

Müller, Regina

**Book — Digitized Version**

## Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 69

**Provided in Cooperation with:**

Peter Lang International Academic Publishers

*Suggested Citation:* Müller, Regina (1995) : Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 69, ISBN 978-3-631-75228-9, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13786>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182781>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Regina Müller

# **Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs**



Regina Müller

## **Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs**

Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gebietskörperschaften nachgelagerter Ebenen können über horizontale oder vertikale Ausgleichszahlungen abgebaut werden. Während der bundesdeutsche Finanzausgleich beide Komponenten kennt, praktizieren andere große Föderationen wie die USA oder Kanada ausschließlich das vertikale Verfahren. Eine zentrale Rolle in der internationalen Diskussion spielt dabei die finanzpolitische Autonomie nachgelagerter Gebietskörperschaften. Da sich nach diesem Kriterium keine eindeutige Prioritäten zugunsten der einen oder anderen Ausgleichsmethode gewinnen lassen, konzentriert sich die weitere Analyse auf mögliche Verteilungs- und Allokationswirkungen.

Regina Müller wurde 1957 in Zeven geboren. Von 1985 bis 1990 studierte sie an der Universität Hamburg Volkswirtschaftslehre. Anschließend war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ausländisches und Internationales Steuerwesen der Universität Hamburg tätig und hat am dortigen Fachbereich für Wirtschaftswissenschaften im Jahre 1994 promoviert. Zur Zeit ist sie wissenschaftliche Assistentin am Institut für Ausländisches und Internationales Steuerwesen in Hamburg.

**Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung  
eines horizontalen Finanzausgleichs**



# FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren  
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 69



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Regina Müller

Horizontale oder  
vertikale Transfers  
zur Durchsetzung  
eines horizontalen  
Finanzausgleichs



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Müller, Regina:

Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines  
horizontalen Finanzausgleichs / Regina Müller. - Frankfurt am  
Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1995  
(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 69)  
Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1994  
ISBN 3-631-48888-2

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published  
on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the interna-  
tional Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on  
how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support  
of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 18  
ISSN 0170-8252  
ISBN 3-631-48888-2  
ISBN 978-3-631-75228-9 (eBook)  
© Peter Lang GmbH  
Europäischer Verlag der Wissenschaften  
Frankfurt am Main 1995

## Inhaltsverzeichnis

I.	Problemaufriß und Gang der Untersuchung	9
II.	Finanzausgleich - Einführung und begriffliche Abgrenzungen	13
A.	Der Finanzausgleich im weiteren Sinne	13
B.	Der primäre Finanzausgleich	13
C.	Der sekundäre Finanzausgleich	17
III.	Finanzausgleich und Autonomie dezentraler Einheiten	21
A.	Finanzpolitische Autonomie und Finanzausgleich	21
B.	Deutsche Erfahrungen	22
1.	Deutscher Zollverein und Norddeutscher Bund	22
2.	Das Kaiserreich	24
3.	Die Weimarer Republik	27
4.	Der NS-Staat	31
5.	Die Bundesrepublik	32
a)	Die Entwicklung des primären Finanzausgleichs	32
b)	Die Entwicklung des sekundären Finanzausgleichs	43
C.	Internationaler Vergleich	60
1.	Kanada	60
2.	USA	71
D.	Inhaltliche Bestimmung und Messung der Autonomie	73
1.	Zum Begriff der Autonomie	73
2.	Quantitative Bestimmung	75

a)	Autonomie als quantitatives Phänomen	75
b)	Ausgaben- und Einnahmenanteile	75
c)	Eigenfinanzierungsquoten	79
3.	Qualitative Bestimmung	84
a)	Autonomie als qualitatives Phänomen	84
b)	Primärsysteme mit vollständiger Autonomie	84
c)	Primärsysteme mit Teilautonomie	86
(1)	Mögliche Autonomiebegrenzungen	86
(2)	Gemeinschaftliche Kompetenzwahrnehmung	87
(a)	Gesetzgebungskompetenzen	87
(b)	Verwaltungskompetenzen	87
(c)	Budgetkompetenzen	88
(3)	Kompetenzverluste	91
d)	Sekundärsysteme und Autonomie	94
(1)	Finanzausgleichszahlungen als politisches Instrument	94
(2)	Autonomiegewinne für den Geber	94
(3)	Autonomiegewinne für den Empfänger	98
E.	Fazit	99
IV.	Primäre Verteilungswirkungen alternativer Finanzausgleichssysteme	105
A.	Formale versus materielle Inzidenz	105
B.	Eine einfache Saldenmechanik	108
1.	Gegebene Primärverteilung öffentlicher Einnahmen	108
2.	Variable Primärverteilung öffentlicher Einnahmen	111
3.	Variables Gesamtsteueraufkommen	114

V.	Allokative Wirkungen alternativer	
	Finanzausgleichssysteme	117
A.	Das Allokationsproblem	117
B.	Die Allokation innerhalb des staatlichen Bereichs	119
	1. Die relative Dringlichkeit der Bedarfe	119
	2. Der Umfang der Finanzausgleichsleistungen	122
	3. Zuverlässigkeit	125
	4. Verteilungsformel	127
	5. Moralisches Risiko	128
	6. Politische Akzeptanz	133
	7. Verwendungsaufgaben	136
	8. Sonstige Auflagen	139
C.	Die Allokation der Ressourcen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich	141
	1. Die Fragestellung	141
	2. Die Steuerquote	142
	3. Die Kreditfinanzierungsquote	143
	4. Auflagen	146
D.	Die Allokation der Ressourcen innerhalb des privaten Sektors	148
	1. Die Fragestellung	148
	2. Finanzpolitische Verzerrungen der privaten Allokation	149
	3. Die Funktion des Finanzausgleichs	153
	4. Horizontaler versus vertikaler Finanzausgleich	155
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse	159
	Literaturverzeichnis	167



## **I. Problemaufriß und Gang der Untersuchung**

Ein dezentral aufgebautes Finanzsystem ist dadurch charakterisiert, daß der finanzpolitischen Zentrale eine oder mehrere Ebenen selbständiger Gebietskörperschaften nachgelagert sind. Diesen Gebietskörperschaften jeder Ebene sind bestimmte Aufgaben zugeordnet, die sie u.a. mit Hilfe ihres finanzpolitischen Instrumentariums, d.h. unter Wahrnehmung ihrer ausgabe- und einnahmepolitischen Kompetenzen erfüllen. Es liegt gleichsam in der Natur der Sache, daß die verschiedenen Gebietskörperschaften einer Ebene - wie immer sie mit primären Kompetenzen ausgestattet sein mögen - ihre Aufgaben von sich aus unterschiedlich gut bewältigen können. Kurz gesagt ist bei den einen der Bedarf höher als bei den anderen und die Mittel fließen hier reichlicher und dort spärlicher. Und leider ist es in aller Regel nicht so, daß diejenigen Gebietskörperschaften, die den höheren Bedarf haben auch über die höheren Einnahmen verfügen.

Besteht nun bei alledem ein gesamtwirtschaftliches Interesse, die Gebietskörperschaften einer Ebene für die Erfüllung ihrer Aufgaben "gleichmäßig" zu rüsten, muß die primäre Kompetenzverteilung um eine Umverteilung der Mittel zugunsten der ärmeren Gebietskörperschaften ergänzt werden. In das Finanzsystem muß mit anderen Worten ein sekundärer Finanzausgleich, auch "Finanzausgleich im engeren Sinne" genannt, eingeführt werden.

Ein derartiger Finanzausgleich besteht generell in allen dezentral organisierten Finanzsystemen der Welt, vor allem in den traditionellen großen Föderationen wie z.B. in den USA, in Kanada, in Australien, in der Schweiz und auch in der Bundesrepublik. In Deutschland werden z.B. die finanzschwachen Bundesländer sowohl im sogenannten Länderfinanzausgleich, also durch Zahlungen der finanz-



stärkeren Bundesländer, als auch durch Zuweisungen des Bundes unterstützt. Die auf einer Ebene sozusagen intern verlaufenden Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs sind ein typisches Beispiel für einen horizontalen Finanzausgleich, die aus der höheren Ebene des Bundes fließenden Zahlungen sind ein typisches Beispiel für einen vertikalen Finanzausgleich. Mit diesen beiden Ausgleichssystemen stehen also zwei Instrumente zur Verfügung, die jedenfalls auf den ersten Blick beide gleichermaßen geeignet sind, die erstrebte horizontale Ausgleichswirkung herbeizuführen. Um so auffälliger ist, daß die tatsächlichen weltweit existierenden Ausgleichssysteme jeweils ziemlich einseitig entweder dem einen oder dem anderen der beiden möglichen Wege folgen und zwar die überwiegende Mehrheit der Länder dem vertikalen und nur einige Länder, darunter die Bundesrepublik, dem horizontalen Modell. Die für die Bundesrepublik schon erwähnten Zuweisungen des Bundes werden nur "ergänzend" vorgenommen. Noch erstaunlicher ist, daß in den verschiedenen Ländern das eine oder das andere Modell nicht etwa mit historischen Zufälligkeiten oder traditionellen Gepflogenheiten zu erklären ist - obwohl dies sicherlich auch eine Rolle spielt - sondern das Ergebnis von zum Teil heftig geführten politischen Auseinandersetzungen darstellt. Auch die Wissenschaft hat sich an diesen Debatten beteiligt. Speziell in der deutschen Verfassungsgeschichte schlug das Pendel mal in diese, mal in jene Richtung.

Zur Begründung der einen wie der anderen Position wird auf die Autonomie der nachgelagerten Ebene Bezug genommen. Wohlge-merkt: so gut wie alle Stimmen dieser Debatte befürworten die Wahrung der politischen Selbstbestimmung nachgelagerter politischer Einheiten, nur ziehen sie halt genau entgegengesetzte Konsequenzen. Das deutsche Grundgesetz, auch in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts, sieht die Autonomie der nachgelagerten Ebene nur dann gewahrt, wenn der vertikale Finanzausgleich auf ei-

ne ergänzende Rolle begrenzt bleibt. Umgekehrt ist z.B. nach überwiegender amerikanischer und kanadischer Meinung gerade ein horizontaler Finanzausgleich mit der Autonomie der Gliedstaaten unvereinbar.

Diese Gegensätze, sowohl in den tatsächlichen Regelungen als auch in den verfassungsrechtlichen Begründungen, gaben den Anlaß für die vorliegende Untersuchung. Ist der horizontale oder der vertikale Ausgleich (mit horizontaler Wirkung) das geeignetere Verfahren? Hängt die Antwort möglicherweise von einer Reihe von Bedingungen ab, die so oder so gesetzt werden können und so oder so in den einzelnen Ländern realisiert sind?

Der hier geführten Argumentation ist vorzuschicken, daß dies eine ökonomische Arbeit ist. Dies bedeutet zum einen, daß auch der Begriff der Autonomie hier nur so weit erschlossen wird, wie er ökonomisch, genauer: finanzwissenschaftlich interpretierbar ist. Mögliche darüber hinausgehende staatsphilosophische und rechtliche Aspekte bleiben unbehandelt.

Zum anderen kann die Arbeit nicht bei der Erörterung des Autonomieproblems stehenbleiben. Vielmehr wird untersucht, ob die beiden Ausgleichssysteme möglicherweise unabhängig von der mit ihnen jeweils verbundenen abweichenden Einschränkung der Autonomie unterschiedliche alloкатive Effekte auslösen. Immerhin wäre dies nicht überraschend, da jeweils verschiedene öffentliche Haushalte und damit regelmäßig auch verschiedene Bürger mit unterschiedlichen Aktivitäten betroffen sind.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut. Im anschließenden Kapitel II werden für die Analyse notwendige Begriffe und Zusammenhänge erörtert. Es geht dabei u.a. um die Beziehung, in der der behandelte

Finanzausgleich im engeren Sinne zur primären Kompetenzverteilung steht. Im Mittelpunkt des Abschnitts III steht die Autonomie nachgelagerter Gebietskörperschaften und ihre Beziehung zum herrschenden Finanzausgleichssystem. Es wird dabei auf die deutsche Verfassungsgeschichte, auf die Verhältnisse in Kanada und in den USA eingegangen.

In Kapitel IV geht es um die unmittelbaren Verteilungseffekte der beiden Ausgleichssysteme, also um die sogenannte "formale Inzidenz". Auch hierbei richtet sich das Interesse dieser Arbeit stets auf die Aufdeckung möglicher Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Systeme. Im Kapitel V schließlich sind die allokativen Wirkungen zu vergleichen. Dabei sind über die reine formale Inzidenz hinaus, die Aktionen der verschiedenen beteiligten Akteure, also der verantwortlichen Politiker und Bürokraten auf der einen, der Bürger auf der anderen Seite zu berücksichtigen. Kapitel VI enthält die zusammengefaßten Ergebnisse.

## **II. Finanzausgleich - Einführung und begriffliche Abgrenzungen**

### **A. Der Finanzausgleich im weiteren Sinne**

Der Finanzausgleich (im weiteren Sinne) regelt die finanzpolitischen Beziehungen sowohl zwischen verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften als auch zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene. Diese Gebietskörperschaften sind Teil eines dezentralen Finanzausgleichsystems, wenn ihre Vertreter demokratisch legitimiert sind und eine relativ autonome, an den Präferenzen ihrer Bürger orientierte Finanzpolitik betreiben können.

Innerhalb des Finanzausgleichs unterscheidet man den primären vom sekundären Finanzausgleich. Letzterer wird auch als Finanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet.

### **B. Der primäre Finanzausgleich**

Der primäre Finanzausgleich überträgt den Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen finanzpolitische Aufgaben(bereiche) und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Instrumente: die Ausgabe- und die Einnahmepolitik. Diese Instrumente können nur dann wirksam eingesetzt werden, wenn die jeweiligen Gebietskörperschaften über

eine Reihe von Kompetenzen verfügen, die hier zu Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Budgetkompetenzen zusammengefaßt werden.<sup>1</sup>

Gesetzgebungskompetenz bezeichnet die finanzpolitische Fähigkeit, ausgabe- bzw. einnahmewirksame gesetzliche Regelungen zu erlassen und deren rechtmäßige Umsetzung zu kontrollieren.

Verwaltungskompetenz wird auf der Basis bestehender Gesetze ausgeübt und ist somit - je nach Regulationsintensität des Gesetzes - mit unterschiedlichen Gestaltungsspielräumen verbunden. Im Rahmen der Ausgabepolitik beinhaltet Verwaltungskompetenz die Zuständigkeit, ausgabewirksame Maßnahmen zu planen und durchzuführen. Im Rahmen der Einnahmepolitik umfaßt sie alle Verwaltungstätigkeiten, die der Erhebung von Einnahmen dienen.

Budgetkompetenz bezeichnet die Zuständigkeit, über Höhe und Zusammensetzung von Ausgaben bzw. Einnahmen in einem Haushalt zu beschließen. Bezogen auf die jeweiligen Seiten des Budgets fin-

---

<sup>1</sup> In der Literatur werden ausgabewirksame und einnahmewirksame Kompetenzen nicht einheitlich abgegrenzt. So unterscheiden z.B. HANSMEYER; KOPS (1984, S. 128 ff.) zwischen Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs- bzw. Ertragskompetenzen der Aufgaben- bzw. Einnahmenverteilung, während PEFKEOVEN (1988, S. 609, 617 u. 619) nach Aufgabenkompetenz, Aufgabenerfüllung und Ausgabenverantwortung bzw. bei der Verteilung der Einnahmen nach Objekt-/Gesetzgebungshoheit, Ertragshoheit, Verwaltungshoheit differenziert. ROSENFELD (1989, S. 31) dagegen unterscheidet Gestaltungskompetenz, die Rahmen- und Detailkompetenz umfaßt, sowie Ausgaben und Finanzierungskompetenz. Zu den oben vorgenommenen Abgrenzungen vgl. auch KRAUSE-JUNK; MÜLLER (1993), S. 10 ff.

det man häufig die Bezeichnungen Ausgaben- oder Finanzierungs-kompetenz bzw. Ertragskompetenz.<sup>2</sup>

Die Zuordnung von Kompetenzen auf verschiedene Ebenen von Gebietskörperschaften (vertikale Primärverteilung) erfolgt jedoch nicht derart, daß einzelnen Ausgaben spezifische Einnahmen zugeordnet sind. Gemäß dem Grundsatz der Non-Affektation werden alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben herangezogen, um - bei sich möglicherweise ändernden Budgetintensitäten<sup>3</sup> - eine gewisse Flexibilität der Finanzierung zu gewährleisten. Soweit die Einnahmen eine reine Finanzierungsfunktion erfüllen, wird sich ihre Verteilung an den gesamten Ausgabebedarfen<sup>4</sup> einer Ebene orientieren.

---

<sup>2</sup> Vgl. z.B. KOPS (1984a), S. 241 und KOPS (1984b), S. 290.

<sup>3</sup> Budgetintensität, als Anteil der öffentlichen Ausgaben zur Erfüllung einer Aufgabe an den öffentlichen Gesamtausgaben dieser Ebene, ist nicht zu verwechseln mit dem von ZIMMERMANN geprägten Begriff der Ausgabenintensität der Aufgabenerfüllung als "*... das Verhältnis der aufgewendeten öffentlichen Ausgaben zur gesamten Erfüllung einer einzelnen öffentlichen Aufgabe.*" ZIMMERMANN (1973), S. 8.

<sup>4</sup> Zu den Problemen, den Ausgabenbedarf zu bestimmen, vgl. z.B. KING (1984), insbes. S. 174 ff. und PEFKEOVEN (1988). Zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen im deutschen Länderfinanzausgleich vgl. BARTSCH; PROBST (1988a) und KOPS (1989). Zur Problematik der Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich vgl. z.B. GROSSEKETTLER (1988), HANSMEYER; KOPS (1985), HANUSCH; KUHN (1985), S. 55 ff. und KUHN (1991).

Öffentliche Aufgabenerfüllung kann allerdings auch unmittelbar über eine entsprechend gestaltete Einnahmepolitik erfolgen.<sup>5</sup>

Die horizontale Kompetenzverteilung, d.h. die Verteilung zwischen gleichgeordneten Gebietskörperschaften, folgt objektiven Kriterien. Die im Rahmen der vertikalen Kompetenzverteilung gefundenen Regelungen und Grundsätze gelten also für alle Gebietskörperschaften der betrachteten Ebene gleichermaßen - ohne spezielle Berücksichtigung individueller Besonderheiten oder relativer Unterschiede in der ökonomischen, geographischen oder sonstigen Situation der betroffenen Gebietskörperschaften. Grundsätzlich nimmt jede Gebietskörperschaft nur Kompetenzen innerhalb ihres Territoriums wahr.

Um mögliche Probleme einer horizontalen Kompetenzabgrenzung wie z.B Doppel- oder Nichtbesteuerung zu vermeiden, kann die Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen den Gebietskörperschaften bei den direkten Steuern nach dem Wohnsitz- oder dem Quellenlandprinzip erfolgen, bei den indirekten Steuern nach dem Bestimmungs- oder dem Ursprungslandprinzip.<sup>6</sup> Neben diesen reinen Formen sind auch Variationen denkbar<sup>7</sup>, die andere objektive

---

<sup>5</sup> Zu den Grundsätzen der vertikalen Aufgabenverteilung vgl. z.B. den Überblick von OATES (1991), S. 2 ff. mit weiterführenden Literaturhinweisen sowie die in Fn. 1 angegebenen Quellen.

<sup>6</sup> Vgl. PEFFEKOVEN (1983), S. 221 ff.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. das von KRAUSE-JUNK (1990) im Rahmen der Diskussion um die Umsatzsteuerharmonisierung in der EG vorgeschlagene modifizierte Ursprungslandprinzip.

ökonomisch motivierte Verteilungskriterien wie Einwohnerzahl, -dichte, Fläche usw. berücksichtigen können. So folgt z.B. in der Bundesrepublik die primäre Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer mangels regionaler Radizierbarkeit privater Konsumausgaben der Einwohnerzahl.<sup>8</sup>

### **C. Der sekundäre Finanzausgleich**

Die Übertragung von Aufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Instrumente im Rahmen der Primärverteilung garantiert noch keine für alle Gebietskörperschaften akzeptablen Ergebnisse. Änderungen können sowohl allokativ als auch distributiv motiviert sein.<sup>9</sup> Zum einen können die Gebietskörperschaften mit der Wahrnehmung ausgabe- und/oder einnahmewirksamer Kompetenzen unterschiedlich ausgeprägte externe Effekte verursachen. Zum anderen ist ein starkes Gefälle in der Relation von Ausgabebedarfen und ökonomischer Verfügungsmacht, also der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gebietskörperschaften derselben Ebene möglich, wodurch eine vergleichbare Aufgabenerfüllung verhindert wird. Unterschiede in

---

<sup>8</sup> Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens in der Bundesrepublik enthält sowohl Elemente des primären als auch des sekundären Finanzausgleichs. Maximal 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer dienen dazu, die Steuerkraft der finanzschwachen Länder anzuheben (sekundärer Finanzausgleich). Die restlichen (mindestens) 75 % werden zwischen den Ländern gemäß ihrer Einwohnerzahl verteilt (primäre Ausgleichskomponente). Vgl. PEFFEKOVEN (1987), S. 190 ff.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. KING (1984), S. 121 ff., GROSSEKETTLER (1993a), S. 92 ff. und FUEST; LICHTBLAU (1991), S. 9 ff.



der ökonomischen Verfügungsmacht können - trotz Gleichbehandlung der Gebietskörperschaften bei der Verteilung einnahmewirksamer Kompetenzen - aus unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und den damit verbundenen mehr oder weniger ergiebigen Steuerbemessungsgrundlagen resultieren. Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur haben ebenfalls Einfluß auf den Ausgabebedarf von Gebietskörperschaften.

