics Association, New Brunswick 2001.

dest prinzipiell ermöglicht. Fiskalische bzw. horizontale Gleichheit in diesem Sinne erfordert, dass der fiskalische Nettovorteil für ähnliche Individuen über alle Jurisdiktionen hinweg in etwa derselbe ist. Erhebt eine untergeordnete Gebietskörperschaft A dann bspw. einen höheren Steuersatz als die Gebietskörperschaft B, bietet dafür aber auch eine entsprechend höheres Leistungsniveau an öffentlichen Gütern als B an, so dürfte der Nettovorteil für vergleichbare Individuen in beiden Gebieten immer noch in etwa gleich hoch ausfallen.

Damit dieses Prinzip der horizontalen Gleichheit überhaupt in einem Land mit heterogenen Regionen bzw. in einer stark dezentralisierten Nation zur Anwendung gelangen kann, ist Boadway zu Folge jedoch „...a consensus that social citizenship or solidarity among all citizens apply with equal force nationwide as opposed to being region-specific"[433] erforderlich. In der theoretisch orientierten Literatur zum Finanzausgleich wird i.a.R. daher auch davon ausgegangen, dass diese Bedingung erfüllt ist: Es wird sowohl angenommen, dass die Regierung auf jeder föderativen Ebenen entsprechend gemeinwohlorientiert handelt als auch dass eine zutreffende Beurteilung der dezentralisierten Steuer-Ausgaben-Kombination durchgeführt wird. Im Prinzip soll hierdurch das Ergebnis eines unitarischen Staates repliziert werden. „Indeed, the principal theoretical rationale for equalization is that it is necessary precisely for this purpose, although this aim is often obscured by the emphasis many authors place on the unconditional nature of equalization transfers and hence the freedom of SNG (subnational governments, N.O.) to deviate in practice from national uniformity."[434]

Obwohl die überwiegende Mehrzahl der Finanzausgleichszahlungen in realiter als ungebundene Zuweisungen konzipiert sind, die folglich regionale Unterschiede in der Verwendung zulassen, zielt das Grundprinzip für Finanzausgleichsschemata darauf ab, dass es den untergeordneten Gebietskörperschaften ermöglicht werden soll, die Ergebnisse eines einheitlichen Staates zu replizieren. Dies mag vor dem Hintergrund der grundlegenden Zielsetzungen eines föderativ verfassten Staates zwar zunächst überraschen, und vielfach steht insbesondere der praktizierte Ausgleichsgrad in der wissenschaftlichen Kritik. Aber außer den Vereinigten Staaten von Amerika haben nahezu alle föderativ organisierten Länder zumindest implizite oder explizite nationale Mindeststandards mit Blick auf die öffentlichen Einnahmen oder Staatsleistungen festgelegt und mit einem entsprechenden Ausgleichssystem als Instrument der Zielerreichung ergänzt.

---

433 *Boadway, R.*, The Theory and Practice of Equalization, a.a.O., S. 215.

434 Vgl. *Vaillancourt, F./Bird, R. M.*, Expenditure-Based Equalization Transfers, a.a.O., S. 4.

Andererseits – und durchaus im Gegensatz zur Behandlung dieser Fragestellung durch einen Großteil der amerikanischen Analytiker[435], muss die Zielsetzung des „Ausgleichs" selbstverständlich nicht grundsätzlich auf den Aspekt der vertikalen Gleichheit zwischen den Staatsbürgern bezogen werden.[436] Ebenso wenig dient ein System des Finanzausgleichs lediglich der rein distributiven Zielsetzung oder stellt in den Worten von Buchanan eine „...charitable contribution from the rich to the poor...or subsidy from the citizens of the more favoured regions" dar.[437] Im Gegensatz hierzu ist der Zweck des Finanzausgleichs vielmehr darin zu sehen, dass die gesamte fiskalische Struktur möglichst neutral wirkt, d.h. nicht nur indifferent in Bezug auf die oben diskutierte Wohnort- oder Standortentscheidung der Wirtschaftssubjekte ausfällt, sondern darüber hinaus die Effizienz der Ressourcenallokation verbessern soll. Da die beweglichen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in ihrer Standortentscheidung sowohl auf Marktanreize als auch auf fiskalische Anreize reagieren, führen unterschiedliche Möglichkeiten der subnationalen Einheiten, gleiche Güterbündel zu gleichen Steuersätzen bereitzustellen, zu einem Wanderungsanreiz in ein Gebiet, dass einen höheren fiskalischen Nettovorteil anbietet. Wird jedoch dem generellen Grundsatz der allokativen Effizienz gefolgt, dann sollten sich die wirtschaftlichen Ressourcen lediglich anhand ihrer jeweiligen privaten Produktivität verteilen und nicht gemäß dem erwarteten fiskalischen Nettovorteil.

Die Analyse des Finanzausgleichs i.e.S. kann grundsätzlich unter zwei funktionalen Aspekten erfolgen[438]:

1. Es kann die vertikale Ergänzungsfunktion betrachtet werden. In diesem Fall kommt dem Finanzausgleich die Aufgabe zu, eine gesamte Gebietskörperschaftsebene bzw. einzelne finanzschwache Jurisdiktionen mit ausreichenden Finanzmitteln zu alimentieren, sofern sich durch die Ausschöpfung der zugewiesenen eigenen Einnahmequellen keine ausreichende Finanzierung der Aufgaben realisieren lässt.

---

435 Vgl. *Oakland, W.*, Fiscal Equalization, An Empty Box?, in: National Tax Journal, Vol. 47 (1994), S. 199-209.

436 Vgl. zu verschiedenen Interpretationen *Musgrave, R. A.*, Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Public Finances, Needs, Sources, and Utilization, Princeton, National Bureau of Economic Research 1961, S. 97 ff., *Thurow, L. C.*, Aid to State and Local Governments, in: National Tax Journal, Vol. 23 (1970), S. 23 ff.

437 *Buchanan, J. M.*, Federalism and Fiscal Equity, a.a.O., S. 596.

438 Vgl. *Färber, G.*, Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, a.a.O., S. 125-166.

2. Es kann der horizontale Einnahmeausgleich betrachtet werden. Bei der horizontalen Ausgleichsaufgabe eines Finanzausgleichssystems können weiterhin drei verschiedene Varianten eines Ausgleichs definiert und unterschieden werden:
    1. Ein Ausgleich der Steuerkraft: Hierbei wird die unterschiedliche Steuerkraft die zwischen den Jurisdiktionen einer Ebene bestehen in einem bestimmten Maß ausgeglichen. Dies kann entweder durch die übergeordnete Ebene im Wege von vertikalen Transferzahlungen mit horizontalem Effekt erfolgen oder durch direkte horizontale Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene.
    2. Ein Ausgleich allgemeiner Lasten: Mit diesem Instrument werden überproportionale Ausgabenbelastungen von einzelnen Jurisdiktionen der gleichen Ebene korrigiert.
    3. Ein Ausgleich spezieller Lasten: In diesem Fall ist die Ausgleichszahlung an das Vorliegen bestimmter Indikatoren, wie etwa Anzahl der Schüler, Länge des Küstengebietes etc. gebunden.

Unabhängig davon entsteht jedoch bei den konkreten Konstruktionsmöglichkeiten des Finanzausgleichs die Notwendigkeit, einen Verteilungsschlüssel anzuwenden, der die Frage regelt, welche Körperschaften einer Ebene Zahlungen zu leisten bzw. zu empfangen haben und in welcher Größenordnung dies geschieht. Dementsprechend sollte der Verteilungsschlüssel die folgenden Parameter festlegen:

1. Die Finanzkraft einer einzelnen Gebietskörperschaft muss bestimmt und erfasst werden.
2. Der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft muss in Korrespondenz mit Aufgaben und Ausgaben bestimmt und erfasst werden.
3. Das Maß des Ausgleichs, gemessen an der Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf muss bestimmt werden.

Diese fiskalischen Regelungen verfolgen zusammen genommen das Ziel, die fiskalische Dezentralisierung und subnationale Verantwortlichkeit zu erleichtern, während zugleich nationalstaatliche Gesamtzielsetzungen nicht beeinträchtigt werden sollen. Entsprechend ist auch ein Teilbereich der Literatur zum fiskalischen Föderalismus solchen Mechanismen gewidmet, die aufzeigen, dass durch eine dezentralisierte öffentliche Finanzwirtschaft negative Einflüsse auf nationale Ziele der Wirtschaftspolitik, wie zum Beispiel den Binnenmarkt, führen können.[439]

---

439 Vgl. *Boadway, R./Watts, R.*, Fiscal Federalism in Canada, Manuskript 2000.

Vor diesem Hintergrund sollte der Finanzausgleich aus normativer Sicht so entworfen werden, dass nur fiskalisch orientierte Faktorwanderung beseitigt werden, um so eine Fehlallokation der wirtschaftlichen Ressourcen zu vermeiden. Folglich läuft die Argumentation für ein Ausgleichsverfahren darauf hinaus sicherzustellen, dass die ökonomischen Ressourcen aufgrund von marktlichen Anreizen und nicht etwa fiskalisch induzierten Anreizen wandern, wofür es erforderlich ist, dass die jeweiligen subnationalen Ebenen dazu in der Lage sind, ein vergleichbares Güterangebot zu vergleichbaren Steuerpreisen anzubieten. So verstanden stellen Ausgleichszuweisungen sogar einen der seltenen Fälle in der öffentlichen Finanzwirtschaft dar, in dem Allokation und Distribution positiv zusammenfallen.[440] Obwohl diese Sichtweise der fiskalischen Effizienz eines Finanzausgleichs durchaus umstritten ist[441], finden sich in jüngerer Zeit gerade auch Studien, die neue empirische Evidenz für die Kosten von fiskalisch veranlassten Wanderungsbewegungen nachweisen.[442]

Daher kann ein System des Finanzausgleichs i.e.S. als ein Instrument begriffen werden, um negative Auswirkungen eines dezentralisierten Staatsaufbaus zu vermeiden bzw. zu korrigieren. Zum Teil kommt dies bereits in der Aufgabenverteilung, bspw. durch die Ausgestaltung der konkurrierenden Gesetzgebung (Zugriffsrecht der Bundesebene) oder durch die schon erwähnten Generalklauseln der Verfassung, insbesondere einer generellen „Ausgabemacht" der Bundesebene, zum Ausdruck. Ferner sind in diesem Zusammenhang aber auch gemeinsame Abkommen zwischen den unterschiedlichen Regierungsebenen zu erwähnen, die sowohl negative als auch positive Regelungen vorsehen können. Vier Begründungen für die Implementation eines Ausgleichsverfahrens können der fiskalischen Föderalismusliteratur entnommen werden[443]:

---

440 Vgl. *Shah, A.*, A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 1289, Washington, World Bank 1994.

441 Vgl. *Petchey, J./Levtchenkova, S.*, Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency, Working Paper 04-14, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 2004.

442 Vgl. *Watson, W. W.*, An Estimate of the Welfare Gains from Fiscal Equalization, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 19 (1986), S. 298-308, *Wilson, L. S.*, Equalization, Efficiency and Migration, Watson Revisited, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 29 (2003), S. 385-396.

443 Vgl. *Boadway, R./Watts, R.*, Fiscal Federalism in Canada, a.a.O., S. 55 f.

1. Korrektur von Spillover Effekten zwischen den Gebietskörperschaften[444]:

   Verschiedene Ausgabenprogramme einer subnationalen Einheit können zu Spillover-Vorteilen von Einwohnern einer anderen Gebietskörperschaft führen. So können die Bürger einer Region bspw. über Erziehungs- und Ausbildungsprogramme öffentliche Leistungen konsumieren, die anschließend durch Migration in eine andere Region abwandern. Auch Land- und Kreisstraßen oder andere öffentliche Infrastrukturenprogramme weisen i.d.R. ebenfalls Vorteile für die nicht im Land ansässigen Haushalte und Unternehmen auf. Im Extremfall können sogar bestimmte öffentliche Wohlfahrtsprogramme zu einer „Reisewelle" von Bürgern aus unteren Einkommensklassen aus anderen Regionen führen. Fiskalische Übertragungen zwischen den subnationalen Einheiten stellen dann ein mögliches Mittel dar, um die Gebietskörperschaften mit einem Anreiz zu versorgen, entsprechende Staatsleistungen bzw. Infrastruktur anzubieten, die bis zu einem gewissen Grad wohl offensichtlich von einem allgemeinen Interesse für die Staatsbürger sind, ohne Rücksicht auf den Tatbestand zu nehmen, wo sie leben.

2. Korrektur der „fiskalischen Lücke"[445]:

   Die zugewiesenen Ausgaben einer Gebietskörperschaft können die aus den zugewiesenen Einnahmequellen resultierenden Einkünfte deutlich überschreiten. Neben den bereits erörterten Gründen im Kapitel zur föderativen Einnahmeverteilung kann diese Lücke durchaus auch politisch bewusst erfolgt sein: So kann dieser Fall bspw. eintreten, wenn bestimmte öffentliche Ausgabenbereiche stärker dezentralisiert werden, etwa weil der Wirkungsgrad durch die regionale bzw. lokale Bereitstellung infolge der größeren Präferenzgerechtigkeit vor Ort höher ist, als dass gleichzeitig auch entsprechende Besteuerungsrechte dezentralisiert werden, z.B. weil kein unkoordiniertes oder zu stark differenziertes Besteuerungssystem aufgrund von Erhebungs- und Entrichtungskosten eingeführt werden soll. Unabhängig von den verschiedenen Gründen hierfür kann es allerdings als ein typisches Kennzeichen vieler Föderationen angesehen werden, dass die Bundesebene aus den ihr zugewiesenen Einnahmequellen mehr Einkünfte erzielen kann, als für die Erfüllung der eigenen Aufgaben erforderlich wäre, so dass der potentiell vorhandene Überschuss für Transfers an die subnationalen Ebenen zur Verfügung steht. Die genaue Bestimmung dieses „Gleichgewichts", zwischen den subnationalen Möglichkeiten der

---

444 Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen, a.a.O., S. 612.

445 Vgl. *Boadway, R./Watts, R.*, Fiscal Federalism in Canada, a.a.O., S. 58 ff.

Einnahmeerzielung einerseits und dem Ausmaß an föderativen Übertragungen andererseits, kann objektiv betrachtet jedoch kaum bestimmt werden. Zwischen den verschiedenen Föderationen finden sich daher auch in dieser Frage zahlreiche unterschiedliche Lösungswege.

3. Realisierung fiskalischer Effizienz bzw. Gleichheit[446]:

   Eine Dezentralisierung der fiskalischen Verantwortung überlässt logisch die verschiedenen untergeordneten Einheiten mit jeweils unterschiedlichen Kapazitäten zur Versorgung der Bürger mit staatlichen Leistungen. Sofern diese nicht in irgendeiner Form korrigiert werden, können hieraus starke Anreize zu unerwünschten Seggregationsbewegungen bestehen bzw. sich entwickeln. Sofern die Wanderung lediglich als Antwort auf fiskalische Anreize stattfindet, ist der Wirkungsgrad der Ressourcenalloaktion im nationalen Wirtschaftsgebiet beeinträchtigt. Selbst wenn diese Wanderungsbewegungen nicht stattfinden, werden private Haushalte in sonst identischen Umständen in verschiedenen Landesteilen unterschiedlich behandelt, was zu einer Verletzung der horizontalen fiskalischen Gleichheit führen kann.

4. Meritorisierung und nationale Zielerreichung[447]:

   Sofern einige wichtige öffentliche Aufgabenbereiche, wie zum Beispiel Gesundheitswesen, Erziehung und Wohlfahrt, sich in der Zuständigkeit der untergeordneten Ebenen befinden, dürfte vor allem auch die Bundesebene bzw. die entsprechende Regierung ein Interesse daran haben, wie diese Aufgaben erfüllt werden. Solche Aufgabengebiete weisen i.a.R. immer auch Implikationen für die gesamtstaatlichen Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf. Durch die Gewährung von fiskalischen Übertragungen kann folglich die Fähigkeit der untergeordneten Ebenen, bestimmte öffentliche Dienstleistungen überhaupt anzubieten bzw. in einem vorgegebenen Ausmaß bereitzustellen, beeinflusst werden. Über die Gewährung von (Zweck-)Zuweisungen können so für die subnationalen Ebenen Anreize geschaffen werden, bestimmte öffentliche Güter in einer bestimmten Art und Weise anzubieten. Allerdings führt diese Praxis zwangsläufig auch zu unvermeidlichen Spannungen im föderativen Sys-

---

446 Vgl. *Gläser, M.*, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt, 1981, S. 107 ff.

447 Vgl. *Smekal, C.*, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG). Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96/II, Berlin, Duncker und Humblot 1980, S. 151 ff., S. 189, *Zimmermann, H.*, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 13.

tem, deren Ursache im Gegensatz zwischen der bestimmenden und zahlenden (Bundes-)Ebene auf der einen Seite und der fiskalischen Unabhängigkeit und legislativen Autonomie der untergeordneten Ebenen andererseits begründet ist. Hierbei können multi- oder bilaterale Verhandlungen zwischen den betroffenen föderativen Ebenen eine Problemlösungsstrategie darstellen, um potenzielle Konflikte aufzulösen und „geteilte" bundesstaatliche Ziele zu erreichen.

Weiterhin ist insbesondere auch die Steuerung des subnationalen Angebotsverhaltens durch die Zentralregierung, vor allem sofern eine hohe Abhängigkeit der regionalen oder kommunalen Gebietskörperschaften von Zuweisungszahlungen besteht, eine zentrale Fragestellung der Theorie. Die entsprechende Literatur orientiert sich insbesondere an der von Gramlich eingeführten Kategorisierung von Zuweisungsarten.[448] Gramlich unterscheidet zwischen zwei Klassen von Zuweisungen: Zweckgebundene und ungebundene Zuweisungen. Im ersten Fall werden von der zuweisenden Gebietskörperschaft Bedingungen und Regeln vorgeschrieben, wie und für welche Zwecke die zur Verfügung gestellten Mittel verwendet werden müssen. Solche „konditionalen" Zuweisungen sind sehr häufig im Infrastrukturbereich anzufinden. Ungebundene Zuweisungen hingegen stehen als „Block" dem Zuweisungsempfänger frei zur Verfügung, werden also ohne eine vorgegebene Zweckbestimmung gewährt. Ein weiteres Unterscheidungskriterium der Zuweisungen ist der Umfang der Selbstbeteiligung, d.h. von der empfangenden Gebietskörperschaft wird ein festgelegter Mitfinanzierungsanteil („matching") eingefordert. Schließlich kann noch danach differenziert werden, ob das Gesamtvolumen der Zuweisungen begrenzt ist oder nicht, man spricht dann entweder von „open ended" bzw. „closed ended" Zuweisungen.[449] Aus dieser Differenzierung ergeben sich drei in der politischen Praxis relevante Zuweisungstypen:

- Ungebundene Blockzuweisungen;
- Zuweisungen als Festbetrag mit Zweckbindung; sowie
- Mitfinanzierungszuweisungen (nach oben offen oder beschränkt).

Die sog. „Lump-sum"-Zuweisungen sind nach oben begrenzt, in ihrer Verwendung aber frei. Durch die Ungebundenheit stellen diese Transfers aus Sicht der empfangenden Körperschaft eine allgemeine Einnahmequelle – wie etwa auch Steuereinnahmen – dar. Da die Zuweisungen wie eine allgemeine Einnahmenerhöhung wirken, führen diese zu einer Parallelverschiebung der

---

448 Für eine aktuelle Darstellung siehe den Aufsatzband von *Gramlich, E. M.*, Financing Federal Systems, Cheltenham, Edward Elgar 1997.

449 *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 482.

Budgetgeraden nach oben, d.h. das Preisverhältnis der beiden öffentlichen Güter wird nicht verändert. Die Gebietskörperschaft ist bei der Wahl des zu finanzierenden öffentlichen Gutes grundsätzlich frei.[450] Zweckgebundene Zuweisungen können sowohl mit Fixbetragscharakter als auch als Anteil an den zu verausgabenden Mittel ausgestaltet werden. Haben diese Mittel einen Fixbetragscharakter, so werden diese in einer festgelegten Höhe für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellt, d.h. die empfangende Gebietskörperschaft muss für das bezuschusste Gut Ausgaben tätigen die zumindest dem Volumen der empfangenen Zuweisungen entspricht.[451] Diese Zuweisungsform kommt in der Praxis auch recht häufig vor, und wie bei den allgemeinen Zuweisungen gibt es auch in diesem Fall keine Preiseffekte. In der Regel sind solche Festbetrags-Zuweisungen auch mit einer Verwendungsnachweispflicht verbunden. Nach oben unbegrenzte Zuweisungen mit Mitfinanzierungspflicht lassen sich dadurch kennzeichnen, dass die übergeordnete Ebene bestimmte Güter bzw. Investitionsprojekte zu einem bestimmten Anteil mitfinanziert. Zentrales ökonomisches Charakteristikum dieses Typs ist damit eine Veränderung der Preisrelationen, d.h. der Preis des bezuschussten öffentlichen Gutes wird reduziert. Durch die Mitfinanzierung werden die von der Geberseite entsprechend mitfinanzierten Leistungen aus Sicht der empfangenden Körperschaft kostengünstiger. Auch bei einer Deckelung der Summe nach oben werden in diesem Fall die Kosten für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung proportional subventioniert, allerdings nur bis zu einem vorher festgelegten Gesamtzuweisungsvolumen. Ist diese Grenze erreicht, so werden keine zusätzlichen Gelder mehr zur Verfügung gestellt, so dass die Zuweisung dann wie ein Festbetrag für die entsprechende Leistung wirkt. Aus Sicht des Zuweisungsgebers besitzt eine solche Deckelung folglich den Vorteil, wie bei den Blockzuweisungen, dass die Gesamtsumme für Zuweisungen kontrolliert werden können.

In Kontrast zu diesen normativen Überlegungen in Bezug auf die Finanzausgleichszahlungen ist der polit-ökonomischen Perspektive der Zuweisungen in der Literatur bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden.[452] Jedoch kann auch die Bestimmung und Vergabe von Finanztransfers zwischen den Gebietskörperschaften als Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses

---

450 Vgl. *Shah, A.*, Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 726, Washington, D.C., World Bank 1991, S. 24 f.

451 Vgl. auch *King, D. N.*, Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government, London, Allen & Unasin 1984, S. 87 ff.

452 Vgl. *Feld, L. P./Schaltegger, C. A.*, Voters as Hard Budget Constraint, On the Determination of Intergovernmental Grants, in: Public Choice, Vol. 123 (2005), S. 147-169.

modelliert werden. Zuweisungen können in diesem Sinne auch verstanden werden als finanzpolitisches „Schmiermittel", um sich die politische Unterstützung der untergeordneten Gebietskörperschaften zu erkaufen.[453] Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht in jüngster Zeit vor allem der Zusammenhang zwischen Entscheidungen im Bereich der Gesetzgebung und der Summe und Verteilung von föderalen Transferzahlungen.[454] Daneben sind von der jeweiligen Konstruktion der Ausgleichsverfahren sogar gravierende Rückwirkungen auf die vorgelagerten Stufen des Finanzausgleichs zu erwarten. Vor allen Dingen deswegen, weil sie den entsprechenden Gebietskörperschaften Raum für strategisches Verhalten eröffnen: Wenn z.B. die Ermittlung der Finanzkraft auf die Steuereinnahmen einer Körperschaft beschränkt ist und diese Körperschaft den Satz einer Steuer variieren kann, so könnte sich diese Körperschaft durch einen entsprechend niedrigen Steuersatz als vergleichsweise „arm" ausgeben, um so in den Genuss von Ausgleichsmitteln über den Weg des Finanzausgleichs zu kommen.[455]

Bevor im folgenden Unterkapitel eine internationale Betrachtung der unterschiedlichen Verfahren des Finanzausgleichs i.e.S. durchgeführt wird, soll an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die konzeptionelle Entwicklung des finanziellen Ausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften bereits vor allem durch die getroffenen Entscheidungen auf den vorgelagerten Stufen des Finanzausgleichs beeinflusst ist. Dieser Sachverhalt wirkt sich z.B. auch dahingehend aus, dass in den betrachteten Föderationen der Umverteilungszielsetzung sowohl zwischen den föderativen Ebenen als auch zwischen den Körperschaften derselben Ebene ein gänzlich anderes Gewicht zukommt.[456] Die verschiedenen Instrumente des Finanzausgleichs i.e.S. sind insofern immer auch Ausdruck der ihnen zu Grunde liegenden Zielset-

---

453 Vgl. *Grossman, P. J.*, A Political Theory of Intergovernmental Grants, in: Public Choice, Vol. 78 (1994), S. 295-303.

454 Vgl. *Lee, F. E.*, Senate Representation and Coalition Building in Distributive Policy, in: American Political Science Review, Vol. 94 (2000), S. 59-72, *Pitlik, H./Schmid, G./Strotmann, H.*, Bargaining Power of Smaller States in Germany's Länderfinanzausgleich 1979-1990, in: Public Choice, Vol. 109 (2001), S. 183-201, *Tovmo, P./ Falch, T.*, The Flypaper Effect and Political Strength, in: Economics of Governance, Vol. 3 (2002), S. 153-170.

455 Vgl. hierzu auch die theoretischen Argumente bei *Wildasin, D. E.*, Interjurisdictional Capital Mobility, Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, in: Journal of Urban Economics, Vol. 25 (1989), S. 193-212 sowie bereits auch *Bradford, D. F./Oates, W. E.*, The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decision, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 85 (1972), S. 416-439.

456 Vgl. *Head, J. G.*, Intergovernmental Fiscal Relations in Australia, Canada and the United States, in: Neumark, F./Haller, H. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen, Mohr 1983, S. 187 ff., S. 190.

zung. Eine Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen muss deshalb auch immer daran gemessen werden, inwieweit durch ihren instrumentalen Einsatz diese Ziele auch erfüllt bzw. konterkariert werden.

2. Konstruktion und Struktur empirischer Finanzausgleichssysteme

Sieht man zunächst einmal von den USA ab, so kann mit Blick auf die Empirie festgestellt werden, dass nahezu alle föderativen Finanzverfassungen ein explizites Finanzausgleichssystem aufweisen, das aus vertikalen und/oder horizontalen Zuweisungen besteht. In den **USA** jedoch existiert kein direktes System des Finanzausgleichs, wie es etwa in Deutschland, Kanada oder der Schweiz praktiziert wird. Allerdings können die zahlreichen Finanzhilfen des Bundes an die Staaten und Kommunen durchaus als impliziter Finanzausgleich angesehen werden, weil sich die Gewährung der vertikalen Zuweisungen an Kriterien orientiert, die entweder auf allgemeinen Unterschieden in der Wirtschaftskraft oder auf spezifische Differenzen in der Kostenlast abstellen.[457] Als wichtigste Form dieser Finanzhilfen gelten vor allem die sog. „federal grants-in-aid", bei denen man drei verschiedenen Ausprägungen unterscheiden kann[458]:

1. „Categorical grants": Hierbei handelt es sich um Zweckzuweisungen, die zum Erreichen eines streng definierten Ziels gewährt werden. Solche Zweckzuweisungen können entweder an ein spezielles Projekt gebunden sein (sog. „project grants") oder einen Verteilungsschlüssel enthalten, der den auf einen Gliedstaat anfallenden Anteil an den Gesamtmitteln festlegt („formula grants"). Zu beachten ist bei dieser Form der Finanzhilfen besonders, dass die meisten dieser Zuweisungen eine finanzielle Beteiligung der empfangenden Gebietskörperschaft voraussetzen. Mit anderen Worten ist die bundesstaatliche Transferzahlung fest an die finanzielle Eigenbeteiligung gebunden (sog. „matching grants").
2. „Block grants": Diese Form der Zuweisungen räumen der empfangenden Jurisdiktion bezüglich der Verwendung einen gewissen Ermessensspielraum ein.

---

457 Vgl. *Gunlicks, A.*, Föderative Systeme im Vergleich, Die USA und Deutschland, in: Arnim, H. H. v./Färber, G./Fisch, S. (Hrsg.), Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen, Berlin, Duncker und Humblot 2000, S. 41-62.

458 Vgl. *Heun, W.*, Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg. (1994), S. 97-152, *Apolte, T.*, Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten, Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, in: List-Forum, Bd. 22 (1996), S. 170-194.

3. „Revenue-sharing": Hierunter werden Geldleistungen der Bundesebene verstanden, die den Einzelstaaten anhand eines Verteilungsschlüssels zugewiesen werden.

Empirisch machen den größten Teil der amerikanischen Finanzhilfen (mit ca. 75 %) die „categorical grants" aus. Unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet sind diese Zuweisungen auch besonders „sichtbar", d.h. sie stellen für die einzelnen Kongressmitgliedern eine gute Möglichkeit dar, sich bei ihrer Wählerschaft über das Einwerben von Finanzhilfen zu profilieren.[459]

Der Finanzausgleich in der **Schweiz** ist fast ausschließlich in vertikaler Form organisiert, d.h. einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den einzelnen Kantonen gibt es nicht. Allerdings werden auch in der Schweiz bestimmte Abgeltungen für spezifische öffentliche Leistungen, so z.B. bei der Sozialhilfe oder auch bei den Hochschulen, zwischen den Kantonen gezahlt.[460] Direkte vertikale Finanzausgleichszahlungen erfolgen durch den Anteil der Kantone an den Einnahmen aus der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer sowie aus dem Gewinn der Nationalbank. Vom Bruttoertrag der direkten Bundessteuer müssen dreißig Prozent (vom Nettoertrag der Verrechnungssteuer 10 Prozent) den Kantonen zufließen, wovon 13 Prozent (5 Prozent) für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden sind (Art. 41ter der BV). Diese 13 Prozent (5 Prozent) werden nach der Finanzkraft der Kantone verteilt, die nach dem Volkseinkommen, der Steuerkraft (mit der Steuerbelastung bereinigte Steuereinnahmen der Kantone), der Steuerbelastung und dem Anteil Berggebiet ermittelt wird. Der so ermittelte Finanzkraftindex (mit dem Schweizer Durchschnitt auf einem Indexwert von 100) variiert von 30 im Jura bis 206 im Kanton Zug. Lediglich etwas mehr als ein Viertel des gesamten Volumens des Finanzausgleichs erfolgt in Form dieser direkten Finanzausgleichszahlungen. Rund drei Viertel des Finanzausgleichs erfolgen jedoch in indirekter Form und sind zweckgebunden.

