

Nils Otter

Föderalismus und Staatsaufgaben –
Ein Analyserahmen zum Vergleich
alternativer Möglichkeiten der
Aufgabenverteilung im föderativen Staat

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●
FÖV 10
Discussion Papers

Nils Otter

Föderalismus und Staatsaufgaben –
Ein Analyserahmen zum Vergleich
alternativer Möglichkeiten der
Aufgabenverteilung im föderativen Staat

FÖV 10
Discussion Papers

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

2004

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Dipl.-Volkswirt Nils Otter

Sektionsreferent der Sektion II „Verwaltung in der Mehrebenenpolitik“ und
Bearbeiter des Projekts „Finanzföderalismus im Vergleich – Analysekonzept und
ausgewählte Anwendungsfälle“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber

Gliederung

1.	Einleitung	1
2.	Theoretische Fragestellungen in Bezug auf föderale Aufgabenverteilungsmuster	4
2.1	Schwierigkeiten des internationalen Vergleichs föderativer Systeme	4
2.2	Kritische Bestandsaufnahme	7
3.	Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus als Argumentationsrahmen	15
4.	Empirische Kompetenzverteilungsmuster und politische Vollzugsmechanismen	24
4.1	Getrennte Kompetenzverteilung	26
4.2	Gleichzeitige Kompetenzverteilung	33
4.3	Geteilte Kompetenzverteilung	38
4.4	Gemeinsame Kompetenzverteilung	41
4.5	Konkurrierende Kompetenzverteilung	43
5.	Beurteilung anhand der Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus	49
6.	Zusammenfassung und Schlussbetrachtung	64
	Literaturverzeichnis	70

1. Einleitung

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-rooted motives for autonomous regional governments for other purposes.“⁴ Die in der

-
- 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, Band 3, 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.

Verfassung verankerte Aufteilung der Macht zwischen verschiedenen Jurisdiktionen in einem politischen System kann daher als ein definitives 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

Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, eine Frage aufzuwerfen, die von erheblichen ökonomischen Interesse ist: Können verschiedene Arten der Aufgabenverteilung in föderativ verfassten Staaten überhaupt miteinander verglichen werden? Wie sind verschiedene Muster der Aufgabenverteilung und –erfüllung einer sozio-ökonomischen Analyse und Bewertung, d.h. in Bezug auf die Ziele der Effizienz, der demokratischen Partizipation oder der politischen Kontrolle zugänglich? Und wenn ja, stellen die gewählten Modelle der Aufgabenverteilung jeweils auch eine ökonomisch effiziente Lösung dar?

Der vorliegende Beitrag stellt einen Versuch dar, einen Argumentationsrahmen für die positive Beantwortung der aufgeworfenen Frage zu skizzieren. Den grundsätzlichen Schwierigkeiten eines solchen Vergleichs widmet sich daher das nachfolgende Kapitel (2.1). Es wird gezeigt, dass die bislang in der Literatur vorgestellten Wege zur Analyse der Aufgabenverteilung im föderativen Staat in unterschiedlichem Ausmaß unvollständig bleiben (2.2). Anschließend werden verschiedene Aspekte der ökonomischen Theorie des Föderalismus diskutiert, um Beurteilungskriterien für die föderative Aufgabenverteilung zu gewinnen, wobei die ökonomische Theorie jedoch weniger als Gestaltungsprinzip eines föderativen Staatsaufbaus verwendet wird, sondern vielmehr als Analyseinstrument bestehender Institutionen zu verstehen ist (3.). Im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen stehen dann alter-

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

6 Vgl. *Kirsch, G.*, Fiscal Federalism, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Jg. (1984), S. 118-124, S. 118.

native Formen der Kompetenzverteilung, die in der Finanzwissenschaft üblicherweise unter dem Stichwort des „originären passiven Finanzausgleichs“⁷ behandelt werden. Um die empirisch vorfindbare Vielfalt an föderativen Kompetenzverteilungsmustern zunächst einmal darzustellen und damit die gemeinsame Basis für den Vergleich herzustellen, wird zunächst das Spektrum an möglichen Formen der Aufgabenverteilung weiter ausdifferenziert (4.). Hierzu wird eine funktionale Differenzierung der Kompetenzen vorgeschlagen, die fünf verschiedene Formen der Kompetenzverteilung zwischen den föderativen Ebenen unterscheidet. Dabei wird sich zeigen, dass unabhängig von der jeweiligen Grundausrichtung des Systems (Trenn- bzw. Interdependenzsystem), sich alle Muster der Kompetenzverteilung – in unterschiedlichen Variationen – in allen Bundesstaaten wieder finden lassen. Im Einzelnen wird zwischen getrennten (4.1), geteilten (4.2), gleichzeitigen (4.3), gemeinsamen (4.4) und konkurrierenden (4.5) Kompetenzverteilungen unterschieden werden. Schließlich sollen die zuvor dargestellten fünf verschiedenen Muster der Kompetenzverteilung mit Hilfe der aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleiteten Prinzipien verbunden werden, um weitere Hypothesen für den Aufgabenvergleich zu gewinnen (5.).

Eine einschränkende Bemerkung sei den nachfolgenden Fallbeispielen aus der föderalstaatlichen Wirklichkeit jedoch noch vorangestellt. Es wird damit weder der Anspruch der absoluten Vollständigkeit erhoben, was angesichts der weltweiten Fülle föderativer oder quasi-föderativer Systeme wohl kaum überraschen kann, noch werden die einzelnen Möglichkeiten der Kompetenzverteilung in all ihren juristischen Feinheiten dargestellt werden. Vielmehr sollen sie zunächst dazu dienen, die empirische Formenvielfalt föderativer Kompetenzverteilungsmuster zu illustrieren und um so die Basis für ein Analyseraster zum Vergleich der Aufgabenverteilung im föderativen Staat zu legen.

7 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.

2. Theoretische Fragestellungen in Bezug auf föderale Aufgabenverteilungsmuster

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 ohne weiteres 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 unanticipated 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. Die genannten Einflussfaktoren sind in ihrer Bedeutung für die Ausgestaltung und Wirkungsweise der Finanzverfassung jedoch nur außerordentlich schwer zu erfassen, geschweige denn zu quantifizieren.

2.1 Schwierigkeiten des internationalen Vergleichs föderativer Systeme

In internationaler Perspektive weisen die bestehenden föderalen Finanzverfassungen eine sehr große Heterogenität auf, so dass ihre Vergleichbarkeit nicht prima facie gegeben ist.⁸ Dieser Sachverhalt kann mit anderen Worten auch wie folgt ausgedrückt werden: „In der Tat hat und braucht jedes Föderalismusmodell *seine* Finanzverfassung.“⁹ Verdeutlicht wird dieses Problem, wenn man sich die bundesstaatliche Wirklichkeit genauer betrachtet: Vor dem Hintergrund der unter-

8 Vgl. bspw. *Renzsch, W.*, Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Band 1, Baden-Baden: Nomos 2000, S. 42-54.

9 *Schuppert, G. F.*, Finanzbeziehungen im Föderalismus als Problem des Regierens, in: *Hartwich, H.-H./Wewer, G.* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik V*, Opladen: Leske und Budrich 1993, S. 263-278, S. 265.

schiedlichen Größe und Geographie der Bundesstaaten, verschiedener – insbesondere auch ethnischer – Bevölkerungsstrukturen sowie einer zumeist heterogenen Struktur der wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und Entwicklungen der einzelnen Gliedstaaten, greift eine undifferenzierte, rein modellhafte Lösung der umfassenden Finanzausgleichsproblematik zu kurz. 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.¹⁰ 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 materiellen Entscheidungen des politischen Prozesses.¹¹ So offenbart sich bei einer Betrachtung der realen föderativen Systeme, dass:

- eine Vielzahl von unterschiedlichen institutionellen Lösungswegen existieren, mit denen die staatlichen Zielvorgaben erfüllt werden;
- „...gleichartige Institutionen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten zu völlig verschiedenen Ergebnissen politischer Entwicklung führen können“^{12, 13};

10 Vgl. zum folgenden *Scharpf, F. W.*, Interaktionsformen, Opladen: Leske und Budrich 2000, S. 52.

11 Es macht daher für die generelle Funktionsweise – und insbesondere für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – einen Unterschied, ob 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. Vgl. ebenda, S. 52.

12 *Schultze, R.-O.*, Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikanischen und kanadischen Föderalismus, in: Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien, 2. Jg. (1982), Heft 2, S. 113-144, wiederabgedruckt in: ders. (Hrsg.), Das politische System Kanadas im Strukturvergleich, Bochum: Studienverlag Brockmeyer 1985, S. 57-88, S. 84.

13 Als Beispiel hierfür sei auf die Möglichkeit einer Verfassungsänderung verwiesen. Sowohl in der Schweiz als auch in Australien bestehen nahezu identische Bedingungen, um eine Veränderung der Verfassung zu bewirken. Hierzu ist sowohl eine qualifizierte Mehrheit im Parlament als auch eine Mehrheit im Referendumsprozess sowohl auf zentral- als auch gliedstaatlicher Ebene erforderlich. In der Schweiz wurde seit 1848 hiervon 110 Mal

- die an den Staat gestellten Aufgaben auch einem ständigen Wandel¹⁴ unterliegen, so dass die in der Finanzverfassung festgelegten Kompetenzverteilungsmuster und bestehenden Finanz- und Verwaltungsstrukturen ebenfalls nicht als statisch und damit dauerhaft adäquat festgelegt werden können.

„Mit jeder Veränderung der Staatsaufgaben, sei es, dass der Staat neue Aufgaben übernimmt oder dass Aufgaben privatisiert werden, mit vielen Umorientierungen politischer Programmatiken und mit Modifikationen der Staatsfinanzen, die durch wirtschaftliche Entwicklungen oder politische Entscheidungen bedingt sind, *verschieben sich Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten oder Ressourcenausstattungen* der Gebietskörperschaften.“¹⁵ Für die hier behandelte Frage der Aufgabenverteilung ist es daher auch von großer Bedeutung, welche Möglichkeiten für die einzelnen staatlichen Ebenen im Rahmen der gegebenen Ausstattung mit Kompetenzen bestehen, auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen zu reagieren: „The subsequent development of central government-state relations has thus been a function of the interaction of original constitutional arrangements with economic and political change.“¹⁶ Hierzu bieten die verschiedenen Muster der Kompetenzverteilung auch jeweils andersartige Möglichkeiten der Kompetenzverschiebung.

erfolgreich Gebrauch gemacht, während in Australien seit 1901 nur 42 Versuche unternommen wurden, von denen lediglich 8 die Zustimmung der Öffentlichkeit fanden. Vgl. *Watts, R. L.*, The Relevance of the German Federal System for Other Constitutions, Vortragsmanuskript, gehalten am 17.03.1994 in der Niedersächsischen Landesvertretung, Hannover.

- 14 Am deutlichsten kann diese Entwicklung im Übergang vom Nachtwächterstaat zum Wohlfahrtsstaat festgestellt werden. Vgl. hierzu bereits *Wagner, A.*, Grundlegung der politischen Ökonomie, Band 1, Leipzig: Winter 1892/1893, S. 880. Siehe ferner auch *Grimm, D.*, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos 1994, S. 613-646.
- 15 *Benz, A.*, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: ders./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002, S. 9-50, S. 11 (meine Hervorhebung, N.O.).
- 16 *McKay, D.*, Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience, Oxford: Oxford University Press 2003, S. 130.