Korrekturen an den Ergebnissen eines gegebenen primären Finanzausgleichs durch Umverteilung von Finanzmitteln nach subjektiven Kriterien werden als sekundärer Finanzausgleich oder auch als Finanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet.<sup>10</sup> Der sekundäre Finanzausgleich läßt die vertikale und horizontale Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Kern unverändert, d.h. sein Einfluß reicht nicht so weit, einzelnen oder allen Gebietskörperschaften einer Ebene Kompetenzen vollständig zu entziehen bzw. neu zu übertragen.

Als variabel einsetzbares Instrument der Sekundärverteilung dienen Finanzzuweisungen. Werden diese zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene geleistet, so spricht man von horizontalen Finanzausgleichszahlungen. Fließen Zuweisungen dagegen zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen, so handelt es sich um vertikale Zuweisungen mit horizontalem Ausgleichseffekt.

---

<sup>10</sup> GROSSEKETTLER (1993b), S. 283, spricht in diesem Zusammenhang auch von einer "...Reparaturinstitution für Mängel in der Finanzverfassung, die im Zeitablauf in unterschiedlicher Zusammensetzung und mit unterschiedlichem Gewicht auftreten."

Anders als bei der Primärverteilung werden diese Zuweisungen nicht nach objektiven, sondern nach subjektiven Kriterien vergeben. Um subjektive Kriterien handelt es sich immer dann, wenn die Bemessungsgrundlage zur Mittelverteilung (oder Mittelaufbringung<sup>11</sup>) individuelle Besonderheiten oder relative Unterschiede der Gebietskörperschaften einer Ebene besonders berücksichtigt.

Die so definierte Subjektivität wird erreicht, indem die Mittelvergabe mit bestimmten Auflagen und Verfahrensweisen verknüpft wird. Unterschieden werden Empfangsauflagen<sup>12</sup>, die den Kreis der Zuweisungsempfänger begrenzen, Verwendungsauflagen, die Einfluß auf die Verwendung der Mittel beim Empfänger nehmen, Verhaltensauflagen, die den Empfänger zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen - unabhängig vom eigentlichen Verwendungszweck - bewegen und Finanzierungsauflagen, die an einen Eigenbeitrag des Empfängers gebunden sind.<sup>13</sup> Die Mittelvergabe kann regelgebunden oder nach Ermessen des Gebers erfolgen.

---

<sup>11</sup> Um die Verteilung der Mittelaufbringung geht es, wenn nachgeordnete Gebietskörperschaften Transfers an die Zentrale leisten. Diese Zuweisungen werden auch Beiträge oder Umlagen genannt. Fließen sie dagegen in umgekehrte Richtung, so wird von Überweisungen gesprochen. Vgl. auch PEFKEFOVEN (1988), S. 620. Die Bezeichnungen Transfers und Zuweisungen werden hier synonym verwendet und lassen per se die Richtung offen.

<sup>12</sup> Unter den Begriff der Empfangsauflagen fällt auch, wenn z.B. im deutschen Länderfinanzausgleich die Mittelzuweisungen an die Finanzkraft des Empfängers gebunden sind.

<sup>13</sup> Die Einteilung in Empfangs-, Verwendungs- und Finanzierungsauflagen folgt SMEKAL (1980, S. 172 ff.) und FISCHER-MENSHAUSEN (1988,

---

S. 653). FISCHER (1988, S. 25 ff.) dagegen rechnet Finanzierungsaufgaben den Empfangsaufgaben zu. Zu anderen Kriterien vgl. BÖS (1971, S. 76 ff.), der den Finanzausgleich nach spieltheoretischen Gesichtspunkten untersucht.

### **III. Finanzausgleich und Autonomie dezentraler Einheiten**

#### **A. Finanzpolitische Autonomie und Finanzausgleich**

Wie in Kapitel II erläutert, gibt es eine primäre und eine sekundäre Komponente des Finanzausgleichs. Mit dem primären Finanzausgleich werden finanzpolitische Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften verteilt. Entspricht die daraus resultierende Finanzausstattung nicht den gewünschten Ergebnissen, so werden Finanzzuweisungen von Gebietskörperschaften der gleichen Ebene (horizontal) oder einer anderen Ebene (vertikal) zugunsten der relativ schlechter gestellten Jurisdiktionen geleistet. Mit der Entscheidung über die Kompetenzverteilung wird immer auch eine Entscheidung über den Grad an Selbstbestimmung einer Gebietskörperschaft getroffen. Der so eröffnete Handlungsspielraum kann, wie noch gezeigt wird, mit Hilfe des sekundären Finanzausgleichs begrenzt oder sogar noch erweitert werden.

Im folgenden soll am Beispiel ausgewählter föderativer Staaten untersucht werden, inwieweit finanzpolitische Kompetenzen eher bei der zentralen oder der nachgelagerten Ebene angesiedelt sind und ob die betrachteten Staaten - wenn sie denn eine Korrektur der primären Ausstattung wünschen - diese eher mit Hilfe vertikaler oder horizontaler Ausgleichszahlungen vornehmen.

Die Wahl des Ausgleichsverfahrens war immer auch von heftigen Debatten über die Autonomie der Gebietskörperschaften der ausgleichsberechtigten Ebene begleitet. Die Lösungen werden daher auch von den Vorstellungen über die wünschenswerte Autonomie nachgelagerter Ebenen und die zu deren Durchsetzung bestimmten

Gestaltung der Finanzbeziehungen geprägt sein. Dies gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Beziehung.

## **B. Deutsche Erfahrungen**

### **1. Deutscher Zollverein und Norddeutscher Bund**

Grundlegend für die deutsche Verfassung des Kaiserreichs, waren die Regelungen des Deutschen Zollvereins und des Norddeutschen Bundes. Der Deutsche Zollverein wurde 1834 unter preußischer Führung gegründet, um durch Abschaffung der über 30 verschiedenen deutschen Zollsysteme den Handel zu erleichtern. Seine Mitglieder waren souveräne Einzelstaaten, die sich vertraglich verpflichteten, Außenzölle und Zollverwaltung zu vereinheitlichen. Zu den Einnahmen des Zollvereins zählten Zölle und das Aufkommen gemeinsamer Verbrauchsteuern. Da keine übergeordnete Zoll- und Steuerverwaltung existierte, wurden die Mittel von den Mitgliedstaaten erhoben und flossen in einen gemeinsamen Fonds, aus dem der Verein an seine Mitglieder überwies. Die Verteilung erfolgte nach differenzierten Maßstäben: Die süddeutschen Mitgliedstaaten, die vor Gründung des Zollvereins einem eigenen Zollverbund angehörten, erhielten mehr Mittel als sie erwirtschaftet hatten - zu Lasten des Anteils der norddeutschen Länder. Damit sind - in weiter Interpretation - erste Ansätze eines vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalen Ausgleichseffekten erkennbar.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. PAGENKOPF (1981), S. 80 ff.

Eigene Organe (Zollbundesrat und -parlament) mit Gesetzgebungskompetenz über Zölle und gemeinsam erhobene Verbrauchsteuern erhielt der Verein erst durch seine Neuorganisation mit der Gründung des Norddeutschen Bundes 1867. Der Staatenbund wurde zum Bundesstaat.<sup>15</sup> Seine Verfassung sah zur Finanzierung der gemeinsamen Aufgabe, ein einheitliches Wirtschafts- und Zollgebiet herzustellen, neben den schon erwähnten indirekten Steuern auch Einnahmen aus dem Post- und Telegraphenwesen vor. Reichten diese nicht aus, so konnte die Finanzlücke - bis zur Einführung von Reichsteuern - außer mit Krediten auch durch Beiträge der Gliedstaaten geschlossen werden. Diese "Matrikularbeiträge"<sup>16</sup> mußten jährlich neu bewilligt werden und sind als Teil der primären Finanzausgleichs zu sehen, da die Mittelaufbringung sich undifferenziert entsprechend der Einwohnerzahl auf die Mitglieder verteilte. Da es zur Einführung direkter Reichsteuern nicht kam, blieb der Bund - so Bismarck - "Kostgänger der Einzelstaaten"<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> PAGENKOPF (1981), S. 81 u. 83.

<sup>16</sup> Der Begriff entstammt der Reichskriegsverfassung des Heiligen Römischen Reiches. In einem Verzeichnis der Reichsstände, der Reichsmatrikel, wurde der Beitrag festgelegt, den diese im Kriegsfall zu leisten hatten. Vgl. BORN (1988), S. 218.

<sup>17</sup> Zitiert bei BORN (1988), S. 219. Siehe auch PAGENKOPF (1981), S. 85.

## 2. Das Kaiserreich

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes ging fast wörtlich in der des Deutschen Reiches von 1871 auf.<sup>18</sup> Die Organe des Reiches waren Kaiser, Bundestag, der allgemein und direkt gewählt wurde, und Bundesrat, dessen Vorsitz der Reichskanzler, vom Kaiser ernannt, innehatte. Dem Bundesrat kam eine gewichtige Stellung zu: Seine Mitglieder waren weisungsgebundene Bevollmächtigte der Einzelstaaten, die gleichberechtigt mit dem Bundestag an der Legislative partizipierten, und ebenfalls in der Exekutive und der Judikative mitwirkten.<sup>19</sup>

Die Verteilung der Aufgaben und der dazugehörigen Kompetenzen folgte aus heutiger Sicht dem Subsidiaritätsprinzip. Dem Reich waren "....an Aufgaben »soviel wie nötig, aber so wenig wie möglich« übertragen worden."<sup>20</sup> Im wesentlichen handelte es sich um Gesetzgebungskompetenzen in den Bereichen Zoll, Handel, Maß-, Münz-, und Gewichtssystem, Post- und Telegraphenwesen, Land- und Wasserstraßen, Reichsmilitär und Kriegsmarine.<sup>21</sup> Allerdings er-

---

<sup>18</sup> Vgl. HILDEBRANDT (1970), S. 51.

<sup>19</sup> Näheres vgl. BURG (1992), S. 56 f.

<sup>20</sup> PAGENKOPF (1981), S. 88, der dieses als übertrieben föderalistisch charakterisiert.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 4 der Reichsverfassung von 1871, der die Bereiche enumerativ aufführt. Zum Sonderstatus der süddeutschen Staaten und der besonderen Rolle Preußens s. BURG (1992), S. 63 - 67.

mögliche Art. 70 der Reichsverfassung, die Zuständigkeit des Reichs durch einfache Gesetzgebung zu erweitern, was aber mit den Stimmen Preußens oder der süddeutschen Staaten im Bundesrat verhindert werden konnte.<sup>22</sup>

Auf der Einnahmenseite beschränkten sich Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen des Reichs zunächst auf Zölle und gemeinsame indirekte Steuern. Soweit staatliche Post und Telegraphenbetriebe Überschüsse erwirtschafteten, standen diese auch dem Reich zu. Verwaltungskompetenzen oblagen überwiegend den Bundesstaaten, ihre eigenen Aufgaben nahmen sie in vollständiger Autonomie und Konkurrenz wahr.<sup>23</sup> Der Versuch Bismarcks, das Reich mit Hilfe der Zolltarifreform von 1879 aus seiner finanziellen Abhängigkeit von den Einzelstaaten zu befreien - der damalige Abgeordnete MIQUEL sprach in diesem Zusammenhang sogar von finanzieller Anarchie in Deutschland<sup>24</sup> - scheiterte an der vom Parlament beschlossenen "Franckensteinschen Klausel": Überstiegen die Mehreinnahmen aus Zöllen und bestimmten Verbrauchsteuern einen festgelegten Betrag, so waren diese Überschüsse mit den Matrikularbeiträgen der Staaten zu verrechnen. In einzelnen Jahren ergaben sich für die Länder sogar positive Salden, sie partizipierten damit an den indirekten Steuererträgen des Reiches.<sup>25</sup> Spätere Finanzrefor-

---

<sup>22</sup> Näheres vgl. BURG (1992), S. 57 f. und 62 f.

<sup>23</sup> Vgl. WITT (1992), S. 84 f., der den "Steuerdschungel" am Beispiel der Einkommensteuer plastisch schildert.

<sup>24</sup> Vgl. INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1954), S. 46.

<sup>25</sup> Näheres vgl. PAGENKOPF (1981), S. 93. f. und BORN (1988), S. 219.



men begrenzten diese Klausel, die 1909 nur noch für Branntweinverbrauchsabgaben galt.

Der "Einstieg in die Weltpolitik"<sup>26</sup> und die damit verbundene Aufrüstung brachten das Reich in erhebliche Finanznöte, die zu hoher Verschuldung und Aufgabe der vormals strikten Trennung zwischen indirekten Steuern als Reichs- und direkten Steuern als Gliedstaatenkompetenz führten.<sup>27</sup> U.a. wurden Erbschaft- und Schenkungsteuer zur Gemeinschaftsteuer, an der die Mitgliedstaaten über Zuschläge partizipierten.<sup>28</sup> Unter den Kriegssteuergesetzen wurden neue Steuern zugunsten des Reichs erhoben, von denen hier als wesentliche nur die Umsatzsteuer genannt werden soll.

Einen sekundären Finanzausgleich gab es in Ansätzen nur zwischen den Bundesstaaten und ihren Gemeinden. Zuweisungen an oder von Gemeinden berücksichtigten auch deren Finanzkraft, einheitliche Regelungen existierten nicht.<sup>29</sup> Die Bundesstaaten nahmen auch vermehrt Einfluß auf rein lokale Leistungen, indem sie Minimumstandards für die Bereitstellung setzten. Vorschläge des Reichs, eine einheitliche Grundversorgung für alle Bürger durchzusetzen, schei-

---

<sup>26</sup> WITT (1992), S. 88.

<sup>27</sup> Zur zahlenmäßigen Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen des Reichs vgl. EHRLICHER (1988), S. 665 ff.

<sup>28</sup> Vgl. HÄUSER (1977), S. 47, KOLMS (1988), S. 775 u. PAGENKOPF (1981), S. 96 ff.

<sup>29</sup> Vgl. BICKEL (1956), S. 787.

terten am entschiedenen Widerstand der Bundesstaaten.<sup>30</sup> Unterschiede in der Finanzkraft der weitgehend souveränen Mitgliedstaaten wurden als natürlich angenommen, ein Bedürfnis nach Ausgleich bestand nicht, wenngleich die Einführung eines vertikalen Ausgleichs mit horizontalen Effekten über das System der Matrikularbeiträge durchaus möglich gewesen wäre.

### **3. Die Weimarer Republik**

Enorme Kriegsfolgekosten durch Reparationszahlungen, wachsende soziale Belastungen und die hohe Verschuldung des Reichs ließen quer durch die Parteien Forderungen nach Vereinheitlichung und Zentralisierung des Finanzwesens laut werden.<sup>31</sup> Sie wurden mit der Weimarer Verfassung von 1919 erfüllt.

Sowohl bei der ausschließlichen als auch bei der konkurrierenden Gesetzgebung war die Zustimmung der Länder im Reichsrat nicht mehr zwingend erforderlich: Lehnte der Reichstag den Einspruch der Länderkammer gegen beschlossene Gesetze mit einer Zweidrittelmehrheit ab, so konnte der Reichspräsident nach Art. 74 der Verfassung das Gesetz in der vom Reichstag beschlossenen Fassung verkünden oder einen Volksentscheid einberufen.

Bedeutende Autonomieverluste mußten die Länder bei ausgabe- aber insbesondere bei einnahmewirksamen Kompetenzen hinneh-

---

<sup>30</sup> Vgl. WITT (1992), S: 83 u.86.

<sup>31</sup> Vgl. WITT (1992), S. 91.

men.<sup>32</sup> Die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Reiches wurden durch Bereiche erweitert, die auch die inneren Angelegenheiten der Länder betrafen. Nach Art. 7 umfaßte die konkurrierende Gesetzgebung u.a. die Bereiche Fürsorge, Arbeitsrecht, Versicherungswesen, Enteignungsrecht, Vergesellschaftung von Naturschätzen und sogar das Theater- und Lichtspielwesen. Bestand das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen, so fielen auch Wohlfahrtspflege und Öffentliche Sicherheit und Ordnung an das Reich (Art. 9). Auch auf Schul- und Hochschulwesen, Beamten- und Bodenrecht (Art. 10) hatte das Reich gesetzlichen Zugang.

Umfassende zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen auf der Einnahmenseite bescherte Art. 8:

"Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen."<sup>33</sup>

Eine Generalvollmacht, um gegen jegliche Art von erhobenen Landereinnahmen vorzugehen, bot Art. 11, nach dem das Reich grundsätzlich darüber befinden konnte, ob und welche Landeseinnahmen

---

<sup>32</sup> "Die *Länderkompetenz* im steuerlichen und finanzrechtlichen Gesetzgebungsverfahren war damit auf ein *Minimum* reduziert." PAGENKOPF (1981), S. 127.

<sup>33</sup> Artikel 8 der Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919.

zulässig waren, wenn u.a. "wichtige Gesellschaftsinteressen zu wahren" waren.<sup>34</sup> Einheitliche Grundsätze der Steuerveranlagung und -verwaltung waren in der Abgabenordnung verankert, die gesamte Finanzverwaltung war Reichssache.<sup>35</sup>

Die Verteilung der Steuern wurde in Reichsgesetzen geregelt. Maßgeblichen Einfluß ging dabei vom damaligen Finanzminister ERZBERGER aus, der auf nahezu allen Gebieten das materielle Steuerrecht neu ordnete. Wesentliche Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen behielten die Länder nur noch bei den Realsteuern und der Vergnügungsteuer, wobei bei beiden eine Erhebungspflicht bestand, und einigen weiteren lokalen Aufwandsteuern.<sup>36</sup> Als "Entschädigung" für den Autonomieverlust wurden sie über festzulegende Quoten an den Erträgen diverser Steuern beteiligt.<sup>37</sup> Matrikularbeiträge gab es nicht mehr. "War das Reich vor 1918 der finanz- und steuerpolitische Kostgänger der Gliedstaaten gewesen, so kehrte

---

<sup>34</sup> Artikel 11 der Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919.

<sup>35</sup> Vgl. WITT (1992), S. 94 f.

<sup>36</sup> Vgl. PAGENKOPF (1981), S. 113 ff.

<sup>37</sup> In den Jahren 1926 bis 1929 betrug der Anteil an Einkommen- und Körperschaftsteuer 75 %, an Umsatzsteuer 30% und an Grunderwerb-, Rennwett- und Kfz-Steuer jeweils 96 %. Vgl. PAGENKOPF (1981), S. 117, Fn. 182.

sich nun dieses Verhältnis um: Die Länder wurden zu Kostgängern des Reiches ....".<sup>38</sup>

Die horizontale Verteilung der Länderanteile richtete sich bei Einkommen-, Körperschaft-, Erbschaft- und Grunderwerbsteuer nach dem örtlichen Aufkommen, der Umsatzsteueranteil wurde entsprechend der Einwohnerzahl eines jeden Landes verteilt. Kraftfahrzeug- und Rennwettsteuerverteilung erfolgten jeweils zur Hälfte nach Köpfen. Die andere Hälfte wurde bei der Kraftfahrzeugsteuer nach Gebietsumfang vergeben bzw. ging bei der Rennwettsteuer an die Länder, die einen Totalisator betrieben.<sup>39</sup>

Ein sekundärer Finanzausgleich war in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen. Da die neue Steuerverteilung aber zu starken Unterschieden in der Ausstattung der Länder mit Finanzmitteln führte<sup>40</sup>, enthielt das vom Reich erlassene "Landessteuergesetz" auch Regelungen über zu leistende vertikale Zuweisungen mit horizontalen Ausgleichseffekten: Für den Fall, daß ein Land im Rahmen seines Anteils an Einkommen- und Körperschaftsteuer pro Einwohner weniger als 80 % des durchschnittlichen Länderanteils (pro

---

<sup>38</sup> JOHN (1992), S. 107.

<sup>39</sup> Vgl. PAGENKOPF (1981), S. 116.

<sup>40</sup> Einige Länder gerieten in derart große Finanznöte, daß sie erwogen, ihre Eigenstaatlichkeit aufzugeben und sich an Preußen anzuschließen oder kostenintensive Verwaltungsbereiche wie die Justizverwaltung dem Reich zu übertragen, was durchaus im Sinne des Reichs war. Vgl. JOHN (1992), S. 108 f.