Der Finanzausgleich in der Schweiz ergänzt das System des Wettbewerbsföderalismus, wobei Feld und Schaltegger zufolge allerdings nicht die ausgesprochen stark nivellierende Wirkung des deutschen Finanzausgleichssystems erreicht wird.[461] Eingeführt wurde das System eines expliziten bundesstaatli-

---

459 Vgl. *Lee, F. E.*, Representation and Public Policy, The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds, in: Journal of Politics, Vol. 60 (1998), S. 34-62.

460 Vgl. *Frey, R. L.*, et. al., Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern, Eidgenössisches Finanzdepartment 1994.

461 Vgl. *Feld, L. P./Schaltegger, C.*, Wähler, Interessengruppen und Finanzausgleich, Die Politische Ökonomie vertikaler Finanztransfers, in: Konjunkturpolitik, 48. Jg. (2002), S. 93-122 sowie *dies.*, Voters as Hard Budget Constraints, S. 147-169.

chen Finanzausgleichs im Jahr 1959. Im wesentlichen besteht dieses System aus vertikalen Zuweisungen des Bundes an die Schweizer Kantone. Da diese Zuweisungen des Bundes abgestuft nach der kantonalen Finanzkraft gezahlt werden und hierdurch eine starke horizontale Ausgleichswirkung haben, kann von einem vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt gesprochen werden. Ergänzt wird dieses System durch spezifische horizontale Ausgleichszahlungen zwischen den Kantonen, z.B. im Rahmen der Finanzierung von Hochschulen oder Krankenhäusern. Das derzeitige Finanzausgleichssystem beruht auf vier Komponenten: Die erste Stufe wird aus den Kantonsanteilen an den Bundeseinnahmen gebildet, die zu 30 % aus der direkten Einkommensteuer des Bundes finanziert werden. Hierbei erhalten die Kantone 17 % nach dem örtlichen Aufkommen zurück, während die verbleibenden 13 % nach der kantonalen Finanzkraft umverteilt werden.[462] Als zweite Stufe folgen die direkten Zuweisungen des Bundes an die Kantone, die als zweckgebundene Transfers mit einer Eigenbeteiligung gewährt werden. Die dritte Stufe besteht aus den kantonalen Anteilen am Gewinn der eidgenössischen Nationalbankgewinn. Schließlich bilden die Beiträge der Kantone an den Sozialversicherungen die vierte Stufe. Zu beachten ist, dass ca. drei Viertel dieser vertikalen Finanztransfers zweckgebunden vergeben werden. Insgesamt betrachtet wird im kantonalen Durchschnitt etwas weniger als ein Drittel der kantonalen Einnahmen aus Mitteln des Bundes finanziert.

Die Transferhöhe eines Kantons wird mittels einer Umverteilungskomponente bestimmt (13 % direkte Bundessteuer und 50 % Verrechnungssteuer), die vom Index der kantonalen Finanzkraft abhängig ist. Dieser Finanzkraftindex setzt sich wiederum aus vier verschiedenen Komponenten zusammen: erstens dem Volkseinkommen des Kantons, zweitens den um die kantonale Steuerbelastung bereinigten Steuereinnahmen des Kantons, drittens einem Index der kantonalen Steuerbelastung sowie viertens einem Index für den kantonalen Berganteil. Mit Blick auf diese Finanzkraft bestehen erhebliche kantonale Unterschiede, so kommt der Kanton Zug auf einen Indexwert von 216, während das Wallis lediglich einen Indexwert von 30 aufweist.[463] Die Finanzkraft von Zug ist mehr als 7 mal größer als jene des Wallis. Dies deutet auf relativ hohe kantonale Disparitäten hin. Sowohl aufgrund dieser großen kantonalen Disparitäten als auch infolge von Ineffizienzen des bestehenden Systems der vertikalen Zweckzuweisungen ist in der Schweiz eine Reform des Finanzausgleichs im November 2004 per Referendum beschlossen worden.

---

462 Nach einem ähnlichen Schema wird im übrigen auch die Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte an die Kantone verteilt.

463 Vgl. *Feld, L. P.*, Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und der Konrad Adenauer Stiftung, Bonn 2004, S. 26.

Zwischen dem System des alten und neuen Finanzausgleichs in der Schweiz bestehen im wesentlichen zwei Unterschiede[464]: Einerseits soll eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen erfolgen, bei dem die Kantone eine größere Ausgabenautonomie in Höhe eines geschätzten Volumens von 5,35 Milliarden SFr erhalten. Andererseits sollen die bestehenden kantonalen Disparitäten nicht mehr durch vertikale Zweckzuweisungen, sondern durch ein horizontales Finanzausgleichssystem mit ungebunden Zuweisungen ersetzt werden.[465] Der neu eingeführte horizontale Finanzausgleich besteht aus zwei Elementen, dem sog. Ressourcenausgleich sowie dem Lastenausgleich. Das Element des Ressourcenausgleichs wird über die „finanzstarken" Kantone (1,0 Mrd. SFr, horizontaler Ressourcenausgleich) sowie über die Bundesebene (1,43 Milliarden SFr, vertikaler Ressourcenausgleich) finanziert, wobei sich der neue Ausgleich an einem sog. Ressourcenindex orientiert. Dieser soll – im Gegensatz zum derzeitigen Finanzkraftindex – über die mittelfristige Sicht auch unabhängig von der jeweiligen Steuergesetzgebung und dem Ausgabenverhalten eines Kantons sein. Veränderungen an diesem Ressourcenindex werden dann nur noch vorgenommen, sofern sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kantons (gemessen an der Produktion, Wertschöpfung, Beschäftigung, Einkommen usw.) deutlich geändert hat. Über den Lastenausgleich, der vom Bund finanziert wird, werden diejenigen Kantone finanziell alimentiert, die aufgrund von geographischen (Berggebiete) oder sozio-ökonomischen Sonderlasten (Kernstädte) benachteiligt sind.

Als Beispiel für einen vertikalen Finanzausgleich, der fast ausschließlich auf einen Ausgleich der Steuerkraft der Gliedstaaten abstellt, kann das Beispiel **Kanada** herangezogen werden. In Kanada ist seit dem Jahr 1982 ein Ausgleich der regionalen ökonomischen Differenzen in der Verfassung festgelegt. In Section 36.2 der kanadischen Verfassung ist die Zielsetzung des Finanzausgleichs klar umschrieben: „Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making Equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

Mit obiger Verfassungsbestimmung ist jedoch nur die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung eines Finanzausgleichs verankert worden, die konkrete Ausführung der „Equalization Payments" in Kanada erfolgt jeweils

---

464 *Schaltegger, C. A./Frey, R. L.*, Finanzausgleich und Föderalismus, Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4. Jg. (2003), S. 239-258.

465 Diesen beiden Elementen ist zudem gemeinsam, dass sie durch eine verstärkte kantonale Zusammenarbeit ergänzt werden sollen.

durch ein Bundesgesetz, das für fünf Jahre gilt. Im Hinblick auf die systematische Ausgestaltung des Finanzausgleichs lässt sich jedoch eine gewisse Kontinuität feststellen, d.h. Veränderungen im Zeitablauf haben sich lediglich auf die Höhe der Ausgleichszahlungen bezogen, nicht jedoch auf die generelle Konstruktion des praktizierten Finanzausgleichs.[466]

Berechnet werden die Ausgleichszuweisungen des Bundes, die im Rahmen des sog. „Provincial Fiscal Equalization Program" gewährt werden, anhand einer festgelegten „Equalization Formula".[467] Hiernach erhalten diejenigen Provinzen, die gemessen an den Möglichkeiten der Einnahmeerzielung unter dem definierten Landesdurchschnitt liegen und somit als finanzschwach gelten, vertikale Finanztransfers von der Bundesebene. Zunächst wird hierbei eine „Fiscal Capacity" der Provinzen pro Kopf ermittelt und anschließend durch die „Equalization Payments" des Bundes bis zu einem mittleren Standardniveau aller Provinzen angehoben. Für die Bestimmung dieses mittleren Standardniveaus wird auf die „Fiscal Capacity" derjenigen fünf Provinzen zurückgegriffen, die sich in der oberen Hälfte der Finanzkraftskala aller Gliedstaaten befinden.[468] Als Berechnungsgrundlage zur Bestimmung der jeweiligen „Fiscal Capacity" wird auf das sog. „Representative Tax System (RTS)" zurückgegriffen.[469] Vom Umfang her beinhaltet das RTS mehr als 30 verschiedene Einnahmequellen der Provinzen und Kommunen, wobei für jede

---

466 Vgl. auch Department of Finance Canada (Hrsg.), Budget 1999, Federal Financial Support for the Provinces and Territories, Ottawa 1999, S. 27 ff.

467 Vgl. *Boadway, R./Hobson, P. A. R.,* Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation 1993, S. 109 ff.

468 Dieses etwas ungewöhnliche Verfahren ist im Zuge der Umstellung der „Representative National Average Standard Formula" aus dem Jahr 1967 auf die sog. „Representative Five-Province Standard Formula" im Jahr 1982 eingeführt worden. Im wesentlichen ist das Ausgleichsniveau damit nicht mehr am Landesmittel orientiert, sondern an einem gewichteten Durchschnitt einiger relevanter Provinzen. Der Grund für diese Veränderung ist in der Ausweitung der Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs zu sehen, da sich die Anzahl der einzubeziehenden Einnahmequellen von 16 im Jahr 1967 auf 37 im Jahr 1982 kontinuierlich vergrößert hat. Infolge dieser Entwicklung sind auch zunehmend die Einkünfte aus den natürlichen Rohstoffvorkommen zur Bestimmung der Fiscal Capacity herangezogen worden, was die Differenz zwischen finanzstarken und finanzschwachen Provinzen zunehmend ausgeweitet hat. So hat insbesondere die rohstoffreiche Provinz Alberta den landesweiten Durchschnitt extrem erhöht, weshalb als Maßstab anschließend die Fiscal Capacity von fünf als repräsentativ angesehenen Provinzen gewählt wurde. Vgl. *Courchene, T. J.,* Equalization Payments, Past, Present, and Future, Toronto, Ontario Economic Council, 1984, S. 316 ff.

469 Vgl. *Clark, D. H.,* The Fiscal Transfer System in Canada, in: Ahmad, E. (Hrsg.), Financing Dezentralized Expenditures, An International Comparision of Grants, Cheltenham u.a., 1997, S. 70 ff., S. 80 ff.

einzelne Einnahmeart das jeweilige quantitative Einnahmepotential einer Provinz berechnet wird.[470] Technisch erfolgt diese Kalkulation durch die Multiplikation eines normierten Steuersatzes mit dem Wert der jeweiligen Bemessungsgrundlage pro Einwohner.

Im bis zum Jahr 2010 gültigen „Federal-provincial Fiscal Arrangements Act" sind nunmehr 33 Einnahmequellen in die Berechnungsgrundlage einbezogen. Hieraus wird die jeweilige Höhe der Ausgleichszuweisungen des Bundes an die empfangsberechtigten Provinzen berechnet. Bemerkenswert an diesem System ist der Sachverhalt, dass nur die unterdurchschnittliche Finanzkraft im System des Finanzausgleichs berücksichtigt wird, während eine überdurchschnittliche Finanzkraft weder abgeschöpft wird noch einen Einfluss auf die anderen Zuweisungsprogramme besitzt.

Der Finanzausgleich in **Australien** kann ebenfalls als vertikaler Finanzausgleich bezeichnet werden, wobei sowohl Einnahmen als auch Ausgaben in komplizierter Weise der Ausgleichsformel zu Grunde gelegt werden, d.h. es findet sowohl ein Ausgleich der Finanzkraft als auch des Finanzbedarfs statt. Die australischen Staaten erhalten ungebundene vertikale Transferzahlungen von der Zentralebene, die eine horizontale Ausgleichswirkung aufweisen. Die Verteilung dieser Zuweisungen erfolgt nach dem sog. Grundsatz „Equality in Diversity", wobei es die Zielsetzung des „Equality" ist, dass alle Staaten bei einer mittleren Anspannung der Steuerquellen über eine vergleichbare Finanzkraft je Einwohner verfügen.[471] Mit dem Begriff „Diversity" wird der Sachverhalt umschrieben, dass die Staaten trotz ausgleichender Finanzzuweisungen in ihren Entscheidungen über die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen unabhängig sind.[472] Über den institutionalisierten Finanzausgleich darf es allerdings nicht zu einer Einschränkung der Ausgaben- und Steuerautonomie der Gliedstaaten kommen.[473]

Als Grundidee des australischen Finanzausgleichs kann die Orientierung an einem vergleichbaren Angebot an öffentlichen Gütern angesehen werden, wobei die Commonwealth Grants Commission zur Bestimmung der Ausgleichsmaßstäbe auf das „Principle of Fiscal Equalization" zurückgreift. Es ist folgendermaßen definiert: „State governments should receive funding from

---

470 Vgl. *Hobson, P. A. R./St.-Hilaire, F.*, Refoming Federal-Provincial Fiscal Arrangements, Toward Sustainable Federalism, Montreal, 1994, S. 21 ff.

471 Vgl. Commonwealth Grants Commission (Hrsg.), Equality in Diversity – History of the Commonwealth Grants Commission, 2. Aufl., Canberra, 1995, S. V.

472 Ebenda, S. V.

473 Vgl. *James, D. W.*, Intergovernmental Financial Relations in Australia, Sydney, Australian Tax Research Foundation 1992, S. 43.

the Commonwealth such that, if each made the same effort to raise revenue from its own sources and operated at the same level of efficiency, each would have the capacity to provide services at the same standard."[474] Von diesem Grundprinzip ausgehend erfolgt die Berechnung der Finanzzuweisungen anhand von drei Säulen[475]:

1. Es wird ein bundesweiter Standard für die einzelnen Ausgabenfunktionen sowie die jeweiligen Einnahmearten festgesetzt. Zur Ermittlung dieser Standards wird auf die aktuellen Querschnittswerte der realen wirtschaftlichen Situation in den Staaten zurückgegriffen. Durch die Verwendung von normierten Standardwerten soll in erster Linie strategisches Verhalten der Staaten ausgeschlossen werden, d.h. die jeweiligen Empfänger können über ihre Steuer- und Ausgabenpolitik nicht direkt auf die Höhe der Zuweisungen einwirken.[476]
2. Im Finanzausgleich werden nicht die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der Gliedstaaten zu Grunde gelegt, sondern lediglich die „potentiellen", d.h. ein landesweites durchschnittliches Steuerbelastungs- bzw. Ausgabenleistungsniveau.
3. Mögliche Unterschiede zwischen den Staaten in Hinblick auf die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung werden bei der Kalkulation nicht berücksichtigt, so dass erzielte Effizienzgewinne (bzw. auch Effizienzverluste) bei den Gliedstaaten verbleiben.

Wiederum ein anderes System findet sich in **Österreich**. Hier gehört bereits der erwähnte Steuerverbund zum System des Finanzausgleich, da die Gebietskörperschaften über die periodischen Verhandlungen zur Verteilung des Länder- und Gemeindeanteils auf die einzelnen Länder miteinander verbunden sind. Die Gesamtsumme des Länderanteils wird dabei hauptsächlich über die sog. „Volksanzahl", einer abgestuften Form der jeweiligen Landesbevölkerungsanzahl sowie zu einem geringeren Teil über vorher verhandelte Anteile, ermittelt. Bei dieser Ausprägung des Finanzausgleich werden bereits relativ große Finanzierungsmassen entweder noch vor der Aufteilung der gemeinschaftlichen Steuereinnahmen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen (z.B. Abzüge für den Familienlastenausgleichsfonds) oder danach (z.B. Beitrag der Gemeinden zur EU, Beitrag der Gemeinden zur Krankenanstaltenfinanzierung) als zweckgebundene Vorabzüge bewegt. Diese ‚Flucht aus dem Finanzausgleich' hat erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsautonomie der

---

474 Vgl. Commonwealth Grants Commission (Hrsg.), Report on General Revenue Grant Relativities 1999, Vol. 1, Canberra, 1999, S. 4.

475 Vgl. ebenda, S. 4 ff.

476 Vgl. *James, D. W.*, Interngovernmental Financial Relations in Australia, a.a.O., S. 40.

nachgeordneten Ebenen, auch wenn die vertikalen Zuweisungen weniger als ein Prozent der Einnahmen der Länder ausmachen. Es kann festgestellt werden, dass die „ärmeren" Länder (z.B. das Burgenland) aufgrund ihrer geringeren Bevölkerungsgröße auch einen geringeren Anteil am Länderanteil des Steuerverbundes haben. Sie erhalten jedoch im Vergleich zu ihrer Bevölkerung überproportional viel, woraus eine ausgleichende Wirkung im Sinne eines Finanzausgleichs resultiert.

Der Finanzausgleich in Österreich im engeren Sinn umfasst drei Elemente[477]: Erstens einem primären Finanzausgleich, der die Aufteilung der Besteuerungsrechte und des Steuerertrags auf die jeweiligen Gebietskörperschaften umfasst. Zweitens Regeln der Kostentragung sowie der sonstigen, im Bundesgesetz über den Finanzausgleich geregelten, Transferzahlungen zwischen den Jurisdiktionen (sekundärer Finanzausgleich). Schließlich drittens alle gemäß anderen bundes- bzw. landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten intragovernmentalen Transfers, die den tertiären Finanzausgleich bilden. Die Grundlage für das derzeit geltende System des primären und sekundären Finanzausgleichs stellt das Finanzausgleichsgesetz 2005 (FAG 2005) dar. Das FAG 2005 gliedert die Steuerabgaben zunächst nach der Art der Ertragshoheit, d.h. in ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben, deren gesamte Erträge auch jeweils bei der erhebenden Gebietskörperschaft verbleiben, sowie in die geteilten Steuerabgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Die Aufteilung dieser Ertragsanteile an den geteilten Bundesabgaben erfolgt in mehreren Schritten. Zuerst wird ein vertikaler Finanzausgleich zwischen den beteiligten föderativen Ebenen vorgenommen (Bund, Länder, Gemeinden). Anschließend erfolgt ein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern sowie zwischen den Gemeinden. Hierbei werden unterschiedliche Bestimmungsfaktoren wirksam: Die auf die Gemeinden entfallenden Erträge werden im horizontalen Finanzausgleich länderweise auf die Gemeinden verteilt, wobei für jede gemeinschaftliche Bundesabgabe spezifisch festgelegte Regelungen zur Anwendung kommen. Diese Verteilung orientiert sich anhand der Volkszahl, einer gewichteten Volkszahl, dem örtlichen Aufkommen sowie an zusätzlichen Verteilungsschlüsseln.

Auch in der Finanzverfassung der **Bundesrepublik Deutschland** ist ein Finanzausgleich für die Ebene der Länder und der Kommunen festgeschrieben. Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist die unterschiedliche Finanzkraft der Bundesländer unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs und der Finanzkraft

---

477 Vgl. *Schönbäck, W./Bröthaler, J.*, Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs, in: Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden, Heft 1 (2005), S. 4-13.

ihrer Gemeinden angemessen auszugleichen.[478] Auf die primäre (Steuer-) Einnahmeverteilung folgt daher in der Bundesrepublik Deutschland ein mehrstufiger Finanzausgleich im engeren Sinne. Der deutsche Länderfinanzausgleich benutzt zwei Instrumente, um seine Ausgleichfunktion zu erfüllen. Zum einen erfolgt der Finanzausgleich auf der Ebene der Länder durch horizontale Zuweisungen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Ländern, zum anderen gewährt der Bund vertikale Ergänzungszuweisungen.[479] Nur am Rande vermerkt sei die Tatsache, dass neben diesen beiden Transfermechanismen noch weitere Finanzierungsinstrumente bestehen, mittels derer eine Ausgleichswirkung realisiert werden kann. Zu denken ist hier an die sog. Mischfinanzierungen (Art. 91 a und b GG) sowie an spezielle Zweckzuweisungsprogramme, wie z.B. die Städtebauförderung. Je nach gewählter Abgrenzung kann auch die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, zumindest soweit sie auf die Finanzkraft der Länder Bezug nimmt, als Element des Länderfinanzausgleichs i.w.S. angesehen werden.

Der Länderfinanzausgleich i.e.S. besteht aus drei Schritten: der Ermittlung der Finanzkraft, der Ermittlung des Finanzbedarfs und der Bestimmung des Ausgleichsmaßes. Der eigentliche Ausgleich erfolgt dann durch ungebundene Zuweisungen, die zwischen den ausgleichspflichtigen und den ausgleichsberechtigten Ländern vorgenommen werden. Es handelt sich insofern zunächst um einen rein horizontalen Finanzausgleich. Die Finanzkraft eines Landes wird gemäß § 6 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) anhand der sog. Finanzkraftmesszahl angegeben, die sich aus der Summe der jeweiligen Ländersteuereinnahmen, der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden sowie der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe ergeben.[480] Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch, welche Steuern in die Berechnung der Fi-

---

478 Die Regelungen zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs sind in Art. 106 Abs. 7 GG geregelt. Danach sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Gemeinschaftssteuereinnahmen der Länder zu beteiligen, wobei allerdings die konkrete Ausprägung dieser Beteiligung dem jeweiligen Landesgesetzgeber überlassen bleibt. Vgl. zum System des kommunalen Finanzausgleich Zimmermann, H., Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 243 ff.

479 Daneben ist der Landesgesetzgeber in allen Flächenländern dazu verpflichtet (Art. 106 Abs. 7 GG), seine Steuereinnahmen mit seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu teilen (obligatorischer Steuerverbund). Zusammen mit weiteren fakultativen Steuerertragsteilen bildet dieser Steuerverbund die Basis der kommunalen Finanzausgleiche, in deren Rahmen die Kommunen Zweck- und Schlüsselzuweisungen erhalten. Vgl. hierzu

480 Hiervon dürfen gem. § 7 Abs. 3 FAG die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern die im Gesetz genannten Pauschalbeträge für die Abgeltung von Sonderlasten, die aus dem Unterhalt der Hochseehäfen entstehen, abziehen.

nanzkraft einzugehen haben. Hier hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass grundsätzlich alle Steuern zu berücksichtigen sind, allerdings auf die Erfassung solcher Steuern verzichtet werden kann, die in allen Ländern relativ gleich anfallen oder bei denen das Verhältnis von Erfassungsaufwand zum Ausgleichseffekt in keinem angemessenen Verhältnis steht.

Nach § 6 Abs. 2 FAG wird der Finanzbedarf anhand der sog. Ausgleichsmesszahl eines Landes bestimmt. Berechnet wird die Ausgleichsmesszahl indem zunächst die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen der Länder und Gemeinden ermittelt werden und mit der entsprechenden Einwohnerzahl des Bundeslandes multipliziert werden.[481] Hierbei werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden sowohl nach der Bevölkerungszahl als auch nach der Bevölkerungsdichte gewichtet (§ 9 Abs. 3 FAG).

Im Anschluss an die Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf ist noch das angestrebte Ausmaß des Finanzausgleichs festzulegen. Die Ausgleichsberechtigung eines finanzschwachen Landes ist gemäß § 5 Abs. 2 FAG dann gegeben, wenn die Finanzkraftmesszahl kleiner als die Ausgleichsmesszahl ist. Im gegenwärtigen System wird die fehlende Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder durch Zuweisungen um 100 % bis zum Erreichen von 92 % der Ausgleichsmesszahl aufgefüllt, darüber hinaus (von 92 % bis 100 % der Ausgleichsmesszahl) zu 37,5 %. Im Ergebnis erreicht damit jedes Land eine Mindestfinanzkraft von 95 % des länderdurchschnittlichen Steueraufkommens (§ 10 Abs. 1 FAG). Finanziert werden die hierfür erforderlichen Zuweisungen von den zum Ausgleich verpflichteten Ländern (gem. § 5 Abs. 1 FAG, Finanzkraftmesszahl>Ausgleichsmesszahl). Hierbei wird die den Durchschnitt übersteigende Finanzkraft eines Landes mittels eines gebrochenprogressiven Tarifs abgeschöpft. Liegt die Finanzkraft des ausgleichspflichtigen Landes im Bereich zwischen 100-101 % der Ausgleichsmesszahl werden 15 %, im Bereich zwischen 101-110 % werden 66 % und im Bereich über 110 % der Ausgleichsmesszahl sogar 80 % der Überschüsse abgeschöpft.[482]

Während der deutsche Länderfinanzausgleich fast überwiegend horizontal erfolgt, d.h. die ausgleichspflichtigen Bundesländer leisten Finanztransfers an die ausgleichsberechtigten Bundesländer, ist der der kommunale Finanzausgleich in der Form eines vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt ausgestaltet. Hierbei überträgt das einzelne Bundesland seinen Gemeinden

---

481 Die Stadtstaaten stellen hierbei eine Ausnahme dar, da ihre Einwohnerzahl mit dem Faktor 1,35 multipliziert werden (§ 9 Abs. 3 FAG).

482 Der Länderfinanzausgleich wird zusätzlich durch die sog. Fehlbetrags- und Sonderergänzungszuweisungen des Bundes ergänzt. Gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Bund den finanzschwachen Ländern Zuweisungen aus seinen eignen Mitteln gewähren, die der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen.

sog. Schlüsselzuweisungen, die auf einem Vergleich von Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen basieren. Auch im kommunalen Finanzausgleich der Bundesrepublik, der in der Zuständigkeit des einzelnen Bundeslandes liegt, wird ein – nach den Bundesländern jeweils differenzierendes – relativ kompliziertes Verfahren gewählt, dass ebenfalls mit einem normierten Bedarf kalkuliert wird. Hauptbezugspunkt ist dabei die Ortsgröße, weil davon ausgegangen wird, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der öffentlichen Hand mit größerer Bevölkerungsdichte ansteigen.[483] Diese sog. „veredelte" Bevölkerungszahl wird je nach Land dann noch um spezielle Finanzbedarfsgrößen erweitert, wie z. B. um die Zahl der Schüler.[484]

3. *Kritische Anmerkungen zur Analyse des Finanzausgleichs i.e.S.*

Mit Blick auf die international vergleichende Forschung stehen vor allem die Zuweisungen der gebietskörperschaftlichen Ebenen bzw. ihr relativer Anteil an bestimmten fiskalischen Größen im Vordergrund der Betrachtung.[485] Als Indikatoren für die negative Beeinflussung der Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften werden hierzu häufig der Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen oder Gesamtausgaben herangezogen.[486] Wichtiger noch als diese Messgrößen erscheinen jedoch die Relationen von zweckgebundenen zu allgemeinen Zuweisungen bzw. der Anteil der zweckgebundenen Transfers an den gesamten Zuweisungseinnahmen einer Gebietskörperschaft. Die Schwierigkeiten dieser Quoten bestehen jedoch vor allem darin, dass bei der ersten Relation allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen als eine Einheit behandelt werden, obwohl die allgemeinen Zuweisungen der empfangenden Ebene eine freie Ausgabenentscheidung erlauben und insofern den Steuereinnahmen wesentlich näher stehen. Die Relation von zweckgebundenen Zuweisungen zu den gesamten Zuweisungseinnahmen liefert auch

---

483 Hintergrund ist also das von A. Brecht postulierte „Gesetz von der progressiven Parallelität der Ausgaben und Bevölkerungsmassierung".Vgl. *Brecht, A.*, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig/Berlin, 1932.

484 Vgl. hierzu *Hennecke, G.*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 3. Aufl., Wiesbaden, 1998.

485 Vgl. *Rodden, J.*, Reviving Leviathan, Fiscal Federalism and the Growth of Government, a.a.O., Osterkamp, R./Eller, M., How Decentralized is Government Activity?, in: CESifo Dice Report Nr. 1 (2003), S. 34.

486 Dieses Vorgehen findet auch im nationalen Kontext Anwendung. Vgl. für die kommunale Ebene in Deutschland z.B. *Münstermann, E.*, Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Bd. 30 (1980), S. 83 ff., S. 85.

nur eingeschränkte Erkenntnisse, da die verbleibenden Handlungsspielräume, je nach Art und Ausgestaltung der Auflage, durchaus unterschiedlich sein können und oftmals eine andere Zielsetzung verfolgen.