Vor diesem Hintergrund leidet z.B. die ökonomische Diskussion um die Aufgabenverteilung im föderativen Staat nicht zuletzt darunter, dass ein zu einfaches Bild des Bundesstaates verwendet wird. Die Realität eines Bundesstaat stellt nämlich ein komplexes Mehrebenensystem dar, „...dass die Koordination zwischen den Ebenen und zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften teils durch hierarchische Steuerung mittels Regulierung oder finanzieller Anreize, teils durch Verhandlungen und teils durch Wettbewerb erfolgt, häufig aber auch durch Kombinationen dieser Mechanismen.“¹⁷ Für die Analyse der Funktionsweise föderativer Systeme erscheint daher die überwiegende Orientierung an formalen Institutionen oder modelltheoretischen Ableitungen als nicht ausreichend, um zu einer empirische Untersuchung der Kompetenzverteilung im Bundesstaat zu gelangen.

2.2 Kritische Bestandsaufnahme

Die Zweifel an den bisher angewendeten Analysekonzepten weisen viele Probleme für einen analytischen Vergleich föderativer Systeme auf. Entweder sind sie rein deskriptiv angelegt und verzichten überwiegend auf eine theoretische Erklärung, oder sie sind theoretisch zu abstrakt gehalten, um die Komplexität realer Systeme hinreichend genau erfassen und erklären zu können. Anhand von vier typischen Herangehensweisen soll dies kurz verdeutlicht werden.

- *Darstellungen der Aufgabenzuordnung*

Es ist 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.¹⁸ Ohne Darstellung und Analyse der verfassungsmäßigen Aufteilung der Kompetenzen können die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausführung von Staatsaufgaben zwangsläufig nicht hinreichend erklärt und miteinander verglichen werden.

17 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, S. 401.

18 Vgl. Bothe, M., Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Springer: Berlin u.a. 1977, S. 128.

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

- *Trenn- und Interdependenzsystem*

In einem Bundesstaat kann bei der Zuordnung der Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse zwischen zwei grundsätzlichen Verteilungsmustern differenziert werden, die jeweils auch ein unterschiedliches Ausmaß an Zusammenarbeit bei der Aufgabenerledigung zwischen den föderativen Ebenen implizieren: das Trennsystem (interstaatlicher Föderalismus) und das Interdependenz- oder Verbundsystem (intrastaatlicher Föderalismus). Beide Systeme der bundesstaatlichen Arbeitsteilung sind mit dem föderalistischen Prinzip vereinbar und lassen sich in unterschiedlichster Ausprägung und Kombination in den Bundesstaaten wiederfinden.¹⁹ 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 die Gesetzgebung als auch deren Ausführung zuständig. Bei diesem System ist keine Staatsebene unmittelbar auf die Zusammenarbeit mit einer anderen Ebene angewiesen, da i.d.R. die Verantwortung für die Gesetzgebung und ihrer verwaltungsmäßigen Umsetzung zusammenfallen.²⁰ Zudem erfolgt eine Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundespolitik – wenn überhaupt – durch eine Volkswahl der zweiten Kammern nach dem Senatsprinzip.²¹

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

20 Vgl. *Lauffer, H./Münch, U.*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für die politische Bildung 1997, S. 21.

21 Vgl. *Schultze, R.-O.*, Föderalismus, in: Nohlen, D. (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München: Beck 2001, S. 127-134, S. 130.

Demgegenüber erfolgt beim Interdependenzsystem die Zuweisung der Kompetenzen auf Zentral- und Gliedstaaten nach Funktionen, wie z.B. Gesetzgebung und Vollzug.²² Aus dieser funktionalen Aufteilung der Staatsgewalt resultieren sich überschneidende oder gemeinsame Zuständigkeiten für einen Aufgabenbereich, der eine höhere Notwendigkeit zur bundesstaatlichen Kooperation aufweist. Die Zusammensetzung der zweiten Kammern erfolgt hier nach dem Bundesratsprinzip, was eine intrastaatliche Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundespolitik ermöglicht. Die Unterscheidung zwischen getrennten und interdependenten föderativen Systemen wird der empirischen Vielfalt föderativer Kompetenzverteilungsmuster jedoch keineswegs gerecht. So hat sich z.B. in den USA über das sog. „interdependent law“ eine Aufgabenverteilung ergeben, die nicht mit der ansonsten streng getrennten Kompetenzverteilung in Einklang steht.²³

- *Gestaltungsprinzipien der ökonomischen Föderalismustheorie*

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“ verknüpft²⁴, 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 Finanzausgleichssystemen, der es ermöglicht, alternative Zuordnungen von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen innerhalb eines föderativen Staates zu be-

22 Vgl. *Laufer, H./Münch, U.*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 20.

23 Hierdurch hat sich eine in der ursprünglichen Verfassung nicht vorgesehene konkurrierende und Rahmengesetzgebung des Bundes entwickelt. Vgl. *Ehringhaus, H.*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt: Athenäum 1971, S. 87, sowie die unten stehenden Ausführungen unter 4.1.

24 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.

werten.²⁵ Die hierbei verwendeten Gestaltungsprinzipien liefern in erster Linie Aussagen für eine unter Effizienzaspekten sinnvolle föderative Kompetenzverteilung. Verschiedene föderative Systeme können demnach an der Höhe der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung in Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und Mittelausstattung miteinander verglichen werden.

Werden die Kriterien der Aufgabenzuordnung (Präferenzhomogenität, externe Effekte, Durchschnittskostenminimum) der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie zusammengefasst, so zeigt sich jedoch bei einer näheren Betrachtung, dass eine konsistente Verteilung der Aufgabenkompetenzen nicht möglich ist.²⁶ 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. Mit Blick auf die empirische Erfassbarkeit stellt sich vor allem das Problem, dass sich die relevanten ökonomischen Kriterien wie etwa Homogenität/Heterogenität der Präferenzen, die Wirkung externer Effekte der öffentlichen Leistungserstellung, Wanderungs- und Abwahlkosten von Unternehmen und privaten Haushalten nur schwer quantifizieren lassen.

Selbst wenn die ökonomischen Kriterien streng zu Grunde gelegt 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 der Produkti-

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

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

on öffentlicher Güter ergeben. Ähnlich kann für die Kosten- und Nutzenstreukenise 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, wie dies in Australien teilweise der Fall sein dürfte, so dürften kaum internalisierungsbedürftige Spill-over Effekte zwischen Zentrum und Peripherie vorliegen. Zusammen genommen ergibt sich also selbst aus den normativ-ökonomischen Kriterien keine eindeutige theoretische Lösung für eine optimale Aufgabenverteilung im föderativen Staat.

Die rein unter ökonomischen Gesichtspunkten vorgeschlagene Verteilung der Aufgaben im föderativen Staat auf unterschiedliche Gebietskörperschaften liefert somit zwar gewichtige Argumente für die relative Vorteilhaftigkeit einer entweder stärker dezentralen oder eher zentralen Aufgabenverteilung, bleibt jedoch gewissermaßen eine „Reisbrettlösung“, da zumeist von tatsächlich bestehenden institutionellen Faktoren abstrahiert wird. Für den Vergleich der Aufgabenverteilung folgt bereits aus den theoretisch denkbaren Kombinationsmöglichkeiten der Kompetenzzuordnung, d.h. zunächst 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 der Verfassung verankerten Kompetenzmuster in unterschiedlichem Ausmaß Vor- und Nachteile auf; die jeweils gewählte föderative Lösung führt also zu differenzierten „Kostenstrukturen“.

Dennoch können die angeführten Argumente als Grundgerüst zur Beurteilung bestehender Systeme des Finanzausgleichs dienen (siehe unten Kapitel 3), d.h. die ökonomische Theorie des Föderalismus wird hier weniger als Gestaltungsprinzip eines föderativen Systems verwendet, sondern vielmehr als Analysewerkzeug für die empirischen Föderalismusssysteme.

- *Rückschluss über die Ausgabenverteilung*

Die Schwierigkeiten der ökonomischen Perspektive in Bezug auf die hier untersuchte Fragestellung können besonders gut verdeutlicht werden, wenn die üblicherweise vorgenommenen Vergleiche der föde-

rativen Ausgabenstrukturen als Beispiel herangezogen werden.²⁷ Zwar folgen die Ausgaben der föderativen Ebenen für öffentliche Leistungen logisch aus den ihnen jeweils zugewiesenen Aufgaben und insofern liefern Kennziffern über föderative Ausgabequoten²⁸ auch einen möglichen Ansatzpunkt der Analyse der Aufgabenverteilung, eine hinreichende Vergleichsmöglichkeit wird damit jedoch noch nicht gewährleistet. Problematisch an einem Vergleich der öffentlichen Ausgaben – und insbesondere auch an einem Rückschluss auf die optimale Aufgabenstruktur – erscheinen vor allem die nachfolgenden Punkte:

1. Die Aufgabenerfüllung einer Gebietskörperschaft muss sich nicht zwingend in deren Ausgaben niederschlagen.²⁹ 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.
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.
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

27 Vgl. bspw. *Joumard, I./Kongsrud, P. M.*, Fiscal Relations Across Government Levels, OECD Economic Department Working Papers Nr. 375, Paris.

28 Zumeist werden hier recht grobe Indikatoren, wie etwa der Anteil einer Gebietskörperschaft an den staatlichen Gesamtausgaben, verwendet.

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

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.³⁰

Werden die vier oben aufgeführten Problemfelder zusammengenommen, so zeigt sich recht deutlich, dass die bislang durchgeführten Vergleiche zwischen unterschiedlichen föderativen Systemen zwar zumeist auf Probleme der Aufgabenverteilung eingehen, jedoch keine systematische Analyse der unterschiedlichen Möglichkeiten der Aufgabenverteilung und Aufgabendurchführung vornehmen. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, ein Analysekonzept zu entwickeln, mittels dessen ein auch quantitativer Vergleich verschiedener föderaler Systeme und ihrer jeweiligen Ausprägungen vorgenommen werden kann. 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. Letztlich 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 Aufgabenverteilung handelt, kann jedoch anhand der bisherigen Theorieansätze nicht befriedigend beantwortet werden. Prinzipiell kann eine ökonomische Untersuchung 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

30 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.

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.“³¹ 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. Im Extremfall sind sogar unendlich viele Jurisdiktionen notwendig, um die Nutzen-, Kosten- und Entscheidungskreise miteinander in Übereinstimmung zu bringen.³²

2. Es kann als Ansatzpunkt der Untersuchung die jeweils gegebene politische Struktur gewählt und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen untersucht werden. Die Analyse der Aufgabenverteilung beginnt in diesem Fall mit der bestehenden Anzahl staatlicher Gebietskörperschaften und ihrer verfassungsmäßigen Ausstattung mit Kompetenzen.

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

1. Es können historische und kulturelle Besonderheiten der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung 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 be-

31 *Tanner, E.*, Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen, Bern/Frankfurt: Lang 1982, S. 99. Vgl. hierzu ebenfalls *Frey, B. S.*, Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen: Mohr 1997.

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

obachten, dass sich eine „...bestehende Aufgabenverteilung ... meist ‚historisch bewährt‘“³³ hat.