Kopf) erhielt, wurde der Differenzbetrag vom Reich über sogenannte Ergänzungsanteile aufgefüllt.<sup>41</sup>

#### 4. Der NS-Staat

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 begann der Umbau des Reichs zum Einheitsstaat. Nachdem die Regierung durch das Ermächtigungsgesetz allein über alle Reichsgesetze beschließen konnte, setzte sie mit dem "Gesetz über den Neubau des Reiches vom 30. Januar 1934" der Eigenstaatlichkeit der Länder ein Ende:

Artikel 1: "Die Volksvertretungen der Länder werden aufgehoben."

Artikel 2: "Die Hoheitsrechte der Länder gehen auf das Reich über. Die Landesregierungen unterstehen der Reichsregierung."

Sämtliche Länderaufgaben gingen damit auf das Reich über, die Länder degenerierten zu reinen Verwaltungseinheiten, die unter Aufsicht des Reichsstatthalters arbeiten. Damit einher ging der Verlust sämtlicher steuerlicher Gesetzgebungskompetenzen und der schrittweise Abbau von Ertragskompetenzen<sup>42</sup>: Nach mehrfachen Kürzungen der Beteiligungsquoten bei den Verbundsteuern, ging man 1940 dazu über, Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer nach festgelegten Beträgen pro Kopf zu verteilen, um sie spä-

---

<sup>41</sup> Vgl. EHRLICHER (1988), S. 670 und PAGENKOPF (1981), S. 116.

<sup>42</sup> Die folgenden Ausführungen zu diesem Kapitel basieren im wesentlichen auf PAGENKOPF (1981), S. 131 - 140.

ter durch vertikale Finanzzuweisungen, die "nach Bedarf" vergeben wurden, zu ersetzen.

Die Gemeinden unterstanden direkt dem Reich. Ihre wesentliche Einnahmequelle waren die Realsteuern, bei denen sie in begrenztem Ausmaß über Hebesatzrechte verfügten. Zur Deckung ihres Finanzbedarfs erhielten sie unmittelbar vom Reich Schlüsselzuweisungen.

## **5. Die Bundesrepublik**

### **a) Die Entwicklung des primären Finanzausgleichs**

Nach dem Ende des II. Weltkrieges und dem Zusammenbruch des Reichs gingen in der Übergangsphase zur Bundesrepublik die finanzpolitischen Kompetenzen unter Kontrolle der westlichen Besatzungsmächte fast vollständig auf die neu gegliederten 11 Länder über.

Mit dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949 wird die neu gegründete Bundesrepublik zum demokratischen und sozialen Bundesstaat. Die hier interessierenden Verfassungsbestimmungen sollen im folgenden kurz vorgestellt werden.

Bei der Verteilung der Aufgaben und den damit verbundenen einnahme- und ausgabewirksamen Kompetenzen wird grundsätzlich von einer Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder ausge-

gangen<sup>43</sup>, dem Bund bleiben nur diejenigen Kompetenzen vorbehalten, die in der Verfassung - meist in katalogisierter Form - aufgeführt sind. Die Länder wirken über Vertreter der jeweiligen Landesregierungen im Bundesrat an der Gesetzgebung mit.<sup>44</sup> Die Zustimmung des Bundesrates wird grundsätzlich für alle Gesetze notwendig, die Länderangelegenheiten berühren.

Im Bereich der ausgabewirksamen Kompetenzen umfaßt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes alle typisch nationalen Bereiche wie Verteidigung, Ein- und Auswanderung, Geld- und Währungswesen, Post- und Fernmeldewesen, Luftverkehr usw. Weitgehenden Einfluß auf eigentliche Länderaufgaben erhielt der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 72 GG.<sup>45</sup> Art. 74 und 75 GG enthalten dazu einen ausführlichen Katalog, der schon 1949 weite Bereiche der Wirtschafts- Bildungs- und Sozialpolitik umfaßte und 1959 um Bereiche der Kernenergie und 1969 im wesentlichen um Befugnisse im Hochschulwesens erweitert wurde.

Den Ländern blieben bis heute im wesentlichen die Gesetzgebungskompetenzen zur Organisation ihres staatlichen Bereichs einschließ-

---

<sup>43</sup> Verfassungsrechtliche Grundlage bilden bis heute unverändert die Artikel 30 und 70 GG.

<sup>44</sup> Art. 50 GG. Die Stimmenanzahl der Länder ist gestaffelt nach ihrer jeweiligen Einwohnerzahl. Sie kann zwischen drei und sechs Stimmen betragen.

<sup>45</sup> Vgl. dazu die näheren Ausführungen am Ende dieses Kapitels.



lich des Kommunalwesens, die Kulturhoheit und - unter Beachtung der Hochschulrahmengesetze - das Schulwesen.<sup>46</sup>

Bei der Verteilung der Verwaltungskompetenzen wurden im Grundgesetz drei Varianten geschaffen: Grundsätzlich fällt die Verwaltungskompetenz in die Zuständigkeit der Länder, d.h. sie führen sowohl ihre eigenen Gesetze als auch die des Bundes eigenverantwortlich durch (Art. 83 GG), wobei die Bundesregierung im letzteren Falle Einfluß über den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften nehmen kann. Ausnahmen dieser Regel sehen mit Art. 87 eigene Bundeskompetenzen in den Bereichen vor, die im wesentlichen seine ausschließliche Gesetzgebung betreffen. Dem Bund wurde zudem die Möglichkeit eröffnet, die Länderverwaltungen mit der Durchführung von Gesetzen zu beauftragen (Bundesauftragsverwaltung). In diesem Falle kann er nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Umsetzung kontrollieren.<sup>47</sup>

Probleme ergaben sich zunächst bei der Verteilung der Budgetkompetenzen. Das Grundgesetz sah in seiner ursprünglichen Fassung keine eindeutigen Regelungen vor. In der Verfassungsreform von 1955/56 wurde lediglich der Grundsatz aufgestellt, daß Bund und Länder auch jeweils die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Kosten zu tragen hatten. Damit waren die Probleme allerdings nicht für die vielen Fälle gelöst, bei denen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nicht in einer Hand lagen. Wer sollte nun die Ausgaben leisten - derjenige, der diese Aufgabe im Gesetzeswege schafft oder derjenige, der für die Durchführung verantwort-

---

<sup>46</sup> Vgl. BIEHL (1983), S. 79 f.

<sup>47</sup> Vgl. Art. 85 GG, der bis heute unverändert gilt.

lich ist?<sup>48</sup> In der Praxis wurde die Entscheidung in einfachen Bundesgesetzen "nach sachgemäßem Ermessen"<sup>49</sup> vorgenommen, als Konsequenz weite Bereiche der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung mischfinanziert, was sich zunehmend ungünstig auf die Länderautonomie auswirkte.<sup>50</sup> Eine Verfassungsgrundlage schaffte erst die Reform von 1969, die mit dem neu geschaffenen Instrument der "Gemeinschaftsaufgaben" die gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltung (in Form gemeinsamer Rahmenplanung) und Finanzierung in den Artikeln 91a,b legitimiert und konkretisiert.<sup>51</sup> Gegenstand der gemeinschaftlichen Kompetenzwahrnehmung ist seitdem der Bau von Hochschulen und --kliniken, die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschut-

---

<sup>48</sup> Zur Diskussion vgl. PAGENKOPF (1981), S. 204 ff.

<sup>49</sup> PAGENKOPF (1981) S. 200.

<sup>50</sup> Problematische war insbesondere die Bindung der Zuweisungen an Eigenbeteiligungsquoten der Länder, was dazu führte, daß der Bund seine politischen Ziele zum Teil aus Ländereinnahmen finanzierte. Das Verfassungsgericht entschied zugunsten der sich beschwerenden Länder, die Eigenbeteiligungsquoten fielen fortan weg. Vgl. PAGENKOPF (1981), S. 201 f.

<sup>51</sup> Einen kurzen Überblick gewährt LAUFER (1991), S. 185 ff. Zur Entstehung der Gemeinschaftsaufgaben vgl. die Ausführungen der KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM (1966) und HENLE (1968), S. 400 ff. Zu den Problemen der Politikvermischung vgl. REISSERT (1975), SCHARPF; REISSERT; SCHNABEL (1976), HANUSCH (1979), S. 376 ff. und PATZIG (1981).

zes (Art. 91a) und der wissenschaftlichen Forschung (Art. 91b), soweit diese von überregionaler Bedeutung sind.<sup>52</sup>

Die Reform von 1969 regelte insbesondere auch die Finanzierungszuständigkeit bei Auftragsangelegenheiten. Den Ländern werden fortan die Sachausgaben, die bei der Durchführung der Aufgabe entstehen, erstattet. Für die reinen Verwaltungskosten müssen sie selbst aufkommen (Art. 104a GG).<sup>53</sup> Im Bereich der Geldleistungsgesetze kann der Bundesgesetzgeber uneingeschränkt darüber befinden, ob das Gesetz von den Ländern als eigene Angelegenheit oder im Auftrage durchgeführt wird: Sieht das jeweilige Gesetz einen Bundesbeitrag von mindestens 50 % der Kosten vor, so handelt es sich um eine Auftragsverwaltung. Übernimmt der Bund mehr als drei Viertel der Kosten, kann er sogar auf die Zustimmung des Bundesrates verzichten (Art. 104a (3) in der noch heute gültigen Fassung).<sup>54</sup> Weitreichende Möglichkeiten der Investitionsförderung sowohl bei den Ländern als auch den Gemeinden eröffnet Absatz 4 der genannten Bestimmung.

Bei den einnahmebezogenen Kompetenzen sah das Grundgesetz von 1949 folgende Aufteilung vor: Dem Bund wurden ausschließli-

---

<sup>52</sup> Vgl. auch die Ausführungen in: INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1962), Anlage 17, S. 214 und in: INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1966), S. 15 f. die Aufstellung über Bundeszuweisungen an die Gebietskörperschaften, die auch Zuschüsse an die Gemeinden vorsahen. Auffallend sind insbesondere die außerordentlich hohen Zuweisungen in den Bereichen Landwirtschaft und Hochschulwesen.

<sup>53</sup> Zu den Regelungen des Art. 104a GG vgl. auch VOGEL (1990), S. 17 ff.

<sup>54</sup> Vgl. kritisch dazu HECKT (1973), S. 46 f.

che Gesetzgebungskompetenzen über Zölle und Finanzmonopole und konkurrierende über alle weiteren direkten und indirekten Steuern zugestanden.<sup>55</sup> Der Steuerkatalog wurde mit der Finanzreform von 1969 ersetzt. Der Bund darf konkurrierend tätig sein, wenn er am Steueraufkommen beteiligt ist oder wenn nach Art. 72 (2) ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht ("Bedürfnis-klausel").

Die Länder behielten die Gesetzgebungskompetenzen über örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern. Nach der Verfassung von 1955 hatten sie auch das Recht, über Hebesätze bei den Realsteuern zu bestimmen. De facto delegierten sie diese Kompetenz jedoch an ihre Gemeinden, auf die sie endgültig mit der Reform von 1969 überging.<sup>56</sup> Echte Einschränkungen brachte die 69er Reform insofern, als die Ländersteuern denen des Bundes nicht "gleichartig" sein dürfen.<sup>57</sup> Gesetzgebungskompetenzen haben die Länder heute im wesentlichen bei: Getränkesteuer, Schankerlaubnissteuer, Vergnügungsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Hundesteuer und der Kirchensteuer.

Die Verteilung der verwaltungs- und ertragsbezogenen Kompetenzen wurden entscheidend von den Besatzungsmächten beeinflusst,

---

<sup>55</sup> Vgl. Artikel 105 GG in der ursprünglichen Fassung und die Diskussion über die starke Stellung des Bundes in FISCHER-MENSHAUSEN (1952), S. 673 f.

<sup>56</sup> Vgl. HINNENDAHL (1974), S. 142.

<sup>57</sup> Mit dem Problem der Gleichartigkeit von Steuern befaßt sich ausgiebig KÜSSNER (1992).

die eine stärkere Stellung der Länder forderten. Entgegen den Vorschlägen des Parlamentarischen Rates, der für eine zentrale Steuerverwaltung plädierte und bei den ergiebigen Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern eine Aufteilung nach festgelegten Quoten anstrebte<sup>58</sup>, setzten sich folgende Regelungen durch<sup>59</sup>:

Zu den wesentlichen Einnahmequellen des Bundes wurden Zölle, Monopolerträge, Umsatzsteuer, die Verbrauchsteuern (bis auf die Biersteuer) und einmalige Vermögensabgaben. Als variables Element der Finanzverfassung dienten (bis zur Reform von 1969) die Einkommen- und Körperschaftsteuer.<sup>60</sup> Der Bund war in der Übergangsphase von 1949 bis 1955, (mit Zustimmung der Länder) berechtigt, Teile der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beanspruchen, zum einen um damit Finanzierungslücken zu schließen, zum anderen, wenn Zuweisungen in den Bereichen Schule und Gesundheit und Wohlfahrt geleistet werden sollten.<sup>61</sup> Unter Länderkompetenz fielen im wesentlichen die (nicht vom Bund beanspruchten) Erträge aus Einkommen- und Körperschaftsteuer, Vermögen-,

---

<sup>58</sup> Zur Diskussion vgl. Institut "Finanzen und Steuern" (1954), S. 57, ff.

<sup>59</sup> Die Verteilung der Ertragskompetenzen der Steuern, die der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterlagen, sollte zunächst vorläufigen Charakter haben, über die endgültige Aufteilung spätestens 1952 entschieden werden. Diese Frist wurde mehrmals verlängert und endete schließlich am 31. 12. 1955. Vgl. genauer FISCHER-MENSHAUSEN (1956), S. 162 ff. und PAGENKOPF (1981), S. 147 f.

<sup>60</sup> Vgl. FISCHER-MENSHAUSEN (1949a), S. 15 f.

<sup>61</sup> Diese Vorschrift entfiel mit der Reform 1955/56.

Erbschaftsteuer, Biersteuer, den meisten Verkehrsteuern, den Realsteuern und den örtlichen Steuern.

Die Reformen von 1955/56 erweiterten die Ertragskompetenz der Länder in Art. 106 (2) um die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe. Der Bund erhielt fortan zusätzlich die Möglichkeit, Ergänzungsabgaben zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben, wenn ein erhöhter Steuerbedarf dieses rechtfertigte. Das Besondere an dieser Steuer ist, daß sie nicht unter die Quotenregelung fällt, d.h. allein dem Bund zusteht. Damit ist auch die Zustimmung des Bundesrates nicht notwendig.<sup>62</sup>

Die Verfassung sprach den Gemeinden das Realsteueraufkommen zu und beteiligte sie an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die nun zu Verbundsteuern wurden, an der alle drei Ebenen partizipierten. Den Anteil der Gemeinden bestimmten die jeweiligen Länder (Art. 106 (6) a.F.).<sup>63</sup> Die Aufteilung zwischen Bund und Ländern war in der Verfassung von 1955/56 festgelegt<sup>64</sup>, sollte dann frühestens alle zwei Jahre durch Bundesgesetz geändert werden können, wenn eine unterschiedliche Entwicklung der (Einnahmen-

---

<sup>62</sup> Vgl. PAGENKOPF (1981), S. 180. Von diesem Recht machte der Bund erstmalig 1968 Gebrauch. Vgl. HECKT (1973), S. 41.

<sup>63</sup> Zur Stellung der Gemeinden in der Verfassung vgl. ausführlich PAGENKOPF (1981), S. 188 ff.

<sup>64</sup> Bis zum 31. März 1958 war der Bund mit einem Drittel, die Länder mit zwei Dritteln beteiligt, ab 1.4.58 war eine Aufteilung von 35:65 vorgesehen. Vgl. Art. 106 (3) GG in der Fassung vom 23. 12. 1955. Zu weiteren Veränderungen und zu Übersichten der Verteilung des Gesamtsteueraufkommens vgl. PAGENKOPF (1981), S. 180, Fn. 368.

und Ausgaben-) Deckungsrelationen von Bund und Länder dieses erforderte.<sup>65</sup> Eine bedeutende Erweiterung erfuhr das Verbundsystem mit der Einbeziehung der Umsatzsteuer 1969, der ursprünglich vom Parlamentarischen Rat 1949 angestrebte "Große Steuerverbund" war nun verwirklicht.<sup>66</sup> Die Umsatzsteuer nahm die Stelle der Einkommen- und Körperschaftsteuer als variable Ausgleichsmasse ein. Die Verteilung auf die einzelnen Länder sollte grundsätzlich nach Köpfen erfolgen, da man von in etwa gleichen Konsumausgaben pro Einwohner ausging. Die Erträge aus Einkommen- und Körperschaftsteuer waren - nach Abzug eines durch Bundesgesetz festgelegten Gemeindeanteils - jeweils hälftig auf Bund und Länder aufzuteilen (Art. 106 (3), (5) GG in der bis heute gültigen Fassung). Vorteile dieser Regelung wurden insbesondere darin gesehen, daß häufige Korrekturen der Quoten aufgrund stark divergierender Entwicklungen des Steueraufkommens von Bund und Ländern vermieden werden konnten, das Risiko der Aufkommensentwicklung wurde gleichmäßiger verteilt.<sup>67</sup>

Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen folgte im wesentlichen der Aufteilung der Ertragskompetenzen. Die dem Bund zustehenden Steuern wurden der Bundesfinanzverwaltung zugeordnet, die Länderfinanzverwaltungen waren für die Erhebung der den jeweiligen

---

<sup>65</sup> Vgl. dazu auch NÖLDNER (1965), S. 227 ff.

<sup>66</sup> Zur Diskussion um die Einbeziehung der Umsatzsteuer vgl. INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1968), S. 21 ff

<sup>67</sup> Vgl. z.B. KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM (1966), Ziffer 561 S. 163. und PEFTEKOVEN (1985).

Ländern zufallenden Steuern zuständig. Im Falle gemeinschaftlicher Erträge (bis 1969 die Inanspruchnahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer) konnte der Bund die Verwaltung im Wege der Auftragsverwaltung an die Länder delegieren. Seit der Reform 1969 verwalten die Länder die Erträge der Verbundsteuern im Auftrage des Bundes. Hinzu kamen die Möglichkeiten, Verwaltungskompetenzen gemeinsam oder der jeweils anderen Ebene zu übertragen, wenn damit eine erhebliche Erleichterung des Steuervollzugs erreicht wurde (Art. 108 (4) GG in der noch heute gültigen Fassung von 1969).<sup>68</sup>

Die Entwicklung des primären Finanzausgleichs in der Bundesrepublik ist insgesamt durch fortlaufende Zentralisierung der Zuständigkeiten gekennzeichnet. Über relevante steuerliche Gesetzgebungskompetenzen verfügen die Länder seit Bestehen der Bundesrepublik nicht, Reformvorschläge in der wissenschaftlichen Diskussion blieben ohne einschlagige Wirkung.<sup>69</sup> Die Kataloge der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung wurden zum einen durch Verfassungsänderungen erweitert, zum anderen nahm der Bund seine Kompetenzen ausgiebig wahr. Der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist fast vollständig durch Bundesgesetze geregelt, die Rahmengesetzgebungskompetenz nahezu ausge-

---

<sup>68</sup> Vgl. genauer HÖPKER-ASCHOFF (1949), S. 283 f. und HINNENDAHL (1974), S. 143 ff.

<sup>69</sup> Vgl. z.B. die Vorschläge von HENDLER (1994), S. 292 ff. und die von PEFKEOVEN (1990) S. 352 in Betracht gezogene Möglichkeit, Zuzul sse zu Einkommen- und Körperschaftsteuern zuzulassen. Eine kurze Diskussion um mehr L nderautonomie bei der Besteuerung findet sich auch im Jahresgutachten des SACHVERSTÄNDIGENRATES (1990), Textziffern 438 ff.



schöpft.<sup>70</sup> Bereiche, die ursächlich in Länderkompetenz lagen, wurden zu "Gemeinschaftsaufgaben".<sup>71</sup> Möglich wurde diese Entwicklung durch die sog. "Bedürfnisklausel" des Art. 72 Abs. 2 GG (a.F.), "eines der Haupteinfallstore für die Auszehrung der Länderkompetenzen"<sup>72</sup>, der die Bundeskompetenz begründete, wenn Ländergesetze die Angelegenheit nicht wirksam regelten, die Interessen anderer Länder beeinträchtigen konnten oder wenn ein Bedürfnis nach "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"<sup>73</sup> über die Landesgrenze hinaus bestand. Konservierend wirkten zudem die

---

<sup>70</sup> Vgl. ENQUETE-KOMMISSION VERFASSUNGSREFORM (1976), S. 126, die von "Aushöhlung der Länderkompetenzen" spricht. Deutlicher äußert sich LITTMANN (1991), S. 34 "Von 1949 bis zur Gegenwart mutierte die deutsche Finanzverfassung von einer Ordnung, die mit föderativen Grundsätzen nicht unvereinbar schien, zu einem Regelwerk, das in der Tendenz die Schalthebel der Macht zum Bund verlagerte."