Zuweisungen spielen in allen föderalen Systemen eine wichtige Rolle sowohl bei der Finanzierung untergeordneter Gebietskörperschaften, der Internalisierung von Spillover Effekten bei bestimmten öffentlichen Gütern sowie auch bei der „Steuerung" der Aufgabenerfüllung durch übergeordnete Gebietskörperschaften.[487] Die theoretische Diskussion, die stark durch die Verhältnisse in den USA geprägt ist, wo die vertikalen Zuweisungen zwischen Bund und Gliedstaaten bzw. Kommunen dominieren, „...konzentriert sich zwar weitgehend auf die Analyse dieser Form von ‚grants', die Ergebnisse können indes auf echte horizontale Ausgleichszahlungen unmittelbar übertragen werden."[488] Daher stehen vor allem auch im Rahmen der empirischen Studien die Wirkungen verschiedener Zuweisungstypen auf das Ausgabeverhalten subnationaler Einheiten im Mittelpunkt. Die unterschiedlichen Typen von Zuweisungen finden zwar in der Realität über die Länder hinweg eine höchst unterschiedliche Anwendung, einige empirische Befunde über die Wirkungsweise der drei zentralen Zuweisungstypen können dennoch referiert werden.

Als Beweggrund für die Vergabe von Blockzuweisungen aus Sicht der Zentralregierung konnte angeführt werden, dass regionale bzw. kommunale Einnahmendifferentiale zu korrigieren seien. Direkte „Preiseffekte" entstehen dadurch nicht, da bei diesem Typ keinerlei Restriktionen bezüglich der Verwendung der Mittel formuliert werden. Die klassische Zuweisungstheorie erwartet für diesen Zuweisungstyp eine den Steuereinnahmen ähnliche Wirkungsweise, d.h. die Wirkungen zusätzlicher Blockzuweisungen sind identisch mit den Wirkungen zusätzlicher Steuereinnahmen. Allerdings kommen empirische Untersuchungen überwiegend zu dem Ergebnis, dass in der Praxis dennoch erhebliche Wirkungsunterschiede feststellbar sind, wobei es sich zeigt, dass von Blockzuweisungen stärkere Effekte auf die öffentliche Güter-

---

487 Als Beispiel sei nur auf die Tatsache verwiesen, dass etwa 2/3 der gesamten öffentlichen Investitionen (Bund, Länder und Gemeinden) von kommunalen Gebietskörperschaften getätigt werden, deren Einnahmen wiederum mit einem Anteil von fast 50 % von Zahlungen der Länder abhängig sind. Vgl. *Zimmermann, H.*, Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 93 sowie *Seitz, H.* et. al., Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, BBR 2004.

488 *Peffekoven, R.*, Artikel „Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen", a.a.O., S. 626.

versorgung ausgehen als von einem Anstieg der Steuereinnahmen. Dieses Phänomen wird als „flypaper-effect" bezeichnet.[489]

Einige empirische Ergebnisse über die Wirkungen von Blockzuweisungen werden in der folgenden Tabelle ausgewiesen. Die hierbei geschätzten Wirkungen, die anhand der Ausgabenelastizität gemessen werden, weisen eine große Streuung auf. Mit dieser Größe wird gemessen, um welchen Prozentsatz die jeweils betrachtete Ausgabenkategorie ansteigt, wenn die Blockzuweisungen um ein Prozent ansteigen. Allgemein bestätigt die Literatur den Befund, dass die Wirkung von Blockzuweisungen auf das Ausgabeverhalten deutlich höher sind als entsprechende Erhöhungen anderer Einnahmen, etwa der Steuern, für die sich – je nach Modellspezifizierung – Elastizitäten zwischen 0.05 und 0.1 ergeben haben.

Tabelle: 3: Ergebnisse von Studien zu Blockzuweisungen und deren Wirkung auf das kommunale Ausgabenverhalten

Autor und Erscheinungsjahr der Studie	**Datenumfang**	**Spezifizierung der abhängigen Variablen**	**Ausgabenelastizität**
Moffitt (1990)	48 Staaten	Sozialausgaben	0.98
McGuire (1978)	48 Staaten	Nicht-Bildungsausgaben	0.86
McGuire (1978)	48 Staaten	Bildungsausgaben	0.58
Chu (2003)	1 Region	Gesamtausgaben	0.78
Craig-Inman (1986)	48 Staaten	Bildung	0.66
Gamkhar & Oates (1996)	US Staaten, aggregiert	Gesamtausgaben	0.47
Gramlich und Gapler (1973)	76 Bezirke	Gesamtausgaben	0.43
Craig-Inman (1986)	48 Staaten	Sozialtransfers	0.28
Gramlich (1982)	US Staaten und Kommunaler Sektor	Konsumausgaben	0.20

Quelle: Zusammenstellung nach Gramlich, E. M. (1997), Gold, S. D/Lowenstein, R. (1995), Chernick, H. (1995), Seitz, H. et. al (2004).

489 *Gramlich, E. M.*, Financing Federal Systems, a.a.O., Nr. 5, S. 121.

Zuweisungen, die als Fixbetrag mit Zweckorientierung gewährt werden, gelten allgemein als häufigste Zuweisungsform, insbesondere für die Finanzierung des kommunalen Sektors. In den USA machten sie in der Vergangenheit teilweise sogar über 90 % des gesamten Zuweisungsvolumens aus.[490] Als Grund hierfür ist die Möglichkeit anzusehen, auf das kommunale Ausgabenverhalten explizit Einfluss zu nehmen. Die Theorie nimmt für diesen Zuweisungstyp eine Elastizität von etwa 1 bezüglich der öffentlichen Ausgaben an. Auch hier kamen empirische Untersuchungen im Zusammenhang mit dem „Displacement-Effekt" – auf den wir weiter unten noch näher eingehen – zu teilweise deutlich abweichenden Ergebnissen. Gramlich vergleicht 24 empirische Untersuchungen von zweckorientierten Transfers und ermittelte eine durchschnittliche Elastizität von etwa 1.4, also eine deutlich überproportionale Wirkung. In der nachfolgenden Tabelle sind wiederum einige dieser Untersuchungsergebnisse dargestellt.

490 Vgl. *Gold, S. D./Lowenstein, R.*, Federal Aid Cuts, the Balance Budget Amendment, and Block Grants, Impacts on the States, Vortrag auf National Tax Association Conference New York, 1995, S. 3.

Tabelle 4: Ergebnisse von Studien zu Zuweisungen mit Zweckbindung und deren Wirkung auf das kommunale Ausgabenverhalten

Autor und Erscheinungsjahr der Studie	Datenumfang	Spezifizierung der abhängigen Variablen	Ausgabenelastizität
Kurnow (1963)	48 Staaten	Gesamtausgaben	2.45
Pidot (1969)	81 Großstädte	Gesamtausgaben	2.35
Johnson & Junk (1970)	43 Großstädte	Gesamtausgaben	2.02
Pogue & Sogontz (1968)	50 Staaten	Gesamtausgaben	1.81
Petersen (1968)	50 Staaten	Gesamtausgaben	1.70
Smith (1968)	50 Staaten	Gesamtausgaben	1.66
Booms & Hu (1971)	50 Staaten	Gesamtausgaben	1.61
O'Brien (1971)	48 Staaten	Gesamtausgaben	1.19
Bowman (1974)	55 Kreise	Gesamtausgaben	1.06
Gramlich u. Gapler (1973)	76 Gemeinden	Gesamtausgaben	0.90
Strumpf (1998)	237 Bezirke	Autobahnausbau	0.55
Phelps (1969)	Staaten u. Kreise	Autobahnausbau	0.45
Gramlich (1982)	Staaten u. Kreise	Konsumausgaben	0.38
Bothe (1989)	500 Gem. in Dt.	Gesamtausgaben	0.33

Quelle: Gramlich, E.M. (1997), Gold, S. D./Lowenstein, R. (1995), Chernick, H. (1995), Seitz, H. et. al (2004).

Die Ergebnisse weisen nach, dass Zuweisungen mit Zweckbindung insgesamt zu deutlich höheren Effekten bei den kommunalen Ausgaben geführt haben, als dies für die Blockzuweisungen der Fall ist. Auffallend sind jedoch die relativ geringen Elastizitätswerte in den infrastrukturspezifischen Studien von

Phelps[491] und Strumpf[492]. Man könnte daraus ableiten, dass die von Zweckzuweisungen ausgehenden Anreizwirkungen nur bedingt im kommunalen Sektor ausschlaggebend für das Investitionsverhalten sind.[493] In einer alternativen Analyse konnte Miller[494] zur Bestimmung des Einflusses der Zweckzuweisungen auf die Verkehrsinfrastruktur feststellen, dass die Zuweisungen in ihrem Gesamtumfang viel zu gering waren, um einen spürbar Einfluss auf das Investitionsverhalten auszuüben.[495] Wenn über Zuweisungen nur ein kleiner Teil dieses Aufwands abgegolten wird, so ist die daraus entstehende Anreizwirkung auch nur marginal. Durch nach oben unbegrenzte Zuweisungen mit Mitfinanzierungspflicht kann eine übergeordnete politische Instanz jedoch Preisanreize für bestimmte Ausgabenzwecke erzeugen. Die Wirkungen dieser Zuweisungen hängen somit entscheidend davon ab, wie „preissensibel" die empfangenden Gebietskörperschaften sind. Aufgrund dessen kommt ein überwiegender Teil der empirischen Literatur zu dem Ergebnis, dass vor allem die im kommunalen Bereich nachgewiesenen Preiselastizitäten recht klein sind.[496] So haben z.B. Borcherding und Deacon sowie Bergstrom und Goodman[497] sogar eine Preiselastizität von beinahe Null festgestellt, während Gamkhar und Oates[498] in ihrer US-Studie hingegen eine Ausgabenelastizität von mitfinanzierungspflichtigen Zuweisungen von ca. 1.5 ermittelten. Also gibt es auch hier keinesfalls gesicherte empirische Erkenntnisse, die sich für eine zielorientierte Diskussion über die adäquate Ausgestaltung von Zuweisungssyste-

---

491 Vgl. *Phelps, C. D.*, Real and Monetary Determinants of State and Local Capital Outlays for Highways, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 507-521.

492 Vgl. *Strumpf, K. S.*, A Predictive Index for the Flypaper Effect, in: Journal of Public Economics, Vol. 69 (1998), S. 389-412.

493 Vgl. *Seitz, H.* u.a., Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen, a.a.O., S. 165.

494 Vgl. *Miller, E.*, The Economics of Matching Grants, The ABC Highway Program, in: National Tax Journal, Vol. 27 (1974), S. 221-230.

495 Der Grund ist vermutlich darin zu sehen, dass Investitionen in die Infrastruktur i.a.R. sehr kostenintensiv sind.

496 *Gramlich, E. M./Galper, H.*, State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, S. 15-58, *Inman, R. P.*, Towards an Econometric Model of Local Budgeting, in: National Tax Journal, Vol. (1971), S. 699-719.

497 *Borcherding, T.E./Deacon, R.T.*, The Demand for the Services of Non-Federal Governments, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 891-901 und *Bergstrom, T.E./Goodman, R.P.*, Private Demand for Public Goods, in: American Economic Review, Vol. 63 (1973), S. 280-296.

498 *Gamkhar, S./Oates, W. E.*, Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Inter-Governmental Grants, Some Empirical Findings, in: National Tax Journal, Vol. 49 (1996), S. 501-512.

men benutzen lassen. Die nachfolgende Tabelle gibt einige exemplarische Ergebnisse wieder, wobei wiederum die Betrachtung in Zusammenhang mit den Ausgabenelastizitäten durchgeführt wurde. Diese Ergebnisse zeigen eine Schwankungsbreite bei den geschätzten Wirkungselastizitäten zwischen Null in der Studie von Baker[499] und deutlich über eins bei der angesprochenen Analyse von Gamkhar und Oates.

Tabelle 5: Ergebnisse von Studien zu Zuweisungen mit Mitfinanzierungspflicht und deren Wirkung auf das kommunale Ausgabenverhalten

Autor und Erscheinungsjahr der Studie	**Datenumfang**	**Spezifizierung der abhängigen Variablen**	**Ausgabenelastizität von Machingzuweisungen: A/Z**
Gamkhar & Oates (1996)	Staaten	Gesamtausgaben	1.51
Craig-Inman (1986)	48 Staaten	Sozialausgaben	1.31
Gramlich und Gapler (1973)	10 Städte	Innere Sicherheit und Soziales	0.80
Moffitt (1984)	50 Staaten	Sozialausgaben	0.29
Baker (1999)	10 Provinzen Kanada	Gedeckelte Mitfinanzierung abh. Variable: Sozialausgaben	0.064
Baker (1999)	10 Provinzen Kanada	Ungedeckelte Mitfinanzierung abh. Variable: Sozialausgaben	0.032

Quelle: Gramlich, E. M. (1997), Gold, S. D./Lowenstein, R. (1995), Chernick, H. (1995), Seitz, H. et. al (2004).

Wie deutlich wurde, widersprechen empirische Untersuchungen teilweise erheblich der klassischen Zuweisungstheorie, was zu einer Anpassung und Ausweitung theoretischer Erklärungsversuche führte. Dabei wurden besonders zwei Effekte, der „Flypaper" und der „Displacement Effect", ausgiebig

499 *Baker, M./Payne, A. A./Smart, M.*, An Empirical Study of Matching Grants, The ‚Cap on Cap', in: Journal of Public Economics, Vol. 72 (1999), S. 269-288.

untersucht.[500] Zweckgebundene Zuweisungen verfolgen normalerweise das Ziel, die autonomen subnationalen Aufgaben und Ausgaben in einem bestimmten Politikbereich über das realisierte Niveau der Aufgabenerfüllung hinaus zu steigern. Empirische Befunde zeigen allerdings, dass dies oft nicht der Fall ist. Unter der Bezeichnung „Displacement Effect" wird dabei der Sachverhalt diskutiert, dass die Ausgaben der empfangenden Gebietskörperschaft in dem von den Zuweisungen explizit geförderten Aufgabenbereich zumeist noch nicht einmal um den eigentlichen Betrag der Zuweisungen steigen. Vor allem für den Bereich der öffentlichen Infrastruktur ist dieser Effekt von besonderer Bedeutung und tritt immer dann auf, wenn die entsprechende Gebietskörperschaft – zumeist werden die Kommunen betrachtet – ohnehin „eigene" finanzielle Ressourcen für ein bestimmtes Projekt vorgesehen hatte. Wenn dann die subnationalen Gebietskörperschaften zweckgebundene Zuweisungen erhalten, so kann die entsprechende Jurisdiktion die ursprünglich für diesen Zweck vorgesehenen eigenen Mittel anderweitig verwenden (z.B. zur Erhöhung der laufenden Ausgaben), so dass es per Saldo trotz der Investitionszuweisungen zu keiner Ausweitung der Investitionstätigkeit kommt. Der beabsichtigte Effekt der zweckgebundenen Zuweisungen, die Investitionstätigkeit über das von der geförderten Gebietskörperschaft vorgesehene Maß hinaus zu steigern, wird in diesem Fall nicht erreicht. Die von der übergeordneten Institution zur Verfügung gestellten Mittel werden folglich im „eigenen" Sinne indirekt „fehlverwendet", was den Nettoeffekt der Zuweisung stark reduziert.[501] Empirisch konnte dieser Displacement-Effekt in einer Reihe von Studien nachgewiesen werden. Beispielsweise ermittelten Craig und Inman[502] für sektorale Sozialzuweisungen eine Elastizität von 0.28, d.h. ein Euro an Zuweisungen für diesen Sektor führt zu einem Nettoeffekt von nur 28 Cent, der Displacement-Effekt folglich 72 Cent beträgt.

Der so genannte „Flypaper Effect" bezieht sich auf die unterschiedlichen Wirkungen von Blockzuweisungen in Gegenüberstellung zu subnationalen Steuereinnahmen auf das öffentliche Ausgabenverhalten der Entscheidungsträger. Theoretisch sollte erwartet werden, dass beide Einnahmenquellen das Ausgabeverhalten der entsprechenden Gebietskörperschaft gleichermaßen be-

---

500 Vgl. *Courant, P. N./Gramlich, E. M./Rubinfeld, D. L.*, The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants, Or Why Money Sticks Where it Hits, in: Mieszkowski, P. M./ Oakland, W. H. (Hrsg.), Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Washington 1979, S. 5-21.

501 *Gramlich, E. M.*, Financing Federal Systems, a.a.O., S. 25.

502 Vgl. *Craig, S. G./Inman, R. P.*, Education, Welfare, and the 'New' Federalism, State Budgeting in a Federalist Public Economy, in: Rosen, H. S. (Hrsg.), Studies in State and Local Public Finance, Chicago, 1986, S. 187-222 sowie auch *Phelps, C. D.*, Real and Monetary Determinants of State and Local Capital Outlays for Highways, a.a.O.

einflussen bzw. substituierend aufeinander wirken.[503] Jedoch wurde bereits in den 70er Jahren anhand von empirischen Analysen deutlich, dass die Zuweisungen zwar zu einem deutlich höheren Ausgabenwachstum geführt haben, allerdings die jeweilige Steuerlast, entgegen der Erwartung der klassischen Theorie, nicht um einen proportionalen Anteil gesenkt wurde. Wie empirische Untersuchungen zeigten, achten die Steuerzahler sehr viel stärker auf die zweckorientierte Verwendung der von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel, als dies im Falle „anonymer" Finanzquellen geschieht, zu denen die zwischenstaatlichen Zuweisungen gezählt werden können.[504] Den „Flypaper Effect" konnte Megdal[505] für die subnationalen Gebietskörperschaften der USA bestätigen. Zu ähnlichen Ergebnissen für Kanada gelangte auch eine Studie von Islam und Choudhurry, die berechneten, dass die Summe an ungebundenen Zuweisungen nur zu knapp 30 % zur Senkung von Steuern verwendet wurden.[506] Problematisiert werden in der Literatur auch die Fragen nach möglichen Asymmetrien in der Wirkung des „Flypaper Effect", je nachdem, wie das Volumen der Zuweisungen variiert wird. Gramlich argumentiert in diesem Zusammenhang, dass im Falle sinkender Zuweisungen eine kompensierende Steuererhöhung das in der politischen Realität kaum reduzierbare öffentliche Ausgabevolumen sehr viel weniger variabel reagieren lassen würde als im Falle steigender Transfers.[507] Der „Flypaper Effect" würde also nur bei einer Erhöhung der Zuweisungen vorliegen, ein Absenken würde jedoch zu den erwarteten Gegensteuerungseffekten bei der Steuerbasis führen.[508] Zunehmend diskutiert wird in der Zuweisungstheorie auch die Frage, welche Wirkungen Zuweisungen auf das Ausgabeverhalten der Geber-Gebietskörperschaft haben. Dies impliziert, dass man nicht nur die positiven Effekte von Zuweisungen bei der Empfänger-Gebietskörperschaft untersuchen muss, sondern auch mögliche Einschränkungen auf der Geberseite im Zuge der Finanzierung der Zuweisungen in die Analyse einzubeziehen hat. Hierzu konnte

---

503 Denn Blockzuweisungen können von den empfangenden Gebietskörperschaften wie eigene Steuereinnahmen völlig ungebunden verwendet werden.

504 *Oulasvirta, L.*, Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants, in: Public Choice, Vol. 91 (1997), S. 397-416, S. 401.

505 Vgl. *Megdal, S. E.*, The Flypaper Effect Revisited, An Econometric Explanation, in: Review of Econometrics and Statistics, Vol. 66 (1987), S. 347-351.

506 *Islam, M. N./Choudhurry, S. A.*, The Flypaper Effect and the Revenue Impact of Grants-in-Aid, in: Economic Letters, Vol. 30 (1989), S. 351-356.

507 *Gramlich, E. M.*, Financing Federal Systems, a.a.O.

508 Dieses Ergebnis konnte auch von *Stine, W. F.*, Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical?, Evidence from Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment, in: National Tax Journal, Vol. 47 (1994), S. 799-816, bestätigt werden.

Chu[509] in einer Untersuchung einen marginalen Einfluss von Zuweisungen auf die kommunalen Ausgaben von ca. 0.9 ermitteln, während auf der nationalen Ebene ein negativer Effekt auf die sonstigen Ausgaben in Höhe von ca. -1.6 ermittelt festgestellt wurde. Der Gesamteffekt der Zuweisungen auf die aggregierten öffentlichen Ausgaben ist damit also insgesamt negativ, auch wenn der Einfluss der Zuweisungen auf das Ausgabeverhalten der Regionen zunächst relativ groß erscheint.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die empirische Literatur weitgehend gemischte Befunde präsentiert und damit wenig Orientierungshilfe leisten kann. Ursachen für dieses breite Spektrum empirischer Befunde sind sicherlich auch die recht großen Unterschiede bei der institutionellen Ausgestaltung von Zuweisungssystemen, und es ist daher mehr als fraglich, insbesondere da sich die präsentierte Evidenz größtenteils auf die Verhältnisse in den USA bezieht, ob diese Ergebnisse tatsächlich uneingeschränkt auf die Bedingungen in anderen Ländern übertragbar sind. Denn letztlich wird die Funktionsweise und Beurteilung des Finanzausgleichs in besonderem Maße durch die Ausgestaltung auf den vorgelagerten Stufen determiniert, so dass sich die Vergleichsmöglichkeit an dieser Stelle – trotz evtl. vorhandener gemeinsamer Konstruktionsmerkmale – darauf beschränken muss, inwieweit das Ausgleichssystem als „systemkonform" angesehen werden kann, d.h. mit anderen Worten ob dem Interdependenzproblem der Finanzverfassung Rechnung getragen worden ist. Vor allem erscheint die Messung und Beurteilung der Finanzausgleichssysteme kaum möglich, ohne dass auf den jeweiligen Hintergrund der Zielsetzungen zurückgegriffen wird. Denn nur dies ist der relevante Beurteilungsmaßstab für die Funktionsweise der verschiedenen Systeme des Finanzausgleichs.

Wenn also bei der Untersuchung der Finanzausgleichssysteme i.e.S. auch auf die unterschiedliche qualitative Zielsetzung zu achten ist, dann muss auch die Analyse differenzierter auf die Ursachen und Strukturen der nationalen Finanzausgleichssysteme eingehen. So verfolgt z.B. der Finanzausgleich in Kanada primär das Ziel, bei ausgeprägter Steuerautonomie der Gliedstaaten einen Ausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Länder herzustellen, weil die landesweit stark divergierende Steuerkraft zu – politisch offenbar ungewollten – Divergenzen führt. Demgegenüber wird bspw. mit dem australischen Ausgleichssystem vorrangig das Ziel verfolgt, die unzureichende Einnahmeausstattung auf Länderebene, die größtenteils aus der Zuweisung ungeeigneter Steuerquellen resultiert, anhand von möglichst objektiven Finanzkraft- und Finanzbedarfsindikatoren zu ergänzen. Der jeweili-

509 Vgl. *Chu, H.*, The Dual-Illusion of Grants-in-Aids on Central and Local Expenditures, in: Public Choice, Vol. 114 (2003), S. 249-359, S. 355 f.

ge Zielerreichungsgrad kann jedoch allein anhand der Größenordnung der Zuweisungen bzw. entsprechender Zuweisungsquotienten nicht abgebildet werden. Vielmehr ist es ergänzend notwendig, den Finanzausgleich unter den Gesichtspunkten der Zielsetzung, der Konzeption bzw. Konstruktion und den Verteilungswirkungen zu analysieren.

Weiterhin ist in Ergänzung zu den normativen Zielvorstellungen, die im ersten Unterkapitel angeführt worden sind, die Betrachtung um positive Aspekte der jeweiligen Regelung des Finanzausgleichs zu ergänzen. Denn es lassen sich mit Blick auf die verschiedenen Finanzausgleichssysteme in der Realität föderativer Systeme noch weitere Tendenzen herausarbeiten:

- Die theoretische Logik des Finanzausgleichs scheint kaum bemerkenswerte Auswirkungen auf die real existierenden Ausgleichssysteme gehabt zu haben. Dies zeigt sich z.B. auch in der Tatsache, dass in den meisten nationalen Finanzausgleichsmodellen rein fallspezifische Lösungen berücksichtigt werden, z.B. über besondere Zuweisungssysteme für einzelne Gliedstaaten, wenngleich diese im Einzelfall durchaus ihre Berechtigung haben mögen.[510] Wenn sich die ökonomischen Ressourcen frei innerhalb eines Landes bewegen können, dann resultieren hieraus auch Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation der Regionen und folglich auch in Bezug auf die staatlichen Leistungen. Im Kontext eines föderalen Staatsaufbaus ist dies gewissermaßen auch erwünscht, und es kann angenommen werden, dass dieses Ergebnis wenigstens in einem gewissen Maße auch den Präferenzen der Einwohner entspricht. Einige dieser Unterschiede können durchaus kompensiert werden über nicht-fiskalische Mechanismen, z.B. durch ein unterschiedliches Niveau an Sozialkapital, natürliche geographische Gegebenheiten, etc. Nichtsdestotrotz werden zusätzliche Gelder, die aus dem gesamtstaatlichen Finanzausgleich kommen und von einer „wohltätigen" zentralen Regierung verteilt werden, insbesondere von „benachteiligten" Gebietskörperschaften sicherlich gerne angenommen werden. Aber es ist nicht eindeutig feststellbar, ob diese Lösung der einzige mögliche und rationale Weg ist, um ein föderatives System zu koordinieren, wie dies die Theorie des Ausgleichs nahe gelegt hat.
- Sogar in denjenigen Ländern, die weder als föderativ noch demokratisch zu klassifizieren sind, regiert hierbei oftmals eine gewisse Pfadabhängigkeit. Die Zweckbindung der Zuweisungen ist bspw. nicht immer vereinbar mit den theoretischen Ausführungen zum Ausgleich. Dennoch lässt sich feststellen, wie Slukhai für einige Länder in Osteuropa ermitteln konnte, dass „...the state treats equalization transfers as an element of its influen-

510 So bestehen in Kanada und Australien jeweils gesonderte Regelungen für die sog. Territorien.

ce over local governments."[511] Auch das Beispiel China zeigt auf, dass sich hinter der Ausgleichszielsetzung oftmals nichts anderes verbirgt, als die Durchsetzung der Regierungsziele des Bundes. Aber auch in entwickelten Industrienationen tritt der Fall auf, dass diejenige Ebene, die „bezahlt", auch Einfluss auf das entsprechende öffentliche Gut nehmen will. Sogar in langjährigen und stabilen föderativen Demokratien kann die Höhe und Struktur der Zuweisungen oftmals am besten als das Ergebnis politischer Verhandlungen erklärt werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Finanzausgleichs i.e.S. sind in einer besonderen Art und Weise anfällig für eine politische Beeinflussung. Denn über das Ausmaß des Ausgleichs kann bspw. nur politisch entschieden werden. Auch die Berücksichtigung von „Sonderbedarfen" bietet starke Anreize zu einem Rent-seeking Verhalten der Gebietskörperschaften.

- In föderativen Ländern scheint, wie Bird mit Bezug auf die Erfahrungen der Schweiz konstatiert hat, die Ausgleichsformel nämlich schlicht der Funktion zu folgen.[512] D.h. entscheidend ist gerade nicht, dass die Formel, die für Ausgleichszwecke benutzt wird auch ein „korrektes" Ergebnis liefert, sondern vielmehr interessiert, ob die hieraus resultierenden Ergebnisse politisch zufrieden stellend sind. Sofern die Ergebnisse, die über ein Finanzausgleichssystem hergestellt werden, aus der Perspektive einzelner politischer Akteure nicht mehr befriedigend sind, wird die Formel schlichtweg verändert. Zwischenstaatliche Transfers sind in diesem Sinne ein wesentliches Element des föderativen Zusammenhalts. Auch scheint mittlerweile eine gewisse empirische Evidenz für die polit-ökonomische Betrachtung der Finanzzuweisungspolitik vorzuliegen.[513]

---

511 *Slukhai, S.* (Hrsg.), Dilemmas and Compromises, Fiscal Equalization in Transition Countries. Local Government and Public Service Reform Initiatives, Budapest, Open Society Insitute 2003, S. 9.

512 Vgl. *Bird, R. M.*, Federal Finance in Comparative Perspective, Toronto, Canadian Tax Foundation 1986.

513 Vgl. *Anderson, G./Tollison, R. D.*, Congressional Influence and patterns of New Deal Spending, in: Journal of Law and Economics, Vol. 34 (1991), S. 161-175, *Atlas, C. M.* et al., Slicing the Federal Government Net Spending Pie, Who Wins, Who Loses, and Why, in: American Economic Review, Vol. 85 (1995), S. 624-629, *Levitt, S. D./ Poterba, J. M.*, Congressional Distributive Politics and State Economic Performance, in: Public Choice, Vol. 99 (1999), S. 185-216, *Hoover, G. A./Pecorino, P.*, The Political Determinants of Federal Expenditure at the State Level, in: Public Choice, Vol. 123 (2005), S. 95-113, *Feld, L. P./Schaltegger, C. A.*, Voters as Hard Budget Constraint, On the Determination of Intergovernmental Grants, a.a.O., S.147 ff.

4. Analyserahmen und Indikatoren für den nachgelagerten Finanzausgleich

Wie bereits die knappen Ausführungen zur grundsätzlichen Zielsetzung eines Ausgleichssystems verdeutlicht haben, ist die Funktions- und Wirkungsweise des Finanzausgleichs i.e.S. maßgeblich davon abhängig, ob die föderativen Ebenen mit eigenen Steuerquellen ausgestattet sind, welchen Autonomiegrad sie über ihre Ein- und Ausgaben besitzen und anhand welcher Bezugsgrößen, wie bspw. Bestimmung des Finanzbedarfs über Einwohnergrößen, ein Ausgleich überhaupt angestrebt werden soll.