2. Es kann bei der Aufgabenverteilung die theoretisch bedingte Schwierigkeit, die Nutzen- und Kostenkurven öffentlicher Leistungen exakt zu bestimmen, weitestgehend vermieden werden.
3. Insbesondere mit Blick auf die politische Reformfähigkeit des föderativen Systems gilt es Pfadabhängigkeiten, d.h. Entwicklungsprozesse durch historische Ereignisse, die den Möglichkeitsraum zukünftiger Entwicklungen einschränken und ihren Verlauf präformieren, zu beachten.³⁴ Vor diesem Hintergrund hätte die völlige Neukonstruktion der Aufgabenverteilung, selbst wenn einmal von der verfassungsgemäßen Zulässigkeit abstrahiert wird, vermutlich keinerlei politische Realisierungschancen.

Bevor jedoch die verschiedenen Muster der Aufgabenverteilung dargestellt werden, gilt es zunächst Anforderungen, Zieldimensionen und theoretische Beurteilungskriterien für die Aufgabenverteilung im föderativen Staat darzustellen. Hierzu wird als Analyseinstrument auf die einschlägigen Argumente aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus sowie der Demokratie zurückgegriffen.

3. Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus als Argumentationsrahmen

Aus staatspolitischer, rechtlicher und ökonomischer Sicht ist die „richtige“ Verteilung der Aufgaben die Voraussetzung für die sinnvolle Regelung aller weiteren Zuständigkeiten.³⁵ Die Beiträge aus der ökonomi-

33 *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.

34 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.

35 Vgl. *Wendt, R.*, Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten – Ausgewogene Aufgaben-, Lasten- und Einnahmeverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Föderalismus, in: Pommer-

schen Diskussion des Föderalismus beschäftigen sich vornehmlich damit, die allokativen Vorteilhaftigkeit eines föderativen Staatsaufbaus gegenüber einem unitarischen Staat zu begründen.³⁶ 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.

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 einher³⁷: 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 the Distribution and Stabilization Branches, however, require primary responsibility at the central level.“³⁸ Folgt man der klassischen Dreiteilung von Musgrave in Allokation, Distribution und Stabilität als den grundlegenden Zielsetzungen der öffentlichen Finanzwirtschaft, so können die nachfolgenden ökonomischen Beurtei-

rehne, W. W./Ress, G. (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden: Nomos 1996, S. 17-33, S. 23.

36 Vgl. Zimmermann, H./Henke, K.-D., Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München: Vahlen 2001, 5. Kapitel; Frey, B. S./Kirchgässner, G., Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München: Vahlen 1994, S. 56 ff.

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

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

lungskriterien gemäß ihrer jeweiligen Hauptzielsetzung gegliedert und analysiert werden:

– Allokative Kriterien –

Unter allokativen Gesichtspunkten wird zur Rechtfertigung eines föderativen Staatsaufbaus vor allem die Abstimmung der öffentlichen angebotenen Leistungen gemäß den Präferenzen der Staatsbürger genannt.³⁹ Dabei wird implizit angenommen, dass im gesamten Staatsgebiet sowohl regionale als auch lokale Unterschiede in den Präferenzen für öffentliche Güter und Dienstleistungen bestehen.⁴⁰ 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. Liegen in Bezug auf die gewünschte öffentliche Leistung heterogene Präferenzen in der Bevölkerung vor, so erhöht sich bei dezentraler Bereitstellung die Wahrscheinlichkeit, dass diesen Präferenzen auch entsprochen werden kann. Es können mehr Personen mit ihren Präferenzen Einfluss auf das lokale Angebot an öffentlichen Leistungen nehmen.⁴¹ 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

39 Vgl. zur ökonomischen Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., a.a.O., S. 178 ff.

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

41 Vgl. *Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Stuttgart/New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen/Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht 1980, S. 608-636, S. 611.

provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions.”⁴²

Bei einem räumlich dezentralisierten Staatsaufbau wird dieses Ergebnis, die verbesserte Durchsetzung der individuellen Präferenzen, zudem über einen Wettbewerbsprozess zwischen den verschiedenen öffentlichen Aufgabenträgern sichergestellt.⁴³ 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.⁴⁴ 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 Gemeinden⁴⁵ führt damit in der Tendenz auch bei öffentlichen Gütern zu einer pareto-effizienten Allokation.⁴⁶

Als zweites Argument lassen sich produktionstechnische Aspekte anführen: Sofern bei der Produktion öffentlicher Güter Skaleneffekte vorliegen, können bestimmte Güter entweder nicht effizient dezentral

42 Oates, W. E., Fiscal Federalism, New York u.a.: Harcourt, Brace, Jovanovich 1972, S. 35.

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

44 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.

45 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.

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

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).“⁴⁷ In Bezug auf die Kompetenzverteilung sind unter diesem Stichwort Abwägungsüberlegungen anzustellen, da es verschiedene Möglichkeiten gibt, die Kompetenzen aufzuteilen.

Ein drittes Argument für die Zuordnung einer Aufgabe zu einer bestimmten Gebietskörperschaft liegt schließlich darin begründet, dass die bestehenden Jurisdiktionen nicht genau mit den Nutzen- (und Steuerkosten-)bereichen übereinstimmen, so dass es zu positiven oder negativen Spill-over Effekten kommt. Wie in anderen Fällen von externen Effekten müssen diese Spill-overs berücksichtigt und internalisiert werden, wenn die Niveaus öffentlicher Dienstleistungen effizient bereitgestellt werden sollen.⁴⁸ 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 wären.⁴⁹ Für die Gestaltung der Kompetenzverteilung folgt aus dem Vorliegen von Spill-over Effekten die Aufgabe der Internalisierung. Dies kann sowohl über die (Neu-)Verteilung der Aufgabenzuständigkeit bzw. einen Kompetenztransfer erfolgen, aber auch über nachgelagerte Instrumente des Finanzausgleichs wie fiskalische Transfers im Finanzausgleich erfolgen.

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

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

49 Vgl. Frey, R. L., Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bildungswesen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 105. Jg. (1969), S. 367-385.

– **Distributive Kriterien für einen föderativen Staatsaufbau** –

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“⁵⁰ werden. Nach Oates sollten die verteilungspolitischen gesamtstaatlichen Aktivitäten allgemein der Zentralebene zugeordnet werden, da eine dezentrale Distributionspolitik Probleme der adversen Selektion hervorrufen kann.⁵¹ Insbesondere aufgrund der dann zu befürchtenden Segregationstendenzen wird daher eine Kompetenzverteilung zu Gunsten der übergeordneten Zentralebene befürwortet.⁵²

Mit Blick auf die distributive Zielsetzung kann auch die Realisierung der sog. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, wie auch immer dieser Begriff genau abgegrenzt wird, als Anforderung genannt werden.⁵³ So könnte die extreme Betonung von dezentralisierten Entscheidungsbefugnissen 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.“⁵⁴, die sowohl ein ökonomisch sinnvolles als auch ein politisch gewünschtes Maß übersteigen. Als Hintergrund dieser Zielsetzung kann daher gelten, dass auch in ei-

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

51 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.

52 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.

53 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.

54 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.

nem stark föderal organisierten Staat ein gewisses Maß an Kohärenz und Einheitlichkeit zu verwirklichen ist.

Sofern mit einer Aufgabe die bereits angesprochenen Spill-over Effekte verbunden sind, können diese in distributiver Hinsicht auch zum Problem der „Ausbeutung“ führen.⁵⁵ Das Problem kann am besten verdeutlicht werden, wenn man eine Kernstadt oder regionales Oberzentrum betrachtet, das öffentliche Leistungen anbietet, die auch von den Bürgern der Umlandgebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, jedoch ohne hierfür eine entsprechende äquivalente Gegenleistung zu erbringen.⁵⁶ Es kann dann notwendig erscheinen, die entsprechende Aufgabenzuständigkeit auf die übergeordnete Regierungsebene zu übertragen, um so das Trittbrettfahrer-Problem zu überwinden.

– Stabilitätspolitische Kriterien⁵⁷ –

Ähnlich wie zwischen der oben genannten allokativen und distributiven Zielsetzung ein Spannungsverhältnis besteht, kann dies für die stabilitätspolitische Zielsetzung des Staates gelten. Sowohl aus der Aufgabe einen Ausgleich konjunktureller Schwankungen zu schaffen als auch dem Ziel, dauerhafte Wachstumsimpulse für die nationale Volkswirtschaft zu generieren, können für die Aufgabenverteilung im föderativen Staat Konflikte entstehen.⁵⁸ Die Verfolgung einer klassischen Stabilisierungspolitik keynesianischer Prägung ist aufgrund von Spill-over Wirkungen sowie der Gefahr des Trittbrettfahrer-Verhaltens

55 Vgl. *Neenan, W. B.*, Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale, in: *National Tax Journal*, Vol. 23 (1970), S. 117-139.

56 Von einer Ausbeutung kann allerdings nur dann gesprochen werden, wenn die anbietende Körperschaft keinerlei fiskalische Kompensation erhält. So ist es z.B. denkbar, dass im Rahmen des Finanzausgleich i.e.S. die Kernstadt für die Bereitstellung solcher Leistungen entsprechende Vergünstigungen erhält. In diesem Fall kann der externe Effekt als internalisiert gelten.

57 Die Stabilitätspolitischen Kriterien werden hier der Vollständigkeit halber kurz angesprochen, im weiteren Verlauf jedoch nicht weiter betrachtet.

58 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.

nicht dezentralisierbar, somit also der zentralstaatlichen Ebene zuzuordnen.⁵⁹

Bei der wachstumspolitischen Zielsetzung hingegen besteht durchaus 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.⁶⁰ 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.⁶¹

Zusätzlich zu diesen klassischen, normativen Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie können an die Aufgabenverteilung im föderativen Staat auch bestimmte positive, polit-ökonomische Anforderungen gestellt werden, die es zu erfüllen gilt. Diese können über die nachfolgenden drei Ziele operationalisiert werden⁶²:

59 Vgl. *Zimmermann, H./Henke, K.-D.*, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., a.a.O., S. 184.

60 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.

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

62 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. Zwei der in dieser Arbeit genannten Ziele, die optimale Berücksichtigung regionaler Präferenzen sowie die kostenminimale Produktion öffentlicher Leistungen sind zuvor bereits unter den normativen Kriterien erläutert worden.

– 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“.⁶³ 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 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 beste-

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

henden 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.⁶⁴ Damit die Bürger dieser politischen Kontrollfunktion der staatlichen Aktivitäten aber überhaupt nachkommen können, 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.

4. Empirische Kompetenzverteilungsmuster und politische Vollzugsmechanismen

Innerhalb eines Bundesstaates sind die Kompetenzen zwischen den Mehrebenen, den Kommunen, den Gliedstaaten, den Zentralstaaten und den supranationalen Jurisdiktionen, aufgeteilt. Bei der Frage nach der Verteilung der Staatsaufgaben auf die föderativen Gebietskörperschaften geht es letztlich um das Verhältnis der staatlichen Ebenen zueinander und die Frage, auf welcher Entscheidungsebene vornehmlich reguliert bzw. auf welcher Ebene eine bestimmte öffentliche Aufgabe bewältigt 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

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

sind.⁶⁵ 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. Insgesamt führt dieser Möglichkeitsraum zu einer empirischen Formenvielfalt an Aufgabenverteilungsmustern im föderativen Staat, die einer strengen Klassifizierung nur zum Teil zugänglich ist. Deswegen soll nachfolgend das Spektrum möglicher Konfigurationen der Kompetenzverteilung anhand von fünf idealtypischen Mustern systematisiert werden.

Für eine Systematisierung der verschiedenen Kompetenzarten und ihrer Verteilung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten.⁶⁶ Die in diesem Beitrag 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.⁶⁷ Für die gesamte

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

66 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 Mustern 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.