<sup>71</sup> Der Vorschlag der Bundesregierung ging so weit, u.a. Verkehrseinrichtungen im kommunalen Bereich, Bau von Turn- und Sportstätten, ja sogar die Stadt- und Dorferneuerung in den Förderkatalog aufzunehmen. Vgl. RENZSCH (1991), S. 222.

<sup>72</sup> BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 12/6000, S. 33, zitiert bei JARASS; PIEROTH (1995), S. 667. Ähnlich auch SCHNEIDER (1991), S. 2453, der feststellt, daß die Länder "... kaum noch gesetzgeberisch tätig sind, sondern ganz überwiegend reine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, ...".

<sup>73</sup> Art. 72 Abs. 2 Ziffer 3 GG in der bis 1994 gültigen Fassung. Zur Bedeutung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs auch im Rahmen der Finanzverfassung (Art. 106, 3 GG) vgl. z.B. FISCHER-MENSHAUSEN (1978), S. 147 ff., NEUMARK (1978), S. 165 ff., KIRCHHOF (1982), S. 16 ff., ZIMMERMANN (1987), S. 35 ff., HOHMANN (1991), S. 194 f., SELMER (1993), S. 19 ff.

unitaristischen Vorstellungen der Beteiligten, die als charakteristisch für die sechziger und siebziger Jahre angesehen werden.<sup>74</sup>

Erst in jüngster Zeit (1994) scheint es den Ländern zu gelingen, das konkurrierende Gesetzgebungsrecht des Bundes auf Fälle zu beschränken, in denen

".... die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht."<sup>75</sup>

## **b) Die Entwicklung des sekundären Finanzausgleichs**

Die Geschichte des sekundären Finanzausgleichs ist gleichzeitig auch die Geschichte der Diskussion um das Ausgleichsverfahren. Einig waren sich alle Beteiligten darüber, daß ein Ausgleich stattfinden mußte.<sup>76</sup> Uneinigkeit herrschte über den Ausgleichstarif und die

---

<sup>74</sup> Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1992), S. 5 ff.

<sup>75</sup> Art. 72 Abs. 2 GG in der aktuellen Fassung. Vgl. dazu auch SCHNEIDER (1993), S. 5 f.

<sup>76</sup> Krasse Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder ergaben sich sowohl als Folge unterschiedlich verteilter Kriegslasten als auch - zumindest aus Sicht der finanzschwachen Länder - einer unzureichenden primären horizontalen Steueraufteilung. Insbesondere Schleswig-Holstein hatte relativ große Belastungen durch die Aufnahme von Flüchtlingen zu be-

Ausgleichsintensität; insbesondere die einzubeziehenden Einnahmegrößen und anzuerkennenden Sonderbelastungen blieben fortwährender Streitpunkt.<sup>77</sup> Diese Probleme sollen hier jedoch nur insoweit angesprochen werden, als sie für das Ausgleichsverfahren relevant sind. Auch wurde insbesondere über die Frage, ob der Ausgleich horizontal oder vertikal vorgenommen werden sollte, bis zur großen Finanzreform 1969 immer wieder verhandelt.

Schon früh gab es zwei konträre Positionen (auch wenn deren Vertreter gelegentlich die Lager gewechselt haben). Die Länder betrachteten den Finanzausgleich zunächst als ihre eigene Angelegenheit, die sie ohne zentrale Einmischung regeln wollten, da sie die Abhängigkeit von der Zentrale fürchteten. Die Gestaltung des Finanzausgleichs, - so auch der damalige Referent für Finanzen beim Länderrat, FISCHER-MENSHAUSEN - sei Ländersache und stärke den föderativen Gedanken.<sup>78</sup>

Befürworter eines rein vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalen Ausgleichseffekten waren zunächst nur die Amerikaner. In den Beratungen zum Grundgesetz argumentierten sie genau entgegengesetzt zu den Ländern: Ein System, in dem der Bund über alle relevanten steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen verfügt und damit über die Höhe der Ländersteuereinnahmen bestimmt und zudem in

---

wältigen. Auf 1,6 Mill. Einwohner kamen 1,04 Mill. Flüchtlinge. Vgl. RENZSCH (1991), S. 28.

<sup>77</sup> Zu den "Dauerbrennern" des Finanzausgleichs vgl. GESKE (1985), S. 421 ff., HEILMANN (1987a), S. 34 ff. und ders. (1987b), S. 191 ff., BARTSCH; PROBST (1988b), S. 533 ff., FRANKE (1989), S. 73 ff., PEFFEKOVEN (1992), S. 349 ff.

<sup>78</sup> Vgl. RENZSCH (1991), S. 34.

Bundesgesetzen über den Finanzausgleich darüber befinden kann, daß ein Land zum Zahler wird, ohne daß es im Bundesrat zugestimmt hat, sei unvereinbar mit einer föderalen Ordnung. Derartige Eingriffe in Länderfinanzen hätten eine nicht akzeptable Abhängigkeit der Länder vom Bund zur Folge.<sup>79</sup>

Im Grundgesetz von 1949 wurden beide Ausgleichsverfahren berücksichtigt. Artikel 106 (3) erlaubte vertikale Zuweisungen an einzelne (also auch finanzschwache) Länder in den Bereichen Schule, Gesundheit und Wohlfahrt. Zur Finanzierung seiner Ausgaben konnte der Bund Teile der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen der Länder beanspruchen.<sup>80</sup> Absatz 4 sah auch die Möglichkeit eines horizontalen Ausgleichs aus Ländermitteln vor. Da diese Vorschrift als Basis für unterschiedliche Konzeptionen des Finanzausgleichs diente, soll ihr Wortlaut im folgenden wiedergegeben werden:

"Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen, kann der Bund Zuschüsse gewähren und die Mittel hierfür bestimmten den Ländern zufließenden Steuern entnehmen. Durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird bestimmt, welche Steuern hierbei herangezogen werden und mit welchen Beträgen und nach welchem Schlüssel die Zu-

---

<sup>79</sup> Vgl. RENZSCH (1991), S. 34 und 72 f.

<sup>80</sup> Vgl. HECKT (1973), S. 12 f.

schüsse an die ausgleichsberechtigten Länder verteilt werden; die Zuschüsse sind den Ländern unmittelbar zu überweisen."<sup>81</sup>

FISCHER-MENSHAUSEN interpretierte die Vorschriften des Art. 106 (4) zunächst im Sinne eines horizontal durchzuführenden Finanzausgleichs. Die Länder sollten zunächst die von ihren Finanzverwaltungen erhobenen Steuern vereinnahmen und anschließend in einem zweiten Schritt Beiträge an finanzschwache Länder leisten (bzw. von den finanzstarken Ländern erhalten).<sup>82</sup>

Nach Meinung von HÖPKER-ASCHOFF konnten die ausgleichsrelevanten Steuern - bevor sie von den Ländern vereinnahmt wurden - nach Bedarfen gekürzt bzw. erhöht werden. Die vertikale Verteilung der Steuererträge war also differenziert nach jeweiliger Leistungsfähigkeit der Länder möglich.<sup>83</sup>

Versuche der Länder untereinander, einen Finanzausgleich auf vertraglicher Basis zu regeln, gestalteten sich äußerst schwierig. Schließlich wurde für 1949 ein Volumen ausgehandelt, das nur gut die Hälfte dessen ausmachte, was unter Anwendung der Finanzausgleichsregelungen von 1950 auf die 49er Verhältnisse zu leisten ge-

---

<sup>81</sup> Artikel 106 (4) in der Fassung von 1949. Der Ausgleich unterschiedlicher Leistungsfähigkeit war zunächst (bis 1955) noch nicht zwingend, da nach Kriegsende noch Unsicherheit über die Entwicklung der Ausgabenbelastung und Steuereinnahmen auf allen Ebenen herrschte und die Verteilung der Ertragskompetenzen bis zur Verfassungsreform 1955 vorläufigen Charakter hatten.

<sup>82</sup> Vgl. FISCHER-MENSHAUSEN (1949b), S. 401 f.

<sup>83</sup> Vgl. HÖPKER-ASCHOFF (1949), S. 284.

wesen wäre.<sup>84</sup> Das Finanzausgleichsgesetz von 1950 beruhte ebenfalls auf horizontalen Ausgleichszahlungen. Da das Ausgleichsprinzip bis heute erhalten blieb, soll es hier kurz erläutert werden.<sup>85</sup>

Zur Ermittlung, ob ein Land zu den Zahlern oder den Empfängern gehörte, wurden die ausgleichsrelevanten Steuereinnahmen (Ländersteuern und Realsteuern) dieses Landes ins Verhältnis zu seinen "veredelten" Einwohnern gesetzt. Den Berechnungen lag damit nicht die tatsächliche, sondern eine gewichtete Einwohnerzahl zugrunde. Die Gewichtung wurde in folgender Weise vorgenommen: Die Gemeinden eines Landes wurden nach verschiedenen Größenklassen eingestuft, wobei die ersten 5000 Einwohner einer Gemeinde zu 100 %, jeder weitere Einwohner zu einem höheren vom Hundert Satz berücksichtigt wurde.<sup>86</sup> Diese Einwohnerwertung folgte dem sogenannten "Brechtschen Gesetz", nach dem die

---

<sup>84</sup> Vgl. ZABEL (1985), S. 356.

<sup>85</sup> Zu den späteren Regelungen vgl. z.B. HEILMANN (1987a), S. 6 ff., PEFKEOVEN (1987), S. 181 ff., GANTER (1988), CARL (1990), S. 165 ff. Eine formale Darstellung bringen GOTTFRIED; WIEGARD (1991). Zur Problematik der Garantieklauseln vgl. insbesondere MICHALK (1989), S. 446 ff. und TAUBE, (1990), S. 372 ff., eine Diskussion um die Einbeziehung der jungen Länder in den Finanzausgleich bieten z.B. FUEST; LICHTBLAU (1991), FRANKE (1991), S. 311 ff., BURCHARDT (1992) S. 577 ff., HÜTHER (1993), S. 43 ff., GESKE (1993), S. 71 ff. und FÖTTINGER; SPAHN (1993), S. 237 ff. Zu den aktuellen Regelungen des Finanzausgleichs (ab 1995) vgl. z.B. FÄRBER (1993), S. 305 ff., ESSER (1994), S. 358 ff., PEFKEOVEN (1994), S. 281 ff. und SELMER (1994), S. 331 ff.

<sup>86</sup> Zur Entwicklung der Einwohnerwertung im Finanzausgleich vgl. SCHUPPERT; DAHRENDORF (1985), S. 53 ff.

Pro-Kopf-Ausgaben einer Gemeinde mit zunehmender Bevölkerungsdichte steigen.<sup>87</sup> Die ermittelte Finanzkraft pro veredeltem Einwohner wurde ggf. um anerkannte Sonderlasten gekürzt und anschließend mit der bundesdurchschnittlichen (pro Kopf) Finanzkraft aller Länder verglichen. Lag ein Land über dem Bundesdurchschnitt, so wurde es zum Zahler, anderenfalls war es ausgleichsberechtigt. Der Ausgleich wurde aber nicht zu 100 % vorgenommen, sondern vollzog sich in verschiedenen Stufen. So wurde 1950 der Fehlbetrag eines Landes an 90 % des Bundesdurchschnitts zu 50 %, der Fehlbetrag von 90 an 100 % zu einem Viertel aufgefüllt. Der sich so ergebende Ausgleichsbetrag war Basis für die Abschöpfung der ausgleichspflichtigen Länder, die ebenfalls in verschiedenen Stufen erfolgte. Insgesamt ergab sich für die ausgleichsberechtigten Länder 1950 eine Mindestauffüllungsquote von 71,3 %. (D.h. ihre Finanzkraft pro veredeltem Einwohner unter Berücksichtigung von Sonderlasten wurde auf 71,3 % der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (pro Kopf) angehoben.) Bei den abzugsfähigen Sonderlasten wurden im wesentlichen die Kosten aus Zerstörungen des Krieges, der Dauerarbeitslosigkeit, die Zinslasten aus Ausgleichsforderungen und die Hafenlasten Hamburgs und Bremens jeweils pauschal mit festgelegtem Betrag angesetzt.<sup>88</sup>

Die Länder Hamburg und Württemberg-Baden hielten diesen horizontalen Ausgleich für verfassungswidrig. Ihrer Ansicht nach begründete Artikel 106 (4) nur ein vertikales Ausgleichsverfahren. Der bundesgesetzliche Zwang zu finanziellen Leistungen an finanzschwache Länder und die damit verbundene Abhängigkeit der

---

<sup>87</sup> Vgl. ZIMMERMANN; HENKE (1987), S. 36 f.

<sup>88</sup> Zu weiteren Details vgl. ZABEL (1985), S. 356 ff.

Empfänger von den (gleichgeordneten) Zahlern wurden als unzulässiger Eingriff in die föderale Ordnung gewertet. Sie vertraten damit die schon zuvor von den Amerikanern geäußerte Auffassung. Die gestellten Normenkontrollanträge wurden vom Verfassungsgericht allerdings abgelehnt.<sup>89</sup>

Die Diskussion um die Gestalt des sekundären Finanzausgleichs riß nicht ab. So erwog auch FISCHER-MENSHAUSEN als Vertreter des Bundesfinanzministers 1951 und 1953 die Möglichkeit eines vertikalen Ausgleichs.<sup>90</sup> Die Empfängerländer Rheinland-Pfalz und Niedersachsen schlugen für den Finanzausgleich 1953/54 eine rein vertikale Lösung vor: Der Bund, der seit 1951 Teile des Länderaufkommens an der Einkommen- und Körperschaftsteuer gemäß Art. 106 (3) GG beanspruchte, sollte - je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Länder - differenzierten Zugriff auf diese Steuern erhalten. Den Ländern wurde ein Sockelbetrag zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben garantiert.

Die Pläne der finanzstarken Länder gingen eher dahin, den horizontalen Finanzausgleich ersatzlos abzuschaffen. Die seit 1952 vorgenommene Steuerzerlegung, nach der die Lohn- und Körperschaftsteuern nicht mehr dem Land zugerechnet wurde, das diese Steuern vereinnahmte, sondern entsprechend dem Wohnsitz- bzw. dem Betriebsstättenprinzip den jeweiligen Ländern zugerechnet wurde, wirkte ihrer Ansicht nach schon nivellierend genug. In den Verhandlungen erwiesen sich diese Vorschläge jedoch als nicht

---

<sup>89</sup> Vgl. RENZSCH (1991), S. 113 f.

<sup>90</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von RENZSCH (1991), S. 117 f. u. 127 f.



mehrheitsfähig. Für die jeweiligen Parteien war es einfacher, ihre Interessen auf der Basis der bisherigen Regelungen zu vertreten.<sup>91</sup>

Änderungen der bisherigen Ausgleichspraxis betrafen neben der schon erwähnten Steuerzerlegung im wesentlichen die Ausgleichsintensität und die Anerkennung von Sonderbelastungen, aus denen in den jeweiligen Ausgleichsjahren 1953/54 eine Mindestauffüllungsquote von 80,3 % resultierte.<sup>92</sup>

Die Frage, ob der Finanzausgleich vertikal oder horizontal durchzuführen sei, blieb auch zur anstehenden Verfassungsreform 1955 auf der Tagesordnung. So sah der erste Entwurf des Bundesfinanzministers für die Verfassungsreform einen kombinierten Finanzausgleich vor, der sowohl vertikale als auch horizontale Elemente enthielt. Dieser Ausgleich sollte auf der Basis eines großen Steuerverbundes erfolgen, in den jetzt auch die Umsatzsteuer einbezogen wurde. Die Länderanteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer sollten - wie bisher - zerlegt, der Umsatzsteueranteil je zur Hälfte nach örtlichem Aufkommen und Einwohnerzahl verteilt werden. Auf dieser Grundlage sah der Entwurf als ersten Ausgleichsschritt durch den Bund eine Vorabauffüllung der Finanzkraft schwacher Länder bis auf 85 % des Bundesdurchschnitts vor. Darauf aufbauend sollte ein horizontaler Ausgleich erfolgen. Dieser Entwurf fand jedoch bei der Ländermehrheit keinen Anklang, sie lehnten den großen Steuerverbund ebenso wie eine Bundesbeteiligung am Finanzausgleich schon in den Vorverhandlungen ab. Die Vorschläge der

---

<sup>91</sup> Zur ausführlichen Darstellung der Verhandlungen vgl. RENZSCH (1991), S. 124 ff.

<sup>92</sup> Näheres vgl. ZABEL (1985), S. 358 f.

finanzschwachen Länder gingen zunächst dahin, die Finanzmasse für den horizontalen Ausgleich prozentual an die Entwicklung der Ländersteuereinnahmen zu knüpfen. Später plädierten sie für ein ausschließlich vertikales Ausgleichsverfahren; beide Vorschläge fanden keine Mehrheit.<sup>93</sup>

Der WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN befürwortete in seinem "Bericht über eine organische Steuerreform" 1953 ebenfalls den großen Steuerverbund und die Abschaffung des horizontalen Verfahrens, das sich in der Praxis nicht bewährt hätte, zugunsten eines in die vertikale Verteilung integrierten Ausgleichs.<sup>94</sup>

Eine ähnliche Auffassung vertrat auch die Bundesregierung:

"Auch der horizontale Finanzausgleich hat sich nicht voll bewährt. Er ist zwar methodisch einwandfrei, aber zu kompliziert. Die seiner Konstruktion zugrunde liegende Vorstellung, das förderative Verfassungsprinzip lasse einen zentralen (vertikalen) Vollzug nicht zu, widerspricht dem Sinn und Zweck des bundesstaatlichen Zusammenschlusses; sie führt auch - wie die Erfahrung zeigt - in der Praxis zu Funktionsstörungen. Die bisherige haushaltswirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Ländern deutet überdies darauf hin, daß

---

<sup>93</sup> Vgl. ausführlich RENZSCH (1991), S. 133 ff., zum zweiten Vorschlag der finanzschwachen Länder, S. 151.

<sup>94</sup> Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (1974), S. 85.

die bestehenden Finanzkraftunterschiede unter den Ländern nicht hinreichend ausgeglichen werden."<sup>95</sup>

Der vorgelegte Regierungsentwurf zur Neugestaltung des Finanzausgleichs war als Kompromiß gedacht. Man verzichtete daher auf die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund und warb für ein Ausgleichsverfahren, das sowohl horizontale als auch vertikale Elemente enthielt, bei einer Mindestauffüllquote von 90 %.

Auch der Finanzausschuß des Bundestages diskutierte zunächst rein vertikale Ausgleichslösungen. FISCHER-MENSHAUSEN vertrat als Vertreter des Bundesfinanzministeriums die Ansicht, der Ausgleich sei als überregionale Aufgabe Sache des Bundes und daher eher vertikal vorzunehmen. Neben technischen Schwierigkeiten tauchte auch das Problem auf, daß Länder, die bei den damaligen Regelungen genau im Bundesdurchschnitt lagen, bei einer vertikalen Lösung zu Verlierern geworden wären; denn auch sie hätte der erhöhte Bundesanteil an den Verbundsteuern getroffen. Der vermutete Widerstand des Bundesrates gegen die grundsätzliche Systemänderung führte letztlich dazu, daß rein vertikale Lösungen letztlich verworfen wurden.

Auch der Vorschlag der Regierung wurde von der (finanz-starken) Ländermehrheit im Bundesrat abgelehnt. Ein Grund war die vom Bund geforderte Beteiligungsquote von 40% des Einkommen- und

---

<sup>95</sup> Ziffer 33, Abs. 3 der Begründung zu dem Entwurf eines Finanzverfassungsgesetzes, eines Finanzanpassungsgesetzes und eines Länderfinanzausgleichsgesetzes (Vorlage der Bundesregierung), zitiert bei: INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1954), S. 93.

Körperschaftsteueraufkommens, außerdem präferierten die Mehrheit den rein horizontalen Ausgleich.<sup>96</sup>

Der gefundene Kompromiß schrieb den Anteil des Bundes zunächst auf 33 1/3 % und ab April 1958 auf 35 % des gesamten Aufkommens aus Einkommen- und Körperschaftsteuer in Art. 106 (3) GG von 1955 fest. Änderungen waren nach Absatz 4 unter bestimmten Voraussetzungen möglich, wenn sich die Einnahmen- und Ausgabenrelationen zwischen Bund und Ländern entscheidend veränderten. Der neue Artikel 107 (2) GG machte den angemessenen Ausgleich durch Beiträge leistungsstarker an leistungsschwache Länder zur Pflicht. Der Bund sollte ergänzend Zuweisungen an leistungsschwache Länder leisten können. Dem horizontalen Ausgleich wurde somit eine gewisse Priorität zugestanden.<sup>97</sup>

Mit dem Finanzausgleichsgesetz für das Rechnungsjahr 1955 fiel auf Drängen der finanzstarken Länder die Zerlegung weg, damit lag den Berechnungen bis 1969 das örtlich vereinnahmte Aufkommen zugrunde. Das Realsteueraufkommen der Gemeinden wurde zwar nach Größenklassen gewichtet aber (seither) nur zur Hälfte berücksichtigt. Die allgemeine Einwohnerwertung der Länder mit Ausnahme der Stadtstaaten entfiel(, was auch weiterhin für Zündstoff in den Verhandlungen zu den Finanzausgleichsgesetzen sorgte). Sonderbelastungen wurden vorübergehend Schleswig-Holstein und ab 1961 dem in den Finanzausgleich einbezogenen Saarland zugestanden, die Hafenlasten wurden weiterhin für Hamburg und Bremen

---

<sup>96</sup> Vgl. zu den Diskussionen RENZSCH (1991), S. 144-157.