Trotz dieser Schwierigkeiten kommen mit Blick auf die Vergleichsmöglichkeit der Finanzausgleichssysteme i.e.S. dennoch verschiedene Indikatoren in Betracht. So können Kennzahlen zum Verhältnis von ungebundenen zu freien Zuweisungen und zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs herangezogen werden, die bereits einen ersten Maßstab für evtl. bestehende fiskalische Ungleichgewichte und ihre Kompensation abbilden können (4.1). Die Möglichkeiten zur Bestimmung der vertikalen Transfersumme sowie ihre politische Beeinflussbarkeit sind differenzierter zu erfassen (4.2). Schließlich ist es erforderlich, auch auf die technische Konstruktion der Verteilungsverfahren, d.h. die einzelnen Komponenten zur Bestimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf, und damit den horizontalen Gestaltungsmöglichkeiten und Indikatoren näher nachzugehen (4.3).

4.1 Grundsätzliche Einschätzung des Autonomiegehalts von Zuweisungen und Messung des Volumens

Betrachtet man die Systeme des Finanzausgleichs unter dem Blickwinkel des Kriteriums der Autonomie, so ist zunächst einmal festzustellen, dass Zuweisungen keine besonders geeigneten Einnahmequellen für die föderativen Ebenen darstellen. Soll den untergeordneten Gebietskörperschaften eine volle Finanzautonomie zugesprochen werden, dann müssen die entsprechenden Gebietskörperschaften nicht nur selbstständig über die Verausgabung der Mittel entscheiden können, sondern auch über die korrespondierende Finanzierung. Hierfür stellen weder allgemeine noch zweckgebundene Zuweisungen eine adäquate Einnahmequelle dar. Selbst bei den allgemeinen Finanzzuweisungen, die keinen Einfluss auf die Ausgabenentscheidung der Empfänger beinhalten, „...entziehen sich Umfang, Struktur und Zeitpunkt des finanziellen Zuflusses der direkten Einflussnahme durch den Empfänger."[514]

Dennoch wäre es nicht richtig, wenn die zwischenstaatlichen Transfers unter dem Aspekt der Autonomie nur negativ beurteilt würden. Vielmehr

514 *Fischer, H.*, Finanzzuweisungen, Berlin, Duncker und Humblot 1988, S. 142.

können sie auch als ein Instrument gesehen werden, um eine möglichst hohen Grad an Dezentralisierung zu erhalten.[515] Sofern eine Aufgabe nach Art oder Umfang die untergeordnete Ebene in der Finanzierung der Aufgabenerfüllung übersteigt, könnten Zuweisungen als Instrument angesehen werden, um die ansonsten gebotene Zentralisierung der Aufgabe zu vermeiden. Insofern kann zur Frage des Autonomiegrades der subnationalen Einheiten zusammenfassend gesagt werden, dass es nicht möglich ist „...auf Grund bestimmter Anteile verschiedener Einnahmekategorien ohne weiteres auf den Grad gewährleisteter Selbstverwaltung...zu schließen."[516]

Mit Blick auf die verschiedenen Typen von Zuweisungen kann eine erste Einschätzung wiederum anhand des jeweiligen Autonomiegrads für die Empfängerebene vorgenommen werden, so wie dies bereits für die Steuereinnahmequellen der Gebietskörperschaften erfolgt ist. Mit zunehmenden Autonomiegrad lassen sich die Zuweisungen dann wie folgt kategorisieren:

1. Finanzielle Erstattungen für die Auftragswahrnehmung: Erfolgen solche Zuweisungen an eine föderative Ebene, dann kommt darin direkt zum Ausdruck, dass Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft erfüllt worden sind. Soll der Haushalts- bzw. Handlungsspielraum der ausführenden Ebene hierdurch nicht beeinträchtigt werden, sind die Erstattungen zu 100 % vorzunehmen.
2. Zuweisungen mit Zweckbindung und Mitfinanzierungspflicht durch die empfangende Gebietskörperschaft: Mit dieser Zuweisungsform ist eine beträchtliche Einschränkung der Autonomie verbunden. Durch die Zweckbindung der Mittel für eine spezielle Aufgabe wird einerseits die eigenständige Aufgabenerfüllung eingeschränkt, andererseits werden über die Mitfinanzierungspflicht finanzielle Ressourcen aus anderen Aufgabenbereichen abgezogen.
3. Zuweisungen mit Zweckbindung: Sofern die zugewiesenen Einnahmen nur mit einer Zweckbindung erfolgt sind und die Finanzierung dieser Aufgabe zu 100 % von der veranlassenden Ebene erfolgt, ist der fiskalische Spielraum der ausführenden Ebene nicht negativ betroffen. Sofern die entsprechende Aufgabe auch für die ausführende Gebietskörperschaft

---

515 Vgl. *Smekal, C.*, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG). Ziele und Ausgestaltungsprobleme, a.a.O., S. 202, Gläser, M., Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt, 1980, S. 249 f.

516 Vgl. *Zeitel, G.*, Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 1 ff., S. 9.

von Interesse ist, kann hierüber die Aufgabenautonomie erweitert werden, weil es dann möglich ist, eine zusätzliche Aufgabe zu erfüllen.[517]

4. Zuweisungen ohne Auflage: Sie werden vor allem in der Ausprägung von Schlüssel- und Bedarfszuweisungen vergeben und weisen von allen bisher genannten Formen die größte Autonomie auf. Jedoch ist auch in diesem Fall einschränkend anzumerken, dass bei allen drei Arten von Zuweisungen ein zentrales Merkmal für die Einnahmenautonomie fehlt: Die empfangenden Gebietskörperschaften können die Höhe dieser Zuweisungen selbst nicht variieren und damit flexibel auf Veränderungen reagieren. Allenfalls ist es möglich, über eine Beeinflussung der Bemessungsgrundlage, z.B. indem zusätzliche Unternehmen oder Bevölkerung in das jeweilige Hoheitsgebiet gezogen wird, eine Verbesserung bei bevölkerungsabhängigen Zuweisungsformeln zu generieren. Meistens ist jedoch die selbständige „Einnahmepolitik" bei Zuweisungssystemen darin zu sehen, über „rent-seeking" Maßnahmen die verausgabende Ebene zu beeinflussen.

Anhand der Daten der OECD ist es möglich, den Anteil der Zuweisungen der Gebietskörperschaften in Relation zur Wertschöpfung oder in Bezug auf die Gesamtsteuereinnahmen zu ermitteln. Dies erlaubt generelle Aussagen mit Blick auf das Gewicht, dass die Zuweisungen als Finanzierungsquelle der föderativen Ebenen besitzen und wie sich das Gesamtvolumen im Zeitablauf entwickelt hat. Ein Vergleich der fiskalischen Situation der föderativen Systeme vor bzw. nach dem Finanzausgleich kann Informationen über das Niveau der interjurisdiktionellen Umverteilung liefern. Die föderativen Systeme können zuerst anhand der finanziellen Situation aus der originären Einnahmeverteilung miteinander verglichen werden und in eine entsprechenden Reihenfolge gebracht werden. Anschließend kann diese Einteilung mit der Situation nach der zwischenstaatlichen Zahlung von Zuweisungen verglichen werden, so dass sich vermutlich Veränderungen in der „Rangfolge" der Bundesstaaten ergeben werden.

Ausgehend von der obigen Klassifizierung ist weiterhin von besonderem Interesse für die Vermessung auch der Anteil und die Struktur der jeweiligen Zweckzuweisungen, denn diese werden i.a.R. gewährt, um bestimmte Aufgaben- bzw. Ausgabenlasten der untergeordneten Gebietskörperschaften zu korrigieren oder um sich in die dezentralisierte Aufgabenerfüllung einzumischen. Auch mit Blick auf diesen Aspekt können unterschiedliche föderative Syste-

---

517 Zum Effekt der Zuweisungen auf die kommunale Finanzautonomie vgl. auch *Postlep, R. D.*, Zweckgebundene Finanzzuweisungen an Gemeinden als Ursache räumlicher Unterschiede in den kommunalen Selbstverwaltungsspielräumen, in: Ballung und öffentliche Finanzen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumplanung und Landesplanung, Bd. 134, Hannover, ARL 180, S. 291-307.

me miteinander verglichen werden, indem die Situation der Gebietskörperschaften sowohl vor als auch nach der Gewährung von Zweckzuweisungen eingruppiert werden.

4.2 Vermessung der vertikalen Ausgleichsfunktion und „fiskalischen Lücke"

In sämtlichen Ländern können typischerweise mehrere verschiedene Zuweisungsprogramme zwischen den staatlichen Ebenen festgestellt werden. In einigen föderativen Systemen ist eine Form des Steuerverbundes vorherrschend, in anderen Fällen wird eine Mischung aus unterschiedlichen Finanztransfers benutzt. Hiervon unabhängig wird jedoch entweder ein implizites oder explizites Verfahren angewendet, wobei sich in der Empirie drei grundlegende Verfahren zur Bestimmung des senkrechten Zuweisungsanteils auffinden lassen[518]:

- Im ersten Fall wird ein definierter Prozentsatz der Einnahmen (bzw. Steuereinnahmen) von der höheren Regierungsebene mit den anderen beteiligten föderativen Ebenen geteilt. Mit dieser Ausgestaltungsvariante ist ein effektiver Anspruch der subnationalen Ebene verbunden.
- Als zweite Variante besteht die Möglichkeit einer „ad-hoc"-Bestimmung der Zuweisungssumme, d.h. der senkrechte Transferanteil unterliegt einer willkürlichen Entscheidung der zuständigen Ebene und kann sich daher auch von Jahr zu Jahr ändern.
- Schließlich kann drittens eine Annäherung des Anteils erzielt werden, indem die höhere Ebene einen Anteil der entstanden Kosten direkt abdeckt.

Die erste Frage, die bei der Entscheidung für eine Form des Zuweisungssystems gelöst werden muss, betrifft die Zusammensetzung der Gesamtsumme, die an die subnationalen Ebenen verteilt werden kann. Diese erste Frage bei der Analyse eines Systems von Übertragungen zwischen den Jurisdiktionen ist zugleich auch in hohem Maße politisch bestimmt, denn es existiert keine optimaler Weg, um den senkrecht zu verteilenden Anteil zu bestimmen.

Unabhängig davon, ob diese Frage explizit zwischen den Regierungen ausgehandelt wird oder per Gesetz festgelegt ist, trifft jedes Land eine andere Entscheidung in der Komposition dieses Verteilungsfonds. Als Ausgangspunkt für die Bestimmung der Gesamttransfersumme könnte versucht werden, die Größe der fiskalische Lücke zu schätzen, die über fiskalische Transfers

---

518 Vgl. *Bahl, R./Wallace, S.*, Intergovernmental Tranfers, The Vertical Sharing Dimension, Working Paper 04-19, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 2004, S. 2.

zwischen den Ebenen gefüllt werden muss. Diese Lücke einer Gebietskörperschaft kann definiert werden als Differenz zwischen dem Betrag, den eine Ebene aus eigenen Einnahmequellen erheben kann – unter der Annahme einer „normalen" Anspannung der Einnahmequellen – und dem Ausgabebetrag, der aus den mindestens bereitzustellenden Leistungen resultiert.

Leider ist diese simple Norm ein senkrechtes Gleichgewicht zwischen den föderativen Regierungsebenen zu bestimmen, wesentlich leichter begrifflich zu erfassen als tatsächlich zu messen. Vor allem ist die Kostenmessung einer „Mindesthöhe" der öffentlichen Leistungen nur sehr schwierig und wenig objektiv bestimmbar. Zwar hat es in einigen Ländern zahlreiche Versuche gegeben, so eine Messung durchzuführen, jedoch haben diese Versuche über „Ausgabenormen" den Anteil der erforderlichen senkrechten Zuweisungen zu bestimmen, oftmals keine allgemeine Akzeptanz gefunden.[519] Zusätzlich ist es auch erforderlich, einen Maßstab für die „normale" Anspannung der Steuerquellen der untergeordneten Ebenen zu definieren, da der wirkliche Umfang der jeweiligen Bemessungsgrundlagen allenfalls grob geschätzt werden kann.[520] Im Ergebnis erfolgt der Versuch über eine direkte und objektive Messung der Lücke den vertikalen Anteil zu bestimmen, nur in wenigen Ländern.[521] Ausgehend von diesen sachlichen Schwierigkeiten, die Höhe der fiskalischen Lücke annähernd exakt zu bestimmen, resultiert im Ergebnis, das die für zwischenstaatliche Zuweisungen zur Verfügung gestellte senkrechte Transfersumme fast immer über einen politischen Handel zwischen dem, was die subnationalen Regierungen einfordern und dem was die zentrale Ebene für notwendig erachtet, bestimmt wird.

Möchte man sich der Frage nach der Bedeutung der Zuweisungen rein positiv nähern, so muss gefragt werden, ob sich die Bedeutung der Zuweisungen für die Finanzausstattung der untergeordneten Ebenen im Zeitablauf deutlich vermehrt hat. Dies könnte auch als Hinweis auf eine gestiegene Abhängigkeit zwischen den föderativen Ebenen interpretiert werden. Folglich ist hier wei-

---

519 Vor allem im Zusammenhang mit Volkswirtschaften, die sich in einer Transformationsphase befinden ist versucht worden, über die Bestimmung von bestimmten Ausgabennormen das Zuweisungsniveau für alle Ebenen zu bestimmen. Vgl. dazu *Martinez-Vazquez, J./Boex, F. J.*, Fiscal Decentralization in the Russian Federation During the Transition, Working Paper 99-3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 1999.

520 Vgl. hierzu *Winer, S. L./Hettich, W.*, The Political Economy of Taxation, Positive and Normative Analyses when Collective Chocie Matters, in: Rowley, C./Schneider, F. (Hrsg.), Encyclopedia of Public Choice, Amsterdam, Kluwer 2003, S.

521 So werden z.B. in Japan und Großbritannien jährlich explizite Berechnungen der Ausgabenbedürfnisse durchgeführt. Vgl. *Alm, J.*, International Experience with Expenditure Norms, 1999.

tergehend zu fragen, wie die relative Bedeutung der zwischenstaatlichen Transfers gemessen werden kann. Am häufigsten wird hierbei zur Analyse der prozentuale Anteil der Übertragungen an die subnationalen Ebenen in Relation zu den Ausgaben dieser untergeordneten Körperschaften verwendet.[522] Mit dieser Maßzahl kann angegeben werden, wie groß die fiskalische Abhängigkeit der subordinierten Ebenen von Transfers der übergeordneten Regierungsebenen ist und ob sich dieser Anteil im Zeitablauf entsprechend vergrößert bzw. verringert hat. Allerdings erlaubt diese Vermessung keine Aussage darüber, warum sich die so gemessene fiskalische Abhängigkeit verändert hat, also bspw. weil sich die Ausgaben der untergeordneten Ebenen reduziert (erhöht) haben, die zentrale Regierung die vertikale Transfersumme erhöht (vermindert) hat oder weil die lokale Ebene ihre eigenen Einnahmequellen weniger stark ausgeschöpft hat, z.B. durch eine Verringerung (Erhöhung) der Anspannung einer zugeteilten Steuerquelle.

Eine zweite Möglichkeit der Vermessung könnte darin bestehen, die Perspektive der übergeordneten Ebene einzunehmen, d.h. die Bedeutung der Transfers unter dem Gesichtspunkt der „Geldgeber" zu betrachten.[523] Im Zusammenhang mit den Untersuchungen zum „Flypaper Effect" ist auf diese Interdependenz hingewiesen worden. Dann müsste gefragt werden, ob sich der Anteil der Zuweisungen der zahlenden Zentralebene, gemessen als Prozentsatz an den von der Bundesebene erhoben Steuern, erhöht hat. Auch über dieses Maß kann eine Annäherung an die Bestimmung der fiskalischen Lücke unternommen werden. Es liefert zumindest eine Aussage über den Stellenwert, den die zahlende Ebene den Transfers an die nachgeordneten Ebenen eingeräumt hat. Problematisch bei dieser Messgröße ist jedoch der Sachverhalt, dass nicht zwischen einer verringerten bzw. vergrößerten Anspannung der zentralen Einnahmenquellen und willkürlichen Erhöhungen der Zuweisungen unterscheiden werden kann, sofern diese nur als ein Prozentsatz der gesamten Steuereinnahmen ermittelt werden.

Schließlich kann als dritte Bestimmungsmöglichkeit für die Bedeutung der Zuweisungen auf die relative Größe der Wirtschaftskraft Bezug genommen werden. In diesem Fall würde als Maßeinheit der prozentuale Anteil der Zuweisungen an der Wertschöpfung verwendet werden. Diese Messgröße kann allerdings relativ unabhängig sowohl von den realen Einnahmenpotentialen der übergeordneten als auch von der Einnahmehöhe der untergeordneten Gebietskörperschaften sein. So könnte bspw. in einem Bundesstaat zwar eine

---

522 Vgl. *Boadway, R.*, Inter-Governmental Fiscal Relations, The Facilitator of Fiscal Decentralization, in: Constitutional Political Economy, Vol. 12 (2001), S. 93-121.

523 Vgl. *Bahl, R./Wallace, S.*, Intergovernmental Tranfers, The Vertical Sharing Dimension, a.a.O., S. 3.

sehr hohe Abhängigkeit der subnationalen Einheiten von Zuweisungen bestehen und gleichzeitig eine große Relation der zentralen Steuereinnahmen zu den Finanztransfers, und trotzdem nur ein geringer Bezug zwischen dem Verhältnis der Zuweisungen zur Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft.

Unter den Möglichkeiten eines Zuweisungssystems weisen fraglos diejenigen Systeme den höchsten Grad an Dezentralität auf, die sich aus einem gemeinsamen Steuerverbund finanzieren. In diesem Fall teilt (i.a.R.) die Bundesebene einen bestimmten Anteil am nationalen Steueraufkommen den untergeordneten Ebenen zu. Wie bereits angesprochen gibt es viele verschiedene Varianten des Verbundsystems. Mit einem solchen Verfahren kann die fiskalische Position der empfangenden Körperschaft deutlich gestärkt werden. Für die subnationale Ebene ist damit ein feststehender Anspruch auf einen gewissen Anteil an den nationalen Einnahmen verbunden. Auch ist damit eine gewisse Bestimmtheit bezüglich der Einnahmen garantiert, vor allem wenn die untergeordneten Ebenen an den relativ ergiebigen Einkommen-, Körperschaft- und Verbrauchsteuern beteiligt werden. Zwei grundsätzliche Fragen sind im Kontext dieser Einnahmeverteilung weiter zu berücksichtigten: Zum einen ist hierbei der Sachverhalt von Relevanz, welche Steuern zwischen den Ebenen geteilt werden sowie mit welchen prozentualen Anteilen. Zum anderen ist zu prüfen, inwieweit die zahlende Gebietskörperschaftsebene auch tatsächlich zur Transferzahlung verpflichtet ist oder ob einseitige Kürzungen – z.B. aufgrund einer Finanznot auf der Zahlerebene – erfolgen können.

Als eine zweite Annäherung zur Bestimmung des gesamten Zuweisungsanteils treten ad-hoc Transfers auf, d.h. die zentrale Regierung entscheidet über den zu transferierenden Betrag auf einer willkürlichen Basis. Im Gegensatz zu den geteilten Steuereinnahmen, bei denen den untergeordneten Gebietskörperschaften wenigstens der rechtliche Anspruch auf ihren Einnahmenanteil verbleibt, kann hierbei die zahlende Ebene mehr oder weniger frei entscheiden, welche Ebene wie viel von ihren Einkünfte erhält (bzw. eben nicht zugewiesen bekommt). Dies Form kann als stark zentralistische Bestimmungsmöglichkeit des Transfervolumens angesehen werden, da im Extremfall das Parlament oder die Regierung jährlich über die Höhe und Struktur der Zuweisungen an die subnationalen Einheiten entscheiden kann, so dass bei diesem Modell oftmals Verhandlungsgeschick und politische Beeinflussung für die Bestimmung und Zuteilung der entsprechenden Transferbeträge ausschlaggebend sind.[524]

---

524 Oftmals kommt es hierbei auch zu Ausbeutung der relativ „großen" Gliedstaaten durch die relativ „kleinen" Gliedstaaten, insbesondere wenn sich die politische Präsenz nicht an der entsprechenden Länder- bzw. Einwohnergröße orientiert. Für die Vereinigten Staaten konnte bspw. festgestellt werden, dass die kleineren Bundesstaaten deutlich mehr Bundeszuweisungen pro-Kopf erhielten. Vgl. *Hoover, G. A./*

Offensichtlich bestehen bei diesem Ausgestaltungssystem große Schwierigkeiten, da es einerseits nicht transparent ist und andererseits auch der Gefahr politischer Manipulation unterworfen ist. Eine rationale fiskalische Planung und effektive Budgetaufstellung sind dann jedoch nicht mehr gut zu verwirklichen. Weiterhin kann der entsprechende Zuweisungsgeber auch über eine Veränderung oder Reduktion der fiskalischen Übertragungen versuchen, ein eigenes Haushaltsdefizit auf Kosten der empfangenden Ebene abzubauen.[525] Schließlich wird über dieses Modell der Zuweisungsverteilung auch die Verbindung zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung wesentlich verzerrt. Im Ergebnis folgt dann aus der mangelnden Autonomie und Transparenz eines solchen Zuweisungssystems, dass die vertikale fiskalische Unausgewogenheit weiter anwächst. Ein anderes Problem dürfte sich mit Blick auf die politische Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern einstellen. Die politischen Entscheidungsträger werden weniger an der rationalen Steuerung ihrer Haushalte interessiert sein, und sich demzufolge auch weniger verantwortlich gegenüber ihren Wählern für das Leistungsangebot verhalten. Denn es können Defizite oder Ineffizienzen in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen gut über die unzulängliche Ressourcenausstattung erklärt werden, die man von der übergeordneten Ebene erhalten hat.

Als dritter Weg verbleibt ein Zuweisungsmodell, das auf eine Rückvergütung entstandener Kosten abzielt. Hierbei wird zuerst die Art (und ggf. auch der Umfang) für eine bestimmte öffentliche Aufgabe vom Zuweisungsgeber definiert und der ausführenden Ebene dann die Übernahme eines bestimmten Anteils der ihr entstehenden Kosten garantiert. Dies können bspw. die Gehälter von Landes- oder Kommunalbeamten sein, Sachausstattungen oder die Konstruktionskosten für großräumige Infrastrukturprojekte. Sofern bei diesem Zuweisungsmodell die Rückvergütungsregeln genau festgelegt worden sind, kann auch der senkrechte Zuweisungsanteil relativ einfach aus der Summe der anspruchsberechtigten subnationalen Einheiten bestimmt werden. Zudem ist bei diesem Verfahren sowohl der vertikale wie auch der horizontale Zuweisungsanteil der untergeordneten Ebenen mitbestimmt. Der Nachteil eines Zuweisungssystems mit Kostenrückvergütungen ist jedoch darin zu sehen, dass die untergeordneten Ebenen den senkrechten Zuweisungsanteil dann allein durch ihre Ausgabenentscheidungen beeinflussen können. Die positiven Effekte der fiskalischen Dezentralisierung können dann merklich beeinträchtigt

---

Pecorino, P., The Political Determinants of Federal Expenditure at the State Level, in: Public Choice, Vol. 123 (2005), S. 95-113.

525 Vgl. hierzu mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich in Deutschland *Otter, N.*, Problems of Local Fiscal Equalization in Germany, in: Färber, G./Otter, N. (Hrsg.), Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte Nr. 232, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2003, S. 429-448.

werden, weil die „Finanzbesonnenheit" der untergeordneten Verwaltungen – zumindest bei einer Vollerstattung der Kosten – nicht mehr gewährleistet ist. Unter dem Aspekt der fiskalischen Dezentralität wären daher eindeutig ungebundene Zuweisungen zu bevorzugen. Schließlich führt das Verfahren der Kostenrückvergütung auch zu erheblichen administrativen Kosten: auf der Zentralebene, da entsprechende Programme überwacht werden müssen und auf der untergeordneten Ebene, weil entsprechende Rechenschaftsberichte oder Verwendungsnachweise erstellt werden müssen. Insofern erscheint es plausibel anzunehmen, dass mit diesem Verfahren höhere administrative Kosten verbunden sind.

Es stellt sich abschließend die Frage, wie der jeweilige Modus der Bestimmung der Zuweisungssumme bewertet und miteinander verglichen werden kann. Eine primäre Rechtfertigung für die zwischenstaatlichen Transfers war es, die bestehende vertikale Unausgewogenheit in Bezug auf die Einnahmesituation einer Gebietskörperschaftsebene zu korrigieren. Wenn also subnationalen Ebenen Aufgabenkompetenzen zugewiesen wurden, die nicht aus dem Ertrag der zugeteilten Einnahmequellen gedeckt werden können, dann sollte die hieraus resultierende fiskalische Lücke über Zuweisungen gefüllt werden. Ein erstes Kriterium zur Beurteilung des Zuweisungssystems kann also zunächst wieder einfach darin gesehen werden, ob die zugewiesenen Finanzmittel auch ausreichend waren, um diese Lücke zu schließen. Um dies zu beurteilen sind zwei Dinge zu berücksichtigen: Zum einen ist der gesamte Umfang der untergeordneten Ebene, der mittels Zuweisungen alimentiert werden soll, zu bestimmen. Zum anderen ist zu klären, ob das richtige Gleichgewicht zwischen staatlichen Zuweisungen und regional bzw. lokal erhobenen Einnahmen gefunden worden ist.

Problematisch ist dabei auch, dass geteilte Steuerquellen ein verführerisches Ziel zur Durchführung einer Steuerminderung darstellen können. Sofern nämlich die untergeordnete Gebietskörperschaft nur einen partiellen Anteil an den Steuereinnahmen innerhalb ihrer Jurisdiktion empfängt, bestehen zweifellos Anreize, den eigentlichen Betrag der regional erhobenen Steuern zu untertreiben. In China haben die örtlichen Beamten bspw. sehr schöpferische Wege gefunden, um Steuereinnahmen auf gesonderte Finanzkonten umzuleiten, umso die Abführung an die übergeordnete Ebene zu vermeiden.[526]

In diesem Kontext ist ferner auch das Argument angeführt worden, es sei günstiger die fiskalische Lücke durch Zuweisungen statt eigener Besteuerungsrechte zu füllen, weil die Bundesebene eine wirksamere Eintreibung der Steuern durchführen kann. Damit eng verbunden ist die Hypothese, dass un-

526 Vgl. *Dahlby, B.*, Fiscal Externolities and the Design of Intergovernmental Grants, in: International Tax and Public Finance, Vol. 3 (1996), S. 397-412.

tergeordnete Regierungsebenen auch anfälliger für Korruption sind.[527] Das Problem mit diesen Argumentationslinien ist allerdings, dass sie zu einer „self-fulling prophecy" werden: Denn wenn den untergeordneten Gebietskörperschaften keine Besteuerungsrechte eingeräumt werden, dann ist nicht einzusehen, wie ihre „Leistungen" beim Steuereinzug bzw. der Steuerverwaltung überhaupt beurteilt bzw. verbessert werden sollten. Außerdem stellt die These, dass die Zentralregierung allgemein für eine bessere Steueradministration sorgen könnte, zunächst nichts anderes als eine unbewiesene Behauptung dar.[528] Genauso gut könnte nämlich gegenteilig argumentiert werden, dass gerade untergeordneten Ebenen infolge der größeren Nähe zu den örtlichen Bemessungsgrundlagen einen Vorteil beim Einzug der Steuern besitzen.

Zur Beurteilung des Zuweisungssystems ist weiterhin auf das Kriterium der Angemessenheit der Einkünfte hinzuweisen. Grundsätzlich sollte der vertikale Zuweisungsanteil so bemessen werden, dass sich die bestehende Finanzierungslücke zwischen Ausgaben und eigenen Einnahmemöglichkeiten, deckt. Was in diesem Zusammenhang als „angemessen" gelten kann ist, wie bereits diskutiert, sowohl von der Bereitschaft der höheren Regierungsebene die untergeordneten Ebenen zu unterstützen als auch von den Möglichkeiten der subnationalen Ebenen, eigene Einnahmen zu erzielen, abhängig.

Eine andere Dimension zur Beurteilung des Zuweisungsvolumens kann in der Elastizität dieser Einnahmen gesehen werden, d.h. es wird die Relation zwischen dem Wachstum der Zuweisungen und dem Wachstum der subnationalen Ausgaben betrachtet. Sofern nämlich die übertragenen finanziellen Ressourcen nicht in Korrespondenz mit steigenden (sinkenden) Ausgaben einhergehen, kann das senkrechte Gleichgewicht im föderativen System durchbrochen werden. Um diesen Sachverhalt zu vermessen könnte man – gewissermaßen in Analogie zur Berechnung der Aufkommenselastizität der Steuern – eine Transferelastizität der innerstaatlichen Zuweisungen berechnen, d.h. das Transfervolumen des Zuweisungssystems wird zum Bruttonationaleinkommen (BNE) in Bezug gesetzt[529]:

Zuweisungen/BNE =
(Zuweisungen/Steuereinnahmen)*(Steuereinnahmen/BNE)

---

527 Vgl. *Prud'homme, R.*, On the dangers of Decentralization, in: World Bank Research Observer 1995, Vol. 10 (1995), S. 201-220.

528 Vgl. *McLure, C. E.* Jr., The Revenue Assignment Problem, End, Means and Constraints, in: Public Budgeting, Accounting and Financial Management, S. 652-683.

529 Vgl. zum folgenden *Bahl, R./Wallace, S.*, Intergovernmental Tranfers, The Vertical Sharing Dimension, a.a.O. , S. 13.