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

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 im Folgenden die einzelnen Muster der Aufgabenverteilung auch hiernach getrennt voneinander dargestellt werden, so gilt es immer im Hintergrund zu behalten, dass sich in der Wirklichkeit zahlreiche Überschneidungen ergeben bzw. verschiedene Formen der Aufgabenverteilung auch nebeneinander existieren können.

Die fünf verschiedenen Typen von Kompetenzarten werden hier folgendermaßen charakterisiert und voneinander abgegrenzt: 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.

4.1 Getrennte Kompetenzverteilung

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. In idealtypischer Betrachtung besteht in diesen Systemen damit keine Möglichkeit, dass die Ausführung von Bundeskompetenzen als eigene Angelegenheiten der Gliedstaaten erfolgt, noch dass eine – bspw. der deutschen Auftragsverwaltung ähnliche – Aufgabenerfüllung möglich wird. 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.⁶⁸

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

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

fallen.⁶⁹ 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. 42 Abs. 1 NV gilt: „Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.“ Dergestalt werden die Bundeskompetenzen in der Bundesverfassung abschließend und lückenlos aufgezählt. 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. Demzufolge gehören auch neu auftretende Staatsaufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Sofern für die Wahrnehmung einer Aufgabe jedoch eine gesamtschweizerische Regelung benötigt wird (Art. 42 Abs. 2), muss der Bund zuerst über eine Verfassungsrevision zur entsprechenden Kompetenz ermächtigt werden.⁷⁰

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.“⁷¹ 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

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

70 Vgl. Häfelin, U./Haller, W., Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Die neue Bundesverfassung, 5. Aufl., Zürich: Schulthess 2001, § 37, S. 300.

71 Frenkel, M., Föderalismus und Bundesstaat, Band II: Bundesstaat, a.a.O., S. 126.

föderativen Ebenen vermitteln. Mit anderen Worten ist die Frage entscheidungsbedürftig, was bei getrennten Kompetenzen passiert, wenn durch die Aufgabenwahrnehmung einer Jurisdiktion die Kompetenz einer anderen 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.⁷² 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.⁷³ In diesem Fall kann jedoch nicht mehr von einem getrennten System an Kompetenzen gesprochen werden, vielmehr würde es sich um eine geteilte Kompetenz zwischen Zentral- und Gliedstaat handeln.⁷⁴

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

72 Vgl. *Aubert, J.-F.*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. 1, Paris/Neuenburg: Dalloz 1967, S. 277 ff.

73 Vgl. *Häfelin, U./Haller, W.*, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, a.a.O., 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.

74 Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 4.3.

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.⁷⁵ Neben der Auflistung seiner „enumerated powers“ erlangte der Bund über die Lehre von den „implied powers“ und den „resulting powers“ weitere legislative Zuständigkeiten.⁷⁶ 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 umstritten⁷⁷, sie hat aber über den Einsatz von zweckgebundenen Finanzzuwendungen zu einem bedeutsamen Regelungseffekt des Bundes geführt. Über die zweitgenannte Bestimmung wurde maßgeblich die Gesetzgebungsbefugnis 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 vorgesehenen »konkurrierenden« ... und »Rahmengesetzgebung« ... des Bundes.“⁷⁸ So wurde z.B. im Bereich

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

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

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

78 *Ehringhaus, H.*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, a.a.O., S. 87.

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.⁷⁹ 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.⁸⁰

- 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.⁸¹ Hier erfolgt die Übertragung von Kompetenzen zwischen den Jurisdiktionen al-

79 Vgl. *Greß, F.*, Aktuelle Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 343-353, S. 343.

80 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.

81 Vgl. *Schultze, R.-O.*, Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikanischen und kanadischen Föderalismus, in: *Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien*, 2. Jg. (1982), Heft 2, S. 113-144, wiederabgedruckt in: *ders.* (Hrsg.), *Das politische System Kanadas im Strukturvergleich*, Bochum: Studienverlag Brockmeyer 1985, S. 57-88, S. 77.

lerdings 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.⁸² 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.“⁸³ 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.

Diese Beispiele zeigen, 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 im föderativen System bei getrennten Kompetenzen bietet nur geringe formale Möglichkeiten, Kompetenzverlagerungen zwischen den föderativen Ebenen vorzunehmen. Daher erfolgen Anpassungen zumeist über andere Formen der Kooperation und Koordination, wie etwa vertragliche Abkommen, Subventionszahlungen etc. Damit ist es in Einzelfällen jedoch fraglich, ob überhaupt noch von einer faktisch getrennten Kom-

82 Vgl. *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, 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.

83 *Broschek, J./Schultze, R.-O.*, Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch für Föderalismus 2002*, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 333-366.

petenzverteilung gesprochen werden kann oder nicht vielmehr bereits andere Muster der Kompetenzverteilung, wie z.B. geteilte oder konkurrierende Kompetenzen, vorliegen.

4.2 Gleichzeitige Kompetenzverteilung

Bei Vorliegen von gleichzeitigen Kompetenzen kommt es in einem Aufgabengebiet zu Überschneidungen im Bereich der Gesetzgebungs- bzw. Entscheidungskompetenz, die Durchführungskompetenz liegt i.a.R. bei den untergeordneten Gebietskörperschaften.⁸⁴ 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, die Gesetzgebung der beteiligten Ebenen sich jedoch nicht gegenseitig ausschließt 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.⁸⁵ Insgesamt sind damit für Aufgabenbereiche, die einer gleichzeitigen Kompetenzverteilung unterliegen, verschiedene Varianten und Regeln der Aufgabenerfüllung denkbar, so dass sich im Kontext dieses Kompetenzverteilungsmusters drei verschiedene Falltypen unterscheiden lassen: eine gleichzeitige Gesetzgebungskompetenz zwischen Zentral- und Glied-

84 Bei parallelen Kompetenzen können somit Bund und Gliedstaaten gleichzeitig und unabhängig voneinander in einem Sachgebiet tätig werden. Wenn der Bund seine Kompetenz ausübt, gehen die Befugnisse der Gliedstaaten im entsprechenden Sachgebiet nicht unter. Vgl. *Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 160.

85 Bund und Gliedstaaten können im betreffenden Aufgabenbereich also gleichzeitig und teilweise unabhängig voneinander tätig sein. Vgl. ebenda, S. 160.

staaten, eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes sowie eine Rahmengesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten.⁸⁶

Erstens kann die Entscheidungskompetenz gleichzeitig bei Zentral- und Gliedstaaten liegen, so dass in aller Regel eine aufeinander abgestimmte Gesetzgebung zwischen den Ebenen erforderlich wird. Hierfür können die folgenden Beispiele angeführt werden:

- In Australien wird bspw. der Vertrieb bestimmter Produkte durch aufeinander abgestimmte gesetzlichen 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. Es bedarf also zweier Gesetzgebungsakte mit gleichem Inhalt, wobei jedes Gesetz die unerlässliche Geltungsbedingung für das andere ist. Verbindlichkeit entsteht erst bei Vorliegen beider Gesetze.“⁸⁷ 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.⁸⁸
- 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, gleich-

86 Der zuletzt genannte Fall einer „Rahmengesetzgebung“ der Länder, der dann eine entsprechende Gesetzgebung des Bundes folgt, ist zwar logisch denkbar, aber in der Realität nicht vorfindbar. Er wird daher nicht weiter betrachtet.

87 *Koja, F.*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien u.a.: Springer 1967, S. 173.

88 Vgl. *Altenstetter, C.*, Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966, Heidelberg: Quelle und Meyer 1969, S. 67. Bis zum Jahr 1962 unterlag auch das gesamte Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen der paktierten Gesetzgebung.

wohl wird dadurch die eigene Zuständigkeit der Kantone in diesem Aufgabenbereich nicht ausgeschlossen.⁸⁹

- 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 noch legislativer Spielraum für eigene Entscheidungs- und/oder Durchführungsinitiativen. Beispiele für diese Form der Kompetenzaufteilung sind:

- Die Rahmengesetzgebung des Bundes in Deutschland (Art. 75 GG). Hierbei erlässt der Bund lediglich eine Rahmenvorschrift für die Gesetzgebung der Länder. 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.⁹⁰
- Mit dieser Art der Rahmengesetzgebung in typologischer Hinsicht teilweise vergleichbar, ist die spanische Basisgesetzgebung.⁹¹

89 Vgl. *Ehrenzeller, B. u.a.*, Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, Lachen: Dike 2002, Art. 63, N 12.

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

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

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 Schranke, die es zu beachten gilt, keineswegs aber Grundsätze, die sie auszuführen haben.⁹²

- 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.⁹³ Diese parallele Gesetzgebung, verstanden im Sinne von sich ergänzenden Rechts-erlassen, war in den Vereinigten Staaten eine der ersten Zusammenarbeitsformen, die in der amerikanischen Föderalismusdiskussion zur „Theorie des kooperativen Föderalismus“ geführt hat.⁹⁴ 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 Bundeszu-

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

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

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

schüsse stimuliert worden ist.⁹⁵ 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.⁹⁶ 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 Health Act oder im Rahmen von spezifischen Programmauflagen.“⁹⁷ Zur Regelung im Konfliktfall besitzt der Bund die Möglichkeit, die vom Kongreß vorgegebenen Mindeststandards notfalls auch einseitig durchzusetzen und damit abschließend zu regeln.⁹⁸

Problematisch in Bezug auf gleichzeitige Kompetenzen ist jedoch 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.“⁹⁹ Die Funktionsfähigkeit der gleichzeiti-

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

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

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

98 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.: CQ Press 1999, S. 50.

99 *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.

gen 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.

4.3 Geteilte Kompetenzverteilung

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, und wird daher nicht weiter vertiefend behandelt.¹⁰⁰ Diese Form der Kompetenzverteilung ist besonders charakteristisch für die europäischen Föderalismussysteme.¹⁰¹ Als Beispiele für den Typus der geteilten Kompetenzen können herangezogen werden:

- Das föderative System in der Bundesrepublik Deutschland, weil hier 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 Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Das Grundgesetz geht

100 So haben z.B. in Brasilien alle drei Staatsebenen die Möglichkeit, beim Vollzug der Aufgaben auf die Dienste der jeweils anderen Ebenen zurückzugreifen. Vgl. *Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band II, a.a.O., S. 130 f.