<sup>97</sup> Vgl. INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1962), S. 191.

anerkannt. Die Mindestauffüllungsquote stieg von 88,75 % 1955 bis auf 91 % 1959.

Bundesergänzungszuweisungen wurden erstmalig für das Jahr 1966 gefordert. Sowohl die leistungsschwachen als auch die -starken Länder hielten einen rein horizontalen Ausgleich für unzumutbar, da ihre Einnahmen infolge der Rezession und der Steuerpolitik des Bundes erheblich gesunken wären. Der Bund lehnte zunächst ab, erklärte sich jedoch dann für 1966 zu Sonderzahlungen bereit, die 1967 - nachdem die Länder zu Kompromissen bei den anstehenden Verhandlung zur Neuaufteilung der Verbundsteuerquoten bereit waren - in die jeweiligen Finanzausgleichsgesetze als Ergänzungszuweisungen aufgenommen wurden. Die Mindestauffüllungsquote erreichte auf diese Weise 1968 94,2 %.<sup>98</sup>

Die Diskussion um das Ausgleichsverfahren und um die Einbeziehung der Umsatzsteuer in einen großen Steuerverbund wiederholte sich noch einmal im Rahmen der anstehenden Verfassungsreform 1969. Da sich die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Länder immer weiter geöffnet hatte, forderten die schwachen Länder und insbesondere Niedersachsen, einen reinen vertikalen Ausgleich.<sup>99</sup> Unterstützt wurden sie vom Finanzausschuß des Bundestages, der ebenfalls für einen Fortfall des horizontalen Systems plädierte. Als Ersatz sollten Einkommen- und Körperschaftsteueranteil der Länder entsprechend dem örtlichen Aufkommen, der einzu-

---

<sup>98</sup> Zu den Details vgl. ZABEL (1985), S. 360 - 366.

<sup>99</sup> Zur unterschiedlichen Entwicklung der Steuerkraft in den einzelnen Ländern vgl. INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1966), S. 69 f., das ebenfalls für einen vertikalen Ausgleich eintrat.

beziehende Umsatzsteueranteil der Länder aber entsprechend ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit verteilt werden. Dieser Vorschlag wurde im Bundestag mit überwältigender Mehrheit (354 gegen 42 Stimmen) angenommen, scheiterte aber im Bundesrat an den finanzstarken Ländern.<sup>100</sup> Als Kompromiß sollte die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuern zukünftig zwar grundsätzlich dem Prinzip des örtlichen Aufkommens folgen, in einem Zerlegungsgesetz jedoch das Einkommen der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz-, das der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt werden. Die Umsatzsteuer wurde in den Steuerverbund aufgenommen, in den Länderanteil wurde eine horizontale Ausgleichskomponente integriert: Bis zu einem Viertel des Länderanteils soll vorab an leistungsschwache Länder (im Rahmen eines Finanzausgleichsgesetzes) geleistet werden können, der Rest wird nach Einwohnerzahl verteilt (Art. 107 (1) GG in der bis heute gültigen Fassung).<sup>101</sup> Die Verfassungsregelungen von 1955 für den sich anschließenden horizontalen Ausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen blieben im großen und ganzen bis heute erhalten.<sup>102</sup>

Die genannten Verfassungsänderungen schlugen sich auch in den Regelungen des Finanzausgleichsgesetz für das Rechnungsjahr 1970

---

<sup>100</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung der Verhandlungen in RENZSCH (1991), S. 231 ff.

<sup>101</sup> Zu den Problemen der Umsatzsteuerverteilung vgl. PEFTEKOVEN (1985), S. 55 ff. und TAUBE (1990), S. 372 ff.

<sup>102</sup> Zur Interpretation der Regelungen des neuen Art. 107 Abs. 2 GG vgl. insbesondere KIRCHHOF (1982), S. 8 ff., SELMER; BRODERSEN (1984), S. 9 ff. und WENDT (1990), S. 1068 ff.

nieder. Ohne auf Details einzugehen, soll hier nur festgehalten werden, daß sich die Ausgleichsintensität verstärkte. Die Mindestauffüllungsquote erhöhte sich von 71,3 % 1950 auf 95 % seit 1970.<sup>103</sup>

Für die weitere Entwicklung des sekundären Finanzausgleichs ist hier interessant, daß die vertikale Komponente der Bundesergänzungszuweisungen eine immer größere Bedeutung erlangt hat. Zunächst bestimmte der Bund noch diskretionär sowohl über die Höhe als auch über die Verwendung der Mittel. In den Jahren 1970 und 1971 waren diese noch auf Beträge von jeweils 100 Millionen DM, 1972 und 1973 auf jeweils 550 Millionen DM begrenzt. Von 1974 bis 1995 war ihre Höhe prozentual an das Aufkommen der Umsatzsteuer geknüpft mit zunächst 1,5 % und seit 1988 mit 2 % - zu leisten aus dem Bundesanteil, was 1993 immerhin einem Betrag von 4,3 Mrd. DM entsprach. Damit lag das Volumen um 1,1 Mrd. DM über dem des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs.<sup>104</sup> Über die Verwendung der Mittel bestimmte der Bundesgesetzgeber bis 1986 diskretionär, dann erklärte das Verfassungsgericht dieses Verfahren als verfassungswidrig, da es zum Teil zu erheblichen Übernivellierungen kam. Bei Erreichen oder gar Überschreiten der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft mußten insbesondere für die Anerkennung von Sonderlasten außergewöhnliche Umstände vorliegen und begründet werden.<sup>105</sup> Seither wurde der größte Teil der Bundesergänzungszuweisungen regelgebunden nach dem sogenannten

---

<sup>103</sup> Vgl. ZABEL (1985), S. 371 ff.

<sup>104</sup> Vgl. PEFFEKOVEN (1994), S. 298 und BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1992), S. 131 f.

<sup>105</sup> Vgl. BVerfGE (1986), S. 404 f.

Fehlbetragschlüssel vergeben. Danach wird die Finanzkraft der Länder, die weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt liegen angehoben.<sup>106</sup>

Allen Bundesländern wird nach den Regelungen des ab 1995 geltenden Finanzausgleichs eine Finanzkraft von mindestens 99,5 % des Länderdurchschnitts garantiert und zwar ohne Berücksichtigung der Beträge, die als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten "politischer Führung" an kleinere Bundesländer fließen, ohne Berücksichtigung der Sonder-Bundeszuweisungen zur Milderung der Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlands sowie der Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen an alte finanzschwache Bundesländer.<sup>107</sup> Rechnet man diese Leistungen noch hinzu, so würde die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder den Bundesdurchschnitt auch übersteigen können.

Zusammengefaßt beabsichtigt der Verfassungsgeber mit den Regelungen zum Finanzausgleich zweierlei: Erstens soll die Eigenstaatlichkeit, d.h. die Autonomie der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund gesichert werden, indem die Länderebene über die Primärverteilung mit genügend Finanzmitteln ausgestattet wird, um ihre Aufgaben erfüllen zu können (Art. 104a Abs. 1 GG) und um die Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaft vom Bund zu sichern (Art. 109 Abs. 1 GG). Als variables Element der Steuerverteilung zwischen

---

<sup>106</sup> Vgl. ESSER (1992), S. 46 f.

<sup>107</sup> Vgl. PEFFEKOVEN (1994), S. 298 f., BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (1993), S. 41 ff. und BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (1994), S. 153 ff.



Bund und Ländern dient dazu das Umsatzsteueraufkommen (Art. 106 Abs. 3 GG).

Ist diese Autonomie der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund erreicht, so sollen zweitens die Vorschriften des Art. 107 GG über den horizontalen Finanzausgleich dazu dienen, die Autonomie der Länder in ihrem gegenseitigen Verhältnis zu sichern, indem die Ergebnisse der Primärverteilung korrigiert werden.<sup>108</sup> Dabei spricht das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1986 dieser Korrektur ausdrücklich subsidiären Charakter zu<sup>109</sup>, d.h. die finanzielle Autonomie der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund - genauer: die erreichte Finanzausstattung der Länderebene - darf durch die Umverteilung nicht beschnitten werden. Verhindert werden soll, daß der Bund zum Zwecke vertikaler Ausgleichszahlungen der Ländergesamtheit die dazu notwendigen Mittel wieder entziehen kann.<sup>110</sup>

Die Autonomie einzelner Länder kann aber sehr wohl angetastet werden, indem Solidarleistungen der Länder untereinander gefordert werden. Nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts gründet sich der horizontale Finanzausgleich auf das "bündische Prinzip des Einstehens füreinander". Es ".. verpflichtet die einzelnen Länder un-

---

<sup>108</sup> Vgl. KIRCHHOF (1982), S. 11.

<sup>109</sup> Vgl. BVerfGE (1986), S. 386.

<sup>110</sup> Vgl. zu dieser Interpretation auch SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION ZUR VORKLÄRUNG FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHER FRAGEN FÜR KÜNFTIGE NEUFESTLEGUNGEN DER UMSATZ-STEUERANTEILE (1981), S. 36.

geachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbständigkeit zu gewissen Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwache Länder."<sup>111</sup>

Dieses Prinzip gilt aber nicht nur in seiner horizontalen Komponente, d.h. im Verhältnis der Länder zueinander, sondern auch im Verhältnis von Bund zu Ländern. Daher kann der Bund ergänzend über das vertikale Ausgleichsinstrument der Bundesergänzungszuweisungen tätig werden.<sup>112</sup>

Zur vertikalen Komponente des sekundären Finanzausgleichs sind schließlich noch andere Bundesmittel zu rechnen, die ebenfalls nach differenzierten Kriterien vergeben werden. Dazu gehören zumindest die Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG), da sie überwiegend in Gebieten durchgeführt werden, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegen.<sup>113</sup> In die gleiche Kategorie vertikaler Zuweisungen mit horizontalen Effekten gehören die Investitionshilfen des Bundes, die nach Art. 104a (4) GG "zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet" vergeben werden können.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> BVerfGE (1986), S. 386 f.

<sup>112</sup> Vgl. BVerfGE (1986), S. 387.

<sup>113</sup> Zu Details vgl. PATZIG (1981), S. 118 ff.

<sup>114</sup> Zur Interpretation des Art. 104a Abs. 4 GG vgl. z.B. SOKOLISH (1977), S. 848 ff. und HENKE; SCHUPPERT (1993), S. 69 ff.

## C. Internationaler Vergleich

### 1. Kanada

Kanada wurde durch den Zusammenschluß britischer Kolonien mit der Verfassung von 1867, dem British North America Act, zur Föderation. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Provinzen ist in dieser Verfassung geregelt, die zuletzt 1982 geändert wurde. Die Kanadische Verfassung führt sowohl die Kompetenzen des Bundes und die der Provinzen auf und gibt dem Bund zusätzlich Residualbefugnisse in allen Bereichen, die nicht ausdrücklich den Provinzen vorbehalten sind.<sup>115</sup>

Die wesentlichen ausschließlichen Bundesaufgaben nach Section 91 der Verfassung sind solche mit überregionalem Charakter wie Verteidigung, Regulierung von Wirtschaft und Handel, Geld-, Kredit- und Bankenwesen, internationales Transport- und Kommunikationswesen, Strafrecht und Sozialversicherung. Der Bund legt auch die Aufgaben samt Ausgabe- und Einnahmekompetenzen für die beiden "territories" fest. Diese Territorien sind im wesentlichen riesige nur spärlich bevölkerte Areale<sup>116</sup> mit großen Naturschutzgebiete-

---

<sup>115</sup> Vgl. BOADWAY (1992), S. 14 ff.

<sup>116</sup> Diese Territorien umfassen ca. 40 % der gesamten Fläche Kanadas und beherbergen nur ungefähr 0,3 % der gesamten Bevölkerung. Vgl. CANADIAN TAX FOUNDATION (1992), Tabelle 1.3, S. 1:6.

ten. Sie haben gegenüber den restlichen zehn Provinzen einen Sonderstatus.

Landwirtschaft und Einwanderungswesen gehören in den Bereich der konkurrierenden Kompetenzen, bei denen Bundesrecht Landesrecht bricht. Von anderer Qualität ist die konkurrierende Bundeskompetenz beim Eigentums- und Zivilrecht: hier kann der Bundesgesetzgeber nur für Einheitlichkeit sorgen, wenn die betroffene Provinz dem Gesetz ausdrücklich zugestimmt hat. Der Bund hat dieses Recht bisher jedoch kaum beansprucht.<sup>117</sup>

Die Provinzen haben Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Budgetkompetenzen vor allem in den Bereichen Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, Transport und Verkehr (ausgenommen in Nationalparks und militärischen Sicherheitszonen). Sie sind ebenfalls zuständig für die Justizverwaltung und haben verfassungsgebende Kompetenzen hinsichtlich Organisation und Funktion ihrer Gemeinden. Die Provinzen entscheiden somit (im Rahmen ihrer eigenen Befugnisse) autonom über Art und Ausmaß finanzpolitischer Kompetenzen ihrer Gemeinden.<sup>118</sup>

Während die Verteilung der ausgabewirksamen Kompetenzen im wesentlichen dem gebundenen Trennsystem folgt, entspricht die in

---

<sup>117</sup> Vgl. BOADWAY; HOBSON (1993), S. 3 f. Von dieser Regel ist die Provinz Quebec nicht betroffen, hier gilt weiterhin der französische Code Civil.

<sup>118</sup> Näheres zu den Kompetenzen der Gemeinden, die sich von Provinz zu Provinz stark unterscheiden, vgl. KITCHEN (1984) und MCREADY (1989).

der Verfassung vorgenommene Verteilung einnahmewirksamer Kompetenzen eher einer Mischung aus Konkurrenz- und gebundenem Trennsystem.<sup>119</sup> Dem Bund werden nahezu unbegrenzte Besteuerungsrechte eingeräumt, ausgenommen sind lediglich Grund und Boden sowie anderes Vermögen der Provinzen.<sup>120</sup>

Die Provinzen haben innerhalb ihres Hoheitsgebietes nach der Verfassung grundsätzlich die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Budgetkompetenzen bei allen direkten Steuern und bei den indirekten Steuern, soweit diese sich auf (nicht erneuerbare) Erträge aus natürlichen Ressourcen beziehen wie z.B. Erdöl oder Gas und soweit sie nicht den interregionalen Handel behindern. Als problematisch hat sich jedoch die Frage erwiesen, was alles unter die direkten Steuern zu fassen ist. Hier folgten die Gerichte eher einer weiten Abgrenzung: Die Einzelhandelsverkaufsteuern, die alle Provinzen außer Alberta erheben, wird dazugerechnet. Als indirekt werden die Steuern angesehen, bei denen die Steuerinzidenz im Moment der Zahlung unsicher ist.<sup>121</sup>

Um eine gewisse Steuerharmonisierung zu erzielen, haben der Bund und die meisten Provinzen im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer sogenannte "tax collecting agreements" geschlossen. Der Bund wurde von den Provinzen bevollmächtigt, einheitliche Bemessungsgrundlagen und Tarife festzulegen. Auf die vom Bund

---

<sup>119</sup> Zur Terminologie vgl. die Erläuterungen in III.D.3.

<sup>120</sup> Vgl. BOADWAY (1992), S. 15.

<sup>121</sup> Vgl. SHEPPARD (1986), S. 152.

erhobene Basissteuer legen die Provinzen ihre eigenen Zuschlagssätze, bestimmen ihr Steuerniveau also selbst.<sup>122</sup>

Sowohl Bund als auch Provinzen erheben Einkommensteuern, allgemeine und spezielle Verkaufssteuern und Lizenzgebühren auf z.B. Spirituosen, Tabak und Kraftstoffe. Sie teilen sich auf diese Weise ungefähr drei Viertel des gesamten Steueraufkommens.<sup>123</sup>

Zur Durchsetzung nationaler Ziele kann der Bund Zuweisungen an nachgeordnete Gebietskörperschaften leisten und diese auch an Auflagen binden. Diese Auflagen - so die Auslegung der Gerichte - dürfen allerdings nicht so weit gehen, daß der Bund Kontroll- oder Regulierungsbefugnisse über öffentlich angebotene Güter und Dienstleistungen erhält, die in den Kompetenzbereich der Provinzen fallen. Als weitere Grundlage staatlicher Zuweisungen für bestimmte Ausgabenprogramme (shared-cost programs) wurde 1982 die gemeinsame Verantwortung von Bund und Provinzen zur Förderung von Chancengleichheit der Bürger, Abbau regionaler Disparitäten und Bereitstellung einer vergleichbaren Grundausrüstung öffentli-

---

<sup>122</sup> Quebec schloß sich diesen jeweils zeitlich begrenzten Verträgen nicht an, die Provinzen Ontario und Alberta haben die Verträge nur auf die Einkommensteuer begrenzt. Allerdings unterscheiden sich in der Praxis ihre Bemessungsgrundlagen nur wenig von denen der Zentrale. Vgl. zu Einzelheiten BOADWAY; HOBSON (1993, S. 48 ff. und IP; MINTZ (1992), S. 51 ff. Zu den quantitativen Auswirkungen vgl. insbesondere CANADIAN TAX FOUNDATION (1991) und dies. (1992).

<sup>123</sup> Vgl. IP; MINTZ (1992), S. 24, Tabelle 1.

cher Leistungen in die Verfassung aufgenommen (Constitution Act 1982, Teil II, Sektion 36, Ziffer 1).<sup>124</sup>

Unter die genannten Vorschriften fallen im wesentlichen zwei Ausgabenprogramme:

Die Mittel im Rahmen der "Established Programs Financing" (EPF) werden für Maßnahmen in den Bereichen der weiterführenden Schulen und der Gesundheit bereitgestellt. Spezielle Auflagen existieren nur für den Gesundheitsbereich: Um in den vollen Genuß der Transfers zu kommen, müssen bestimmte Mindeststandards erfüllt werden. Die zur Verfügung stehende Finanzmasse wird nach gleichen Pro-Kopf-Beträgen auf die Provinzen verteilt.<sup>125</sup>

Finanzielle Kooperation existiert auch im Rahmen des "Canada Assistance Plan" (CAP). Auf der Basis gemeinsam entwickelter Pläne zur Koordinierung der von Provinz zu Provinz unterschiedlichen sozialen Programme beteiligt sich der Bund zu 50 % an bestimmten Kosten, wenn die entsprechenden sozialen Leistungen Minimumstandards aufweisen.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Vgl. BOADWAY (1992), S. 16 f., der auch den Wortlaut der Sektion 36 zitiert.

<sup>125</sup> Vgl. BIRD (1990), S. 112 ff. Zu Einzelheiten vgl. CANADIAN TAX FOUNDATION (1992), Kapitel 4 und BOADWAY; HOBSON (1993), S. 60 ff.

<sup>126</sup> Vgl. ausführlicher BOADWAY (1986), S. 41 - 44 und CANADIAN TAX FOUNDATION (1992), Kapitel 7, S. 1 f.

Da die genannten Zuweisungen nicht nach Leistungsstärke differenziert vergeben werden, zählen sie - auch wenn mit der Pro-Kopf-Verteilung erhebliche Umverteilungswirkungen verbunden sein können - in unserem Sinne zum primären Finanzausgleich. Für Zuweisungen im Bereich des sekundären Finanzausgleichs ist in Kanada der Bund zuständig:

"Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation"<sup>127</sup>

Die vertikale Ausgleichzuweisungen des Bundes orientieren sich am sogenannten repräsentativen Fünf-Provinzen-Standard, d.h. Provinzen, deren Steuerkapazität (tax capacity) unterhalb des Durchschnitts der fünf Provinzen liegt, werden mit Bundeszuweisungen auf diesen Standard gehoben. Zur Berechnung wird die Steuerkapazität definiert als Pro-Kopf-Einnahmen, die erzielt werden können, wenn der nationale Durchschnittsteuersatz für jede der zu berücksichtigenden 37 Steuerkategorien auf die standardisierten Bemessungsgrundlagen angewendet wird. Die sich ergebende Steuerkapazität einer Provinz wird dann verglichen mit den Pro-Kopf-Einnahmen, die in den fünf Provinzen erzielt werden kann, wenn der nationale Steuersatz auf die durchschnittliche Pro-Kopf-Bemessungsgrundlage dieser Referenzprovinzen angewendet wird. Die

---

<sup>127</sup> Constitution Act 1982, Teil II, Sektion 36, Ziffer 2, zitiert bei BOADWAY (1992), S. 16, zur Problematisierung auch S. 30.



ausgleichberechtigten Provinzen erreichten ein Niveau von ungefähr 98 % des Bundesdurchschnitts.<sup>128</sup>

Das rein vertikale Finanzausgleichsverfahren (im engeren Sinne) war - zumindest in der wissenschaftlichen Literatur Kanadas - nicht ganz unumstritten. Sowohl vor als auch nach der großen Verfassungsreform von 1982 gab es durchaus Stimmen, die eine Änderung der bisherigen Ausgleichspraxis in Richtung eines kombinierten vertikal/horizontalen und sogar den Übergang zu einem reinen horizontalen Verfahren vorschlugen.<sup>129</sup>

Ausgangspunkt für die verschiedenen Vorschläge zur Veränderung des bisherigen Systems war die jahrelange Diskussion über die Berücksichtigung insbesondere der Erträge aus Öl- und Gasvorkommen als ausgleichsrelevante Größen in der Berechnungsformel.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Vgl. BOADWAY (1992), S. 45 f. Zur Entwicklung dieses Ausgleichsverfahrens vgl. insbesondere COURCHENE (1984), einen kritischen Überblick gewähren BIRD; SLACK (1990).