Diese Zuweisungselastizität kann in zwei Bestandteile zerlegt werden. Der erste Bestandteil ist die Elastizität der Zuweisungen in Bezug auf die Steuereinkünfte der zahlenden Ebenen. Erhöht sich diese Relation, so stellt die Bundes- oder Landesebene einen größeren Anteil ihrer eigenen Einnahmen für Zuweisungen zur Verfügung. Dieser Effekt könnte bspw. das Ergebnis einer „willkürlichen" Erhöhung des Zuweisungsvolumens sein oder aber daraus resultieren, dass der subnationale Anteil in einem Steuerverbund erhöht worden ist. Der zweite Bestandteil ist die Elastizität der Steuereinnahmen des Zuweisungsgebers in Bezug auf das Bruttonationaleinkommen, was als Grundelastizität aufgefasst werden kann. Eine Elastizität größer als Eins besagt dann, dass eine automatische Zunahme im effektiven Steueraufkommen eingesetzt hat. In einem Land mit einem Steuerverbundsystem, indem keine bewussten Veränderungen in den vertikalen Steueranteilen vorgenommen worden sind, würde eine Zunahme der zwischenstaatlichen Transfers dann infolge des allgemeinen Wirtschaftswachstums eintreten.

Ausgehend von diesen Überlegungen können die verschiedenen föderativen Systeme in vier Gruppen eingeteilt werden, je nachdem in welcher Richtung sich das Verhältnis von Zuweisungen und Steuereinnahmen jeweils verändert hat. Mit anderen Worten ausgedrückt: Es kann gezeigt werden, wie die Zuweisungsgeber auf eine Erhöhung ihrer Einnahmen mit Blick auf die Summe der Zuweisungen reagiert haben. Bei föderativen Systemen der ersten Gruppe fällt die Relation größer eins aus, d.h. das Wachstum der Steuereinnahmen war größer als der entsprechende BNE Anstieg und es wurde hiervon auch ein größerer Anteil an die Zuweisungsempfänger abgetreten. In der zweiten Gruppe ist das Steueraufkommen des Zuweisungsgebers ebenfalls überproportional angestiegen, jedoch ist die Zuweisungssumme nicht erhöht worden. Bei Systemen, die der dritten Gruppe zugeordnet werden, wird der dezentralisierten Bereitstellung von Finanzmitteln weniger Bedeutung beigemessen, auch weil die eigenen Steuereinnahmen nicht überdurchschnittlich gewachsen sind. Schließlich haben diejenigen Länder der vierten Gruppe trotz eines langsameren Wachstums der eigenen Steuererträge hierauf mit einer relativ gesehen höheren Zuweisungssumme für die subnationalen Einheiten reagiert.

4.3 Bestimmungs- und Messmöglichkeiten der horizontalen Ausgleichsparameter

Der Teilbetrag an Zuweisungen, der an die verschiedenen einzelnen subnationalen Einheiten transferiert wird, kann dann anhand von Ausgabenunterschieden, einer unterschiedlichen fiskalischen Kapazität, des fiskalischen Aufwands oder einfach auf Grundlage der bestehenden Haushaltslücken bestimmt werden. Die folgenden Ausführungen werden sich zunächst auf die Bestim-

mung der fiskalischen Kapazität konzentrieren, bevor entsprechende Berücksichtigungen des Ausgabenaufwands Eingang in die Untersuchung finden werden.

Die fiskalische Kapazität einer untergeordneten Gebietskörperschaft wird anhand der Fähigkeit definiert, Einnahmen aus den zugewiesenen, eigenen Steuernquellen zu erheben. Unter der Annahme, dass die „eigenen" Steuerquellen eindeutig definiert sind[530], bestehen eine Vielzahl von Möglichkeiten um die fiskalische Kapazität in diesem Sinne zu bestimmen:[531]

- Die einfachste Möglichkeit eine Messgröße zu bestimmen besteht darin, das Steueraufkommen auf der Basis aktueller oder vergangener Jahre zu Grunde zulegen. Allerdings weist diese Messgröße ernste Probleme auf, denn die potenzielle Fähigkeit Einnahmen zu erheben, wird nicht direkt und monokausal allein durch die Steuersätze beeinflusst, vielmehr spielen die fiskalischen Bemühungen sowie das Verhalten der Zensiten ebenfalls eine Rolle in Bezug auf das realisierbare Steueraufkommen. Ferner würde unter Verwendung dieser Maßgröße für die subnationalen Ebenen auch ein offensichtlicher Anreiz implementiert, die Steuersätze zu senken bzw. die Ausschöpfung der Steuerquellen zu reduzieren, um auf diesem Weg zu höheren Transferzahlungen zu gelangen. Obwohl dieses Problem teilweise gelöst werden könnte, indem man auf das Steueraufkommen der vergangenen Jahre zurückgreift, bleibt dennoch ein dynamisches Anreizproblem bestehen: Denn die untergeordnete Ebene müsste unter Rationalgesichtspunkten davon ausgehen, dass aktuelle bzw. zukünftige Steuermehreinnahmen, die entweder infolge von Steuersatzerhöhungen oder einer verbesserten Ausschöpfung der Steuerquelle resultieren könnten, die zukünftigen Zuweisungen verringern werden.[532]
- Alternativ könnten zur Bestimmung der fiskalischen Kapazität auch makroökonomische Größen, wie etwa das regionale Einkommen oder die Wertschöpfung, herangezogen werden. Obwohl diese Daten mit Blick auf die lokalen Ebenen nur selten oder unvollständig vorliegen, sind sie teilweise auf der regionalen bzw. gliedstaatlichen Ebene verfügbar, wobei dies noch nichts darüber aussagt, ob makroökonomische Größen für die

---

530 Im Kapitel C.III. ist bereits auf die Schwierigkeit hingewiesen worden, die „eigenen" Steuern genau zu bestimmen.

531 Vgl. *Shah, A.*, A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 1289, Washington, World Bank 1994, *Martinez-Vazquez, J./Boex, J.*, The Design of Equalization Grants, Theory and Applications, Washington, World Bank Institute 2001.

532 Vgl. hierzu auch *Büttner, T.*, The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, in: Journal of Public Economics, Vol. 90 (2006), S. 477-497.

Bestimmung der fiskalischen Kapazität auch ein guter Indikator sind. So mag das persönliche Einkommen in einer gegebenen subnationalen Jurisdiktion zwar ein vernünftiges Maß für die durchschnittliche Fähigkeit der dort lebenden Einwohner Einkommen zu erzielen darstellen, es muss deshalb jedoch noch kein guter Indikator für die Fähigkeit der Jurisdiktion sein, Steuern zu erheben, bspw. weil die föderative Ebene keine Einkommensteuern erheben darf. Das regionale Bruttonationaleinkommen stellt diesbezüglich ein wesentlich besseres Maß dar, weil es innerhalb des territorialen Gebiets der untergeordneten Ebene die Einkommen aus den wirtschaftlichen Ressourcen dieses Gebietes widerspiegelt, ohne Rücksicht auf den Wohnsitz des Ressourceneigentümers zu nehmen. Dann ist allenfalls noch die Zusammensetzung des regionalen BNE von gewisser Relevanz, da einige Wirtschaftssektoren leichter zu besteuern sind als andere. Insofern können selbst bei subnationalen Jurisdiktionen, die ein identisches regionales BNE aufweisen, wesentliche Unterschiede in Bezug auf die zu besteuernde Kapazität bestehen; dies würde sogar für den unwahrscheinlichen Fall gelten, dass die entsprechende föderative Ebene die Kompetenz besitzen würde, alle möglichen Steuern zu erheben.

- Als dritte Möglichkeit der Bestimmung der Steuerkraft kann das sog. repräsentative Steuersystem (RTS) angeführt werden.[533] Hierbei wird ein fiktives Steueraufkommen gemessen, dass von der untergeordneten Gebietskörperschaft hätte erzielt werden können, wenn man eine „normal große" Bemessungsgrundlage und einen standarisierten Steuersatz (für gewöhnlich der landesdurchschnittliche Steuersatz) angewendet hätte. Offensichtlich sind hierfür allerdings sehr weitreichende Informationen in Bezug auf die Bemessungsgrundlagen und das Steueraufkommen für jede Gebietskörperschaft notwendig. Der entsprechende Ausgleichsanspruch für eine bestimmte Jurisdiktion ergibt sich dann aus der Summe aller Steuerquellen nach folgender Formel[534]:

  $Ex,i = POPx * tna,i * [PCTBna,i - PCTBx,i]$

  Wobei mit Ex,i der Ausgleichsanspruch der Region x für die Einnahmequelle i bezeichnet wird, POPx die Bevölkerungszahl der Region x angibt, tna den nationalen durchschnittlichen Steuersatz der Einnahmequelle i darstellt und mit PCTB na, i und PCTB x, i jeweils die pro-Kopf-Steuerbasis der Einnahmequelle i für das nationale Ausgleichsziel sowie

---

533 Vgl. hierzu bereits Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort, Washington, D.C., 1962, S. 31 ff.

534 Vgl. *Vaillancourt, F./Bird, R. M.*, Expenditure-Based Equalization Transfers, ITP Working Paper Nr. 0512, Toronto, University of Toronto 2005.

die Region x angegeben wird. Anhand dieser Formel kann dann der Ausgleich auf einen vorher festgelegten Standard (z.B. Mittelwert, arithmetisches Mittel oder eine andere Norm) justiert werden. Theoretisch erscheint die RTS Bestimmung die vollständigste und präziseste Methode zu sein, um eine Messgröße für die fiskalische Kapazität einer untergeordneten Gebietskörperschaft zu bestimmen. Weiterhin kann eine solche Berechnungsformel, so wie dies z.B. in Kanada praktiziert wird, auch um die nicht-steuerlichen Einnahmequellen (z.B. Gebühren) erweitert werden. Sofern die Voraussetzung erfüllt ist, dass die erforderlichen Informationen über die Steuerbemessungsgrundlagen vorhanden sind und die subnationalen Einheiten auch tatsächlich gleichermaßen die ihnen zugeteilten Steuerquellen ausschöpfen können – zwei Bedingungen die in der Praxis des fiskalischen Föderalismus nicht immer gegeben sind – stellt dieses Verfahren, obwohl es sehr datenintensiv ist, sicherlich die beste Möglichkeit dar, die fiskalische Kapazität einer Jurisdiktion für die Zwecke des Finanzausgleichs zu messen.

Die fiskalische Kapazität einer subnationalen Gebietskörperschaft stellt letztlich aber nur eine Seite in der Gleichung zur Bestimmung des fiskalischen Nettovorteils dar. Dieser ergibt sich aus der Subtraktion der Steuerzahlung von den empfangenen öffentlichen Leistungen, d.h. NFB = empfangene Staatsleitungen – abgeführte Steuern. Der Ausgleich des fiskalischen Nettovorteils erfordert also nicht nur Regelungen zur Bestimmung einer gleichwertigen Einnahmekapazität, sondern auch Regelungen die sicherstellen, dass äquivalente Staatsleistungen mit einem vergleichbaren Ausgabenaufwand in den verschiedenen Gebietskörperschaften bereitgestellt werden. Wenn zwei Regionen bzw. Kommunen über eine vergleichbare fiskalische Kapazität verfügen, aber in dem zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzbedarf voneinander abweichen, wird folglich der fiskalische Nettovorteil der Bürger in derjenigen Gebietskörperschaft geringer ausfallen, in der die staatlichen Leistungen „teurer" sind. Ausgabenunterschiede bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen können über zwei Faktoren ausgedrückt werden[535]:

1. Kostenunterschiede: Hierunter sind Unterschiede in den Kosten je Einheit eines „normierten" öffentlichen Gutes zu verstehen. Zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften können sich solche Unterschiede aufgrund von klimatischen oder geografischen Besonderheiten, Ballungs- bzw. Entfernungsbedingungen oder durch Unterschiede in den Arbeitskosten ergeben.

535 Vgl. *Boadway, R./Hobson, P. A. R.*, Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation 1993, S. 92.

Bei der Kalkulation sollten daher auch keine nominalen, sondern die realen Kosten für vergleichbare Inputfaktoren angesetzt werden.[536]

2. Bedarfsunterschiede: Hiermit werden Unterschiede in der erforderlichen Menge eines „normierten" öffentlichen Gutes pro-Kopf angegeben. Diese resultieren gewöhnlich aus demografischen Faktoren, wie z.B. der Alterstruktur der Bevölkerung und/oder einer andersartigen Sozialstruktur oder auch aus klimatischen und geographischen Faktoren.

Mit Blick auf ein Finanzausgleichssystem, das solche Ausgabendifferenzen zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene auszugleichen versucht, tauchen drei weitergehende Fragen auf: Wie werden die sog. „normierten" Ausgaben bestimmt? Wie werden die Bedarfsunterschiede gemessen? Und schließlich wie werden die Kostenunterschiede gemessen?

Für die Bestimmung von Kostenunterschieden existieren zahlreiche Möglichkeiten, die im Einzelfall bereits auch intuitiv Sinn machen, wie z.B.: Klima (Schnee- oder Regenregion), Bevölkerungsdichte und Verstädterung, evtl. Gefahr durch Naturkatastrophen (Flut- oder Erdbebenregion), Entfernung zwischen den Orten, Topografie (Berg- oder Wüstenregion). Andere Kostenfaktoren mögen weniger offensichtlich sein, spielen aber vermutlich eine nicht minder bedeutsame Rolle für interregionale Differenzen, bspw. der Unterhalt des vorhandenen öffentlichen Infrastrukturangebotes (Länge des Straßennetzes, Küstenschutz) oder unterschiedliche Energie- und Kraftstoffkosten.

Weiterhin wird sich ein unterschiedlicher Ausgabenbedarf auch aus soziostrukturellen Faktoren wie dem Anteil von Klein- und Schulkindern, Einwanderern oder Rentnern an der gesamten Bevölkerung ergeben. Die Liste könnte beinahe beliebig fortgeführt werden, weltweit haben daher auch sehr viele verschiedene Faktoren Eingang in die Finanzausgleichssysteme gefunden, z.B. Armutsindikatoren, Analphabetismusrate, Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Schulkinderanzahl, öffentlicher Nahverkehr, weibliche Erwerbsbevölkerung, Bevölkerung, Arbeitslosenrate, Sozialhilfeempfänger usw.[537]

---

536 Vgl. hierzu *Courchene, T. J.*, Renegotiating Equalization, National Polity, Federal State, International Economy, C.D. Howe Institute Commentary Nr. 113, Toronto, C.D. Howe Institute 1998, ders., Avenues and Adjustments, The Transfer System and Regional Disparities, in: Walker, M. (Hrsg.), Canadian Confederation at the Crossroads, The Search for Federal-Provincial Balance, Vancouver, The Fraser Institute 1978.

537 Vgl. für diese und weitere Beispiele *Shah, A.*, A Fiscal Need Approach to Equalization, in: Canadian Public Policy, Vol. 22 (1996), S. 99-115, S. 103, *Ma, J.*, Intergovernmental Fiscal Transfers, A Comparison of Nine Countries, Washington, World

Bei der Verwendung solcher Indikatoren ist allerdings streng darauf zu achten, ob die entsprechenden subnationalen Einheiten überhaupt die Aufgabenkompetenz in den jeweiligen Bereichen besitzen. Ist bspw. das Gesundheitswesen Aufgabe der Bundesebene oder wird die Altersvorsorge über den Privatsektor organisiert, dann sind die entsprechenden Ansätze bei der Bestimmung des Finanzbedarfs der untergeordneten Ebenen auch nicht mehr von Relevanz.

Insgesamt kann der erforderliche Finanzbedarf über drei verschiedene Wege gemessen werden:[538]

- Die erste Möglichkeit besteht darin, die Kosten eines typischen, standarisierten öffentlichen Güterbündels zu schätzen. Hierzu ist es zunächst erforderlich, dass die Bundesebene (oder Landesebene) festlegt, welche öffentlichen Dienstleistungen angeboten werden und zu welchen (Mindest-) „Standards" bereitgestellt werden sollen. Anschließend sind zweitens die benötigten Daten über die jeweiligen relativen Preise der Inputfaktoren sowie der regionalen Produktionsbedingungen zu ermitteln. Aber selbst bei der Anwendung von komplexeren Methoden, wie dem RES zur Bestimmung des unterschiedlichen Finanzbedarfs (Australien), kann eingewendet werden, dass sie „somewhat crude, imprecise and subjective"[539] bleiben.
- Eine einfachere Alternative hierzu stellt der Rückgriff auf historische Ausgabedaten mit anschließender Berechnung eines durchschnittlichen Ausgabenaufwands für bestimmte Ausgabekategorien dar. Jedoch entstehen auch bei Anwendung dieser Methode zwei Probleme bei der Festlegung des Finanzbedarfs. Sofern es sich um eine noch junge Föderation bzw. dezentralisierte Staatsstruktur handelt, dürften diese Daten noch nicht vorliegen. Zweitens kann der Finanzbedarf durchaus unterschiedlich sein, obwohl der Ausgabenaufwand in den Daten der Finanzstatistik als annähernd gleich hoch erscheint. So können bspw. die Ausgaben für Erziehung nach ihrer Verwendung (primärer, sekundärer, tertiärer Bildungsbereich) und innerhalb dieser Gruppen in unterschiedlichen Kategorien (Gehälter, Bücher usw.) unterteilt werden. Wie ist in diesem Kontext dann aber die Tatsache zu interpretieren, dass in einem Gliedstaat A die Ausgaben für Schulbücher um 20 % höher liegen als im Gliedstaat B, obwohl beide Jurisdiktionen die gleiche Anzahl an Büchern für die gleiche Anzahl

---

Bank 1997, S. 11, *Bird, R. M.*, Federal Finance in Comparative Perspective, Toronto, Canadian Tax Foundation 1986, S. 144.

538 Vgl. *Martinez-Vazquez, J./Boex, J.*, The Design of Equalization Grants, Theory and Applications, Washington, World Bank Institute 2001.

539 *Shah, A.*, A Fiscal Need Approach to Equalization, a.a.O., S. 103.

an Schülern gekauft haben? Werden andere Bücher angeschafft (z.B. neue pädagogische Methoden) oder liegt es an einer anderen ethnischen Schülergruppierung, die zu unterrichten ist? Hier offenbart sich ein Grundproblem der öffentlichen Finanzwirtschaft, nämlich die bloße Konzentration auf Inputgrößen unter Auslassung der entsprechenden Outputresultate. Das Verhältnis zwischen dem Mitteleinsatz für das öffentliche Gut Bildung (bessere Bücher, höher bezahlte und vielleicht besser qualifizierte Lehrer) und den entsprechenden Resultaten (besser ausgebildete Schüler) wird selten berücksichtigt.

- Eine dritte mögliche Methode stellt ein repräsentatives Ausgabensystem (RES) dar, das in Analogie zu dem vorher behandelten repräsentativen Steuersystem (RTS) konstruiert werden kann. Folgt man den Vorschlägen von Shah, dann sind hierbei fünf Schritte zur Bestimmung des Finanzbedarfs erforderlich:

  1. Die Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaft sind nach funktionalen Kategorien, also bspw. Gesundheitsdienste, Erziehung, Transportwesen etc. zu trennen.
  2. Über regressionsanalytische Verfahren sollte der Einfluss auf die jeweilige Ausgabenhöhe ermittelt werden. Dieser Schritt ist kritisch und schwierig, da er ein eingehendes Verständnis und vor allem Informationen nicht nur über regionalen Unterschiede in den geographischen Bedingungen, der Bevölkerungsstruktur sowie den örtlichen Bedürfnisse erfordert, sondern auch ein Abschätzen der politischen Zielvorgaben und der regionalen Produktionsfunktion der staatlichen Leistungen.
  3. Für jede Ausgabekategorie sind die normierten pro-Kopf Ausgaben der untergeordneten Einheiten zu bestimmen (siehe Formel unter 5.), wobei i, e stellvertretend für die nationalen Durchschnittswerte stehen und mittels der Größe PCSE x, i die fiskalischen Kapazität anzeigt wird. Mittels dieses Verfahrens wird also bestimmt, wie viel eine subnationale Einheit, bei einem gegebenem Finanzbedarfs- und Kostenprofil, für eine spezifische Ausgabenkategorie ausgegeben hätte, wenn diese Jurisdiktion über die durchschnittlichen Einnahmen hätte verfügen können. Da das Gewicht jedes Faktors empirisch über die Regressionsanalyse aller Regionaldaten erhalten wurde, führt diese Methode, zumindest im Prinzip, zu einem relativ objektiven Standardwert.
  4. Es sollten die normierten nationalen pro-Kopf Ausgaben (PCSE na, i) für jede Ausgabenkategorie anhand der Bewertung der Regressionsergebnisse an den nationalen Mittelwerten für alle Variablen ermittelt werden.

5. Die unten stehende Gleichung kann dann in der gleichen Weise benutzt werden wie beim RTS, der Ausgleichsanspruch einer subnationalen Einheit ergibt sich wie folgt:

   Eex, i = POPx * [PCSE x,i – PCSE na,i]

   Wobei Eex, i den Finanzausgleichsanspruch der Region x in der Ausgabenkategorie i darstellt, POPx für die Bevölkerung der Region steht und PCSEx, i – PCSE na, i die standarisierten pro-Kopf Ausgaben der Region x sowie den nationalen Durchschnitt in der Kategorie i repräsentieren.

In Prinzip kann dann sichergestellt werden, dass die subnationalen Einheiten nicht nur in Hinblick auf die potentiellen Ressourcen, die zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen verfügbar sind, angeglichen werden, sondern auch die entsprechenden unterschiedlichen Kostenstrukturen des öffentlichen Angebots berücksichtigt werden. Ein umfassendes Finanzausgleichssystem sollte sowohl Elemente der fiskalischen Kapazität als auch des Ausgabenbedarfs mit berücksichtigen.

Im Ergebnis wird sich aus einem Vergleich von Finanzkraft und Finanzbedarf immer eine positive oder negative Differenz ergeben. Inwieweit diese Differenz dann jeweils auch ausgeglichen werden soll, ist in erster Linie eine Frage der grundsätzlichen Zielsetzung des Finanzausgleichs. Sofern die Autonomie der Gebietskörperschaften zur Pflege ihrer Einnahmequellen bzw. Finanzkraft sowie zur sparsamen Ausgabenverwendung gestärkt werden soll, darf eine etwaige Differenz nicht vollständig ausgeglichen werden, sondern allenfalls ein sog. Spitzenausgleich durchgeführt werden. Erst für den Fall, dass sich aus einer Abschätzung von Ausgabenbedarf und Finanzmittelausstattung zwischen den Gebietskörperschaften derselben Ebene sehr nachhaltige Unterschiede ergeben, die politisch nicht mehr akzeptabel erscheinen bzw. von den Staatsbürgern nicht mehr hingenommen werden, ist ein horizontaler Finanzausgleich auch zwingend erforderlich. Zunächst ist dann jedoch zu fragen, ob der gesamten Ebene von subnationalen Körperschaften nicht Aufgaben bzw. damit Ausgabearten und Einnahmenquellen zugewiesen werden sollten, die regional weniger stark streuen. Folglich kann prinzipiell auch zunächst der vertikale Finanzausgleich verändert werden, so dass ein horizontaler Finanzausgleich entweder nicht mehr notwendig wird oder aber zumindest in seinem Volumen einschränkt werden kann.[540]

---

540 Eine völlig andere Alternative, um die Notwendigkeit oder Ausdehnung des horizontalen Finanzausgleichs zu vermeiden, besteht in der Neuabgrenzung der territorialen Verwaltungseinheiten auf einer Ebene von Gebietskörperschaften. Hierzu sind z.B. die Länder des Bundesgebietes derart voneinander abzugrenzen, dass ein horizontaler Ausgleich als überflüssig erscheint oder in seinem Volumen verringert werden

5. Erforderlicher Datenbedarf und Deckungsmöglichkeiten

Die Gesamtwirkungen des Finanzausgleichs sind wegen der Multidimensionalität nur sehr schwer quantitativ zu ermitteln. Wird nochmals auf die obigen Ausführungen Bezug genommen, so ist jedoch eindeutig festzustellen, dass insbesondere für den Vergleich der Finanzausgleichssysteme i.e.S. wesentlich mehr Informationen benötigt werden, als im übergreifenden internationalen Kontext derzeit verfügbar sind. Die zwischenstaatlichen Transfers haben in allen Föderationen einen beträchtlichen Umfang erreicht, und zwar unabhängig davon, ob es sich um explizite oder implizite intergovernmentale Systeme handelt. Allein diese quantitative Größenordnung rechtfertigt bereits eine weitergehende theoretische und empirische Untersuchung dieses finanzpolitischen Instruments mit Blick auf die angestrebten Ziele und realen Auswirkungen.

In der vergleichenden Föderalismusforschung werden die Ziele des Finanzausgleichs jedoch oftmals nicht präzise definiert bzw. selten auf mögliche Zielkonflikte hin evaluiert, so dass sowohl für eine zielgerechte Ausgestaltung der Zuweisungen als auch für eine entsprechende Kontrolle der Zielerreichung kaum Referenzgrößen zur Verfügung stehen. Auf dieser Basis lassen sich jedoch auch kaum Aussagen darüber treffen, ob mit der Gewährung von fiskalischen Transfers versucht wird eine horizontale Bedarfsgerechtigkeit zu realisieren, ein Haushaltsgleichgewicht bei der empfangenden Gebietskörperschaft herzustellen oder aber das Leistungsangebots des Zuweisungsempfängers im Sinne des Zuweisungsgebers beeinflusst werden soll.

Der häufig verwendete Datensatz der GFS erlaubt es prinzipiell, den Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen oder Gesamtausgaben einer föderativen Ebene zu bestimmen. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass die Einnahmen aus einem Zuweisungssystem teilweise unter die Kategorie der

---

kann. Insbesondere eine bessere Bündelung von finanzschwachen und finanzstarken Gebieten zu „neuen" Bundesländern war bereits eines der Anliegen der Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets. Auch im Kommunalbereich kann eine Zusammenführung von bisher selbständigen Gemeinden zu größeren Einheiten den kommunalen Finanzausgleich erleichtern, so wurde in den Jahren von 1970 bis 1982 durch eine kommunale Gebietsreform die Zahl der Gemeinden in allen Bundesländern von etwa 22000 auf ca. 8500 verringert. Allerdings stellen Neuabgrenzungen der Länder und Gemeinden als Maßnahmen zur Einschränkung des horizontalen Finanzausgleichs nur eine politische Randlösung dar, weil sie nur in großen Zeitabständen vorgenommen werden können und zudem oftmals auf erheblichen politischen Widerstand stoßen. Vgl. zu den genannten deutschen Beispielen Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 GG, Köln 1973 (sog. Ernst-Kommission), vgl. auch *Hansmeyer, K.-H.*, und *Kops, M.*, Die Gliederung der Länder im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., 1990, S. 234 ff.

„eigenen Einkünften" fallen, so dass die internationale Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben ist. Die fiskalische Lücke bzw. das Ausmaß an Zuweisungen, auf das die untergeordneten Gebietskörperschaften angewiesen sind, um ihre Ausgaben zu finanzieren, kann über den Anteil der zwischenstaatlichen Transfers an den subnationalen Ausgaben berechnet werden. Allerdings unterscheidet dieses Maß noch nicht einmal, in welchem Verhältnis jeweils ungebundene oder gebundene Zuweisungen zueinander stehen. Mit Blick auf den Datensatz der GFS ist ferner als Problem anzumerken, dass die Daten zu den subnationalen Gebietskörperschaften lediglich aggregiert vorliegen, d.h. für alle Gliedstaaten bzw. Kommunen einer Ebene als Gesamtgröße erfasst werden. Damit ist es nicht gar nicht möglich, die Unterschiede zwischen den einzelnen regionalen oder kommunalen Einheiten abzubilden, weil die Datenbasis für eine Beurteilung und den Vergleich der horizontalen Situation zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene nicht gegeben sind. Durch die Zusammenfassung dieser Daten ist es auch nicht möglich, ein unterschiedliches Ausmaß an horizontaler fiskalischer Imbalance zwischen einzelnen Gliedstaaten darzustellen.