101 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.

davon aus, dass die Länder die Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheiten vornehmen (Art. 83 und 84 GG). In Ausnahmefällen führen die Gliedstaaten eine Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) durch, d.h. mit verstärkter Einflussnahme des Bundes. 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 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.¹⁰² Die in der österreichischen Bundesverfassung festgelegte Kompetenzzuteilung weist die Besonderheit auf, sich nur auf die hoheitliche Verwaltung zu beziehen, was jedoch die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt. Es besteht noch die Möglichkeit der sog. Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 17 B-VG), bei der sowohl Bund als auch Länder in privatrechtlicher Form tätig werden können, ohne an die Kompetenzverteilung gebunden zu sein.¹⁰³ Dadurch wird es möglich, dass auch die Län-

102 Vgl. *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, S. 213.

103 Vgl. *Gamper, A.*, Österreich – Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch für Föderalismus 2002*, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 251-265, S. 253.

der in Aufgabenbereichen tätig werden, die sich in der Kompetenz des Bundes befinden und vice versa.¹⁰⁴

- 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.¹⁰⁵ Jedoch existieren einige Artikel der Verfassung, die für bestimmte Aufgabenbereiche wie bspw. Maße und Gewichte, den Gewässerschutz 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 Bundesstaat 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.¹⁰⁶
- 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 schließlich 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 zentralstaat-

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

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

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

liche Ebene der Mitgliedsländer angewiesen, die dafür Sorge zu tragen haben, dass die entsprechenden Richtlinien auch in nationales Recht umgesetzt werden.¹⁰⁷

Insgesamt wird die Funktionsweise einer geteilten Kompetenzverteilung 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 kooperative 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.“¹⁰⁸ Daher lassen sich bei diesem Kompetenzverteilungsmuster häufig weitergehende Regelungen finden, die für bestimmte Bundesangelegenheiten auch Einmischungen in die gliedstaatliche Vollzugskompetenz vorsehen, bis hin zum Aufbau eigenständiger Verwaltungseinheiten.¹⁰⁹

4.4 Gemeinsame Kompetenzverteilung

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

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

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

109 In der Bundesrepublik können bspw. gemäß Art. 87 Abs. 3 für Bundesangelegenheiten selbständige Bundesoberbehörden, bundesunmittelbare Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetze errichtet werden.

zum einen die gemeinsame Planung, zum anderen eine gemeinsame Finanzierung, zumeist über spezielle Gemeinschaftseinrichtungen, der Gebietskörperschaften gelten.

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.¹¹⁰
- Selbst im föderativen System der USA lassen sich Formen der gemeinsamen Kompetenzverteilung finden. Im Rahmen der sog. „Mischverwaltung“ kommt es zu einer gemeinsamen Ernennung und Bezahlung der Bediensteten durch den Bund und die Einzelstaaten.¹¹¹ So sind z.B. die einzelstaatlichen Geologen oftmals zugleich die regional zuständigen Beamten des United States Geologic Survey.

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

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

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

Als wesentliche Merkmale einer gemeinsamen Kompetenzverteilung 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.

4.5 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.¹¹² So behalten bspw. die Gliedstaaten die Gesetzgebungskompetenz bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Bundesstaat 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.

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

Innerhalb dieses Musters der Kompetenzverteilung lassen sich vier verschiedene Varianten einer konkurrierenden Kompetenzverteilung feststellen¹¹³: 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 auf den Zentralstaat transferieren. Schließlich ist es viertens möglich, dass die Gliedstaaten ihre Durchführungskompetenz an den Zentralstaat abtreten.¹¹⁴

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.¹¹⁵ Hiernach besitzt

113 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.

114 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.

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

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.“¹¹⁶ 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.

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 Inkrafttreten eines entsprechenden Bundeserlasses gültig.¹¹⁷
- 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

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

117 Vgl. *Ehrenzeller, B.* u.a., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, a.a.O., Art. 123, N 9.

wird.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

- 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 übernommen werden kann. Wird dieses Recht jedoch nicht wahrgenommen, fällt die Kompetenz an den Zentralstaat zurück.¹²⁰
- 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

118 Vgl. *Graves, W. B.*, *American Intergovernmental Relations. Their Origins, Historical Development and Current Status*, New York: Scripner 1964, S. 165 f., der als Beispiel hierfür die Mietkontrolle nennt.

119 „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.

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

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.¹²¹ 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.¹²² Im Bereich des Kraftverkehrswezens wurden bspw. die zuständigen Landesbeamten mit der Durchführung von Verwaltungsaufgaben eines Bundesgesetzes betraut.¹²³ Über den Weg einer förmlichen Beauftragung der Staatsbediensteten einer Ebene durch die andere „...hat sich extra legem ein »Landesvollzug von Bundesgesetzen« entwickelt.“¹²⁴ 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 zugeordnet 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

121 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.

122 Vgl. *Clark, J. P.*, *The Rise of a New Federalism*, New York 1938, S. 90 ff.

123 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.

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

erachtet.¹²⁵ 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.¹²⁶ „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.“¹²⁷ 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.¹²⁸ 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.¹²⁹

Schließlich verbleibt noch die vierte Variante dieses Kompetenzverteilungsmusters, die Übertragung von gliedstaatlichen Durchführungskompetenzen auf den Zentralstaat. Als Beispiel für die zentralstaatliche Erfüllung von gliedstaatlichen Durchführungskompetenzen kann der Federal-State Tax Collection Act von 1972 in den USA genannt

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

126 Vgl. *Blanke, H.-J.*, Föderalismus und Integrationsgewalt, a.a.O., S. 85.

127 *Barrios, H.*, Spanien – Politische Dezentralisierung als flexibles Verhandlungssystem, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2000, Band 1, Baden-Baden: Nomos 2000, S. 308-320, S. 317.

128 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.

129 Vgl. *Münch, P. L.*, Die Entwicklung des australischen Föderalismus. Vom „unechten“ Staatenbund zum „unechten“ Bundesstaat, in: *Der Staat*, 2/1996, S. 284-301.

werden, der die Steuereinzahlung der gliedstaatlichen Einkommensteuer durch die Bundesfinanzbehörden vorsieht.¹³⁰

Zusammengefasst ist für eine Beurteilung der konkurrierenden Kompetenzverteilung somit ausschlaggebend, welche Möglichkeiten der Kompetenzüberlassung zwischen den föderativen Ebenen jeweils überhaupt vorgesehen sind, d.h. auf welche Art von Kompetenzen sich die Konkurrenz zwischen den Ebenen bezieht, entweder Entscheidungs- oder Durchführungskompetenz oder sogar beide. Weiterhin ist bei der konkurrierenden Verteilung der Aufgabenzuständigkeit im föderativen 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.

5. Beurteilung anhand der Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus

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 Durchführungsrecht (der Vollzugs- oder Verwaltungskompetenz) diente.¹³¹ Mit der solchermaßen ausdifferenzierten Darstellung von fünf möglichen Mustern der Kompetenzverteilung ist ein analytischer Rahmen für den Aufgabenvergleich zur Verfügung gestellt worden, 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. Werden die in Abschnitt 3 dargelegten sozio-ökonomischen Kriterien mit den hier ausdifferenzierten

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

131 Auch in den Politikwissenschaften findet sich eine solche Trennung. Vgl. *Keman, H.*, Federalism and policy performance. A conceptual and empirical inquiry, in: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.), Federalism and political performance, London 2001, S. 196-227.

Formen der Kompetenzverteilung in Verbindung gebracht, so lassen sich hieraus auch einige theoretische Hypothesen gewinnen¹³²:

1. Allokationsaspekte der Kompetenzverteilung

Vor dem Hintergrund des Allokationsziels stellt sich die Frage, welche Art der Aufgabenverteilung, d.h. entweder eine mehr zentralisierte oder eben eine stärker dezentralisierte Lösung, im föderativen Staat besser dazu geeignet ist, die optimale Verwendung der Ressourcen zu erreichen. Ausgangspunkt hierfür war zunächst die Präferenzgerechtigkeit des staatlichen Angebots an öffentlichen Leistungen in Bezug auf die Bedürfnisse der Bürger. Eine entscheidende 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.¹³³ 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 gemäß den staatsbürgerlichen Präferenzen anzubieten. Dies bedingt jedoch den Aufbau einer eigenen Verwaltung, um die vom jeweiligen Verband beschlossenen Gesetze auch dementsprechend dezentral 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

132 Allerdings muss die Frage, inwieweit sich in föderativen Systemen typische Regelmäßigkeiten in der Kombination unterschiedlicher Kompetenzverteilungen feststellen lassen, wie z.B. eine vorrangige Verbindung von getrennten und konkurrierenden Zuständigkeiten, noch unbeantwortet gelassen werden. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereiche, d.h. die Frage ob sich z.B. im Bereich der Bildung vorzugsweise geteilte Kompetenzen finden lassen.

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

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.¹³⁴ In Abhängigkeit vom Charakter der öffentlichen Leistung können bei diesen Mustern der Kompetenzverteilung durch die zentrale Regulierung z.B. externe Effekte internalisiert oder distributive Mindeststandards festgesetzt werden, ohne auf die dezentrale Aufgabenerfüllung verzichten zu müssen. Sinnvoll ist dieses Muster der Kompetenzverteilung auch für solche Aufgabenbereiche, in denen der Bund die Zuständigkeit für eine Aufgabe besitzt, aber nicht über die entsprechende Administration verfügt und daher direkt auf die regionale oder lokale Ebene zurückgreifen muss, um die Durchführung der Aufgabe zu veranlassen. Hierbei kann durchaus auch die „mittlere Ebene“ übersprungen werden, es würde dann der intermediäre Akteur fehlen, institutionenökonomisch gesprochen könnte also die Kette der „principal-agency“-Beziehungen verkürzt werden.

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 „vor Ort“ angeboten werden.

Als weitere Voraussetzung 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 Kom-

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

petenzen 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 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 Kongruenzprinzip¹³⁵, 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.¹³⁶ 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

135 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.

136 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.

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.“¹³⁷ Unter dem allokativen Gesichtspunkt einer kostenminimalen Produktion kann eine geteilte Kompetenzverteilung also durchaus auch Vorteile aufweisen.

Eine besondere Schwierigkeit für die Kompetenzverteilung stellen solche öffentlichen Aufgabenbereiche 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. Die in diesem Zusammenhang angeführten Beispiele haben gezeigt, dass es bei einer getrennten Kompetenzverteilung insbesondere auch auf diejenigen institutionellen Mechanismen ankommt, die im Fall von Kompetenzstreitigkeiten vermitteln bzw. entscheiden können, wie dies etwa in den USA oder Kanada über die Höchstgerichte geschieht.

Sofern also der Wirkungsbereich einer öffentlichen Aufgabe, hier verstanden als Kosten- oder Nutzenstreukreis, erheblich von den Zuständigkeitsbereichen der bestehenden föderativen Ebenen abweicht, kann durch eine gleichzeitige, geteilte oder entsprechend ausgestaltete

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

konkurrierende Kompetenzverteilung hierauf flexibel reagiert werden. Eine Aufspaltung der Kompetenzen bietet sich daher immer dann an, wenn eine exakte Zuordnung einer öffentlichen Aufgabe zu einer Jurisdiktion – auch wenn dies in der jeweiligen Verfassung vormals beabsichtigt war – nicht durchzuhalten ist. 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.¹³⁸ Die Vorteile eines Systems von gleichzeitigen, geteilten oder konkurrierenden 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 zum Problem werden. Die Informations- und Einigungskosten nehmen kaum zu.“¹³⁹

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.“¹⁴⁰ Hierbei ist allerdings

138 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.

139 Vgl. *Frey, R. L.*, *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Bern/Frankfurt: Lang 1977, S. 48.

140 *Fischer-Menshausen, H.*, *Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts*, in: *Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschafts-*

fraglich, warum die teilweise erforderliche Koordination zwischen den beteiligten Jurisdiktionen ausgerechnet über eine gemeinsam verteilte Aufgabenkompetenz erfolgen soll, da die Möglichkeit zu einer zentralisierten Koordination in nahezu allen Kompetenzverteilungsmustern gegeben ist. Angesichts der hohen Einigungs- und Entscheidungskosten, die bei der gemeinsamen Kompetenzausstattung z.B. aufgrund divergierender Interessen anfallen können, kann die Vorteilhaftigkeit unter diesem Kriterium durchaus bezweifelt werden.