<sup>129</sup> Ein erster Versuch wurde bereits im Jahre 1956 unternommen, ein Jahr bevor das erste reguläre Ausgleichsprogramm zwischen dem Bund und den Provinzen vereinbart wurde. Die QUEBEC ROYAL COMMISSION OF ENQUIRY ON CONSTITUTIONAL PROBLEMS (TREMBLAY COMMISSION) schlug damals vor, auch horizontale Ausgleichszahlungen in den Entwurf eines Ausgleichsprogramms aufzunehmen. Diesen Anregungen wurde jedoch nicht gefolgt. Vgl. ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1982), S. 13.

<sup>130</sup> Vgl. zur Diskussion um die Berücksichtigung der Erträge aus natürlichen Ressourcen ausführlich CUMMING (1986), COURCHENE (1984) S. 181 ff. und kürzer ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1982), S. 11 ff.

Das Problem lag insbesondere in der extrem unterschiedlichen Ausstattung mit diesen natürlichen Ressourcen, die erhebliche Erträge abwerfen (Hauptsächlicher Nutznießer ist die Provinz Alberta). Eine Einbeziehung dieser Erträge hätte höhere Ausgleichsverpflichtungen der Zentrale bedeutet, die Last der damit verbundenen notwendigen zentralen Steuererhöhungen wäre aber nicht vom "Verursacher" Alberta, sondern vermehrt von den Bürgern der übrigen "reichen" Provinzen zu tragen gewesen. Diese unerwünschten interregionalen Verteilungseffekte hätten durch einen horizontalen Ausgleich vermieden werden können.<sup>131</sup>

So schlugen COURCHENE und COPPLESTONE (1980) die Einführung eines zweistufigen sekundären Finanzausgleichsverfahrens vor.<sup>132</sup> Beide Stufen unterscheiden sich sowohl in der Wahl der ausgleichsrelevanten Größen als auch in der Ausgleichsintensität: In der ersten Stufe soll die Zentrale wie bisher mit vertikalen Zuweisungen die ausgleichsberechtigten Provinzen auf den Durchschnitt anheben. Bei der Ermittlung des Durchschnitts sollen aber - abweichend von der bisherigen Praxis - nur diejenigen Provinzeinnahmen berücksichtigt werden, die nicht aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen stammen. Auf diese Weise kommt es nicht zu den erwähnten unerwünschten interregionalen Verteilungseffekten, da sich die Verteilung dieser "regulären" Provinzeinnahmen nicht wesentlich von der Verteilung der Aufbringungslasten der zentralen Steuern unterscheidet. Provinzen, die mit einem Anstieg ihrer regulären

---

<sup>131</sup> Vgl. dazu BOADWAY; FLATTERS; LEBLANC (1983), S. 177.

<sup>132</sup> Vgl. zum folgenden COURCHENE; COPPLESTONE (1980), insbesondere S. 37 ff.

Steuereinnahmen den Durchschnitt anheben, werden auch entsprechend durch Bundessteuern belastet.

In einem zweiten Schritt erfolgt ein horizontaler Ausgleich aller Provinzerträge aus natürlichen Ressourcen, wobei im Gegensatz zur ersten Stufe die Ausgleichsintensität erheblich geringer sein kann. Beide Ausgleichstufen sind jedoch nicht unabhängig voneinander zu sehen. Um zu verhindern, daß eine - nach dem vertikalen Verfahren - reiche Provinz im Rahmen des horizontalen Ausgleichs noch reicher wird, soll sie nur insoweit horizontale Zuweisungen erhalten, als dieser Anspruch größer ist als der Betrag, um den es in der ersten Stufe über dem Durchschnitt liegt.

Das wesentliche Problem dieses Vorschlags sehen die Autoren in der fehlenden politischen Akzeptanz: Warum sollte insbesondere die Provinz Alberta als Hauptzahler diesem Arrangement zustimmen? Selbst wenn sie zustimmen sollte, wäre das noch keine Garantie dafür, daß diese Lösung dauerhaft Bestand hätte.<sup>133</sup> Andererseits sollten die Provinzen der Tatsache Rechnung tragen, daß sie relativ viel finanzpolitische Autonomie besitzen und daher auch selbst die Verantwortung für einen sekundären Finanzausgleich übernehmen.<sup>134</sup>

Der Vorschlag von HELLIWELL und SCOTT geht sogar noch weiter. Diese Autoren präferieren den rein horizontalen Ausgleich, wobei sämtliche (standardisierte) Einnahmen zur Berechnung eines

---

<sup>133</sup> Vgl. dazu auch COURCHENE (1984), S. 240 und 290 sowie LACROIX (1980), S. 53.

<sup>134</sup> Vgl. COURCHENE; COPPLESTONE (1980), S. 44.

durchschnittlichen pro-Kopf-Einkommens herangezogen werden. Fehlbeträge zum nationalen Durchschnitt sollen jedoch nur zu einem Viertel ausgeglichen werden.<sup>135</sup>

Vorteile eines (zumindest teilweisen) horizontalen Ausgleichs werden auch darin gesehen, daß er mit einer geringeren Staatsquote verbunden ist als der vertikale, da nur die bereits vorhandenen Mittel umverteilt werden.<sup>136</sup> Andererseits wäre der Übergang von einem vertikalen zu einem horizontalen Ausgleich nicht ganz unproblematisch. Verzichtet der Bund auf Teile seiner Steueransprüche aus den direkten Steuern zugunsten der Provinzen, so hätte dies unter Umständen zur Folge, daß er seiner Aufgabe der interpersonellen Umverteilung nicht mehr gerecht werden kann. Auch könnte die angestrebte Harmonisierung der direkten Steuern darunter leiden.<sup>137</sup>

Massive Kritik an horizontalen Ausgleichslösungen übt GRAHAM. Der sekundäre Finanzausgleich sei ein kollektives kanadisches Unterfangen und daher von der Zentrale als Repräsentant der ganzen Nation zu leisten. Ein horizontaler Ausgleich würde zu unsicheren, unkalkulierbaren Ergebnissen führen, die allein von der Verhandlungsmacht der Beteiligten abhängen und die Empfängerjurisdiktionen zu Bittstellern degradierten.<sup>138</sup> In seinem Kommentar zum Vor-

---

<sup>135</sup> Zum HELLIWELL; SCOTT Ansatz vgl. die Darstellung in COURCHENE (1984), S. 242 ff.

<sup>136</sup> Vgl. COURCHENE (1984), S. 232.

<sup>137</sup> Vgl. BOADWAY (1992), S. 59 ff.

<sup>138</sup> Vgl. GRAHAM (1982), S. 257.

schlag von COURCHENE; COPPLESTONE ging er sogar soweit, den horizontalen Ausgleich als großen Schritt zur Zerstörung der kanadischen Konföderation zu bezeichnen.<sup>139</sup>

Zu ähnlichen Ergebnissen kam der 1981 eingesetzte parlamentarische Ausschuß zur Untersuchung der fiskalischen Arrangements von Bund und Provinzen. Auch er sprach sich für direkte vertikale Ausgleichszahlungen des Bundes aus. Ein rein horizontaler Ausgleich "*...would violate basic principles of federalism.*"<sup>140</sup>

BIRD sieht die regionale Umverteilung in föderativen Staaten als Teil des "constitutional contracts" unter dem die Regionen im Tausch für Transfers einen Teil ihrer Souveränität an die Zentrale abgeben.<sup>141</sup>

Im Ergebnis blieb der vertikale Ausgleich bestehen. Die Lösung des "Alberta-Problems" besteht nunmehr darin, daß zwar alle Provinzerträge uneingeschränkt ausgleichsrelevant sind, Alberta aber nicht in den Kreis der fünf repräsentativen Provinzen aufgenommen ist.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Vgl. GRAHAM (1980), S. 50.

<sup>140</sup> PARLIAMENTARY TASK FORCE ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS (1981), S. 170, zitiert bei COURCHENE (1984), S. 255.

<sup>141</sup> Vgl. BIRD (1986), S. 190.

<sup>142</sup> Vgl. GRAHAM (1982), S. 256.

## 2. USA

Die USA wurden nach der Unabhängigkeitserklärung der dreizehn britischen Kolonien von der Krone im Jahre 1789 gegründet. Die Verfassung gibt dem Bund ausschließliche Kompetenzen in allen Bereichen von nationalem Belang wie Geld-, Banken- und Kreditwesen, Verteidigung. Darüber hinaus ist er zuständig für alle Aktivitäten, die interregionalen Handel und Wirtschaft nachhaltig beeinflussen.<sup>143</sup>

Die "states" haben über die ihnen in der Verfassung zugestandenen Residualbefugnisse weitreichende Kompetenzen in allen regionalen Belangen. Darüber bestimmen sie über ihre Verfassungen die Organisation ihrer Gemeinden. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Budgetkompetenzen sind in einer Hand vereint. (Die Vielfalt der z.T. sich räumlich überlappenden öffentlichen und halb-öffentlichen Einrichtungen, die jeweils spezifische Leitungen anbieten, wird zuweilen auch als "organised chaos" bezeichnet.<sup>144</sup>)

Die Steuerverteilung in den USA folgt überwiegend dem Konkurrenzsystem, in das in einigen Staaten sogar die Kommunen involviert sind. Den Staaten ist verfassungsmäßig nur untersagt, Zölle zu erheben und den zwischenstaatlichen Handel zu besteuern. Somit

---

<sup>143</sup> Vgl. SAUNDERS (1992), S. 235.

<sup>144</sup> Vgl. OWENS; NORREGAARD (1991), S. 9.

hat jeder Bundesstaat sein eigenes Steuersystem mit eigenen Sätzen und Bemessungsgrundlagen.<sup>145</sup>

Koordiniert wird nur in begrenztem Maße und im wesentlichen zwischen Bund und Staaten. So können die Einkommen-, die Vermögen- und die allgemeinen Verkaufsteuern, die von Kommunen und Staaten erhoben werden, von der Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer abgezogen werden.<sup>146</sup>

Generelle Ausgabenkompetenzen stehen dem Bund zu, wenn es darum geht, die allgemeine Wohlfahrt des Landes zu sichern. Diese Vollmacht dient als verfassungsmäßige Grundlage für diverse Zuweisungsprogramme des Bundes, deren Verwaltung im wesentlichen durch die Empfängerjurisdiktionen sowohl auf der mittleren als auch auf lokaler Ebene relativ selbständig erfolgt.<sup>147</sup> Diese Zuweisungen sind zu über 95 % an Verwendungsaufgaben, zum Teil auch an Eigenbeteiligungsquoten gebunden.<sup>148</sup> Ein Großteil der Zuweisun-

---

<sup>145</sup> Vgl. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1992), Vol. 1.

<sup>146</sup> Vgl. MATHEWS (1985), S. 12.

<sup>147</sup> Vgl. BIRD (1986), S. 148 ff. und MATHEWS (1985), S. 2 ff.

<sup>148</sup> Vgl. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1992), Vol. 2, Table 28 und beispielhaft für das "Medicaid" Programm Tabelle 135 und BIRD (1986), S. 159 ff.

gen wird gemäß der Einwohnerzahl verteilt. Der sekundäre Finanzausgleich ist in den USA nur von untergeordneter Bedeutung.

## **D. Inhaltliche Bestimmung und Messung der Autonomie**

### **1. Zum Begriff der Autonomie**

Wie sowohl die deutsche Geschichte des Finanzausgleichs als auch ausländische Erfahrungen belegen, ist die Form des Finanzausgleichs stets auch mit der Autonomie der nachgelagerten Ebenen in Verbindung gebracht worden. Dabei zeigte sich zwar - insbesondere in der deutschen Nachkriegsgeschichte - deutlich, daß die Autonomie, ihre Wahrung oder Gefährdung oft genug als taktisches Argument herhalten mußte, um egoistische Interessen sowohl vom Bund als auch von einzelnen Ländern zu kaschieren und durchzusetzen. Man kann aber wohl konzedieren, daß auch staatsphilosophische Grundüberzeugungen im Spiele waren und die einen die Autonomie der nachgelagerten Ebene eher im vertikalen, die anderen eher im horizontalen Finanzausgleich gewahrt sehen wollten.

Um sich mit diesen konträren Positionen auseinandersetzen zu können, ist es zunächst erforderlich, Inhalt und Bedeutung der Autonomie näher zu bestimmen. Finanzpolitische Autonomie ist ganz allgemein gleichbedeutend mit unabhängiger Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und den damit verbundenen Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben. Für die Aufgabenerfüllung zuständig sind die Gebietskörperschaften, bzw. die von den jeweiligen Bürgern gewählten Repräsentanten. Geht man davon aus, daß diese die finanzpolitischen Wünsche ihrer Wähler umsetzen, die Aufgaben al-



so entsprechend den Bürgerpräferenzen wahrgenommen werden, so kann mit finanzpolitischer Autonomie nicht die Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften von ihren Bürgern gemeint sein.

Unabhängigkeit ist vielmehr in Relation zu anderen Gebietskörperschaften zu sehen. Dabei wird die Frage nach dem Ausmaß finanzpolitischer Autonomie häufig mit der Bestimmung des Dezentralisierungsgrades eines Finanzausgleichsystems beantwortet. Diese unterstellte Äquivalenz von Autonomie- und Dezentalisierungsgrad trifft aber nur insofern zu, als rein vertikale Beziehungen zwischen Zentrale und Gebietskörperschaften einer nachgeordneten Ebene betrachtet werden. Dabei werden die nachgeordneten Gebietskörperschaften zumeist als Aggregat behandelt.

Unberücksichtigt bleibt bei diesem Konzept, daß sich die Gebietskörperschaften einer Ebene im Grad ihrer finanzpolitischen Autonomie durchaus unterscheiden können. Die Bestimmung finanzpolitischer Autonomie ist gegenüber der Bestimmung des Dezentralisierungsgrades nicht nur das umfassendere, sondern auch das eigentlich relevante Problem, da nicht die dezentrale Ebene als Ganze, sondern die jeweiligen Gebietskörperschaften als Träger finanzpolitischer Aufgaben Entscheidungen fällen müssen. Insbesondere ist demnach auch zu diskutieren, inwieweit vertikale oder horizontale Finanzausgleichsverfahren die autonome Aufgabenerfüllung der betroffenen Gebietskörperschaften beeinflussen. Dabei sind sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte zu berücksichtigen. Die normative Frage nach dem optimalen Dezentralisierungs- bzw. Autonomiegrad kann in diesem Zusammenhang offen bleiben.

## **2. Quantitative Bestimmung**

### **a) Autonomie als quantitatives Phänomen**

Ziel einer quantitativen Messung des Autonomiegrades ist die Gewinnung numerischer Größen, welche einen unmittelbaren quantitativen Vergleich der Autonomie der nachgelagerten Gebietskörperschaften innerhalb verschiedener Finanzsysteme erlauben. Dabei dürfte von vornherein feststehen, daß sich Autonomie als im Kern qualitatives Phänomen nur bedingt und nur unzureichend quantitativ erfassen läßt und quantitative Messungen der Autonomie stets nur unvollkommene Indikatoren sein können. Einige Meßansätze sollen im folgenden kurz vorgestellt werden.

### **b) Ausgaben- und Einnahmenanteile**

Eine einfache Methode, den Grad an Autonomie nachgelagerter Gebietskörperschaften zu bestimmen, besteht darin, die Haushaltsvolumina der betrachteten lokalen Gebietskörperschaften in Relation zum Budget der Zentrale zu setzen. Ein größeres Verhältnis würde mehr, ein kleineres geringere Autonomie bedeuten. Diese Art der Messung setzt allerdings eine komparative Betrachtung voraus. Um überhaupt eine Aussage treffen zu können, müssen mindestens zwei Referenzsituationen existieren. Entweder werden bei statischer Analyse die Budgets zweier (gleichgeordneter) Gebietskörperschaften eines bestimmten Landes oder - im internationalen Vergleich - zweier verschiedener Länder jeweils mit dem zentralen Budget verglichen, oder man betrachtet die relative Entwicklung der lokalen und zentralen Budgets im Zeitverlauf. Andere Beurteilungsmöglich-

keiten könnten darin bestehen, an die gegebene Budgetrelation eine normative Meßlatte zu legen.

Ein grundsätzliches Problem beim Versuch der Quantifizierung des Dezentalisierungsgrades oder des Autonomiegrades einer oder mehrerer Gebietskörperschaften besteht darin, daß nicht alle öffentlichen Aktivitäten in den Haushalten erfaßt sind, sondern z.B. über Fonds oder eigene Betriebe abgewickelt werden.<sup>149 150</sup> Mag dieses Problem im nationalen Vergleich auf der Basis entsprechender statistischer Unterlagen noch überschaubar sein, so wird man bei internationalen Autonomievergleichen zusätzlich vor der Schwierigkeit stehen, daß auch die Gebietskörperschaften nicht in vergleichbarer Weise abgegrenzt sind.<sup>151</sup> Hinzu kommt, daß einzelne Aufgaben in dem einem Land öffentlich wahrgenommen, in dem anderen Land vom privaten Sektor erfüllt werden. Ins Gewicht fällt hier insbeson-

---

<sup>149</sup> Die Frage, ob öffentliche Aktivitäten in den Haushalt eingestellt werden oder nicht, ist insbesondere auch bei der Berechnung der Deckungsquoten von Bund und Ländern zur Anpassung der Umsatzsteueraufteilung gem. Art. 106 Abs. 3 GG von größter Relevanz. Für beide Seiten besteht jeweils ein Anreiz, möglichst viel aus ihren Haushalten auszulagern, da jede "Bilanzverlängerung" die Deckungsquoten (Einnahme-/Ausgaberation) günstiger erscheinen läßt. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION ZUR VORKLÄRUNG FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHER FRAGEN FÜR KÜNFTIGE NEUFESTLEGUNGEN DER UMSATZSTEUERANTEILE (1981), S. 25.

<sup>150</sup> Zu Problemen der Vergleichbarkeit vgl. auch ausführlich LEVIN (1991a), S. 22. und LEVIN (1991b), S. 1 ff.

<sup>151</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen von OWENS; NORREGAARD (1991), S. 17 f., zu den Abgrenzungen der OECD und des IWF.

dere der Bereich der Sozialversicherung, der international unterschiedlich in die öffentlichen Budgets integriert ist oder als formal eigenständiger Haushalt existiert. Um vergleichbare Daten zu erhalten bietet sich wie oben die Möglichkeit, die jeweiligen Ausgabe- und Einnahmequoten der Gebietskörperschaften um die Sozialversicherungsleistungen und -beiträge zu bereinigen. Oder man betrachtet die Sozialversicherung als Aufgabe einer staatlichen - generell wohl der zentralen - Ebene und rechnet dieser auch alle Einnahmen und Ausgaben zu.

Die Aussagefähigkeit von Ausgaben- und Einnahmenrelationen zwischen nachgelagerten und zentralen Budgets ist aber insbesondere wegen möglicher Doppelzählungen oder Lücken stark begrenzt. Zu Doppelzählungen kommt es, wenn Transferszahlungen zwischen den Haushalten der verschiedenen Ebenen fließen und diese sowohl im Geber- als auch im Empfängerhaushalt erscheinen. Soweit Richtung und Höhe der Zuweisungen bekannt sind, bieten sich Möglichkeiten, die ermittelten Quoten um die Doppelzählungen zu bereinigen. Dabei muß entschieden werden, ob die Transfers generell der leistenden oder der empfangenden Gebietskörperschaft zugerechnet werden sollen. Die Zuordnung kann danach vorgenommen werden, welcher Jurisdiktion der größere Einfluß auf die Verwendung der Mittel zugesprochen wird. Bestimmt der Geber, so sind die Ausgaben des Empfängerhaushalts um den Zuweisungsbeitrag zu kürzen. Dominiert der Einfluß des Empfängers, sind die Transfers aus dem Haushalt des Zahlers herauszurechnen. Allerdings ist die Entscheidung darüber, wer den größeren Einfluß auf die Verwendung nimmt, nicht einfach. Die Palette der in diesem Sinne unterschiedlicher Transfers reicht dabei von der bloßen Kostenerstattung für die Wahrnehmung einer fest umrissene Aufgabe einer anderen Ebene im Rahmen der Auftragsverwaltung bis hin zur

gesetzlichen Beteiligung an einer Verbundsteuer, die einheitlich von einer Ebene erhoben wird.