Während es bei den zuvor behandelten Stufen des Finanzausgleichs möglich war, die Dezentralität und Autonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften anhand von spezifischen Kennzahlen zu quantifizieren, ist diese Aufgabe mit Blick auf den Finanzausgleich sehr viel schwieriger. Auf jeden Fall kann über die Quotientenbildung der Zuweisungsanteile bzw. der Messung einer fiskalischen Lücke keinesfalls die Funktionsweise der unterschiedlichen Finanzausgleichsverfahren abgebildet werden. Von daher werden zusätzliche Informationen in Bezug auf die Zielsetzung, Funktionsweise und Konstruktion des Finanzausgleichs i.e.S. benötigt, die allenfalls in einzelnen Länderstudien der OECD vorliegen. Bei der Analyse und insbesondere einem Vergleich der Finanzausgleichssysteme besteht daher nachfolgender Datenbedarf:

- Angaben zur grundsätzliche Zielsetzung des Finanzausgleichs, um das angestrebte Ausgleichsziel bzw. die Vorstellungen über die zu realisierende ökonomische Homogenität abzuschätzen
- Die Anzahl der Länder/Regionen/Kommunen, die in den Finanzausgleich miteinbezogen werden, Angaben über Zahlungen zwischen „benachbarten" Ebenen (Bund-Länder, Länder-Gemeinden) oder „übersprungenen" Ebenen (Bund-Gemeinden)
- Der Anteil der Zuweisungen in Relation zum BIP, in Relation zu den Gesamteinnahmen und in Relation zu den Steuereinnahmen der jeweiligen föderativen Ebenen

- Gemessen werden muss auch das Verhältnis von freien zu gebundenen Zuweisungen. Einerseits um den Autonomiegrad der Transferzahlungen besser wiederzuspiegeln, andererseits um die beabsichtigte Ausgleichszielsetzung besser beurteilen zu können
- Die Art, Anzahl und das Volumen der einzelnen Ausgleichsprogramme
- Die Herkunft der Finanzmittel, aus denen sich die zu verteilende Finanzmasse zusammensetzt
- Vertikale und horizontale Verteilungsprinzipien, d.h. Berechnungsmethoden des Finanzausgleichs und fiskalische Anknüpfungspunkte
- Angaben zur Finanzkraft und dem Finanzbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften, insbesondere die Anzahl und Kategorien, die bei der Bestimmung der Finanzkraft herangezogen werden sowie die Anzahl und Kategorien, die bei der Bestimmung des Finanzbedarfs Berücksichtigung finden
- Anschließend kann die Wirkungsweise des Finanzausgleichs über die Veränderungen der fiskalische Situation der einzelnen Gliedstaaten vor und nach der Durchführung des Finanzausgleichs beurteilt werden, d.h. es ist ebenfalls die Rangfolge der Gebietskörperschaften von Interesse
- Eine Abschätzung der horizontalen Verteilungswirkung kann erst erfolgen, wenn man die Veränderung der gebietskörperschaftlichen Finanzkraft in Relation zu den anderen Gebietskörperschaften in Bezug setzt

D. Aufbau einer Datenbank

Der Grundgedanke dieses Kapitels kann in dem Aufbau einer interdisziplinär ausgerichteten Datenbank gesehen werden, die neben den finanzstatistischen Daten ein System von kohärenten Rahmeninformationen über das politische und gesellschaftliche (Föderal-)System bereithält. Wie die vorangegangenen Kapitel mit Blick auf die fiskalischen Indikatoren gezeigt haben, ist ein Problem der vergleichenden Föderalismusforschung darin zu sehen, dass die eigentlich erforderlichen Daten nicht in einem ausreichenden Maß vorhanden sind. Deshalb wurde in dieser Arbeit für jede Stufe des Finanzausgleichs versucht, auf Möglichkeiten der Messung und den erforderlichen Datenbedarf hinzuweisen.

Zwar bestehen bereits von einigen internationalen Organisationen, zu nennen sind hier vor allem die OECD, der IMF sowie Eurostat, bereits gut ausgebaute Datenbanken, die finanzstatistische Informationen vorhalten. Allerdings entsprechen diese Daten nicht in vollem Umfang den Anforderungen für eine detaillierte Analyse fiskalföderalistischer Fragestellungen. So sind die international verfügbaren Statistiken bspw. nicht darauf eingerichtet, die Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zu klassifizieren. Oder geben z.B. die ausgewiesenen Transferleistungen allenfalls zu einem geringen Teil Auskunft darüber, ob damit „eigene" oder „fremde" Aufgaben erfüllt werden, ob diese Transfers zur Internalisierung von externen Effekten eingesetzt werden usw.

Dahinter verbirgt sich jedoch kein „Mangel" bei der statistischen Erfassung, denn ein Großteil der von internationalen Organisationen aufgebauten Statistiken war für gänzlich andere Zwecke und Fragestellungen konzipiert. So war es ursprüngliche Zweck der GFS, zunächst einmal Daten für die Überwachung, die Analyse sowie die Bewertung der Leistungen des Regierungssektors in einem einheitlichen Rahmenwerk bereitzustellen, das auf Länder mit unterschiedlichen gesetzlichen und institutionellen Strukturen anwendbar ist. Oder besteht das Ziel der nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung darin, Zahlungsströme zwischen und innerhalb der Sektoren nach ihren ökonomischen Wirkungen zu klassifizieren, für die Frage nach „eigenen" oder „fremden" Aufgabenerfüllung ist dies jedoch irrelevant. Das ausschließliche Kriterium für die Bestimmung von zwischenstaatlichen Transfers ist die Entscheidung einer Haushaltsebene, an eine andere Zahlung ohne warenmäßige Gegenleistung zu erbringen. Im Rahmen der allgemeinen und zunehmend auch auf internationalen Regeln beruhenden Volkseinkommensstatistik kann diese Differenzierung noch nicht berücksichtigt werden. Jedoch wäre es für

die international vergleichende Föderalismusforschung wünschenswert, wenn in Zukunft eine Finanzausgleichsstatistik entwickelt würde, die bei der Klassifizierung der finanziellen Transaktionen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften die Aufgabenverteilung im Finanzausgleich mitberücksichtigt würde.

Ein Großteil der zitierten nationalen und internationalen Statistiken bietet bereits jetzt ein gut ausgebautes und systematisches Angebot an finanzstatistischen Informationen an, dass weiter ausgebaut werden könnte. Die in vorangegangenen Kapiteln aufgestellten Anforderungen an den Datenbedarf stellen in dieser Hinsicht Erweiterungen des verfügbaren Datenbestandes dar, die sowohl im Kontext der internationalen Statistik der OECD, des IMF als auch der jeweiligen nationalen Statistikämter anschlussfähig sind. Hierbei sollte sowohl auf den wünschenswerten Informationsumfang als auch auf die erforderliche Datenqualität Rücksicht genommen sowie eine realistische Beurteilung der Verwirklichungschancen in näherer Zukunft bedacht werden. Ferner ist mit Blick auf die bisherigen Datenbestände auch eine gewisse Kontinuität zu beachten.

I. Grundzüge einer künftigen Föderalismus-Datenbank

Für den Vergleich verschiedener föderaler Systeme sind zunächst allgemeine Grunddaten über die sozio-ökonomische Struktur der einzelnen Nationen zu erfassen. Konkret bedeutet dies, dass ausgewählte Basisdaten sowie volkswirtschaftliche Bezugsgrößen zu den untersuchten Ländern erfasst werden müssten. Mit Blick auf die Vermessung des fiskalischen Föderalismus werden diese Daten als korrespondierende Größen benötigt, um bspw. öffentliche Ausgaben pro-Kopf oder die Steuerkraft in Relation zur Wertschöpfung berechnen zu können.

Sowohl für die Analyse der Wirkungen einer föderal dezentralisierten Finanzwirtschaft als auch für die Überprüfung der theoretischen Hypothesen ist es weiterhin erforderlich, einen Großteil der Daten nicht nur absolut, sondern relativ zu betrachten, d.h. sowohl im Vergleich mit allen anderen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene als auch in vertikaler Hinsicht zwischen den jeweiligen föderalen Ebenen. Aus diesem Grund werden die Basisdaten daher für jede Gebietskörperschaft des öffentlichen Sektors benötigt. In diesem Zusammenhang werden die nachfolgenden Information benötigt:

- Anzahl der Gliedstaaten und Kommunen
- Einwohner
- BIP
- Fläche

- Siedlungsdichte
- Ballungsräume

Aufgrund der Tatsache, dass auch die an den Staat gestellten Aufgaben einem ständigen Wandel unterworfen sind[541], kommt es zwangsläufig auch zu Veränderungen und Reformen der jeweils in der Finanzverfassung festgelegten Kompetenzverteilungsmuster. Die bestehenden Finanz- und Verwaltungsstrukturen sind daher nicht als statisch und damit dauerhaft adäquat anzusehen. Solche Veränderungen sind daher ebenfalls zu erfassen. Hieraus ergibt sich – in Zusammenarbeit mit der Rechtswissenschaft – konkret der Bedarf an[542]:

- Verfassungstexten und Verfassungsveränderungen
- Angaben zur Möglichkeit sowie dem Einsatz von Kompetenztransfers
- Repräsentation und Einflussmöglichkeiten der Gliedstaaten auf die Bundespolitik
- Anzahl / Inhalt föderaler Streitschlichtungsverfahren vor den höchsten Gerichten
- Zuordnung der jeweiligen Kompetenzverteilung auf die einzelnen öffentlichen Aufgabenbereiche
- Erfassung der engeren Verwaltungskosten
- Angaben zu wirtschaftsgeographischen Daten (s.o.), die für die Abschätzung von externen Effekten und Skalenerträgen benutzt werden können

Darüber hinaus sollten ferner – in Zusammenarbeit mit der Politikwissenschaft – Daten in Bezug auf das politische System erhoben werden. Zu denken wäre bspw. an die nachfolgenden Angaben:

- Föderalismustyp und Entwicklung
- Gesellschaftliche Zielvorstellungen
- Angaben zum Parteiensystem und Parteienstruktur
- Angaben zum Verbändesystem
- Wahlergebnisse

---

541 Am deutlichsten kann diese Entwicklung im Übergang vom Nachtwächterstaat zum Wohlfahrtsstaat festgestellt werden. Vgl. hierzu bereits *Wagner, A.*, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., 1. Theil, Leipzig, 1892, S. 893 ff.

542 Vgl. hierzu auch die rechtsvergleichenden Arbeiten zum Föderalismus von *Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 7 ff. sowie *Blanke, H.-J.*, Föderalismus und Integrationsgewalt, a.a.O., S. 361 ff.

Die Diskussion über den Autonomiegrad des föderalen Systems bzw. den jeweiligen Dezentralitätsgrad und darauf aufbauend über die Funktionsweise und Wirkungsanalyse des entsprechenden nationalen Föderalismusmodells setzt als notwendige Bedingung voraus, dass von Seiten der amtlichen Statistik überhaupt Datenmaterial für die in Frage kommenden föderalen Gebietskörperschaften bereit gestellt werden können. Sofern Daten nur oberhalb einer bestimmten räumlichen Aggregationsebene vorliegen, „...so ist jede kleinräumigere Betrachtung in ihrer Aussagefähigkeit bezüglich dieser Analysedimension beschränkt."[543]

In der international vergleichenden Föderalismusforschung waren und sind die Kommunen aber bspw. nur selten expliziter Gegenstand der Untersuchung. Im Rahmen der angeführten empirischen Analysen ist die kommunale Ebene zumeist nur gesamthafter Bestandteil der Abgrenzungseinheit „subnationale Ebene", d.h. das Aggregationsniveau umfasst sowohl Länder/Regionen als eben auch die kommunale Ebene. Aus einer engen juristischen Sichtweise heraus kann dies zwar insofern vertreten werden, weil der Gemeindeebene in einer Vielzahl von Föderationen keine eigenständige „Staatsqualität" zugesprochen wird. Für die politische und ökonomische Perspektive ist dies allerdings nicht zielführend. Für die ökonomischen Fragestellungen sind die kommunalen Gebietskörperschaften ein sehr wichtiger Untersuchungsgegenstand der Föderalismusforschung. Deshalb soll nochmals der bereits thematisierte Aspekt der Datenverfügbarkeit auf verschiedenen föderalen Aggregationsebenen aufgegriffen werden. Das Kriterium der Datenverfügbarkeit ist in den meisten Fällen dafür ausschlaggebend, dass gerade die kommunale Ebene selten als Analyseeinheit für international vergleichende Zwecke Anwendung findet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die föderativen Gebietskörperschaften in aller Regel als problemadäquate Beobachtungseinheiten im Rahmen der vergleichenden Föderalismusforschung gelten können. Sie sind funktional gegenüber ihren Nachbarländern, Nachbarregionen oder Nachbargemeinden in einem hohen Maße abgegrenzt, d.h. also vom funktionalen Standpunkt aus gesehen als homogen anzusehen.[544] Zudem stellen sie die auch Zielobjekte übergeordneter regionaler bzw. bundesweiter Wirtschafts- und Finanzpolitik dar. Aus methodischer Sicht liegt für die jeweiligen nationalen Gebietskörperschaften in aller Regel auch ein umfangreicher Datenkatalog

---

543 *Jesse, N.*, Typisierung der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Eine empirische Raumanalyse auf der Grundlage raumordnungspolitisch relevanter Indikatoren, Frankfurt, 1982, S. 15.

544 Homogen im hier benutzten Sinne bezieht sich also nicht auf bestimmte sozio-ökonomische Strukturvariablen, wie etwa Bruttowertschöpfung, Bevölkerungsanzahl usw.

vor.[545] Inwieweit allerdings die Eignung einzelner Indikatoren für die jeweilige Beobachtungseinheit geeignet ist, muss für jeden Einzelfall geprüft werden.

II. Finanzstatistischer Datenumfang sowie Abgrenzungs- und Gliederungsfragen

Die nachfolgenden Anforderungen an den Datenumfang und die Datenqulität orientieren sich an der logischen Abfolge der Analyse föderativer Finanzbeziehungen, d.h. es wird zunächst der Datenbedarf für den Bereich der Aufgabenverteilung betrachtet, dann die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sowie schließlich der Finanzausgleich i.e.S.

Im Bereich der Aufgabenverteilung sind die jeweiligen nationalen (Finanz-) Verfassungen im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zu erfassen. Dabei sollte nach Möglichkeit berücksichtigt werden, welches Kompetenzverteilungsmuster für die verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereiche vorliegen. Trotz gewisser Interpretationsschwierigkeiten spiegelt sich die Aufgabenwahrnehmung immer auch in den jeweiligen Ausgaben der föderativen Gebietskörperschaften wieder. Aber nicht nur deshalb sind die öffentlichen Ausgaben ein wichtiger Indikator für die Messung der fiskalischen Dezentralisierung. Sowohl für den Vergleich verschiedener föderativer Ausgabearten und -strukturen als auch für die empirische Überprüfung ökonomischer Hypothesen zum föderativen Staatsaufbau sind statistische Informationen über die gebietskörperschaftlichen Ausgaben erforderlich. Im Bereich der Ausgabenkompetenzen gilt es daher konkret zu erfassen:

- Die föderative Verteilung der Ausgabenkompetenz
- Angaben zu den entsprechenden Lastverteilungsregeln in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern
- Die föderative Verteilung der Ausgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen, d.h. Gesamtausgaben der föderativen Gebietskörperschaften in funktionaler und ökonomischer Gliederung
- Ausgaben der Gebietskörperschaften in Relation zum BIP bzw. pro-Kopf

---

545 Dies gilt allerdings vornehmlich für entwickelte Industrienationen bzw. langjährige Föderationen. Für zahlreiche Entwicklungsländer, osteuropäische Transformationsländer oder Nationen, die sich in einem Dezentralisierungsprozess befinden, fehlt es oftmals noch an einer regional aufgebauten Statistik. Vgl. hierzu *Yilmaz, S./Hegedus, J./Bell, E.* (Hrsg.), Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization, WBI Learning Resource Series, Washington, World Bank 2003.

Im Hinblick auf die öffentlichen Ausgaben besteht allerdings ein besonderer Bedarf an einer Abstimmung und Bereinigung der jeweiligen Ausgabenkategorien und –daten. Die amtlichen Angaben differieren sogar auch innerhalb der einzelnen Nationalstaaten je nach verwendeter Quelle. So decken sich bspw. in der Schweiz nicht diejenigen Zahlen über die Bildungsausgaben von der Schweizer Finanzverwaltung mit den Angaben des Bundesamtes für Statistik. Ein ähnliches Beispiel lässt sich für Österreich anführen, wo die amtliche Schulstatistik nicht zwischen Schülern an öffentlichen und privaten Schulen trennt, „...hingegen in den Gebarungsübersichten diese unvermeidlich unterschiedlich behandelt (finanziert) werden."[546]

Insbesondere besteht auch ein Reinigungsbedarf selbst in Hinblick auf international bereits standarisierte Statistiken. Sogar die sehr ausführliche Aufgliederung der Ausgaben im Rahmen der COFOG Klassifikation ist nicht einfach auf die nationalen Strukturen zu übertragen. Vielmehr bestehen oftmals große Schwierigkeiten, die nationalen Unterschiede in den administrativen Strukturen mit den Kategorien der COFOG in Kongruenz zu bringen. Als exemplarisches Beispiel hierfür sei auf die COFOG Kategorie 1.1.1 verwiesen, die die Verwaltungsausgaben für die Obersten Organe erfasst, d.h. auf Bundes- und Landesebene die Präsidenten, Regierungsmitglieder, Parlamente sowie direkt zugeordnete Kanzleien, jedoch nicht die eigentliche Administration. Die statistische Behandlung der Länderministerien in Deutschland erlaubt diese enge Definition jedoch nicht, weil die obersten Repräsentanten und Führungsorgane dieser Ministerien nicht von deren Gesamtaufwand getrennt werden können.

Zusammenfasst sollten die Einnahmekompetenzen der subnationalen Gebietskörperschaften anhand von verschiedenen Standpunkten und Messgrößen ausgehend analysiert werden[547]:

- Die (finanzverfassungsrechtliche) Zuständigkeitsverteilung im Rahmen der Steuerhoheit um Aussagen über die formalen Einnahmekompetenzen der jeweiligen Gebietskörperschaften treffen zu können
- Die Finanzausstattung der föderativen Ebenen, d.h. Gesamteinnahmen des Staates sowie der gebietskörperschaftlichen Ebenen
- Die entsprechenden Anteile der föderativen Ebenen an den Gesamtsteuereinnahmen

---

546 *Kramer, H.*, Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten, Innsbruck, Institut für Föderalismus 2004, S. 9.

547 Vgl. hierzu auch *Messere, K.*, Evaluating the Taxing Powers of Sub-Central Governments, OECD Bulletin (2000), S. 133-145.

- Die Struktur der Steuereinnahmen, die den subnationalen Ebenen zugeordnet worden sind, d.h. die Verteilung der Steuerquellen auf die Gebietskörperschaftsebenen
- Die Anteile der föderativen Ebenen an den verschiedenen Steuerquellen in Relation zueinander und der Wertschöpfung
- Die regionale Verteilung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen (in Relation zu anderen Gebietskörperschaften / der Wertschöpfung)
- Die subnationale Verteilung und Höhe der Steueranspannung

Obwohl mit Blick auf die Frage der Steuerautonomie mittlerweile ein ausdifferenzierter (Steuer-)Datensatz von der OECD bereitgestellt worden ist, der den oben aufgelisteten Anforderungen wenigstens in formaler Art und Weise weitestgehend entspricht und daher als deutliche Verbesserung gelten kann, fehlt es in Hinblick auf die anderen Einnahmequellen noch an einer hinreichend ausführlichen Darstellung. So existieren eine Vielzahl von Transferprogrammen zwischen den jeweiligen Gebietskörperschaften, das Einnahmeinstrument der öffentlichen Schuld kann unterschiedlich in Anspruch genommen werden, auch ist die Finanzierung über Gebühren und Beiträgen weltweit völlig unterschiedlich. In den meisten Fällen lassen sich zu den nichtsteuerlichen Einnahmen, und dies gilt sowohl für die Länderberichte der OECD als auch für vergleichende Studien, keine Informationen über die „anderen" Einnahmequellen einer Gebietskörperschaft entnehmen. Da aber gerade diese anderen Einnahmeinstrumente, wie ja auch das empirische Bild offenbart hatte, oftmals einen beträchtlichen Teil der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Einnahmen ausmachen, sollte sich auch die zukünftige Forschung stärker hiermit befassen. Neben dieser quantitativen Relevanz ergibt sich unter dem Gesichtspunkt der Autonomie subnationaler Ebenen auch die qualitative Frage nach unterschiedlichen Gestaltungsoptionen und realen Kompetenzen, über die nicht-steuerlichen Einnahmen zu verfügen. Daher wäre es bei der Analyse des fiskalischen Föderalismus auch wünschenswert, wenn für diese anderen öffentlichen Einnahmequellen ein entsprechend ausdifferenziertes Datenmaterial zur Verfügung gestellt würde.

Obwohl die Steuern zwar die wichtigste Quelle der Einkünfte sind, sind unter dem Gesichtspunkt des Autonomiegrads gerade auch die Einkünfte, die auf einer Gegenleistungsbasis (Gebühren und Beiträge) beruhen, von besonderem Interesse. Weil diese Einkünfte mehr oder weniger – wenigstens theoretisch – analog sind zu Marktpreisen. Folglich sollten diese Einnahmearten genau so differenziert aufbereitet werden, wie dies für die Besteuerungsmöglichkeiten der untergeordneten Ebenen vorgeschlagen wurde. In Analogie zur oben erwähnten Analyse der Steuereinkünfte sollten die anderen Einnahmequellen der föderativen Ebenen daher ebenfalls weiter differenziert werden in:

- Die Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften aus anderen Einnahmenquellen als den Steuereinnahmen
- Die formellen und realen Kompetenzen der subnationalen Regierungen, Gebühren festzusetzen und zu erheben, d.h. Angaben zum Gebührenrecht
- Die Anteile der jeweiligen föderativen Ebenen an den Gebühreneinnahmen
- Kostendeckungsgrade bei der Gebührenfinanzierung
- Die Möglichkeiten und Einschränkungen der föderativen Ebenen, auf das Einnahmeinstrument der öffentlichen Verschuldung zurückzugreifen, d.h. Angaben zu den nationalen Verschuldungsregeln
- Der Anteile der jeweiligen föderativen Ebenen am Schuldenstand sowie der Neuverschuldung
- Die Zinsbelastung der Gebietskörperschaften

Sofern die entsprechenden Daten für die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sowie ihre korrespondierenden Bezugsgrößen vorliegen, ist bereits ein Großteil des Datenbedarfs für die Berechnung und Beurteilung des Finanzausgleichs i.e.S. gegeben. Für die Vermessung der Finanzausgleichssysteme wäre dann zusätzlich noch die Erhebung und Erfassung der nachfolgenden Daten von Bedeutung:

- Die grundsätzliche Zielsetzung des Finanzausgleichs und Formen der Ausgleichszahlungen
- Der Anteil der Zuweisungen in Relation zum BIP, in Relation zu den Gesamteinnahmen und in Relation zu den Steuereinnahmen der jeweiligen föderativen Ebenen
- Die Herkunft der Finanzmittel, aus denen sich die zu verteilende Finanzmasse zusammensetzt
- Vertikale und horizontale Verteilungsprinzipien, d.h. Art, Anzahl und Volumen der einzelnen Ausgleichsprogramme
- Konkrete Konstruktionsmerkmale der Verteilungsverfahren, d.h. Berechnungsmethoden des Finanzausgleichs und fiskalische Anknüpfungspunkte
- Angaben zur Finanzkraft und dem Finanzbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften
- Anzahl und Kategorien, die bei der Bestimmung der Finanzkraft herangezogen werden sowie die Anzahl und Kategorien, die bei der Bestimmung des Finanzbedarfs Berücksichtigung finden

III. Institutionelle Ausgestaltung zur Sicherung eines langfristig belastbaren Datenbestandes zur empirischen Föderalismusforschung

Der Aufbau einer Datenbank zur Föderalismusforschung setzt zunächst eine Trägerinstitution voraus, deren Aufgabe neben der Bereitstellung der hierfür erforderlichen technischen Infrastruktur darin besteht, für die Koordination der verschiedenen Akteure zu sorgen und den Datenbestand zu pflegen. Als wichtigste institutionelle Akteure auf der nationalen Ebene können die jeweiligen statistischen Ämter, die Nationalbanken sowie die Finanzministerien bzw. die anderen Fachministerien genannt werden. Zu beachten ist in diesem Kontext jedoch, dass auch die Informationen der jeweiligen nationalen Behörden nicht immer übereinstimmen.[548]

Im Kontext dieser Untersuchung hat sich insbesondere auch gezeigt, dass die Entwicklung bzw. der weitergehende Ausbau eines Systems der subnationalen Statistik ein bislang noch vernachlässigtes Gebiet darstellt. Oberste Priorität sollte diesem Bereich allein auch deswegen zukommen, weil es andernfalls kaum möglich ist, das Potential der subnationalen Gebietskörperschaften bzw. der Dezentralisierung fiskalischer Kompetenzen zu beurteilen. Fortschritte auf diesem Gebiet erfordern zwei parallele Initiativen: Zuerst muss die Relevanz, Genauigkeit, Zeitablauf, Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der subnationalen Daten überhaupt verbessert werden. Diese Aufgabe ist hauptsächlich technischer Natur und kann auf der Basis der bereits bestehenden Kapazität der internationalen Organisationen erfolgen.

Neben den nationalen statistischen Ämtern sind hier die bereits angesprochenen internationalen Organisationen (OECD, IMF, Eurostat) zu nennen, die sich ebenfalls mit der Erfassung, Aufbereitung und Qualität der Daten, die zunächst im nationalstaatlichen Kontext erhoben worden sind, befassen. Im Bereich der offiziellen Statistik sind ferner die Vereinten Nationen aktiv tätig, wobei das Hauptanliegen darin gesehen werden kann, sowohl den Aufbau (bzw. die Reorganisation) als auch die Implementierung von „good practice"-Verfahren im Bereich der nationalen Statistik zu verbessern. Vor allem in Entwicklungs- und Transformationsländern sind die Vereinten Nationen mit der Verbesserung der Datenqualität beschäftigt, da die „ UN recognized that part of the transition process was about redefining the role of official statistics, as well as making clear to transition governments and other users of statistics that a good system of official statistics must meet certain general crite-

548 Das „Teilen" von Daten und Informationen kann bspw. auch den kurzfristigen Interessen dieser Institutionen zu wider laufen, so dass folglich immer auch ein gewisser politischer und gesetzlicher Wille notwendig ist, um die Informationsbasis zu verbessern.

ria."[549] Aus diesem Grund sind von den Vereinten Nationen die sog. „Fundamental Principles of Official Statistics" entwickelt worden.[550] Diese stellen eine gute Grundlage für den generellen Aufbau einer nationalen statistischen Behörde dar.

In einem zweiten Schritt wären diese Daten dann aufeinander abzustimmen und für Vergleichszwecke zum Untersuchungsobjekt „Föderalismus" aufzubereiten. Vor allem mit Blick auf die Vielzahl und große Heterogenität der jeweiligen Institutionen, die mit der Aufbereitung entsprechender Daten im (inter-)nationalen Kontext beschäftigt sind, entsteht die zwingende Notwendigkeit zu einer intensiven Zusammenarbeit und Abstimmung. Es ist daher ebenfalls erforderlich, ein Netzwerk von Korrespondenten für die einzelnen Ländern aufzubauen, um so einerseits die notwendigen institutionellen Details zu erfassen. Andererseits dient das System der nationalen Korrespondenten dazu, die erforderlichen Abstimmungen und Korrekturen des statistischen Materials sicherzustellen.

---

549 *Yilmaz, S./Hegedus, J./Bell, E.* (Hrsg.), Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization, a.a.O., S. 11.

550 Vgl. hierzu die Informationen der UN unter http://esa.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp.

E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die wirtschaftliche und finanzpolitische Entwicklung von föderativen Gebietskörperschaften erlangt in der Gegenwart, insbesondere vor dem Hintergrund der europäischen Union bzw. der globalisierten Weltwirtschaft, eine wachsende Bedeutung. Damit geht die Forderung nach einer ständigen Verbesserung der Informationsbasis über die föderativen Ebenen einher. In der vorliegenden Untersuchung wurden die föderativen Ordnungen jedoch nicht in ihrer Gesamtheit analysiert, vielmehr erfolgte zunächst eine Beschränkung auf den Finanzföderalismus der Staaten und damit auf die Frage der Verteilungsmuster von Aufgaben,- Ausgaben- und Einnahmekompetenzen zwischen den Staatsebenen. Dabei wurde versucht, durch einen Blick über unsere Grenzen hinweg neue Erkenntnisse für den empirisch-statistischen Vergleich föderativer Staaten zu gewinnen.

Im Rahmen dieser Arbeit war es die primäre Zielsetzung, nach Möglichkeiten und Wegen zu suchen, wie trotz der genannten Schwierigkeiten, die beim Vergleich von komplexen institutionellen Strukturen, wie sie der föderale Staatsaufbau aufweist, ein Vergleichsrahmen für unterschiedliche Systeme des Föderalismus entwickelt werden kann. Ein solches Analyseraster muss einerseits hinreichend allgemein gehalten sein, um bei einer vergleichenden Darstellung in allen betrachteten Staaten noch auf genügend Substanz zu treffen, andererseits jedoch detailliert genug, um noch sinnvolle Unterscheidungen zu ermöglichen.