2. Distributionsaspekte der Kompetenzverteilung

Aufgrund einiger Argumente (adverse Selektion, Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen, Bereitstellung von Mindeststandards) wurde eine zu starke Dezentralisierung der Kompetenzen in Hinblick auf die distributive Zielsetzung des Staates als vermutlich ineffiziente Lösung abgelehnt.¹⁴¹ Deswegen sollten solche öffentlichen Aufgabenbereiche, die in größerem Ausmaß eine umverteilende Aktivität des öffentlichen Aufgabenträgers beinhalten, tendenziell eher auf der zentralstaatlichen bzw. übergeordneten Ebene angesiedelt werden¹⁴², und zwar unabhängig vom jeweils gewählten Muster der Kompetenzverteilung. Inwieweit diese Argumente gegen eine dezentralisierte Verteilungspolitik sich als zutreffend erweisen, ist theoretisch und empirisch jedoch durchaus umstritten.¹⁴³ Wenn es infolge dessen also durchaus möglich erscheint bzw. politisch beabsichtigt ist, eine verteilungspolitisch orientierte Politik auf dezentralem Wege zu organisieren, dann bieten die verschiedenen Muster der Kompetenzverteilung jeweils unterschied-

wissenschaften, Band 2, Stuttgart/New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen/Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht 1980, S. 636-662, S. 641.

141 Vgl. hierzu auch die grundlegenden Ausführungen zum Systemwettbewerb von *Sinn, H. W.*, The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 66 (1997), S. 247-274.

142 Daher sprechen *Musgrave, R. A./Musgrave, P. B.*, Public Finance in Theory and Practice, New York: McGraw-Hill 1973, S. 606, in Verbindung mit der Zuordnung von Finanzmitteln auch von einem natürlichen Bindeglied zwischen den Finanzen des Zentralstaats und der Redistributionspolitik.

143 Vgl. dazu bspw. *Feld, L. P.*, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, in: *Public Choice*, Vol. 105 (2000), S. 125-164; *Ashworth, J./Heyndels, B./Smolders, C.*, Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, in: *Kyklos*, Vol. 55 (2001), S. 27-56.

liche Möglichkeiten, diese dezentrale Redistribution zu realisieren. In Hinblick auf die spezifischen Probleme bei der Erfüllung der distributiven Zielsetzung, sei es dass eine bestimmte Mindestversorgung mit öffentlichen Gütern sichergestellt werden soll oder dass eine gezielte Umverteilungspolitik politisch erwünscht wird, ist es dann von besonderem Interesse, welche Möglichkeiten jeweils für die übergeordnete Ebene bestehen, notfalls die Gesetzgebungs- oder Vollzugskompetenz an sich zu ziehen.

Im Falle von getrennten Kompetenzen können distributive Zielsetzungen grundsätzlich dadurch dezentralisiert bereitgestellt werden, indem (von der Verfassung) eine Verteilung der entsprechenden Sachgebiete in den Kompetenzbereich der untergeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen wird. Sofern auf einer untergeordneten föderativen Ebene die Umverteilungspolitik durch die Bereitstellung von Gütern und Leistungen betrieben wird, die vor allem den schwächeren Einkommenschichten zugute kommt, ist jedoch – unter der Voraussetzung einer entsprechenden Mobilität – mit der Zuwanderung von einkommensschwachen Bürgern aus anderen Jurisdiktionen zu rechnen, was wiederum die angesprochenen Probleme hervorrufen und damit die langfristige Aufrechterhaltung des Angebots untergraben kann.¹⁴⁴ In einem System mit getrennten Kompetenzen bestünde in diesem Fall zunächst keine flexible Möglichkeit, durch korrigierende Eingriffe der übergeordneten Ebenen zu reagieren. Ist also aus zentralstaatlicher Perspektive eine distributive Materie der Länderkompetenzen bzw. aus Sicht der Länder eine kommunale Angelegenheit infolge von Problemen der adversen Selektion einheitlich regelungsbedürftig, verbleibt allenfalls noch die Möglichkeit, das Problem über den Einsatz von finanziellen Transfers zu lösen. Damit sind allerdings Maßnahmen angesprochen, die streng genommen bereits auf die nachgelagerten Stufen des Finanzausgleichs i.w.S. zurückgreifen. Auch kann bezweifelt werden, ob dieses Verfahren überhaupt noch eine effiziente Lösung darstellt, da es auf diesem Wege zu einer unüberschaubaren Vielzahl von multi- bzw. bilateraler (Zweck-) Zuweisungsabkommen kommen kann.¹⁴⁵

144 Vgl. *Frey, B. S./Kirchgässner, G.*, Demokratische Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 65, die als Beispiel hierfür die Stadt New York anführen.

145 In den USA bestanden 1997 bspw. über 660 verschiedene Bundesprogramme, die Transferzahlungen für die untergeordneten föderativen Ebenen

Betrachtet man in diesem Zusammenhang diejenigen Muster der Kompetenzverteilung, die einen dezentralen Vollzug von zentral geregelten Aufgabenkompetenzen vorsehen, wie dies typischerweise bei gleichzeitigen und geteilten Kompetenzen der Fall ist, so kann zumindest die Aufgabenerfüllung, also die dezentrale Bereitstellung entsprechender öffentlicher Güter, problemlos realisiert werden. Sind die Kompetenzen gleichzeitig verteilt, so wäre es völlig ausreichend wenn der Zentralstaat über seine Befugnis zur Rahmengesetzgebung lediglich die Ziele vorschreibt, während alle weiteren Entscheidungen über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung den Gliedstaaten überlassen bleiben könnten. Aber auch wenn die entsprechende Gesetzgebung ganz beim Zentralstaat liegt und nur der Vollzug dezentralisiert erfolgt, verbleiben noch genügend Gestaltungsfreiheiten für ein dezentralisiertes Angebot. Bei beiden Mustern der Kompetenzverteilung kann so eine Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen sichergestellt werden.¹⁴⁶ Auch ist es in beiden Fällen gut möglich, eine gegebenenfalls erforderliche Zentralisierung vorzunehmen. Denkbar ist sowohl ein erhöhter Detaillierungsgrad des legislativen Rahmens als auch weitergehende Regelungen in Hinblick auf den Vollzug, wie etwa Vorschriften zum Verwaltungsverfahren oder die Festlegung von Gebühren.

Der distributiven Zielsetzung kann auch mit einer gemeinsamen Kompetenzverteilung entsprochen werden. Geht man davon aus, dass die sozialpolitische Aufgabe zu den großräumigen Aufgaben des Staates zählt, an der in der einen oder anderen Form alle föderativen Ebenen beteiligt sind, so könnte dies ein gemeinsames Handeln der jeweils zuständigen Organe erfordern.¹⁴⁷ Inwieweit bei dieser Kompetenzverteilung dann die Möglichkeit eines dezentralisierten Angebotes gegeben ist, hängt in erster Linie von den beteiligten Ebenen sowie der konkreten Zuweisung des Vollzugs ab.

Sofern in den entsprechenden verteilungspolitischen Aufgabengebieten eine konkurrierende Kompetenzverteilung vorliegt, ist die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen ebenfalls ermöglicht, da die Bundesebene durch eine entsprechende Nicht-Ausübung ihrer po-

(bzw. direkt an die Individuen) vorsahen. Vgl. *Greß, F.*, Aktuelle Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus, a.a.O., S. 346.

146 Zu denken ist bspw. an das Recht auf einen Kindergartenplatz in Deutschland.

147 *Fischer-Menshausen, H.*, Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, a.a.O., S. 641.

tentiellen Kompetenz die Aufgabenzuständigkeit sehr einfach der gliedstaatlichen Ebene überlassen kann. Sofern das dezentral organisierte Angebot dann nicht dem gewünschten Niveau entspricht bzw. ineffektiv bereitgestellt wird, kann über die Ausübung der „ruhenden“ Kompetenz schnell eine bundeseinheitliche Regelung herbeigeführt werden.

3. Innovationswettbewerb zwischen den föderativen Ebenen

Mit Blick auf den Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor kann durch eine unterschiedliche Verteilung der Kompetenzen eine „doppelte Chance“ entstehen: Je nachdem wie die Kompetenzen konkret verteilt sind, verbleiben den föderativen Ebenen nämlich auch unterschiedliche Spielräume für innovative Verbesserungen, und zwar nicht nur im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz, sondern auch im Rahmen der Vollzugskompetenz. Die entscheidende Voraussetzung hierfür ist jedoch ein räumlich dezentralisiertes Angebot, denn nur dann kann der Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen die Anwendung neuer Ideen fördern.

Eine getrennte Kompetenzverteilung kann in Hinblick auf den Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor insofern als besonders vorteilhaft eingestuft werden, weil die jeweiligen Gebietskörperschaften die ihnen übertragenen Aufgaben auch weitestgehend autonom entscheiden und erfüllen können. In föderativen Systemen mit getrennten Kompetenzen erfolgt dieser Innovationswettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften immer als gesamthafte Lösung, d.h. er umfasst neben der Entscheidung über die Aufgabe selbst auch die entsprechenden Vollzugsformen.¹⁴⁸ Aus dieser Tatsache kann allerdings auch eine Einschränkung des Wettbewerbsprozesses folgen, sofern die jeweilige Aufgabenzuordnung entweder zu zentral oder zu dezentral vorgenommen wurde, als dies für die Erfüllung der Aufgabe notwendig gewesen wäre.

In jedem Fall aber bieten auch diejenigen Muster der Kompetenzverteilung, die lediglich einen dezentralisierten Vollzug vorsehen, zumindest immer auch die Chance, über einen Leistungswettbewerb zwischen den vollziehenden Körperschaften Verbesserungen des Auf-

148 *Färber, G.*, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen, a.a.O., S. 114.

gabenvollzugs zu generieren. Allerdings muss hierbei vorausgesetzt werden, dass der vollziehenden föderativen Ebene auch tatsächlich noch genügend Freiräume zu innovativen Vollzugswegen verbleiben. Die Fähigkeit zum Innovationswettbewerb wird bei gleichzeitigen, geteilten und konkurrierenden Kompetenzen insoweit vor allem durch die legislativen Vorgaben der entscheidungsberechtigten föderativen Ebene, zumeist des Zentralstaats, bestimmt. Mit anderen Worten ausgedrückt: Je konkreter auch die Durchführungskompetenzen der Gliedstaaten (oder der Kommunen) geregelt sind, umso niedriger dürfte das entsprechende Innovationspotential der betroffenen Ebene auch ausfallen.

Von einer gemeinsamen Kompetenzverteilung können schließlich keine positiven Effekte erwartet werden, da bei diesem Muster der Kompetenzverteilung der Logik der Sache nach keine Konkurrenz herrscht bzw. auf einen Wettbewerbsprozess zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften bewusst verzichtet wurde.

4. Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems

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 ausgedrückt geht es um die Frage, „...ob die Verfassung eine Tätigkeit anderer als der primär zuständigen Ebenen der Regierungsgewalt vorsieht, ermöglicht oder zuläßt.“¹⁴⁹

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 wandlungsfähigen föderativen Staatsordnung führt, weil aufgrund der dann

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

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.¹⁵⁰ 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.

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 Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems insgesamt als eher gering einzustufen 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. Auch im Bereich der Vollzugskompetenz sind in den Systemen mit getrennten Kompetenzen Möglichkeiten gefunden worden, die Durchführung zu delegieren. 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.“¹⁵¹ Auch die Annahme von zweckgebundenen Bundessubventionen kommt einer gliedstaatlichen Ausführung von Bundesgesetzen häufig recht nahe. Wenngleich sich also auch bei getrennten Kompetenzen verschie-

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

151 *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.

dene 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 erfolgt in allen Fällen freiwillig.