Werden die Zuweisungen der leistenden Gebietskörperschaft bzw. der leistenden Ebene zugerechnet, so ändern sich weder der Autonomie- noch der Dezentalisierungsgrad gegenüber einer gegebenen Primärverteilung und zwar unabhängig davon, ob die Mittel vertikal von der Zentrale an nachgeordnete oder horizontal zwischen gleichgeordneten Jurisdiktionen fließen.

Rechnet man die Zuweisungen dagegen dem Empfänger zu, so erhöht sich der Dezentalisierungsgrad einer Volkswirtschaft bei vertikaler Ausgleichsrichtung, während er bei horizontalen Leistungen gegenüber der Primärverteilung unverändert bleibt. Der Autonomiegrad von Gebietskörperschaften einer nachgeordneten Ebene erhöht sich ebenfalls bei vertikalen Finanzausgleichszuweisungen, die der Empfängerebene zugerechnet werden, und zwar bei allen Gebietskörperschaften dieser Ebene, unabhängig davon, ob einzelne Gebietskörperschaften von den zentralen Leistungen begünstigt oder unberührt sind. Erfolgt der Ausgleich innerhalb der dezentralen Ebene - also horizontal - so verringert sich der Autonomiegrad der leistenden Gebietskörperschaft gegenüber der Primärverteilung, während der Autonomiegrad der Empfängerjurisdiktion sich entsprechend vergrößert.

Die genannten Probleme sind unabhängig davon, ob man bei der Berechnung der Quoten die Ausgaben- oder die Einnahmenseite der Budgets betrachtet. Bei (materiell) ausgeglichenen Haushalten gelangt man naturgemäß zu den gleichen Ergebnissen; im Falle von Haushaltsdefiziten wäre aber zu überlegen, ob die Gesamteinnahmen um die Nettokreditaufnahme gekürzt werden müßten. Gegen eine derartige Korrektur spricht die Tatsache, daß eine Gebietskör-

perschaft - rein quantitativ gesehen - durch Kreditaufnahmen ihren budgetären Spielraum und damit ihre autonome Handlungsfähigkeit erweitert. Dies gilt jedoch nur in kurzfristiger Betrachtung, da die finanzpolitische Handlungsfähigkeit durch Kreditaufnahmen nicht auf Dauer erhöht werden kann.

### c) Eigenfinanzierungsquoten

Der Autonomiegrad einzelner Gebietskörperschaften oder die dezentrale Kompetenz ganzer Ebenen von Gebietskörperschaften läßt sich quantitativ auch dadurch bestimmen, daß die jeweils eigenen Einnahmen zu den eigenen Ausgaben in Beziehung gesetzt werden. In diesem Maß kommt zum Ausdruck, inwieweit die betrachtete Gebietskörperschaft von anderen unabhängig ist, sich also im sog. "fiskalischen Gleichgewicht" befindet. Die in diesem Zusammenhang entscheidende Frage ist, wie diese eigenen Einnahmen und Ausgaben sinnvoll gegen fremdbestimmte Einnahmen und Ausgaben abgegrenzt werden können. Eine mögliche Antwort darauf gibt HUNTER<sup>152</sup>, der versucht hat, den Grad des vertikalen Ungleichgewichts zwischen zentraler und nachgeordneter Ebene zu bestimmen. Ziel seiner Bemühungen war es, ein quantitatives Maß zu finden, das anzeigt, inwieweit die Verteilung der Einnahmen, über die jede Ebene von Gebietskörperschaften selbst bestimmen kann, von der Verteilung der jeweils zu leistenden Ausgaben abweicht

---

<sup>152</sup> Vgl. HUNTER (1974) und ders. (1977), S. 37 ff.

("vertical imbalance"<sup>153</sup>). Die Höhe der Einnahmen die von der nachgeordneten Ebene selbst kontrolliert werden bestimmt HUNTER dadurch, daß er zunächst verschiedene Einnahmekategorien schafft: Steuereinnahmen, die selbst erhoben werden, Steuereinnahmen aus Verbundsteuern, nichtsteuerliche Einnahmen, unkonditionierte und konditionierte Zuweisungen und die Nettokreditaufnahme. Die Einnahmen der jeweiligen Kategorie gehen jetzt nicht in voller Höhe ein, sondern werden mit Koeffizienten zwischen Null und Eins gewichtet, die anzeigen, wieviel Prozent dieser Einnahmen nicht fremdbestimmt sind. Die Summe der gewichteten Einnahmen in Relation zu den Ausgaben gibt dann den Grad des vertikalen Gleichgewichts zwischen den betrachteten Ebenen an.<sup>154 155</sup>

---

<sup>153</sup> Zur Definition und Problematisierung vgl. auch BIRD (1986), S. 231 ff., der zudem die These vertritt, daß vertical imbalance aus Sicht der unteren Ebene durchaus wünschenswert sein kann, da diese Gebietskörperschaften ihre Ausgaben erhöhen können, ohne dafür die politischen Kosten der Steuererhöhungen zu zahlen. "Political gain without political pain ...". (S. 234).

<sup>154</sup> Die von HUNTER (1974, S. 486) entwickelte Formel zur Bestimmung eines Koeffizienten "v" des vertikalen Gleichgewichts aus Sicht der nachgelagerten Ebene sieht folgendermaßen aus:

$$v = 1 - \frac{aT_o + bT_s + cR + dG_o + eG_c + fB}{E}$$

mit E = aggregierte Ausgaben (der nachgelagerten Ebene)

To = Einnahmen aus selbst erhobenen Steuern

Ts = Einnahmen aus Verbundsteuern

R = nichtsteuerliche Einnahmen

Go = Einnahmen aus unkonditionierten Zuweisungen

HUNTER versucht damit, qualitative Merkmale (wie Mitbestimmung der Zentrale bei lokalen Steuersätzen oder Einflußnahme über konditionierte Zuweisungen) in Quantitäten zu transformieren, indem er prozentuale Abschläge an der Höhe der jeweiligen Einnahmen vornimmt. Darin liegt zugleich auch das Hauptproblem: Diese Gewichte unterliegen der subjektiven Einschätzung des Betrachters. Hinzu kommt, daß sich die einzelnen Elemente einer jeden Kategorie in ihrem Autonomiegrad von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft unterscheiden können, während der Betrachter stets nur einen durchschnittlichen Autonomiegrad zugrundelegt. Vom Prinzip her unbefriedigend ist der Ansatz von HUNTER auch deshalb, weil er keine Aussagen über die aggregierten Ausgaben als Referenzgröße macht. Da diese Ausgaben in voller Höhe (aggregiert) angesetzt werden, ist anzunehmen, daß die Möglichkeit fremdbestimmter Ausgaben nicht in Betracht gezogen wurde.<sup>156</sup>

Probleme der genannten Art lassen sich vermeiden, indem man bei der Bestimmung der Eigenmittel einer Gebietskörperschaft doch einen etwas schematischeren und damit auch objektiveren Weg einschlägt. Das soll im folgenden versucht werden. Bei der Bestimmung der eigenen Ausgaben einer Ebene wird von der Überlegung ausgegangen, daß die über konditionierte innerstaatliche Zuweisun-

---

Gc = Einnahmen aus konditionierten Zuweisungen

B = Nettokreditaufnahme

und  $0 \leq a, b, c, d, e, f \leq 1$  als Gewichtungsfaktoren.

<sup>155</sup> Zur Anwendung vereinfachter Hunter-Maße vgl. SHAH (1991), S. 82 ff., insbesondere S. 86, Tabelle 3.2.

<sup>156</sup> Zur Kritik an HUNTERs Konzept vgl. auch THIMMAIAH (1976).



gen finanzierten Ausgaben einer Ebene eher als fremdbestimmt gelten müssen und insofern nicht als deren eigene Ausgaben angesehen werden können. Folgerichtig sind die unkonditioniert von einer Ebene geleisteten Transfers ebenfalls nicht den eigenen Ausgaben dieser Ebene zugerechnet, weil sie hier keinen Einfluß auf die endgültige Verwendung der Finanzmittel ausübt.

Die auf diese Weise bereinigten eigenen Ausgaben einer Ebene werden - bei rein saldenmechanischer Betrachtung - außer über Einnahmen aus der Primärverteilung (inklusive Kreditaufnahmen) dieser Ebene ggfs. auch über unkonditioniert empfangene Transfers finanziert. Diejenigen Einnahmen, die als unkonditionierte Transfers an andere Haushalte übertragen werden, stehen nicht zur Finanzierung eigener Ausgaben zur Verfügung.

Daraus ergibt sich die folgende Identitätsgleichung

$$\frac{\text{Prim. Einn.} + \text{unkond. empf.} - \text{unkond. geleist. Transf.}}{\text{Gesamtausg.} - \text{unkond. geleist.} - \text{kond. empf. Transf.}} = 1$$

Aus dieser Gleichung läßt sich der Eigenfinanzierungsgrad oder

$$\text{Autonomiegrad} = 1 - \frac{\text{unkond. empf.} - \text{unkond. geleist. Transf.}}{\text{eigene Ausgaben}}$$

ermitteln. Wird dieses Maß auf das Aggregat aller öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einer Ebene angewendet, so bringt es zum

Ausdruck, inwieweit sich diese Ebene im vertikalen Gleichgewicht befindet. Bezieht man es auf die einzelnen Jurisdiktionen einer Ebene und bereinigt jeweils die Ergebnisse in Zähler und Nenner noch entsprechend um horizontal geleistete und empfangene Transfers, so zeigen die relativen Unterschiede in den Ergebnissen an, inwieweit sich die betrachteten Gebietskörperschaften in ihrem gegenseitigen Verhältnis im sogenannten horizontalen Gleichgewicht befinden.

Betrachtet man eine Volkswirtschaft mit zwei Ebenen von Gebietskörperschaften, so wird sich der Dezentalisierungsgrad verringern, wenn zusätzlich Transfers von der Zentrale an die nachgeordneten Gebietskörperschaften fließen. Dies gilt sowohl dann, wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften ihre Ausgaben entsprechend erhöhen und erst recht, wenn sie ihre eigenen Einnahmen entsprechend senken. Bei rein horizontalen Ausgleichszahlungen gleichen sich die geleisteten und die empfangenen Transfers in ihrer Summe genau aus. Der Dezentalisierungsgrad bleibt demnach gegenüber der Primärverteilung unverändert.

Bezieht man das Eigenfinanzierungsmaß auf einzelne Gebietskörperschaften, so wird der Autonomiegrad mit zusätzlichen innerstaatlichen Transfers sinken und zwar unabhängig davon, ob die Zuweisungen vertikal von der Zentrale oder horizontal von einer anderen gleichgeordneten Jurisdiktion geleistet werden. Im Falle des vertikalen Ausgleichsverfahrens bleibt der Autonomiegrad der von den Zahlungen nicht betroffenen Gebietskörperschaften unberührt. Im Falle des horizontalen Ausgleichs dagegen erhöht sich der Autonomiegrad des Leistenden als Ausdruck seiner finanziellen Potenz.

### **3. Qualitative Bestimmung**

#### **a) Autonomie als qualitatives Phänomen**

Wie die Erörterung der verschiedenen Versuche einer quantitativen Messung des Autonomiegrades belegen, wird man dem Phänomen der Autonomie nicht gerecht werden können, wenn man nicht zusätzlich qualitative Aspekte heranzieht. In der Tat ist der tatsächliche Grad der finanzpolitischen Selbstbestimmung einer Gebietskörperschaft nicht allein durch die Zahlungsströme zu bestimmen, die einen Haushalt durchlaufen. Vielmehr kommt es darauf an, ob und ggf. in welchem Grade die Gebietskörperschaft über Finanzquellen und Finanzverwendungen bestimmen kann, welche Spielräume ihr für eigene quantitative und qualitative Gestaltungen offenstehen. Kurz gesagt geht es also darum, festzustellen, über welche Teilkompetenzen die Gebietskörperschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Je nach Zuordnung der verschiedenen einnahme- und ausgabewirksamen Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen von Gebietskörperschaften lassen sich verschiedene Finanzausgleichssysteme nach dem Autonomiegrad nachgelagerter Gebietskörperschaften unterscheiden. Im folgenden seien in diesem Sinne Finanzausgleichssysteme mit vollständiger Autonomie gegen Systeme mit Teilautonomie abgegrenzt.

#### **b) Primärsysteme mit vollständiger Autonomie**

Gebietskörperschaften handeln bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe vollständig autonom, wenn sie im Rahmen ihrer Ausgabe- und Einnahmepolitik jeweils über alle drei Teilkompetenzen verfügen. Diese

Unabhängigkeit wird gewährleistet, wenn die Aufgabenverteilung nach dem Trennsystem erfolgt. In Anlehnung an PEFKEOVEN werden freies und gebundenes Trennsystem unterschieden.<sup>157</sup>

In einem freien Trennsystem können die Gebietskörperschaften ihre Aufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Instrumente frei wählen und gestalten. Da hier die einzelnen Gebietskörperschaften entweder der gleichen oder verschiedener Ebenen miteinander konkurrieren, wird dieses System auch als Konkurrenzsystem bezeichnet.

Das gebundene (separierende) Trennsystem grenzt die Zuständigkeiten insoweit ab, als es die einzelnen finanzpolitischen Aufgaben(bereiche) und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Instrumente den Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen zuteilt. Im Rahmen dieser Aufgaben, die vom Charakter her Pflicht- oder freiwillige Aufgaben sein können, handeln die jeweiligen Gebietskörperschaften dann vollständig autonom, d.h. sie verfügen über entsprechende ausgabe- und einnahmewirksamen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Budgetkompetenzen.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Vgl. PEFKEOVEN (1988), S. 619, der diese Terminologie allerdings mehr zur Klassifizierung von Steuerverteilungssystemen verwendet. FISCHER-MENSHAUSEN (1988) S. 649, faßt in erweiterter Auslegung sowohl die gemeinschaftliche Wahrnehmung als auch das Fehlen der Gesetzgebungskompetenz als Unterfälle des gebundenen Trennsystems. Ähnlich auch PAGENKOPF (1981), S. 60 ff.

<sup>158</sup> Bei den Pflichtaufgaben ist allerdings die Gesetzgebungskompetenz auf der Ausgabeseite weitestgehend eingeschränkt.

Schließlich gibt es zwischen diesen "reinen" Systemen zahlreiche Varianten - sei es, daß nur bestimmte Aufgaben in Konkurrenz wahrgenommen werden, während bei anderen strikte Aufgabentrennung herrscht oder daß sämtliche ausgabewirksame Kompetenzen nach dem freien, die einnahmewirksamen Kompetenzen nach dem gebundenen Trennsystem (bzw. vice versa) vergeben werden.

### **c) Primärsysteme mit Teilautonomie**

#### **(1) Mögliche Autonomiebegrenzungen**

In Finanzausgleichssystemen mit Teilautonomie bestimmen die Gebietskörperschaften einer Ebene nicht alleinverantwortlich über den Einsatz ihrer finanzpolitischen Instrumente. Begrenzungen der Autonomie können die ausgabe- oder die einnahmewirksamen oder beide Kompetenzen betreffen.

Zur Vereinfachung sei von einem zweigliedrigen System ausgegangen, wobei zunächst offen bleiben kann, ob die zentrale oder die lokale Ebene in ihren Kompetenzen beschränkt wird. Als qualitativ "mildeste" Form des Autonomieverlustes einer Ebene kann die Verpflichtung zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung einzelner Kompetenzen angesehen werden. Der Autonomieverlust bei der Wahrnehmung einer Aufgabe ist dagegen größer, wenn der betroffenen Ebene erforderlichen ausgabe- und/oder einnahmewirksame Kompetenzen gänzlich vorenthalten werden.

## **(2) Gemeinschaftliche Kompetenzwahrnehmung**

### **(a) Gesetzgebungskompetenzen**

Gemeinschaftliche Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die zur Erfüllung einer Aufgabe notwendige Ausgabenpolitik ist in unterschiedlichsten Ausprägungen vorstellbar. Z.B. kann die Zentrale allgemeine Normen oder Rahmengesetze erlassen, während die nachgelagerte Ebene für rechtliche Konkretisierungen zuständig ist. Möglich ist auch, daß Gesetze von Vertretern beider Ebenen vorbereitet und beschlossen werden.

Im Rahmen der Einnahmepolitik ergeben sich prinzipiell die gleichen Möglichkeiten: Die Zentrale kann allgemeine Grundsätze der Steuerpolitik festlegen, innerhalb derer die nachgelagerte Ebene konkretisierende Gesetze erläßt; alternativ können einzelne Mitwirkungs- oder Vetorechte z.B. bei der Festsetzung von Bemessungsgrundlagen eingeräumt werden. Freilich können die Gewichte der beteiligten Ebenen sehr unterschiedlich verteilt werden. Das Spektrum möglicher Lösungen reicht von einer gleichgewichtigen Mitwirkung beider Ebenen bis hin zur faktischen Dominanz der einen Seite. Letzteres ist z.B. der Fall, wenn eine Ebene nur über die Höhe von Steuerzuschlägen innerhalb eng bemessener Bandbreiten bestimmen kann.

### **(b) Verwaltungskompetenzen**

Autonomieverluste bei gemeinschaftlicher Verwaltungskompetenz entstehen durch Beteiligung beider Ebenen an der Planung und/oder

Durchführung ausgabe- bzw. einnahmewirksamer Projekte. Wie schon bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Gesetzgebungskompetenzen kommt es darauf an, ob die Beteiligung über eine rein beratende Funktion hinausgeht, beide Ebenen also über direkte Möglichkeiten verfügen, ihren Einfluß geltend zu machen. Dies ist z.B. der Fall, wenn Teile eines gemeinsamen Vorhabens getrennt durchgeführt werden oder wenn über Planung und Durchführung in gemeinsamen Arbeitsgruppen entschieden wird.

### **(c) Budgetkompetenzen**

Bei gemeinschaftlicher Budgetkompetenz sind Gebietskörperschaften beider Ebenen zwingend an den Ausgaben für bestimmte Aufgaben bzw. an den Erträgen bestimmter Einnahmequellen beteiligt. Dieser Ausgaben- bzw. Einnahmenverbund basiert auf Gesetzen, die Art und Umfang der Beteiligung nach objektiven Kriterien festlegen.

Im Bereich der Gemeinschaftsfinanzierung kann z.B. gesetzlich eine projektbezogene prozentuale Kostenaufteilung festgelegt werden (Quotensystem). Jede Gebietskörperschaft, die diese Art Projekte plant, hat Anspruch auf Mittelzuweisung bzw. Teilkostenübernahme durch die jeweils andere Ebene.<sup>159</sup> Die Höhe des Vorhundertssatzes

---

<sup>159</sup> Ob der Finanzierungsanteil im Haushalt der leistenden hier zentralen Ebene direkt als Ausgabe für dieses Projekt erscheint oder als zweckgebundene (und nach objektiven Kriterien verteilte) Zuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften erscheint, die ihrerseits dann das gesamte Projekt über ihren Haushalt abrechnen, ist ein technisches Problem und hier nicht relevant.

kann prinzipiell ex ante oder ex post fixiert werden. Eine ex ante Festlegung wäre bei Unsicherheit über Anzahl und Umfang der während einer Periode von der Empfängerebene vorgelegten Projekte für die andere, d.h. die leistende Ebene, mit großem Planungsrisiko verbunden. Bei ex post Bestimmung ist der Gesamtbetrag der verfügbaren Mittel z.B. durch Koppelung an das Aufkommen bestimmter Steuern nach oben hin begrenzt. Je nach Anzahl und Umfang der eingehenden Projekte wird dann die Beteiligungsquote ermittelt. Das Planungsrisiko liegt hier beim Empfänger.<sup>160</sup>

Differenzierter sind die Möglichkeiten auf der Einnahmeseite. Eine Ebene kann zunächst über (der Höhe nach begrenzte oder unbegrenzte) Steuerzuschläge auf Bemessungsgrundlage oder Satz einer anderen Ebene am gesamten Aufkommen einer Steuer partizipieren. Dieses Zuschlagsystem kann als eine spezielle Form des Steuerverbundes interpretiert werden, bei dem die jeweiligen Gebietskörperschaften die variablen Schlüssel selbst festlegen.

Erfolgt die Verteilung des Aufkommens bestimmter Steuern zwischen den Ebenen nach festen prozentualen Sätzen, so spricht man von einem Quotensystem. Bei der horizontalen Verteilung der Steuererträge werden die Gebietskörperschaften einer Ebene so behandelt als würden sie die betreffende Steuer mit gleicher Bemessungsgrundlage und gleichem Satz selbst erheben.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Vgl. auch SMEKAL (1980, S. 175), der in Anlehnung an HANSMEYER (1977, S. 974) im ersten Fall von Quotitätstransfers, im zweiten von Repartitionstransfers spricht.

<sup>161</sup> Zu Problemen der Abgrenzung zwischen Verbundeinnahmen als allgemeine Finanzzuweisungen oder eigene lokale Steuereinnahmen vgl. z.B.