Hierfür wurden die verschiedenen Instrumente der Finanzverfassung separat voneinander betrachtet, um sowohl auf die Unterschiede als auch die Gemeinsamkeiten bei den einzelnen Gestaltungsdimensionen hinzuweisen. Als zentrales Gestaltungskriterium wurde dabei auf den Autonomiegrad der untergeordneten Gebietskörperschaften abgestellt, da letztlich sämtliche Vorteile, die mit einem dezentralisierten Staatsaufbau in Verbindung gebracht werden, darauf beruhen, dass die subnationalen Ebenen über die Möglichkeit verfügen, eine eigenständige Politik zu betreiben. Demzufolge stand die Vermessung der fiskalischen Autonomie bei der Analyse der einzelnen Instrumente im Mittelpunkt. Hierbei hat sich gezeigt, dass vor allem die Aufgabenverteilung im föderativen Staat nicht allein anhand von ökonomischen Überlegungen beurteilt und quantifiziert werden kann. Insbesondere für diesen Bereich würde sich eine stärker interdisziplinär ausgerichtete Forschung anbieten, die bspw. auf politikwissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreift und versucht, die dort entwickelten Hypothesen einer ökonomischen Betrachtung zugäng-

lich zu machen.[551] Denn zweifellos ist es auch aus ökonomischer Sicht von Interesse, wie die relevanten politischen Akteure sowohl unter den gegebenen als auch sich veränderten Bedingungen handeln und wie sich insbesondere die Kompetenzverteilung im föderative System hierdurch verändert. Prinzipiell können durchaus auch andere Aspekte des politischen Systems einer näheren ökonomischen Analyse unterworfen werden. Eine Zusammenführung erscheint zumindest möglich, da selbst die „...nichtökonomischen Ziele bei einer ausreichend abstrakten Betrachtung durchaus in ökonomische Kalküle überführt werden könnten."[552]

Im Hinblick auf die nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs i.w.S., also die Verteilung der Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen sowie des Finanzausgleichs i.e.S. bestanden der Logik der Sache nach weniger Schwierigkeiten bei der Quantifizierung, da man auf die allgemeinen Budgetdaten zurückgreifen konnte. Mit Blick auf die Vermessung der fiskalischen Autonomie bei diesen Instrumenten hat die Untersuchung jedoch ergeben, dass den institutionellen Bedingungen – und hierbei insbesondere den Möglichkeiten, auf die Entscheidungen anderer föderativer Ebenen Einfluss zu nehmen – nicht genügend Rechnung getragen wird. Zusammengefasst kann daher gesagt werden, dass die bislang vorgenommene Messung des finanzpolitischen (De-)Zentralisierungsgrads – und zwar gleichgültig auf welches Instrument des Finanzausgleichs i.w.S. dies bezogen wird, nicht überzeugend ist.

Hierfür sind im wesentlichen zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen bilden die verwendeten Indikatoren die aus der theoretischen Diskussion gewonnenen Zusammenhänge oftmals nur sehr grobkörnig ab, so dass die empirische Überprüfbarkeit nur eingeschränkt möglich ist. Zum anderen werden die wissenschaftlichen Ansätze der empirisch feststellbaren Formenvielfalt des fiskalischen Föderalismus nicht gerecht. Damit verbunden ist ein weiteres Problem, das die internationale Vergleichbarkeit weiter eingeschränkt: die vorhandene und verfügbare Datenbasis ist oftmals nicht ausreichend. Der vorliegende Text sollte nicht nur eine Strukturierung und Zusammenfassung dieser Argumente hinsichtlich der Erfassung und Messung liefern, sondern hat ferner auf bisher noch nicht hinreichend berücksichtigte Interpretationsprobleme bei der quantitativen Messung fiskalföderalistischer Variablen hingewiesen. Insgesamt kann daher gesagt werden, dass ein systematischer Ver-

---

551 So auch *Benz, A.*, Lehren aus entwicklungsgeschichtlicher und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: ders., *Lehmbruch, G.* (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 391-403.

552 *Zimmermann, H.*, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 32.

gleich, so weit dies möglich ist, sich zukünftig stärker auf die reale Autonomie bei den subnationalen Aufgaben, Ausgaben und Einkünften abstellen sollte, anstatt sich an der jeweiligen formalen Kompetenzverteilung und damit korrespondierenden finanzstatistischen Zahlen zu orientieren.

Angesichts der enormen Streubreite der empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die Wirkungen der Instrumente der Finanzverfassung auf das Verhalten nachgeordneter Gebietskörperschaften ist es auch kaum möglich, aus der internationalen Literatur auf mögliche Effekte der konkreten Ausgestaltung in einzelnen föderativen Systemen, wie z.B. in der Bundesrepublik, zu schließen, da sowohl die Konstruktionsprinzipien der Finanzverfassungen als auch die institutionellen und polit-ökonomischen Rahmenbedingungen zu unterschiedlich sind. Es ist daher für bestimmte Fragestellungen erforderlich, zunächst nationale Studien zu den Wirkungen und Ergebnissen einzelner Instrumente des Finanzausgleichs zu erstellen. Hierauf aufbauend kann dann die internationale Vergleichbarkeit hergestellt werden, indem man die Wirkungsweise der Instrumente unter unterschiedlichen institutionellen Bedingungen einander gegenüberstellt. Dieses Vorgehen setzt allerdings zwei Anforderungen voraus: Zum einen sollte der allgemeine analytische Rahmen, der bei der komparativen Forschung verwendet wird, möglichst einheitlich ausgestaltet sein. Zum anderen müssen die erforderlichen finanzstatistischen Daten in einer vergleichbaren Form aufbereitet werden.

Die kontinuierliche und zielgerichtete Verbesserung des „föderalstaatlichen" Datenangebotes ist für wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungsfindungen eine unabdingbare Voraussetzung. Ein Weg für die Verbesserung dieses Datenangebotes sollte der Ausbau des statistischen Berichtswesens sein, das nach Möglichkeit auf der untersten Ebene im föderativen Staatsaufbau aufbaut und die Ergebnisse für die verschiedenen übergeordneten Ebenen aggregiert. Der Ausbau dieses statistischen Berichtswesens im genannten Sinne schließt eine gründliche Koordination ein und sollte so erfolgen, dass die Belange der internationalen Statistik bezüglich der weiteren Harmonisierung der nationalen Statistiken berücksichtigt werden.

Allerdings wird man auch mit einem verbesserten Analyserahmen und einer an föderalen Fragestellungen aufgebauten Datenlage keine unmittelbare Vergleichbarkeit herstellen können – dafür sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Systemen einfach zu groß. In dieser Hinsicht erweist sich ein Satz von Walter Rudolf als zutreffende Beschreibung: „Jeder Bundesstaat ist ein Unikat."[553]

---

553 Vgl. *Rudolf, W.*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. 4, Heidelberg, Müller 1990, §105, Rdnr. 1.

Literaturverzeichnis

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort, Washington, D.C. 1962.

Ahmad, E., Intergovernmental Transfers – An International Perspective, in: Ahmad, E. (Hrsg.), Financing Decentralized Expenditures, Cheltenham/Brookfield, Edward Elgar 1997, S. 1-17.

Ahmad, E./Singh, R. J./Fortuna, M., Toward More Effective Redistribution, Reform Options for Intergovernmental Transfers in China, IMF Working paper 04/98,Washington, D.C., IMF 2004.

Akai, N./Nishimura, Y./Sakata, M., Fiscal Decentralization, Economic Growth and Economic Volatility – Theory and Evidence from State-level Cross-section Data for the United States, Discussion Paper Series No. 03-F-2, Yokohama National University 2004.

Alm, J., International Experience with Expenditure Norms, 1999.

Altenstetter, C., Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966, Heidelberg, Quelle und Meyer 1969.

Althusius, J., Politica methodice digesta atque exemplis sacri set profanis illustrata, Neudruck Aalen, Scientia 1961 (1614).

Amonn, A., Objekt und Grundbegriffe der Theoretischen Nationalökonomie, 2. Aufl., Leipzig/Wien, Fischer 1927.

Anderson, G./Tollison, R. D., Congressional Influence and Pattern of New Deal Spending, in: Journal of Law and Economics, Vol. 34 (1991), S. 161-175.

Annaheim, J., Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin, Duncker und Humblot 1992.

Apolte, T., Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten, Vorbild oder schlechtes Beisiel für Europa?, in: List-Forum, Bd. 22 (1996), S. 170-194.

Apolte, T., Die ökonomische Konstitution eines föderativen Systems, Tübingen, Mohr 1999.

Ashworth, J./Heyndels, B./Smolders, C., Redistribution as a Local Public Good, An Empirical Test for Flemish Municipalities, in: Kyklos, Vol. 55 (2002), S. 27-56.

Atlas, C. M. et. al., Slicing the Federal Government Net spending Pie, Who Wins, Who Loses, and Why, in: American Economic Review, Vol. 85 (1995), S. 624-629.

Aubert, J.-F., Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. 1, Basel 1991, (neubearbeite deutsche Fassung von Aubert, J.-F., Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, Neuchatel 1967).

Auer, A., Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel u.a., Helbing und Lichtenhahn 1984.

Bahl, R. W./Vogt, W., Fiscal Centralization and Tax Burdens, State and Regional Financing of City Services, Cambridge, Ballinger 1975.

Bahl, R./Wallace, S., Intergovernmental Tranfers, The Vertical Sharing Dimension, Working Paper 04-19, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 2004.

Baker, M./Payne, A. A./Smart, M., An Empirical Study of Matching Grants, The ‚Cap on Cap', in: Journal of Public Economics, Vol. 72 (1999), S. 269-288.

Baretti, C. et al., Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, Ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 1, München, Ifo Institut für Wirtschaftsforschung 2000.

Barrios, H., Spanien – Politische Dezentralisierung als flexibles Verhandlungssystem, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2000, Baden-Baden, Nomos 2000, S. 308-320.

Beck, T. u.a., New Tools in Comparative Political Economy, The Database of Political Institutions, in: World Bank Economic Review, Vol. 15 (2001), S. 165-176.

Behnisch, A./Buettner, T./Stegarescu, D., Public Sector Centralization and Productivity Growth, A Long-term View on the German Experience, Conference Paper, 57th Congress of the International Institute of Public Finance, Linz, 27.-30. August 2001.

Benz, A. (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft, Baden-Baden, Nomos 1997.

Benz, A., Lehren aus entwicklungsgeschichtlicher und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: ders./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 391-403.

Benz, A., Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 9-50.

Bergstrom, T. C./Goodman, R. P., Private Demand for Public Goods, in: American Economic Review, Vol. 63 (1973), S. 280-296.

Bewley, T. F., A Critique of Tiebout's Theory of Local Expenditures, in: Econometrica, Vol. 49 (1981), S. 713-740.

Bickel, W., Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W./Neumark, F (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, 2. Aufl., Tübingen, Mohr 1956, S. 730-788.

Biehl, D., Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, Bundesrepublik Deutschland, in: Andel, N./Haller, H. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 4, 3. Aufl., Tübingen, Mohr 1983, S. 63-122.

Biehl, D., Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Streit, M. E. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden, Gabler 1988, S. 63-84.

Biehl, D., Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe, in: Junkernheinrich, M./Klemmer, P. (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, Analytica 1996, S. 73-114.

Bird, R. M., Federal Finance in Comparative Perspective, Toronto, Canadian Tax Foundation 1986.

Blankart, C. B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München, Vahlen 2001.

Blanke, H.-J., Föderalismus und Integrationsgewalt, Berlin, Duncker und Humblot 1991.

Boadway, R., Equalization Revisited, Its Role and Design, Conference Paper der Atlantic Provinces Economics Association, New Brunswick 2001.

Boadway, R., Inter-Governmental Fiscal Relations, The Facilitator of Fiscal Decentralization, in: Constitutional Political Economy, Vol. 12 (2001), S. 93-121.

Boadway, R., Options for Fiscal Federalism, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Newfoundland and Labrador, St. Johns 2003.

Boadway, R., The Theory and Practice of Equalization, CESifo Economic Studies, 50. Jg., München, CESifo 2004, S. 211-254.

Boadway, R./Flatters, F., Equalization in a Federal State, An Economic Analysis, Ottawa, Economic Council of Canada 1982.

Boadway, R./Hobson, P. A. R., Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation 1993.

Boadway, R./Watts, R., Fiscal Federalism in Canada, Manuskript 2000, im Internet abrufbar unter: http://www.fiscalreform.net/library/pdfs/fiscal_federalism_in_canada.pdf

Böckenförde, E. W., Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, in: Neue Juristische Wochenschrift, 29. Jg. (1976), S. 2091 ff.

Booms, B. H./Hu, T., Toward a Positive Theory of State and Local Public Expenditures, An Empirical Example, in: Public Finance, Vol. 26 (1971), S. 419-436.

Borcherding T.E./Deacon, R.T., The Demand for the Services of Non-Federal Governments, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 891-901.

Bothe, A., Die Gemeindeausgaben in der Bundesrepublik- Ein nachfrageorientierter Erklärungsansatz, Tübingen, Mohr 1989.

Bothe, M., Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin/Heidelberg, Springer 1977.

Bowman, J. H., Tax Exportability, Intergovernmental Aid, and School Finance Reform, in: National Tax Journal, Vol. 27 (1974), S. 163-174.

Brandeis, M. (1932), New State Ice Co. vs. Liebmann, 285 U.S. 262, U.S. Supreme Court Opinions.

Bradford, D. F./Oates, W. E., The Analysis of Revenue Sharing in an New Approach to Collective Fiscal Decision, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 85 (1972), S. 416-439.

Braun, D., Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 333-362.

Braun, D., Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 97-116.

Brecht, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig/ Berlin, Teubner 1932.

Brennen, G./Buchanan, J. M., Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: Journal of Public Economics, Vol. 8 (1977), S. 255-273.

Brennan, G./Buchanan, J. M., The Power to Tax, Cambridge, Cambridge University Press 1980.

Breton, A., Competitive Governments, Cambridge, Cambridge University Press 1996.

Breuss, F./Eller, M., Efficiency and Federalism in the European Union, IEF Working Papers No. 50, WU Wien, May 2003.

Broschek, J., Föderalismus und Wohlfahrtsstaat im historischen Kontext, Der Fall Kanada, in: Politische Vierteljahresschrift, 46. Jg. (2005), S. 238-262.

Broschek, J./Schultze, R.-O., Föderalismus in Kanada, Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 333-366.

Brügger, F., Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, Dissertation, Freiburg, Universität Freiburg 1922.

Brugger, W., Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl., München, Beck 2001.

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

Büttner, T., Local Business Taxation and Competition for Capital, The Choice of the Tax Rate, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 31 (2001), S. 215-245.

Büttner, T., The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, in: Journal of Public Economics, Vol. 90 (2006), S. 477-497.

Chu, H., The Dual-Illusion of Grants- in-Aid on Central and Local Expenditures, in: Public Choice, Vol. 114 (2003), S. 249-359.

Clark, D. H., The Fiscal Transfer System in Canada, in: Ahmad, E. (Hrsg.), Financing Decentralized Expenditures, Cheltenham/Brookfield, Edard Elgar 1997, S. 70-102.

Clark, J. P., The Rise of a New Federalism, New York, Columbia University Press 1938.

Clayton, C. W./Gillmann, H. (Hrsg.), Supreme Court Decision Making, New Institutionalist Approaches, Chicago/London, University of Chicago Press 1999.

Commonwealth Grants Commission (Hrsg.), Equality in Diversity – History of the Commonwealth Grants Commission, 2. Aufl., Canberra, 1995.

Commonwealth Grants Commission (Hrsg.), Report on General Revenue Grant Relativities 1999, Vol. 1, Canberra, 1999.

Cooley vs. Board of Wardens, Anm. 129, (zitiert nach Bothe, M., Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, a.a.O., S. 261).

Council, Patterns of Intergovernmental Cooperation, Report BM-324, Chicago 1959.

Courant, P. N./Gramlich, E. M./Rubinfeld, D. L., The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants, Or Why Money Sticks Where it Hits, in: Mieszkowski, P. M./Oakland, W. H. (Hrsg.), Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Washington, Urban Institute 1979, S. 5-21.

Courchene, T. J., Avenues and Adjustments, The Transfer System and Regional Disparities, in: Walker, M. (Hrsg.), Canadian Confederation at the Crossroads, The Search for Federal-Provincial Balance, Vancouver, The Fraser Institute 1978.

Courchene, T. J., Equalization Payments, Past, Present, and Future, Toronto, Ontario Economic Council 1984.

Courchene, T. J., Renegotiating Equalization, National Polity, Federal State, International Economy, C.D. Howe Institute Commentary Nr. 113, Toronto, C.D. Howe Institute 1998.

Craig, J., Australia, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, International Monetary Fund 1997, S. 175-200.

Craig, S. G./Inman, R. P., Education, Welfare, and the 'New' Federalism, State Budgeting in a Federalist Public Economy, in: Rosen, H. S. (Hrsg.), Studies in State and Local Public Finance, Chicago, S. 187-222.

Dafflon, B., Revenue Equalization at the State-Local Level, Setting out the Issues, in: Färber, G./Otter, N. (Hrsg.), Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte Nr. 232, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2003, S. 1-19.

Dafflon, B./Pujol, F., Fiscal Preferences and Fiscal Performance, Swiss Cantonal Evidence, in: International Public Management Review, Vol. 2 (2001), S. 54-78.

Dafflon, B./Vaillancourt, F., Problems of Equalization in Federal System, in: Blindenbacher, R./Koller, A. (Hrsg.), Federalism in a Changing World –

Learning from Each Other, Montreal, McGill-Queens University Press 2003.

Dahlby, B., Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants, in: International Tax and Public Finance, Vol. 3 (1996), S. 397-412.

Davoodi, H./Zou, H. F., Fiscal Decentralization and Economic Growth, A Cross-Country Study, in: Journal of Urban Economics, Vol. 43 (1998), S. 244-257.

Defuns, M., Die Bundessubventionen als Problem des Föderalismus in den USA, Zürich, Schulthess 1973.

Dennerlein, E., Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München, List 1972.

Department of Finance Canada (Hrsg.), Budget 1999, Federal Financial Support for the Provinces and Territories, Ottawa 1999.

Desai, R. M./Freinkman, L. M./Goldberg, I., Fiscal Federalism and Regional Growth, Evidence From the Russian Federation in the 1990s, World Bank Policy Research Working Paper No. 3138, Washington, D.C., Worldbank 2003.

Döring, T./Stahl, D., Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 256, Hannover, ARL 1999.

Ebel, R. D./Yilmaz, S., On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, in: Public Finance in Developing and Transitional Countries, Essays in Honor of Richard Bird, Cheltenham u.a., Elgar 2003, S. 101-126.

Ehrenzeller, B. u.a., St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Bern, Stämpfli 2002, Art. 63, N 12/Art. 123, N9.

Ehringhaus, H., Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt, Athenäum 1971.

Elazar, D. J., Exploring Federalism, Tuscaloosa, University of Alabama Press 1987.

McWhinney, E. (Hrsg.), Supreme Courts and Judical Law Making, Constitutional Tribunals and Constitutional Review, Dordrecht u.a., Kluwer 2002.

Färber, G., Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn 1999, S. 89-131.

Färber, G., Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, in: Arnim, H. H. v./Färber, G./Fisch, S. (Hrsg.), Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen, Berlin, Duncker und Humblot 2000, S. 125-166.

Färber, G., Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen, in: Pernthaler, P./Bußjäger, P. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Wien, Braumüller 2001, S. 105-137.

Färber, G., Federal Regulation of Local Tax Bases and Local Fiscal Equalisation in Germany/in: Färber, G./Otter, N. (Hrsg.), Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe, Speyerer Forschungsbericht Nr. 323, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2003, S. 401-428.

Färber, G., Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation, Speyerer Forschungsbericht Nr. 214, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2004.

Färber, G., Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa, Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung, Speyer 2004.

Feld, L. P., Steuerwettbewerb, Tübingen, Mohr 2000.

Feld, L. P., Tax Competition and Income Redistribution, An Empirical Analysis for Switzerland, in: Public Choice, Vol. 105 (2000), S. 125-164.

Feld, L. P., Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und der Konrad Adenauer Stiftung, Bonn 2004.

Feld, L. P., Fiscal Equivalence and the Increasing Dispersion/Divergence of Public Goods Claims – Do we Need a new Inerpretation?, in: Färber, G./ Otter, N. (Hrsg.), Spatial Aspects of Federative Systems, Speyerer Forschungsbericht Nr. 242, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2005, S. 147-180.

Feld, L. P./Schaltegger, C., Wähler, Interessengruppen und Finanzausgleich, Die Politische Ökonomie vertikaler Finanztransfers, in: Konjunkturpolitik, 48. Jg. (2002), S. 93-122.

Feld, L. P./Schaltegger, C., Voters as Hard Budget Constraints, On the Determination of Intergovernmental Grants, in: Public Choice, Vol. 123 (2005), S. 147-169.

Feld, L. P./Schneider, F., Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums, Österreich und die Schweiz im Ver-

gleich, in: Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R. (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Heidelberg u.a., Springer 2002.

Feld, L. P./Zimmermann, H./Döring, T., Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), S. 361-377.

Feldstein, M. S./Metcalf, G. E., The Effect of Federal Deductability on State and Local Taxes and Spending, in: Journal of Political Economy, Vol 95 (1987), S. 710-736.

Fink, G., Zu den Methoden in der quantitativen systemvergleichenden Forschung, in: Schüller, A. (Hrsg.), Theoriebildung und empirische Forschung im Systemvergleich, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 61-78.

Fischer, H., Finanzzuweisungen, Berlin, Duncker und Humblot 1988.

Fischer-Menshausen, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreissig, W. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin, Duncker und Humblot 1978, S. 135-163.

Fischer-Menshausen, H., Finanzausgleich II. Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Tübingen, Mohr 1980, S. 636-662.

Fisher, R. C., State and Local Public Finance, 2. Aufl., Chicago u.a., Irwin 1996.

Folkers, C., Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden, Nomos 1983.

Forbes, K. F./Zampelli, E. M., Is Leviathan a Mythical Beast?, in: American Economic Review, Vol. 79 (1989), S. 568-577.

Fornasari, F./Webb, S. B./Zou, H.-F., The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits, International Evidence, in: Annals of Economics and Finance, Vol. 1 (2000), S. 403-433.

Frenkel, M., Föderalismus und Bundesstaat, Band 1, Bern, Lang 1984.

Frenkel, M., Föderalismus und Bundesstaat, Band 2, Bern u.a., Lang 1986.

Frey , B. S./Eichenberger, R., The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Cheltenham, Edward Elgar 1999.

Frey, B. S./Kirchgässner, G., Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München, Vahlen 1994.

Frey, R. L., Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bildungswesen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 105. Jg. (1969), S. 367-385.

Frey, R. L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern/Frankfurt, Lang 1977.

Frey, R. L., Die These von der Ausbeutung der Kernstädte. Eine Überprüfung für die Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 25. Jg. (1985), S. 81-93.

Frey, R. L., et. al., Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Berlin, Eidgenössisches Finanzdepartment 1994.

Frey, R. L., Verteilung der Aufgaben und Steuern im schweizerischen Bundesstaat, in: Pommerehne, W. W./Ress, G. (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden, Nomos 1996, S. 104-115.

Friedrich, P./Kaltzschuetz, A./Nam, C. W., Significance and Determination of Fees for Municipal Finance, CES ifo Workung Paper Nr. 1357, 2004.

Fuest, C./Kolmar, M., A Theory of User-Fee Competition, CESifo Working Paper Nr. 1166, 2004.

Fukasaku, K./de Mello, L., Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability, The Experience of Large Developing and Transition Economies, in: Fukasaku, K./Hausmann, R. (Eds.), Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America, Washington D.C., Inter-American Development Bank Press 1998.

Gamkhar, S./Oates, W. E., Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Inter-Governmental Grants, Some Empirical Findings, in: National Tax Journal, Vol. 49 (1996), S. 501-512.

Gamper, A., Der Österreich-Konvent, Die Reform der Finanzverfassung, in: Bußjäger, P./Hrbek, R. (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wien, Braumüller 2005, S. 26-39.

Gantner, M., Ausgewählte Aspekte einer Ziel- und Wirkungsanalyse von intragovernmentalen Transferzahlungen, in: Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Ausgaben und Finanzausgleich, Wien, Orac 1977, S. 439-462.

Gawel, E., Die kommunalen Gebühren, ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neubewertung, Berlin, Duncker und Humblot 1995.

Geske, O.-E., Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München, Vahlen 2001.

Gläser, M., Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Thun/Frankfurt, Deutsch 1981.

Gold, S. D./Lowenstein, R., Federal Aid Cuts, the Balanced Budget Amendment, and Block Grants, Impacts on the States, Vortrag auf der 88. Conference on Taxation in New York, National Tax Association, Columbus 1995.

Gramlich, E., M., An Econometric Examination of New Federalism, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2 (1982), S. 327-360.

Gramlich, E. M., Financing Federal Systems, Cheltenham, Edward Elgar 1987.

Gramlich, E. M./Galper, H., State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1 (1973), S. 15-58.

Grande, E., Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001,Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2002, S. 179-212.

Granof, M. H., A Fundamental Flaw of Debt Limitations for State and Local Governments, in: Journal of Accounting and Public Policy, Vol. 3 (1984), S. 293-310.

Graves, W. B., American Intergovernmental Relations. Their Origins, Historical Development and Current Status, New York, Scribner`s Sons 1964.

Gray, V./Hanson, R. L./Jacob, H. (Hrsg.), Politics in the American States, A Comparative Analysis, Washington, D.C., Congressional Quarterly Books 1999.

Greß, F., Aktuelle Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 343-353.

Groenewegen, P., Public Finance in Australia, Theory and Practice, 3. Aufl., New York u.a., Prentice Hall 1990.

Grossmann, P. J., A Political Theory of Intergovernmental Grants, in: Public Choice, Vol. 78 (1994), S. 295-303.

Grossmann, P. J./West, E. G., Federalism and the Gowth of Government Revisited, in: Public Choice, Vol. 79 (1994), S. 19-32.

Gunlicks, A., Föderative Systeme im Vergleich, Die USA und Deutschland, in: Arnim, H. H. v./Färber, G./Fisch, S. (Hrsg.), Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft,

auch im Lichte ausländischer Erfahrungen, Berlin, Duncker und Humblot 2000, S. 41-62.

Häde, U., Finanzausgleich, Tübingen, Mohr 1996.

Häde, U., Föderalismus in Deutschland – und er bewegt sich doch!, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), S. 11-14.

Häfelin, U./Haller, W., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich, Schulthess 2001.

Häuser, K., Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben, in: Timm, H./Haller, H. (Hrsg.), Beiträge zur Theorie öffetnlicher Ausgaben, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 47, Berlin, Duncker und Humblot 1967, S. 36-65.

Haller, H., Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 105. Jg. (1969), S. 121-137.

Haller, W./Kölz, A., Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel u.a., Helbing und Lichtenhahn 1999.

Hangartner, Y., Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern 1974.

Hansmeyer, K.-H., Zur Theorie der kommunalen Finanzwirtschaft, in: Haus, W., Kommunalwissenschaftliche Forschung, Stuttgart u.a. 1966, S. 161-190.

Hansmeyer, K.-H./Kops, M., Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Gutowski, A./Molitor, B. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg. (1984), S. 127-140.

Hansmeyer, K.-H./Kops, M., Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, D./Kath, D. (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin, Duncker und Humblot 1985, S. 3-32.

Hansmeyer, K.-H./Kops, M., Die Gliederung der Länder im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg. (1990), S. 234-239.

Hayek, F. A. v., Der Weg zur Knechtschaft, Neuausgabe, München, Olzog 1994.

Head, J. G., Intergovernmental Fiscal Relations in Australia, Canada and the United States, in: Neumark, F./Haller, H. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen, Mohr 1983, S. 187 ff.

Heckscher, G., The Study of Comparative Government and Politics, London, Allen & Unwin 1957.

Heller, F. H., USA-Verfassung und Politik, Wien u.a., Böhlau 1987.

Hennecke, H.-G., Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 3. Aufl., Wiesbaden, Kommunal- und Schulverlag 1998.

Henneke, H.-G., Die Verschuldungspotentiale der Kreise und Gemeinden bei der innerstaatlichen Umsetzung des Stabilitäts- und Wachtstumsaspektes, in: Der Landkreis, 68. Jg. (1998), S. 188-193.

Henneke, H.-G., Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, Heidelberger Forum Bd. 108, Heidelberg, Müller 1999.

Hesse, K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg, Müller 1995.

Heun, W., Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg. (1994), S. 97-152.

Hill, H., Das nächste Jahrhundert – Ein Jahrhundert der Kommunen, in: Lüder, K. (Hrsg.), Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, Duncker und Humblot 1997, S. 345-361.

Hilz, W., Die Ambivalenz des Föderalimus – zwischen Dysfunktionalität und unverminderter Attraktivität, in: Europäisches Zentrum für Föderalimus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, Nomos 2004, S. 36-48.

Hirsch, W., The Economics of State and Local Government, New York u.a., McGraw-Hill 1970.

Hobson, P. A. R./St.-Hilaire, F., Refoming Federal-Provincial Fiscal Arrangements, Toward Sustainable Federalism, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques 1994.

Holtz-Eakin, D., Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 76 (1994), S. 12-21.

Holtz-Eakin, D./Schwarz, A. E., Spatial Productivity Spillovers from Public Infrastructure, Evidence from State Highways, in: International Tax and Public Finance, Vol. 2 (1995), S. 459-468.

Hoover, G. A./Pecorino, P., The Political Determinants of Federal Expenditure of the State Level, in: Publik Choice, Vol. 123 (2005), S. 95-113.

Hunter, J. S. H., Federalism and Fiscal Balance, A Comparative Study, Canberra, Australian National University Press 1977.

International Monetary Fund (Hrsg.), Government Finance Statistics, verschiedene Jahrgänge.

Inman, R. P., Towards an Econometric Model of Local Budgeting, in: Papers and Proceedings of the 64th Annual Conference on Taxation, National Tax Association 1971, S. 699-719.

Inter-American Development Bank, Latin America After a Decade of Reforms, Washington, D.C., Inter-American Development Bank Press 1997.

Ipsen, J., Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 15. Aufl., München, Beck 2003.

Isalm, M. N./Choudhury, S. A., The Flypaper Effect and the Revenue Impact of Grants-in-Aid, in: Economic Letters, Vol. 30 (1989), S. 351-356.

Jäger, W./Welz, W., Regierungssystem der USA, München/Wien, Oldenbourg 1995.

James, D. W., Intergovernmental Financial Relations in Australia, Sydney, Australian Tax Research Foundation 1992.

Jesse, N., Typisierung der Kreise und kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens, Eine empirische Raumanalyse auf der Grundlage raumordnungspolitisch relevanter Indikatoren, Frankfurt 1982.