Eine gleichzeitige Kompetenzverteilung erweist sich in Bezug auf die Anpassungsfähigkeit als sehr flexibel, da z.B. über die legislativen „Rahmenvorgaben“ der Freiheitsgrad der beteiligten Ebenen relativ gut festgelegt werden kann. „Wird dem Bund die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung übertragen, so ist er in der Lage, den Kantonen Mindeststandards vorzuschreiben und mittels Planung die gewünschte Koordination herzustellen.“¹⁵² Demgegenüber verbleiben bei einer geteilten Kompetenzverteilung – aufgrund der strikten Trennung zwischen Gesetzgebung und Vollzug – etwas geringere Möglichkeiten zur Anpassung. Inwieweit bei geteilten Kompetenzen dennoch eine Kompetenzverlagerung vorgenommen werden kann, ist in erster Linie von den konkreten Bestimmungen der Verfassung abhängig.¹⁵³ Bei diesen beiden Mustern der Kompetenzverteilung ist es jedoch möglich, zentralstaatliche Verwaltungskompetenzen auf die Gliedstaaten zu übertragen, so dass zumindest die Aufgabenerfüllung dezentralisiert werden kann.

Eine gemeinsame Kompetenzverteilung bietet im Bereich der Legislativfunktion kaum Möglichkeiten, eine Veränderung vorzunehmen. Um die miteinander verflochtenen Entscheidungsstrukturen wieder zu trennen, ist ebenfalls eine Verfassungsänderung notwendig. Dafür bietet dieses Muster der Kompetenzverlagerung allerdings die Möglichkeit, die Vollzugskompetenz relativ flexibel zu gestalten und zu ändern, sofern die gemeinsam beteiligten föderativen Ebenen sich darauf entsprechend einigen können. Inwieweit dies realistisch ist, ist dann in erster Linie eine Frage der Ausgestaltung und Zusammensetzung der gemeinsamen Gremien.

Mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems erscheinen konkurrierende Kompetenzen als besonders vorteilhaft. Während Kompetenzverlagerungen in föderativen Staaten üblicherweise an

152 *Frey, R. L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus, a.a.O., S. 47.*

153 So erlaubt in der Bundesrepublik Deutschland z.B. der Art. 71 Abs. 1 die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen vom Bund auf die Länder auch im Bereich von ausschließlichen Bundeskompetenzen.

Verfassungsänderungen und somit an qualifizierte Mehrheiten gebunden sind, erlaubt dieses Muster der Aufgabenverteilung eine vergleichsweise einfache und flexible Möglichkeit der Kompetenzveränderung. Wie die oben angeführten Beispiele gezeigt haben, bietet eine konkurrierende Kompetenzverteilung zumindest immer die Möglichkeit, die Gesetzgebungs- und/oder Durchführungskompetenzen zu zentralisieren. Sofern also in bestimmten Aufgabenfeldern die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung entsteht, wie dies bspw. auf der Ebene der EU zur Herstellung einer gemeinsamen Währungs- und Wirtschaftsunion der Fall ist, bietet sich eine konkurrierende Kompetenzverteilung an. Selbstverständlich kann die Notwendigkeit einer Verlagerung von Kompetenzen auch in umgekehrter Richtung erforderlich werden, z.B. wenn sich Skaleneffekte der Produktion infolge technischer Neuerungen verändern oder sich vormals national homogene Präferenzen der Bevölkerung regionalisieren. Erlaubt die Verfassung bei einer konkurrierenden Kompetenzverteilung dann auch die Möglichkeit, bestimmte Kompetenzen wieder zu dezentralisieren, wird dem Kriterium der Anpassungsfähigkeit in besonderer Weise Rechnung getragen. Ist der Kompetenztransfer bei konkurrierenden Zuständigkeiten jedoch nur in eine Richtung möglich oder sogar irreversibel, bleiben damit zwar die Voraussetzungen für eine Kompetenzanpassung bzw. Internalisierung von externen Effekten gegeben, die föderative Ordnung ist dann allerdings nur „einmalig“ anpassungsfähig.

5. Politische Verantwortlichkeit der föderativen Ebenen

Bei Vorliegen von getrennten Kompetenzen dürften diese Bedingungen vollständig erfüllt sein, da je für ein Aufgabengebiet sowohl die Legislativ- wie auch die Exekutivfunktion geschlossen entweder dem Zentralstaat oder den Gliedstaaten oder den Kommunen zugewiesen ist.¹⁵⁴ Hierdurch wird eine klare Kompetenzabgrenzung geschaffen, die für die Staatsbürger leicht wahrzunehmen und damit auch unschwer zu bewerten ist. Wird in diesem Zusammenhang einmal von der Existenz externer Effekte abgesehen, dann fallen auch auf jeder föderativen Ebene die Entscheider sowie die Nutznießer öffentlicher Leistungen zu-

154 Vgl. *Fischer-Menshausen, H.*, *Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts*, a.a.O., S. 641.

sammen; womit bereits zwei der drei von Olson formulierten Anforderungen an die fiskalische Äquivalenz erfüllt wären.¹⁵⁵

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 aufgewendet 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.¹⁵⁶ 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.

Die Beurteilung einer gemeinsamen Kompetenzverteilung fällt unter diesem Kriterium tendenziell negativ aus.¹⁵⁷ 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 hat zu einer Aufgaben- (und Finanzierungs-)verflechtung geführt, die – ins-

155 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.

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

157 Als Beispiel sei auf die wissenschaftliche Einschätzung der Gemeinschaftsaufgaben im deutschen Grundgesetz verwiesen. Vgl. stellvertretend für viele *Stahl, D.*, *Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern*, a.a.O., S. 159 ff.

besondere wenn sich die Entscheidungsträger gegenseitig blockieren – als wenig effizient angesehen werden kann. Als vorteilhaft an einer gemeinsamen Kompetenzverteilung erscheint allenfalls die Möglichkeit, diejenigen Aufgabenbereiche, die sich ohnehin schon durch unsystematische Kompetenzeingriffe einer föderativen Ebene in die Kompetenzen einer anderen Jurisdiktion auszeichnen lassen, neu zu ordnen, um so wenigstens die Transparenz der Zuständigkeiten zu erhöhen. Denkbar wäre daneben auch, dass eine gemeinsame Kompetenzverteilung als Instrument der „Streitschlichtung“ gewählt wird, wenn eine eindeutige Trennung der Kompetenzen nicht möglich erscheint, weil sich dies entweder aus dem spezifischen Charakter einer öffentlichen Aufgabe ergibt oder eine einseitige Kompetenzverlagerung als nicht zulässig erachtet wird.

6. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Die hier 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. Insofern genügt der gewählte Analyserahmen der Anforderung, einerseits ausreichend allgemein zu sein, um eine vergleichende Darstellung unterschiedlicher föderativer Systeme zu ermöglichen, andererseits jedoch hinreichend ausdifferenziert zu sein, um spezifische institutionelle Besonderheiten zu berücksichtigen. Beispielhaft sei hierfür noch einmal auf die unterschiedliche Ausgestaltung der konkurrierenden Kompetenzverteilung verwiesen, die in Australien – sofern einmal erfolgt – irreversibel ist, in Spanien dagegen Spielraum für eine erneute Kompetenzverlagerung belässt.

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. Zum einen weisen föderative Staaten mit vornehmlich getrennten Kompetenzverteilungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen durchaus miteinander verflochtene Aufgabenbereiche auf, zum anderen können in den stärker verflochtenen Systemen des sog. Verwaltungsföderalismus Aufgabenbereiche mit ungeteilten Verantwortlichkeiten vorgefunden werden. Allein diese Tatsache relativiert bereits

Aussagen, die z.B. eine generelle Überlegenheit von Systemen mit strikt getrennten Kompetenzverteilungen behaupten.¹⁵⁸ Vielmehr können, wie im vorhergehenden Abschnitt zu zeigen versucht worden ist, den unterschiedlichen Mustern der Kompetenzverteilung jeweils bestimmte Vor- und Nachteile bei der Realisierung der dargelegten sozio-ökonomischen Anforderungen zugesprochen werden. Ohne die zuvor erörterten Detailüberlegungen bei der Beurteilung der jeweiligen Kompetenzarten zu wiederholen, so kann recht pauschal gesagt werden, dass die Vorteile einer stärker miteinander verbundenen Kompetenzverteilung vermutlich im Bereich des Vollzugs zu erwarten sind, während bei Systemen mit stärkerer Trennung der Aufgabenzuständigkeit vor allem geringere Entscheidungs- und Koordinationskosten anfallen dürften. Welche Verteilung der Kompetenzen jedoch konkret die ökonomisch sinnvollste ist, lässt sich ohne einen Rückgriff auf die „guts-technischen Eigenschaften“, die Präferenzen, mögliche Veto-Rechte etc. nicht eindeutig beantworten. Vielmehr müssen die jeweiligen Vor- und Nachteile der gewählten Kompetenzverteilung im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden.

Wenngleich sich also aus theoretischer Sicht 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 offenbaren, die jeweiligen landestypischen Besonderheiten zu berücksichtigen. Wird z.B. bei geteilten Kompetenzen die „Rahmengesetzgebung“ durch den Zentralstaat besonders detailliert ausgefüllt, wie dies wohl auch für die Bundesrepublik Deutschland gelten kann¹⁵⁹, so können die möglichen Vorteile dieses Kompetenzverteilungsmusters vermutlich auch nicht vollständig realisiert werden. Mit anderen Worten werden für die ökonomische Analyse und Beurteilung der Kompetenzverteilung im föderativen Staat noch weitere Aspekte des jeweiligen Insti-

158 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.

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

tutionengefüges, inklusive der jeweils relevanten Akteure, bedeutsam.¹⁶⁰

Hierfür würde sich eine stärker interdisziplinär ausgerichtete Forschung, die bspw. auf politikwissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreift und versucht, die dort entwickelten Hypothesen einer ökonomischen Betrachtung zugänglich zu machen, anbieten.¹⁶¹ 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 föderativen 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 „...nicht-ökonomischen Ziele bei einer ausreichend abstrakten Betrachtung durchaus in ökonomische Kalküle überführt werden könnten.“¹⁶² So könnte gefragt werden, welche Transaktionskosten von den „zweiten“ Kammern ausgehen und wie hierdurch die Aufgabenverteilung im föderativen System beeinflusst wird.¹⁶³ Aus ökonomischer Perspektive bestehen in diesem Zusammenhang daher nicht nur vielversprechende Möglichkeiten, die verschiedenen Muster der Kompetenzverteilung mit der ökonomischen Theorie der öffentlichen Güter bzw. des Föderalismus zu verbinden, sondern insbesondere durch eine stärker empirisch

160 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.

161 So auch *Benz, A.*, Lehren aus entwicklungsgeschichtlicher und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: a.a.O., S. 391-403.

162 *Zimmermann, H.*, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Audel, N./Haller, H. (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen: Mohr 1983, S. 3-52, S. 32.