Jin, J./Zou, H.-F., How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subantional Government Size?, in: Journal of Urban Economics, Vol. 52 (2002), S. 270-293.

Johnson, S. R./Junk, P. E., Sources of Tax Revenues and Expenditures in Large U.S. Cities, in: Quarterly Review of Economics and Business, Vol. 10 (1970), S. 7-16.

Jörg, A., Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz, Baden-Baden, Nomos 1998.

Jørgen, N./Pedersen, M., Local Government and Debt Financing in Denmark, in: Dafflon, B. (Hrsg.) Local Public in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt, Cheltenham, Edward Elgar 2002, S. 93-114.

Kauper, P. G., Utilization of State Commissioners in the Administration of the Federal Motor Carrier Act, Michigan Law Review, Vol. 34 (1935/36), S. 37-84.

Keen, M. J./Kotsogiannis, C., Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, in: American Economic Review, Vol. 92 (2002), S. 363-369.

Keman, H., Federalism and Policy Performance. A Conceptual and Empirical Inquiry, in: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.), Federalism and Political Performance, London, Routledge 2000, S. 196-242.

Kenyon, D. A./Kincaid, J., Fiscal Federalism in the United States, The Reluctance to Equalize Jurisdiction, in: Pommerehne, W. W./Ress, G. (Hrsg.),

Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden, Nomos 1996, S. 34-56.

Kern, K., Die Entwicklung der Föderalismus in den USA, Zentralisierung und Devolution in einem Mehrebenensystem, in: Swiss Political Science Review, 3. Jg. (1997), S. 1-169.

Kilper, H./Lhotta, R., Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen, Leske und Budrich 1996.

Kimminich, O., Der Bundesstaat, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg, Müller 1987, S. 1113-1150.

King, D. N., Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government, London, Allen & Onarin 1984.

Kirberger, W., Staatsentlastung durch private Verbände, die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden, Nomos 1978.

Kirchgässner, G., Constitutional Economics and its Relevance for the Evolution of Rules, in: Kyklos, 47. Jg. (1994), S. 321-339.

Kirchgässner, G./Feld, L. P., Föderalismus und Staatsquote, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, Nomos 2004, S. 67-87.

Kirchgässner, G./Pommerehne, W. W., Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, Nomos 1994, S. 149-176.

Kirchhof, F., Grundsätze der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Grundsätze der Finanzverfassung im vereinten Deutschland. Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, Band 52, Berlin/New York, de Gruyter 1993, S. 71-110.

Kirsch, G., Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart/New York, Fischer 1977.

Kirsch, G., Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: Schmidt, K. (Hrsg.), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 166, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 13-34.

Kitterer, W., Finanzwissenschaftliche Aspekte einer Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: NLT Information, hrsg. vom Niedersächsischen Landkreistag, 22. Jg. (1999), S. 14-22.

Klöti, U., Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus, in: Knoepfel, P./Linder, W. (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Basel u.a., Helbig und Lichtenhahn 2000, S. 17-30.

Koja, F., Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., Wien u.a., Springer 1988.

König, T./Bräuninger, T., Gesetzgebung im Föderalismus, Speyerer Forschungsberichte Nr. 237, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2005.

Kops, M., Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs III, Der ergänzende und aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftstudium, 13. Jg. (1984), S. 341-345.

Kramer, H., Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten, Innsbruck, Institut für Föderalismus 2004.

Kraus, A., Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht 1983.

Krelove, R./Stotsky, J. G./Vehorn, C. L., Canada, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF 1997, S. 201-225.

Kurnow, E., Determinants of State and Local Expenditures Reexamined, in: National Tax Journal, Vol. 16 (1963), S. 252-255.

Ladd, H. F., Mimicking of Local Tax Burdens Among Neighboring Counties, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20 (1992), S. 450-467.

Lane, P. H., Lane's Commentary on the Australian Constitution, 2. Aufl., Sydney, Law Book Co. 1997.

Lane, T. D., Market Discipline, in: IMF Stoff Papers, Vol. 40 (1993), S. 53-88.

Laufer, H./Münch, U., Das föderative System der BRD, Opladen, Leske und Budrich 1998.

Laurent, S./Vaillancourt, F., Federal Transfers in Canada and the United States, 1989-1990 to 1998-1999, How Equalizing are They?, in: National Tax Association, Proceedings 2002 Annual Conference, S. 203-212.

Lav, I. J./George, J. R. S., Will Curbs on Unfunded Mandates Protect States From the Impact of a Federal Balanced Budget Amendment?, in: National Tax Journal, Vol. XLVIII (1995), S. 337-346.

Lee, F. E., Representation and Public Policy, The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds, in: Journal of Politics, Vol. 60 (1998), S. 34-62.

Lee, F. E., Senate Representation and Coalition Building in Distribute Policy, in: American Political Science Review, Vol. 94 (2000), S. 59-72.

Lenk, T., Reformbedarf und Reformmöglichkeiten der deutschen Finanzverfassung, Baden-Baden, Nomos 1993.

Lenk, T., Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich, Anreiz- und Verteilungswirkungen, Diskussionsbeiträge der Universität Leipzig Nr. 42, Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät 2003.

Levitt, S. D./Paterba, J. M., Congressional Distributive Politics and State Economic Performance, in: Public Choice, Vol. 99 (1999), S. 185-216.

Lhotta, R., Verfassungsgerichte im Wandel föderativer Strukturen – eine vergleichende institutionentheoretische Analyse am Beispiel der BRD, der Schweiz und Österreichs, Paper zur Tagung „Der Wandel föderativer Strukturen", Berlin 8./9. Juni 2001.

Lin, J. Y./Liu, Z., Fiscal Decentralization and Economic Growth in China, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 49 (2000), S. 1-23.

Lindahl, E., Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund, Gleerup 1919.

Loewenstein, K., Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin u.a., Springer 1959.

Lybeck, J. A., Comparing Government Growth Rates, The Non-Institutional vs. The Institutional Approach, in: Lybeck, J. A./Henrekson, M. (Hrsg.), Explaining the Growth of Government, Amsterdam 1988, S. 29-47.

Ma, J., Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries. Lessons for Developing Countries, World Bank Policy Research Working Paper No. 1822, Washington, D.C., World Bank 1997.

Mackscheidt, K., Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen, Mohr 1973.

Mann, F. K., Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena, Fischer 1930.

Marsh, D. (Hrsg.), Theory and Methods in Political Science, 2. Aufl., Basingstoke u.a., Palgrave 2002.

Martinez-Vazquez, J./Boex, F. J., Fiscal Decentralization in the Russian Federation During the Transition, Working Paper 99-3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 1999.

Martinez-Vazquez, J./Boex, F. J., The Design of Equalization Grants, Theory and Applications, Washington, D.C., World Bank Institute 2001.

Maslove, A., Canadian Federal Budgeting, Imaginative Responses and Troublesome Confusions, in: Schultze, R.-O./Sturm, R. (Hrsg.), Constitutional Reform in North America, Opladen, Leske und Buderich 2000, S. 187-200.

McGuire, M. C., A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on the Receiver's Resource Constraint, With an Application to the U. S. Local Governments 1964-1971, in: Journal of Public Economics, Vol. 10, S. 355-369.

McLure, C. E. Jr., The Revenue Assignment Problem, End, Means and Constraints, in: Public Budgeting, Accounting and Financial Management, S. 652-683.

McLure, C. E. Jr., .The Interstate Exporting of State and Local Taxes, Estimates for 1962, in: National Tax Journal, Vol. 20 (1967), S. 49-77.

Megdal, S. E., The Flypaper Effect Revisited, An Econometric Explanation, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 66 (1987), S. 347-351.

Meisterling, G., Zur Problematik von Marktanalogien in der ökonomischen Theorie des Föderalismus, eine kritische Analyse des Tiebout-Paradigmas, Frankfurt, Lang 1986.

Messere, K., Half a Century of Changes in Taxation, in: International Bureau of Fiscal Documentation, Bulletin August/September 1999, S. 340-365.

Messere, K., Evaluating the Taxing Powers of Sub-Central Governments, OECD Bulletin (2000), S. 133-145.

Mieskowski, P., Energy Policy, Taxation of National Resources, and Fiscal Federalism, in McLure, C. E. Jr. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, Center for Research on Federal Financial Relations 1983, S. 129-145.

Miller, E., The Economics of Matching Grants, The ABC Highway Program, in: National Tax Journal, Vol. 27 (1974), S. 221-230.

Mints, J./Tulkens, H., Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation, Equilibrium and Efficiency, in: Journal of Public Economics, Vol. 29 (1996), S. 133-172.

Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 87. Band, Tübingen 1993.

Moffitt, A., The Effects of Grants-in-Aid on State and Local Expenditures, The Case of AFDC, in: Journal of Public Economics, Vol. 23 (1984), S. 279-305.

Morath, K. (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg 1999.

Müller, R., Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs, Frankfurt u.a., Lang 1995.

Münch, I. v., Staatsrecht, Bd.1, 5. Aufl., Stuttgart u.a., Kohlhammer 1993.

Münch, P. L., Die Entwicklung des australischen Föderalismus. Vom „unechten" Staatenbund zum „unechten" Bundesstaat, in: Der Staat, 2/1996.

Münch-Heubner, P. L., Dezentralisierung und Verfassungsreform in Kanada und Australien, in: Meier-Walser, R. C./Hirscher, G. (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus, München, Olzog 1999, S. 183-209.

Münstermann, E., Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Bd. 30 (1980), S. 83 ff.

Musgrave, A., Alltagswissen, Wissenschaft und Skeptizismus, Tübingen, Mohr 1993.

Musgrave, R. A., The Theory of Public Finance, New York u.a., McGraw-Hill 1959.

Musgrave, R. A., Approaches to an Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Public Finances, Needs, Sources and Utilization, Princeton, National Bureau of Economic Research 1961, S. 97-122.

Musgrave, R. A./Musgrave, P. B., Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill 1973.

Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 4, Tübingen, Mohr 1978.

Musgrave, R. A., Who Should Tax, Where and What?, in: McLure, C. E. Jr. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, Center for Research on Federal Financial Relations 1983, S. 2-19.

Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 5. Aufl., Tübingen, Mohr 1990.

Napp, H.-G., Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt u.a., Lang 1994.

Nelson, M. A., Searching for Leviathan, Comment and Extension, in: American Economic Review, Vol. 77 (1987), S. 198-204.

North, D. C., Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen, Mohr 1992.

North, D. C., Economic Performance Through Time, in: American Economic Review, Vol. 84 (1994), S. 359-368.

O'Brien, T., Grants in-Aid, Some Further Answers, in: National Tax Journal, Vol. 21 (1971), S. 65-67.

Oakland, W., Fiscal Equalization, An Empty Box?, in: National Tax Journal, Vol. 47 (1994), S. 199-209.

Oates, W. E., Fiscal Federalism, New York u.a., Harcourt, Brace, Jovanovich 1972.

Oates, W. E., The Theory of Public Finance in a Federal System, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 1(1968), S. 37-54.

Oates, W. E., Searching for Leviathan, An Empirical Study, in: American Economic Review, Vol. 75 (1985), S. 748-757.

Oates, W. E., Taxation in a Federal System, The Tax-Assignment Problem, in: Public Economics Review, Vol. 1 (1996), S. 35-60.

OECD, Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys, Paris 2001.

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

Ossenbühl, F., Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1989), S. 1230-1237.

Osterkamp, R./Eller, M., Dezentralisierung staatlicher Aktivität – ein internationaler Vergleich, in: Ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), Heft 16, S. 36-39.

Otter, N., Problems of Local Fiscal Equalization in Germany, in: Färber, G./ Otter, N. (Hrsg.), Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsbericht Nr. 232, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2003, S. 429-448.

Oulasvirta, L., Real and Perceived Effects of Changing the Grant System From Specific to General Grants, in: Public Choice, Vol. 91 (1997), S. 397-416.

Pagenkopf, H., Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis, Stuttgart, Kohlhammer 1981.

Pauly, M. V., Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2 (1973), S. 35-58.

Peffekoven, R., Artikel „Finanzausgleich I, Wirtschaftstheoretische Grundlagen", in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Tübingen, Mohr 1980, S. 607-636.

Pennock, R. J., Federal and Unitary Government, Disharmony and Frustration, in: Behavioural Science, Vol. 4 (1959), S. 147-157.

Pernthaler, P., Das föderalistische System Österreichs, in: Meier-Walser, R. C./Hirscher, G. (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus, München, Olzog 1999, S. 210-225.

Petchey, J./Levtchenkova, S., Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency, Working Paper 04-14, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 2004.

Phelps, C. D., Real and Monetary Determinants of State and Local Government Capital Outlays for Highways, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 507-521.

Pidot, G. B., A Principal Components Analysis of the Determinants of Local Fiscal Patterns, in: Review of Economics and Statitstics, Vol. 51 (1969), S. 176-188.

Pitlik, H., Politische Ökonomie des Föderalismus, Frankfurt u.a., Lang 1997.

Pitlik, H./Schmidt G./Strotmann, H., Bargaining Power of Smaller States in Germany's Länderfinanzausgleich 1979-1990, in: Public Choice, Vol. 109 (2001), S. 183-201.

Pogue, T. F./Sogontz, L. G., The Effects of Grants-in-Aid on State and Local Spending, in: National Tax Journal, Vol. 21 (1968), S. 190-199.

Pommerehne, W. W./Schneider, F., Unbalanced Growth between Public and Private Sector. An Empirical Examination, in: Havemann, R. H. (Hrsg.), Public Finance and Public Employment, Detroit, Wayne State University Press 1982, S. 309-326.

Popitz, J., Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W./Meisel, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, Tübingen, Mohr 1927, S. 338-375.

Postlep, R.-D., Zweckgebundene Finanzzuweisungen an Gemeinden als Ursache räumlicher Unterschiede in den kommunalen Selbstverwaltungsspielräumen, in: Ballung und öffentliche Finanzen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 134, Hannover, ARL 1980, S. 291-307.

Postlep, R.-D., Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderativen Staatsaufbau, in: Zimmermann, H./Hardt, U./Postlep, R.-D. (Hrsg.), Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung Band 15, Bonn 1987, S. 24-69.

Postlep, R.-D., Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden, Nomos 1993.

Postlep, R.-D., Öffentliche Finanzen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, S. 675-679.

Prud'homme, R., On the dangers of Decentralization, in: World Bank Research Observer, Vol. 10 (1995), S. 201-220.

Raimondo, H. J., Leviathan and Federalism in the United States, in: Public Finance Quarterly, Vol. 17 (1989), S. 204-215.

Rappen, H., Grundzüge der Finanzverfassung, in: Adams, W. P./Lösche, P. (Hrsg.), Länderbericht USA, 3. Aufl., Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung 1998, S. 578-590.

Rattsø, J., Fiscal Controls in Europe, A Summary, in: Dafflon, B. (Hrsg.), Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt, Cheltenham, Edward Elgar 2002, S. 277-290.

Recktenwald, H. C., Die Finanzwissenschaft unserer Zeit, Stuttgart u.a., Kohlhammer 1965.

Reidenbach, M., Kommunale Standards in der Diskussion. Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten, Difu Beiträge zur Stadtforschung Nr. 22, Berlin, Difu 1996.

Reissert, B., Politikverflechtung, in: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.), Politikwissenschaft, München/Zürich, Piper 1985.

Richter, R./Furubotn, E., Neue Insitutionenökonomik, Tübingen, Mohr 1996.

Rodden, J., The Dilemma of Fiscal Federalism, Grants and Fiscal Performance Around the World, in: American Journal of Political Science, Vol. 46 (2002), S. 670-678.

Rodden, J., Reviving Leviathan, Fiscal Federalism and the Growth of Government, in: International Organization, Vol. 57 (2003), S. 695-729.

Rodden, J., Comparative Federalism and Decentralization, On Meaning and Measurement, in: Comparative Politics, Vol. 36 (2004), S. 481-500.

Rodden, J., Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge University Press 2005.

Rodden, J./Eskeland, G. S., Lessons and Conclusions, in: Rodden, J./Eskeland, G. S. (Hrsg.), Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge, MIT Press 2003.

Rosenfeld, M., Evolution öffentlicher Aufgaben und Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels, Berlin, Duncker und Humblot 1996.

Rudolf, W., Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, S./Kirchhoff, P., Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. 4, Heidelberg, Müller 1990, § 105, Randnr. 1

Saladin, P., Bund und Kantone – Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht (1984), S. 431 ff.

Saunders, C., The High Court, Section 90 and the Australian Federation, in: Warren, N. A. (Hrsg.), Reshaping Fiscal Federalism in Australia, Sydney, Australian Tax Research Foundation 1997, S. 21 ff.

Saunders, C., Australien, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden, Nomos 2000, S. 440 ff.

Schaltegger, C. A./Frey, R. L., Finanzausgleich und Föderalismus, Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4. Jg. (2003), S. 239–258.

Schaltegger, C. A., Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 223 (2003), S. 159-175.

Schaltegger, C. A., Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 52 (2003), S. 84-110.

Scharpf, F. W., Interaktionsformen, Opladen, Leske und Budrich 2000.

Schäffer, H., Landesbericht Österreich, in: Starck, C. (Hrsg.), Grundgesetz und deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit im Spiegel ausländischer Verfassungsentwicklung, Baden-Baden, Nomos 1990, S. 41-83.

Schlaich, K., Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 5. Aufl. München, Beck 2001.

Schlesinger, H./Weber, M./Ziebarth, G., Staatsverschuldung – ohne Ende?, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1993.

Schmid, H., A-Z des Gemeindehaushalts 1997, hrsg. vom Bund der Steuerzahler Hessen/Wiesbaden 1997.

Schmidt-Eichstaedt, G., Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl., Bd. 3, Berlin u.a., Springer 1983, S. 9-30.

Schmölders, G., Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York, Springer 1979.

Schoch, F./Wieland, J., Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Baden-Baden, Nomos 1995.

Schönbäck, W./Bröthaler, J., Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs, in: Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden, Heft 1 (2005), S. 4-13.

Schultze, R.-O., Das politische System Kanadas im Strukturvergleichs, Bochum, Brockmeyer 1985.

Schulze, R.-O., Stichwort Föderalismus, in: Nohlen, D. (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München, Beck 2001, S. 127-134.

Schuppert, G. F., Finanzbeziehungen im Föderalismus als Problem des Regierens, in: Hartwich, H.-H./Wewer, G. (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, Band 5, Opladen, Leske und Budrich 1993, S. 263-278.

Schwager, R., The Theory of Administrative Federalism. An Alternative to Fiscal Centralization and Decentralization, in: Public Finance Review, Vol. 27 (1999), S. 282-309.

Scott, A. D., Federal Grants and Resource Allocation, in: Journal of Political Economy, Vol. 60 (1952), S. 534-538.

Seidel, B., Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt u.a., Lang 1992.

Seifert, H./Radnitzky, G. (Hrsg.), Handlexikon der Wissenschaftstheorie, 2. Aufl., München, Dtv 1994.

Seitz, H., et. al., Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, BBR 2004.

Shadbegian, R. J., Fiscal Federalism, Collusion and Government Size, Evidence from the States, in: Public Finance Review, Vol. 27 (1999), S. 262-281.

Shah, A., Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Policy Research Working Paper No. 726, Washington, D.C., World Bank 1991.

Shah, A., A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation, World Bank Policy Research Working Paper No. 1289, Washington, D.C., World Bank 1994.

Shah, A., A Fiscal Need Approach to Equalization, in: Canadian Public Policy, Vol. 22 (1996), S. 99-115.

Singh, R./Plekhanor, A., How Should Subnational Government Borrowing be Regulated?, Some Cross-Country Empirical Evidence, IMF Working Paper, WP/05/54.

Sinn, H. W., The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: Journal of Public Economics, Vol. 66 (1997), S. 247-274.

Slukhai, S. (Hrsg.), Dilemmas and Compromises, Fiscal Equalization in Transition Countries. Local Government and Public Service Reform Initiatives, Budapest, Open Society Institute 2003.

Smekal, C., Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG). Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96/II, Berlin, Duncker und Humblot 1980, S. 151-220.

Smekal, C., Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgabenerfüllung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Pernthaler, P./Bußjäger, P. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Wien, Braumüller 2001, S. 69-79.

Smith, D. L., The Response of State and Local Governments to Federal Grants, in: National Tax Journal, Vol. 21 (1968), S. 349-357.

Stahl, D., Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, Marburg, Metropolis 2000.

Standard & Poor's, Local and Regional Governments 2000, New York, McGraw-Hill 2002.

Stegarescu, D., Public Sector Decentralization, Measurement Concepts and Recent International Trends, ZEW Discussion Paper No. 04-74, Mannheim, ZEW 2004.

Stegarescu, D., Cost, Preferences, and Institutions, An Empirical Analysis of the Determinants of Government Decentralization, ZEW Discussion Paper No. 05-39, Mannheim, ZEW 2005.

Stein, E., Staatsrecht, 14. Aufl., Tübingen, Mohr 1993.

Stine, W. F., Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence From Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment, in: National Tax Journal, Vol. 47 (1994), S. 799-816.

Stotsky, J. G./Sunley, E. M., United States, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF 1997, S. 359-383.

Strumpf, K. S., A Predictive Index for the Flypaper Effect, in: Journal of Public Economics, Vol. 69 (1998), S. 389-412.

Strumpf, K. S./Oberholzer-Gee, F., Endogenous Policy Decentralization, Testing the Central Tenet of Economic Federalism, in: Journal of Political Economy, Vol. 110 (2002), S. 1-58.

Sturm, R., Der Föderalismus – ein „Schnäppchen"? – Zu den finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte, in: Europäisches Zentrum für Föderalimus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, Nomos 2003, S. 66-78.

Sturm, R., Fiskalföderalismus im weltweiten Praxistest – Neuere Forschungsergebnisse des Internationalen Währungsfonds, in: Europäisches Zentrum

für Föderalimus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, Nomos 2002, S. 33-42.

Sultan, H., Die Staatseinnahmen. Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie, Tübingen, Mohr 1932.

Tanner, E., Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen, Bern/Frankfurt, Lang 1982.

Frey, B. S., Ein neuer Föderalismus für Europa, Die Idee der FOCJ, Tübingen, Mohr 1997.

Tanzi, V., On Fiscal Federalism, Issues to Worry About, Conference paper, IMF Conference on Fiscal Decentralization, Nov. 20-21, 2000, im Internet abrufbar unter, http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf.

Ter-Minassian, T./Albino-War, M./Singh, R., Managing Subnational Borrowing, Paper presented at the Author`s conference for the Handbook of Fiscal Federalism, Turin 2004.

Ter-Minassian, T./Craig, J., Control of Subnational Government Borrowing, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF 1997.

Theiler, J., Föderalismus – Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik?, Bern u.a., Lang 1977.

Thießen, U., Fiscal Federalism in Western European and Selected Other Countries, Centralization or Decentralization? What is Better for Economic Growth?, Discussion Paper Nr. 224, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2000.

Thöni, E., Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden, Nomos 1986.

Thurow, L. C., Aid to State and Local Governments, in: National Tax Journal, Vol. 23 (1970), S. 23-35.

Tiebout C., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416-424.

Toqueville, A. de, Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart, Reclam 1985.

Tornos Más, J., Competencias de la Communidad Europea y de las Communidades Autónomas en material de Medio Ambiente, (zitiert nach Blanke, H.-J., Föderalismus und Integrationsgewalt, a.a.O., S. 96).

Tormo, P./Falck, T., The Flypaper Effect and Political Strength, in: Economics of Governance, Vol. 3 (2002), S. 153-170.

Treisman, D., Defining and Measuring Decentralization, erscheint demnächst, im Internet abrufbar unter, http://www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman/defin.PDF.

Ulsenheimer, K., Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung", Stuttgart, Fischer 1969.

US Department of Commerce (Hrsg.), Statistical Abstract of the United States, Washington D.C., jährlich.

Vaillancourt, F., Intergovernmental Finance in Laos, Washington, D.C., World Bank Working Paper 2001.

Vaillancourt, F./Bird, R. M., Expenditure-Based Equalization Transfers, ITP Working Paper Nr. 0512, Toronto, University of Toronto 2005.

Von Hagen, J./Eichengreen, B., Federalism, Fiscal Restraints, and the European Monetary Union, in: American Economic Review, Vol. 86 (1996), S. 134-138.

Ernst, W. (Vorsitzender der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes), Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, hrsg. vom Bundesminister des Innern Bonn 1973 (sog. Ernst-Kommission).

Wagener, H.-J., Über Sinn und Methode des Vergleichs von Wirtschaftssystemen, in: Schüller, A. (Hrsg.), Theoriebildung und empirische Forschung im Systemvergleich, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 37-60.

Wagner, A., Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., 1. Theil, Leipzig, Winter 1892.

Wallis, J. J./Oates, W. E., Decentralization in the Public Sector, An Empirical Study of State and Local Government, in: Rosen, H. S. (Hrsg.), Fiscal Federalism, Quantitative Studies, Chicago/London, University of Chicago Press 1988, S. 5-32.

Walsh, C., State Taxation and Vertical Fiscal Imbalance, The Radical Reform Options, in: ders. (Hrsg.), Issues in State Taxation, Canberra, Anutech 1990, S. 53-92.

Watson, W. W., An Estimate of the Welfare Gains from Fiscal Equalization, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 19 (1986), S. 298-308.

Watts, R. L., Comparing Federal Systems, 2. Aufl., Montreal u.a., McGill-Queens University Press 1999.

Weber, M., Deutschlands künftige Staatsform, Frankfurt, Verlag der Frankfurter Societäts Druckerei 1919.

Weingast B. R., The Economic Role of Political Institutions, Market Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 11 (1995), S. 1-31.

Weingast, B. R., The Performance and Stability of Federalism, An Institutional Perspective, in: Menard, C./Shirley, M. M. (Hrsg.), Handbook of New Institutional Economics, Dordrecht u.a., Springer 2005, S. 149-172.

Weissert, C. S./Schramm, S. F., The State of U.S. Federalism, in: Publius, Vol. 30 (2000), S. 1-19.

Welz, W., Die bundesstaatliche Struktur, in: Jäger, W./Welz, W. (Hrsg.), Regierungssystem der USA, München/Wien/Oldenvourg 1995, S. 80-108.

Wendt, R., Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten – Ausgewogene Aufgaben-, Lasten- und Einnahmeverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Föderalismus, in: Pommerehne, W. W./Ress, G. (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden, Nomos 1996, S. 17-33.

Wendt, R., Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 4, 2. Aufl., Heidelberg, Müller 1999, S. 1021 ff. (Randnr. 1).

Wibbels, E., Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: American Journal of Political Science, Vol. 44 (2000), S. 687-702.

Wiederin, E., Bundesrecht und Landesrecht, Wien/New York, Springer 1995.

Wildasin, D. E., Locational Efficiency in a Federal System, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 10 (1980), S. 453-471.

Wildasin, D. E., Interjurisdictional Capital Mobility, Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, in: Journal of Urban Economics, Vol. 25 (1989), S. 193-212.

Willoughby, W. W., The Constitutional Law of the United States, New York, Baker 1910.

Wilson, L. S., Equalization, Efficiency and Migration, Watson Revisited, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 29 (2003), S. 385-396.

Winer, S. L./Hettich, W., The Political Economy of Taxation, Positive and Normative Analyses when Collective Choice Matters, in: Rowley, C./Schneider, F. (Hrsg.), Encyclopedia of Public Choice, Dordrecht u.a., Kluwer 2004, S. 173-191.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesmi-

nisterium der Finanzen. Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987, Tübingen, Mohr 1988,S. 139-168.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1993.

Wittmann, W., Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Haller, H. u.a. (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen, Mohr 1973, S. 157-173.

Wolff, H.-J., Bedarfsgerechte Struktur der Kreiseinnahmen, Köln u.a., Deutscher Gemeindeverlag 1990.

Woller, G. M./Phillips, K., Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth, An Empirical Investigation, in: Journal of Development Studies, Vol. 34 (1998), S. 139-48.

O.V., Worldbank Decentralization Project, im Internet abrufbar unter http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm.

Wrede, M., Shared Tax Sources and Public Expenditures, in: International Tax and Public Finance, Vol. 7 (2000), S. 163-175.

Wrede, M., Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen, Mohr 2002.

Xie, D./Zou, H./Davoodi, H., Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, in: Journal of Urban Economics, Vol. 45 (1999), S. 228-239.

Yilmaz, S., The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance, in: National Tax Association Proceedings 1999, S. 251-260.

Yilmaz, S./Hegedus, J./Bell, E. (Hrsg.), Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization, WBI Learning Resource Series, Washington, World Bank 2003.

Zeitel, G., Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 1-20.

Zhang, T./Zou, H., The Growth Impact of Intersectoral and Intergovernmental Allocation of Public Expenditure, With Applications to China and India, in: China Economic Review, Vol. 12 (2001), S. 58-81.

Zhang, T./Zou, H., Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China, in: Journal of Public Economics, Vol. 67 (1998), S. 221-240.

Zimmermann, H., Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 32 (1973), S. 1-20.

Zimmermann, H., Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Andel, N./Haller, H. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 4, 3. Aufl., Tübingen, Mohr 1983, S. 3-52.

Zimmermann, H., Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", in: Schmidt, K. (Hrsg.), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin, Duncker und Humblot 1987, S. 35-69.

Zimmermann, H., Kommunalfinanzen, Baden-Baden, Nomos 1999.

Zimmermann, H./Henke, K.-D., Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München, Vahlen 2005.