163 Eine Analyse aus politikwissenschaftlicher Sicht bietet *Sturm, R.*, Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleichs der Zweiten Kammern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitschrift *Das Parlament*, B 29-30/2003, S. 24-31.

orientierte Institutionenökonomie zu ergänzen.¹⁶⁴ Auch wenn die absolute Höhe solcher Transaktionskosten wahrscheinlich 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.¹⁶⁵ Denn zweifelsfrei ist es wichtig und weiterführend auch im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsorganisation zwischen Entscheidungs- und Konsenskosten, Verhandlungs- und Kooperationskosten oder Kontrollkosten zu fragen.¹⁶⁶

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. Anhand von zwei Beispielen soll dies abschließend kurz dargelegt werden. Wenn die Entwicklung des föderativen Systems erörtert und finanzwissenschaftlich bewertet werden soll, so ist hierfür auch eine anhand 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.

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 Aufbereitung des empirischen Materials liefern. Ist eine geteilte Kompetenzverteilung bspw. wie in der Bundesrepublik

164 Als hauptsächlich theoretisch orientierte Arbeit siehe z.B. *Sauerland, D.*, Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz, Berlin: Duncker und Humblot 1997.

165 Vgl. hierzu auch die Arbeiten von *Breton, A./Scott, A.*, *The Economic Constitution of Federal States*, Canberra: Australian National University Press 1978; und *Horn, M. J.*, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press 1995, Kapitel 2.

166 Vgl. *Schuppert, G. F.*, *Institutional Choice im öffentlichen Sektor*, in: Grimm, D. (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos 1994, S. 647-683, S. 669.

Deutschland ausgestaltet¹⁶⁷, so könnte anhand einer im Zeitablauf ansteigenden Zahl von zustimmungspflichtigen Gesetzen darauf geschlossen werden, dass die Vollzugskompetenz der gliedstaatlichen Ebene durch zentralstaatliche Vorgaben zunehmend beeinträchtigt wurde.¹⁶⁸

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.¹⁶⁹ 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.“¹⁷⁰

Hier zeigt sich bereits das komplexe Interdependenzproblem des Finanzausgleichs: Die Analyse von Finanzausgleichsbeziehungen beginnt logisch bei der Verteilung der Aufgabenkompetenzen und präterminiert damit auch alle nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs in spezifischer Weise. Daraus folgt jedoch auch, dass die ein-

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

168 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.

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

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

ander nachfolgenden Stufen des Finanzausgleichs neben ihrer originären Funktion auch eine Art „Kompensationsfunktion“ für die Verwerfungen der vorgelagerten Stufe übernehmen können.¹⁷¹

171 Vgl. *Färber, G.*, Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchieser Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn: Sekretariat des Bundesrats 1999, S. 89-131.

Literaturverzeichnis

- Altenstetter, C.*, Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966, Heidelberg: Quelle und Meyer 1969.
- 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.*, 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 (2001), S. 27-56.
- Aubert, J.-F.*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Band 1, Paris/Neuenburg: Dalloz 1967.
- Barrios, H.*, Spanien – Politische Dezentralisierung als flexibles Verhandlungssystem, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2000*, Band 1, Baden-Baden: Nomos 2000, S. 308-320.
- Benz, A.*, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: *ders./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002, S. 9-50.
- 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.
- Bewley, T. F.*, A Critique of Tiebout's Theory of Local Expenditures, in: *Econometrica*, Vol. 49 (1981), S. 713-740.
- 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.

- Blankart, C. B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München: Vahlen 2001.
- Blanke, H.-J.*, Föderalismus und Integrationsgewalt, Berlin: Duncker und Humblot 1991.
- Böckenförde, E. W.*, Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, in: Neue Juristische Wochenschrift, 29. Jg. (1976), S. 2091 ff.
- Bothe, M.*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Springer: Berlin u.a. 1977.
- Brandeis, M.* (1932), *New State Ice Co. vs. Liebmann*, 285 U.S. 262, U.S. Supreme Court Opinions.
- Braun, D.*, Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 97-116.
- Breton, A./Scott, A.*, *The Economic Constitution of Federal States*, Canberra: Australian National University Press 1978.
- Broschek, J./Schultze, R.-O.*, Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 333-366.
- Brugger, W.*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl., München: Beck 2001.
- Brügger, F.*, Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, Diss., Freiburg/Chur 1922.
- Clark, J. P.*, *The Rise of a New Federalism*, New York 1938.
- Council, *Patterns of Intergovernmental Cooperation*, Report BM-324, Chicago 1959.
- Defuns, M.*, Die Bundessubventionen als Problem des Föderalismus in den USA, Zürich: Schulthess 1973.
- Deuerlein, E.*, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München: List 1972.
- Ehrenzeller, B. u.a.*, Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, Lachen: Dike 2002.

- Ehringhaus, H.*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankfurt: Athenäum 1971.
- Elazar, D.*, Exploring Federalism, Tuscaloosa: University of Alabama Press 1987.
- Färber, G.*, Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn: Sekretariat des Bundesrats 1999, S. 89-131.
- Färber, G.*, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen, in: Pernthaler, P./Bußjäger, P. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Wien: Braumüller 2001, S. 105-137.
- Feld, L. P.*, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, in: Public Choice, Vol. 105 (2000), S. 125-164.
- Feld, L./Zimmermann, H./Döring, T.*, Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg. (2003), S. 361 –377.
- 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, Stuttgart/New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen/Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht 1980, S. 636-662.
- Frey, B. S.*, Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen: Mohr 1997.
- 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.
- Frenkel, M.*, Föderalismus und Bundesstaat, Band II: Bundesstaat, Bern u.a.: Lang 1986.
- Gamper, A.*, Österreich – Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 251-265.
- 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.
- Graves, W. B.*, American Intergovernmental Relations. Their Origins, Historical Development and Current Status, New York: Scripner 1964.
- Gray, V./Hanson, R. L./Jacob, H.* (Hrsg.), Politics in the American States: A Comparative Analysis, Washington, D.C.: CQ Press 1999.
- Greß, F.*, Aktuelle Entwicklungen im amerikanischen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2002, Band 3, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 343-353.
- Grimm, D.*, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos 1994, S. 613-646.
- Häfelin, U./Haller, W.*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Die neue Bundesverfassung, 5. Aufl., Zürich: Schulthess 2001.
- Haller, W./Kölz, A.*, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel u.a.: Helbing und Lichtenhahn 1999.
- Hangartner, Y.*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern u.a.: Lang 1974.
- 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.

- 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.
- 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.
- Horn, M. J.*, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press 1995.
- Ipsen, J.*, *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*, 15. Aufl., München: Luchterhand 2003.
- Joumard, I./Kongsrud, P. M.*, *Fiscal Relations Across Government Levels*, OECD Economic Department Working Papers Nr. 375, Paris.
- 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.
- Keman, H.*, Federalism and policy performance. A conceptual and empirical inquiry, in: Wachendorfer-Schmidt, U. (Hrsg.), *Federalism and political performance*, London 2001, S. 196-227.
- Kern, K.*, Die Entwicklung des Föderalismus in den USA: Zentralisierung und Devolution in einem Mehrebenensystem, in: *Swiss Political Science Review*, 3. Jg. (1997), S. 1-169.
- Kimminich, O.*, Der Bundesstaat, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 1113-1150.
- Kirberger, W.*, *Staatsentlastung durch private Verbände: die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Baden-Baden: Nomos 1978.
- Kirsch, G.* (Hrsg.), *Föderalismus*, Stuttgart/New York: Fischer 1977.
- Kirsch, G.*, Fiscal Federalism, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Jg. (1984), S. 118-124.
- Klöti, U.*, Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus, in: Knoepfel, P./Linder, W. (Hrsg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*, Basel u.a.: Helbing und Lichtenhahn 2000, S. 17-30.

- Koja, F.*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien u.a.: Springer 1967.
- Kops, M.*, Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs III: Der ergänzende und aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftstudium, (1984), S. 341 ff.
- Laufer, H./Münch, U.*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für die politische Bildung 1997.
- Loewenstein, K.*, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin u.a.: Springer 1959.
- 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.
- McKay, D.*, Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience, Oxford: Oxford University Press 2003.
- Meisterling, G.*, Zur Problematik von Marktalogien in der ökonomischen Theorie des Föderalismus: eine kritische Analyse des Tiebout-Paradigmas, Frankfurt: Lang 1986.
- Morath, K.* (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg 1999.
- Münch, P. L.*, Die Entwicklung des australischen Föderalismus. Vom „unechten“ Staatenbund zum „unechten“ Bundesstaat, in: Der Staat, 2/1996, S. 284-301.
- 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.
- Musgrave, R. A.*, The Theory of Public Finance, New York u.a.: McGraw-Hill 1959.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 4, Tübingen: Mohr 1978.
- Neenan, W. B.*, Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City`s Tale, in: National Tax Journal, Vol. 23 (1970), S. 117-139.

- 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.
- 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.*, Fiscal Federalism, New York u.a.: Harcourt, Brace, Jovanovich 1972.
- 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.
- Peffekoven, R.*, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 2, Stuttgart/New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen/Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht 1980, S. 608-636.
- Pennock, R. J.*, Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: *Behavioral 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.
- Reissert, B.*, Politikverflechtung, in: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, München/Zürich: Piper 1985.
- Renzsch, W.*, Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Band 1, Baden-Baden: Nomos 2000, S. 42-54.
- Sauerland, D.*, Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz, Berlin: Duncker und Humblot 1997.
- Scharpf, F. W.*, Interaktionsformen, Opladen: Leske und Budrich 2000.
- Schultze, R.-O.*, Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikani-

- schen und kanadischen Föderalismus, in: Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien, 2. Jg. (1982), Heft 2, S. 113-144, wiederabgedruckt in: ders. (Hrsg.), Das politische System Kanadas im Strukturvergleich, Bochum: Studienverlag Brockmeyer 1985, S. 57-88.
- Schultze, R.-O.*, 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 V, Opladen: Leske und Budrich 1993, S. 263-278, S. 265.
- Schuppert, G. F.*, Institutional Choice im öffentlichen Sektor, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos 1994, S. 647-683.
- Schwager, R.*, The Theory of Administrative Federalism. An Alternative to Fiscal Centralization and Decentralization, in: Public Finance Review, Vol. 27 (1999), S. 282 ff.
- Sinn, H. W.*, The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: Journal of Public Economics, Vol. 66 (1997), S. 247-274.
- 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.
- Stahl, D.*, Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, Marburg: Metropolis 2000.
- Sturm, R.*, Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleichs der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 29-30/2003, S. 24-31.
- Tanner, E.*, Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen, Bern/Frankfurt: Lang 1982.
- Theiler, J.*, Föderalismus – Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik?, Bern u.a.: Lang 1977.
- Tiebout, C. M.*, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416-424.

- Tornos Más, J.*, Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en material de Medio Ambiente, zitiert nach Blanke, H.-J., *Föderalismus und Integrationsgewalt*, Berlin: Duncker und Humblot 1991, S. 96.
- Wagner, A.*, *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Band 1, Leipzig: Winter 1892/1893.
- Watts, R. L.*, *The Relevance of the German Federal System for Other Constitutions*, Vortragsmanuskript, gehalten am 17.03.1994 in der Niedersächsischen Landesvertretung, Hannover.
- Watts, R. L.*, *Comparing Federal Systems*, 2. Aufl., Montreal u.a.: McGill-Queens University Press 1999.
- Weissert, C. S./Schramm, S. F.*, *The State of U.S. Federalism*, in: *Publius*, Vol. 30 (2000), Nr. 1/2, S. 1-19.
- 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.
- Wiederin, E.*, *Bundesrecht und Landesrecht*, Wien/New York: Springer 1995.
- 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.
- 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: Audel, N./Haller, H. (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 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./Henke, K.-D.*, *Finanzwissenschaft*, 8. Aufl., München: Vahlen 2001.