Neben variablen oder fixen Quoten sind auch andere Formen "fiskalischer Partnerschaft"<sup>162</sup> denkbar, die im Rahmen allgemeiner Finanzzuweisungen aus der gesamten Finanzmasse oder aus dem Aufkommen bestimmter Steuern eine Primärausstattung begründen (Zuweisungssystem).

Gemeinschaftliche Ertragskompetenzen können auch durch Steuer-  
verrechnung zwischen den Ebenen entstehen. Sollen z.B. Mehrfach-  
belastungen einer Einnahmequelle, wie sie im Rahmen des Konkur-  
renzsyste.ms bei den Steuern auftreten können, vermieden oder ab-  
geschwächt werden, so stehen grundsätzlich drei Verrechnungsmetho-  
den zur Verfügung: Steueranrechnung, Steuerabzug und Steu-  
erfreistellung. In ihrer reinen Form führen nur die ersten beiden zu

---

BIRD (1993, S. 213,f.) und BAHL (1986, S. 10, f.). Beide Autoren sehen das Quotensystem als eine Form von Finanzzuweisung der Zentrale an eine dezentrale Ebene, neigen aber dazu, das Zuschlagsystem - wegen der damit verbundenen Freiheit, die Höhe des Zuschlags festzulegen - als eigene lokale Einnahmen einzuordnen. BICKEL (1956), S. 743 reiht Verbundeinnahmen ebenfalls unter Zuweisungen ein. Diese Unterscheidungen sind hier jedoch so lange unwesentlich, wie aus Transferseinnahmen eigene (sogar primäre) Budgetkompetenzen für die dezentrale Ebene folgen. Das ist bei Verbundeinnahmen der Fall, da sie weder kurzfristiger Natur sind noch dem Ermessen der Zentrale und irgendwelchen Auflagen unterliegen. Allein die Möglichkeit, daß Verbundeinnahmen aus rein technischen Gründen durch den zentralen Haushalt fließen, begründet in der hier vorgenommenen Abgrenzung noch keine zentrale Budgetkompetenz.

<sup>162</sup> Nach BREAK (1980), S. 87 - 89 führen vertikale Zuweisungen - unabhängig von ihrer Begründung - zu "fiscal partnerships" zwischen den Ebenen, die er als "joint ventures" bezeichnet, wenn gemeinsame Interessen verfolgt werden. "Uneasy alliances" dagegen sind dadurch gekennzeichnet, daß die Partner unterschiedliche Ziele verfolgen, beide aber aus dem Zusammenwirken ihre Vorteile ziehen.

Gemeinschaftserträgen<sup>163</sup>, wobei die anrechnende bzw. die den Abzug gewährende Ebene auf Teile ihres Steueraufkommens zugunsten der anderen Ebene verzichtet.<sup>164</sup>

### **(3) Kompetenzverluste**

Sind einer Ebene weder ausgabe- noch einnahmewirksame Kompetenzen zugeordnet, dann besteht sie aus finanzpolitischer Sicht nicht aus selbständigen Gebietskörperschaften, sondern aus geographisch oder politisch abgegrenzten Einheiten, die reine Zweigstellenfunktionen wahrnehmen. Ihre Aktivitäten beruhen auf abgeleiteten Kompetenzen und müssen vollständig der verantwortlichen Zentrale zugerechnet werden. Diese Form der Aufgabenwahrnehmung, bei

---

<sup>163</sup> Bei voller Freistellung verzichtet die freistellende Ebene auf die Erhebung der Steuer, die Budgetkompetenz wird daher ungeteilt von der anderen Ebene wahrgenommen.

<sup>164</sup> Bei Steueranrechnung vermindert sich die Steuerforderung der anrechnenden Ebene um den Steuerbetrag, den der Schuldner bereits an die andere Ebene geleistet hat. (Ausgeklammert sei hier der Spezialfall gleicher Steuersätze und Bemessungsgrundlagen auf beiden Ebenen.) Beim Steuerabzugsverfahren dagegen führt der bereits an andere Ebenen gezahlte Steuerbetrag zu einer Kürzung der Bemessungsgrundlage der den Steuerabzug gewährenden Ebene. Vgl. dazu PEFFEKOVEN (1988), S. 619 und intensiver PEFFEKOVEN (1975), S. 17 ff., der in diesem Zusammenhang von "Steuerexport durch offset" spricht (S. 19).

der Finanzausgleichsprobleme in unserem Sinne nicht auftreten können, wird Dekonzentration genannt.<sup>165</sup>

Fehlen entweder sämtliche ausgabewirksamen oder sämtliche einnahmewirksamen Kompetenzen, dann ist die finanzpolitische "Existenzberechtigung" der betroffenen Gebietskörperschaft fraglich. Im ersten Fall müßte der Kreis selbständig lösbarer Aufgaben als äußerst gering angesehen werden; denn nur wenige Aufgaben lassen sich allein mit einnahmepolitischen Mitteln bewältigen. Verfügt eine Gebietskörperschaft andererseits über keinerlei einnahmewirksame Kompetenzen, dann muß sie bei der Erfüllung ihrer finanzpolitischen Aufgaben von einer anderen Ebene vollständig alimentiert werden. Da die Budgetkompetenz bei der leistenden Ebene liegt, bestimmt diese auch über die Höhe der Zuweisungen. Für die empfangende Gebietskörperschaft sind somit die Möglichkeiten einer autonomen, an den Präferenzen ihrer Bürger orientierten Ausgabenpolitik stark eingeschränkt.

Damit stellt sich die Frage, welche Minimalkombinationen ausgabe- und einnahmewirksamer Kompetenzen für eine relativ autonome Aufgabenerfüllung essentiell sind bzw. auf welche Kompetenzen Gebietskörperschaften am ehesten verzichten können, ohne damit ihre Autonomie im Kern einzubüßen.

Die Antwort kann nicht losgelöst von der Art der jeweils übertragenen Aufgabe gegeben werden. Handelt es sich um Aufgaben der Bereitstellung öffentlicher Güter mit überwiegend regional begrenz-

---

<sup>165</sup> Zu ähnlichen Abgrenzungen vgl. z.B. OATES (1972), S. 16 f. und PATSOURATIS (1990), S. 426.

tem Wirkungskreis<sup>166</sup>, so wird der Verlust von Teilkompetenzen schwerer wiegen als bei Aufgaben, die von überregionalem Interesse sind und den nachgelagerten Gebietskörperschaften im Wege der Delegation<sup>167</sup> übertragen sind. Bei regelungsintensiveren Aufgaben wird der Verlust an Gesetzgebungskompetenz sicherlich mit höheren Autonomieeinbußen verbunden sein, als bei Aufgaben, die vom Charakter her budgetintensiver sind. Andererseits kann fehlende Gesetzgebungskompetenz teilweise durch größere Spielräume in der Verwaltungskompetenz kompensiert werden. Es ist eine wesentliche Voraussetzung für die Existenz mehrerer Ebenen finanzpolitisch autonomer Gebietskörperschaften, daß jede dieser Ebenen relevante finanzpolitische Aufgaben wahrnimmt und über genügend Instrumente verfügt, um eine an den Präferenzen ihrer Bürger orientierte Politik betreiben zu können.

---

<sup>166</sup> Zur Unterscheidung öffentlicher Güter in lokale und nationale vgl. OATES (1972), S. 11.

<sup>167</sup> Aufgabendelegation soll hier im folgenden Sinne verstanden werden: Die sonst selbständige lokale Gebietskörperschaft nimmt die ihr im Wege der Delegation übertragenen Teilkompetenzen nicht eigenverantwortlich wahr, sondern handelt nach Weisung und wird vollständig von der übergeordneten Instanz kontrolliert. Diese Kontrolle beinhaltet Rechts- und Fachaufsicht, d.h. auch die Zweckmäßigkeit des Handelns wird überprüft. Die Verantwortung für die entsprechende Ausgabe- oder Einnahmepolitik bleibt damit bei der delegierenden Gebietskörperschaft.

## **d) Sekundärsysteme und Autonomie**

### **(1) Finanzausgleichszahlungen als politisches Instrument**

Unabhängig davon, ob Mittel in vertikale Richtung von "oben nach unten" bzw. umgekehrt oder horizontal zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene fließen, existiert eine nahezu unbegrenzte Menge unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten, die es erlauben, den Handlungsspielraum des Empfängers zugunsten des Transfergebers einzuschränken oder zu dessen Lasten zu erweitern. Sekundäre Finanzausgleichssysteme lassen sich also danach unterscheiden, ob sie eher mit Autonomiegewinnen für den Transfergeber oder für den Empfänger verbunden sind. Beides hängt davon ab, in welcher Weise der Zahler auf das Volumen und auf die Verwendung der Mittel Einfluß nehmen und möglicherweise noch darüber hinaus mit Hilfe der Transfers politische Vorstellungen auch gegenüber dem Empfänger durchsetzen kann.

### **(2) Autonomiegewinne für den Geber**

Der Transfergeber verfügt über ein hohes Maß an Autonomie, wenn er diskretionär und unilateral entscheiden kann, ob und in welcher Höhe er Zuweisungen leistet und nach welchen Kriterien diese auf potentielle Empfänger verteilt werden. Diese Kompetenz bietet ihm größtmögliche Flexibilität, da er entsprechend seiner eigenen Finanzlage und Zielsetzung auch kurzfristig über Mittelzuführungen oder -kürzungen befinden kann. Im Gegensatz zur regelgebundenen Vergabe können potentielle Empfänger hier keinen Rechtsanspruch

geltend machen; der Grad der (Selbst-)Bindung ist für den Geber relativ gering.

Den größten Einfluß auf den Verbleib der Mittel gewinnt die leistende Gebietskörperschaft, wenn sie die Vergabe sowohl an Empfangs- als auch an Verwendungs- und Finanzierungsaufgaben koppelt. Empfangsaufgaben können z.B. an

- geographische Besonderheiten wie Küstennähe, Anteil landwirtschaftlicher Nutzfläche usw.,
- demographische Gegebenheiten wie Bevölkerungszahl, -dichte, Schülerzahl,
- ökonomische Bedingungen wie regionale Leistungsfähigkeit, Zahl der Arbeitslosen, Steueraufkommen, Wirtschaftskraft usw.

anknüpfen, die einzeln oder in Kombination den Kreis der potentiellen Empfänger mehr oder weniger stark eingrenzen. Sind diese Voraussetzungen so formuliert, daß sie nur von Gebietskörperschaften mit einer spezifischen Ausgabenstruktur erfüllt werden können, dann übernehmen Empfangsaufgaben eine ähnliche Funktion wie Verwendungsaufgaben.<sup>168</sup> Empfangsaufgaben beschränken den Kreis der Empfänger, Verwendungsaufgaben die Art der Verwendung.

Mit Verwendungsaufgaben verhindert der Zuweisungsgeber, daß die Mittel vom Empfänger zu anderen als von ihm bestimmten Zwecken ausgegeben werden (Zweckzuweisungen). Auf diese Weise kann der Geber erreichen, daß spezielle von ihm präferierte Leistungen

---

<sup>168</sup> Vgl. SMEKAL (1980), S. 172.

erstmalig angeboten, erweitert oder zumindest nicht eingeschränkt werden. Generell besteht ein breites Spektrum an Möglichkeiten. Die Skala reicht von der bloßen Bindung der Mittel an investive Zwecke über die Zuordnung an bestimmte Aufgabenbereiche wie Gesundheit oder Bildung bis hin zu ganz konkreten Festlegungen auf detailliert ausgearbeitete Programme für spezifische öffentliche Leistungsangebote.<sup>169</sup>

Mit Verhaltensauflagen fordert der Zuweisungsgeber den Empfänger auf, bestimmte ausgabe- oder einnahmewirksame Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen oder auch entsprechendes Wohlergehen auf politischer Ebene zu zeigen. Die Art dieser Konditionierung kann unabhängig davon sein, ob die Zuweisungen mit einer Verwendungsaufgabe versehen sind, also zweckgebunden vergeben werden, oder zur "freien" Verfügung des Empfängers gedacht sind.

Entsprechend definierte Verwendungs- und Verhaltensauflagen ermöglichen somit dem Zuweisungsgeber, seine Verwaltungs- und Budgetkompetenz auf Bereiche auszudehnen, für die er nach der Primärverteilung nicht zuständig ist. Dies bedeutet für ihn einen Autonomiegewinn. Die empfangende Gebietskörperschaft verliert an Entscheidungsspielraum. So wird sie z.B. in ihrer Verwaltungskompetenz beschnitten, wenn sie ihre Projekte nach "fremden" Plänen durchführen muß. Dies gilt auch für den Fall, daß der Empfänger bisher noch nicht von ihm angebotene Leistungen bereitstellt, um in den Genuß der Transfers zu gelangen, zumal wenn noch Ressourcen aus anderen Verwendungen abgezogen werden müssen. Indirekt kann die Empfängerjurisdiktion auch Budgetkompetenzen

---

<sup>169</sup> Vgl. ZIMMERMANN (1983), S. 44.

einbüßen, wenn mit der Erfüllung der Verwendungs- oder Verhaltensauflage Komplementärausgaben verbunden sind.

Auf ähnliche Weise werden Budgetkompetenzen potentieller Empfänger durch Finanzierungsaufgaben begrenzt. Diese fordern eine finanzielle Eigenbeteiligung des Empfängers, setzen also in der Regel die Existenz von Verwendungsaufgaben voraus. Die "Eigenbeteiligungsbemessungsgrundlage" kann mengen- oder wertmäßig definiert werden, d.h. es kann entweder die Bereitstellung einer Mindestmenge eines bestimmten öffentlich angebotenen Gutes oder ein prozentual fester oder variabler Anteil an den Gesamtkosten des Projektes vorausgesetzt werden. Dabei läßt sich auch die Leistungsfähigkeit des Empfängers berücksichtigen.<sup>170</sup> Finanzierungsaufgaben wirken wie Empfangsaufgaben, wenn der geforderte Finanzierungsanteil so hoch bemessen ist, daß er nur von wenigen Empfängern erbracht werden kann.

Mit dem geforderten Eigenanteil wird eine Gebietskörperschaft in der Regel umfangreichere Mittel für das Projekt bereitstellen als sie es ohne die Transfers getan hätte. Der Geber gewinnt an Autonomie, da er die Zusammensetzung und - wenn der Empfänger seine Steueranspannung erhöht - auch die Höhe des Empfängerbudgets beeinflußt. Mit anderen Worten, er erweitert die eigene Budgetkompetenz zu Lasten des Empfängers.

---

<sup>170</sup> Vgl. SMEKAL (1980), S. 174.



### **(3) Autonomiegewinne für den Empfänger**

Für die Position des Empfängers von Finanzausgleichzahlungen ist es zunächst von großer Bedeutung, ob die Zahlungen regelgebunden oder diskretionär erfolgen. Im Falle diskretionärer Zahlungen ist es immerhin möglich, daß die potentiellen Empfänger Einfluß auf die Entscheidungen des Gebers nehmen können. So mag für empfangende Gebietskörperschaften mit relativ starker Verhandlungsposition kurzfristig die diskretionäre Mittelvergabe vorteilhaft sein. Im allgemeinen jedoch bietet Regelbindung, die vom Charakter her auf Dauer angelegt ist, mit ihren einheitlichen, normierten Vergabekriterien für den Empfänger mehr Transparenz und Verlässlichkeit und damit auch Planungssicherheit.

Autonomiegewinne erzielen die Empfängerjurisdiktionen immer dann, wenn sie ohne ihre Primärkompetenzen einschränken zu müssen autonom über die Verwendung des Zuweisungsbetrags entscheiden können. Die Mittel unterliegen dann keinerlei Zweckbindung; Empfangsauflagen übernehmen nicht die Funktion von Verwendungsaufgaben. Über den Zugriff auf Teile des Geberbudgets erweitert der Empfänger seine Budgetkompetenz, während er weiterhin sowohl über die Struktur als auch - bei entsprechender Besteuerungskompetenz - über das Niveau seines eigenen Budgets entscheiden kann.

Regelgebundene Zahlungen mag man selbst dann als Autonomiegewinn für den Empfänger betrachten, wenn sie mit Auflagen verbunden sind - vorausgesetzt die Auflagen sind "milde" wie z.B. die Festlegung auf die Verwendung für investive Zwecke. Erst bei strengeren Auflagen dürfte die politische Fremdbestimmung das

Übergewicht bekommen, statt eines Autonomiegewinns ein Autonomieverlust eintreten.

## **E. Fazit**

Die zentrale Frage dieser Arbeit, ob ein horizontaler oder ein vertikaler Finanzausgleich zur Durchsetzung horizontaler Ausgleichsziele besser geeignet ist, ist nicht neu. Vielmehr ist sie in der deutschen Finanzgeschichte oftmals gestellt worden und hat auch im Ausland - soweit es föderale Strukturen aufweist - die Auseinandersetzung um den Finanzausgleich geprägt. Dabei wurde zum offenbar wichtigsten, wenn nicht alleinigen Beurteilungsmaßstab der Grad an finanzpolitischer Autonomie, den die (nachgelagerte) Ausgleichsebene beim einen und beim anderen Finanzausgleichssystem erreichen kann. Genauer: es ging darum, ob das eine oder das andere System für sich genommen mit einem - generell als wünschenswert unterstellten - höheren Autonomiegrad der Ausgleichsebene verbunden ist.

Erstaunlicherweise fielen die Antworten nahezu gegensätzlich aus. Mal wurde und wird der rein horizontale Ausgleich als das am besten die Autonomie der Ausgleichsebene wahrende System betrachtet, mal gilt umgekehrt gerade der rein vertikale Finanzausgleich als dasjenige System, das allein mit der Wahrung dieser Autonomie verträglich ist.

Auf den zweiten Blick sind diese Einschätzungsunterschiede freilich weniger überraschend. Wie so oft in der Finanzpolitik kommt es auf die Annahmen und Perspektiven an. Anhänger des rein horizontalen Finanzausgleichs verbinden mit dem vertikalen Finanzausgleich die

Befürchtung, daß sich die Zentrale über das Instrument der Transfers in die Politik der Ausgleichsebene einmischt. Die Zentrale könnte letztlich ihre Zahlungen vom "Wohlverhalten" der empfangenden Ebene, bzw. sogar der einzelnen empfangenden Jurisdiktion abhängig machen. Der Finanzausgleich droht zu einem Instrument der Gängelung zu werden.

Anhänger des vertikalen Systems gehen von einer völlig anderen Überlegung aus. Sie stellen zunächst fest, daß mit jeder horizontalen Lösung bestimmte Jurisdiktionen der Ausgleichsebene zu Zahlungen verpflichtet werden. Dies betrachten sie als nicht vereinbar mit dem Selbstverständnis autonomer Gliedstaaten einer Föderation. Aus dieser Sicht kommen daher nur vertikale Hilfen an schwächere Jurisdiktionen der Ausgleichsebene in Betracht. Auffällig an dieser Position ist, daß die Möglichkeit freiwilliger (auszuhandelnder) horizontaler Ausgleichszahlungen offenbar von vornherein sehr skeptisch beurteilt wird. Diese Skepsis dürfte freilich sowohl in historischen Erfahrungen als auch in bestimmten theoretischen Überlegungen begründet sein. So haben z.B. in der deutschen Nachkriegsgeschichte Versuche, einen rein horizontalen Finanzausgleich über Verhandlungen der Ausgleichsebene herbeizuführen, zu keinen befriedigenden Ergebnissen geführt. Theoretisch steht vor allem das free-rider Problem einer effizienten Lösung im Wege.

Eine Beurteilung des Zusammenhangs von Finanzausgleichssystemen und Autonomie steht und fällt mit der Festlegung dessen, was eigentlich unter Autonomie zu verstehen ist. So zeigen verschiedene Versuche der quantitativen Messung des Autonomiegrades, daß je nach dem zugrundegelegten Meßkonzept der Autonomiegrad mal mit der Art des Finanzausgleichs variiert, mal in bezug auf das angewendete Finanzausgleichssystem völlig unempfindlich ist. Insgesamt lassen sich daraus freilich eher Rückschlüsse auf die Schwierigkeiten

rigkeiten des Messens, als auf die Effizienz der Finanzausgleichssysteme ziehen.

Dies ist kaum anders, wenn bei der Bestimmung des Autonomiegrades zusätzlich qualitative Aspekte berücksichtigt werden. Ist man z.B. der Meinung, daß zu den notwendigen Bestandteilen jedweder finanzpolitischer Autonomie auch die Kompetenz zu relevanter ausgabe- und einnahmewirksamen Gesetzgebung gehört, dann ist unter dem Autonomieaspekt die Wahl zwischen den einzelnen Finanzausgleichssystemen zweitrangig, wenn - wie z.B. die deutsche Länderebene - die Ausgleichsebene auf der Einnahmeseite über keine gesetzgeberischen Kompetenzen verfügt. Es stellt sich hier auch die Frage, ob verschiedene Finanzausgleichssysteme überhaupt auf der Basis einer gegebenen primären Kompetenzverteilung, also gewissermaßen unter der "ceteris paribus"-Klausel miteinander verglichen werden dürfen. Näher liegt es nämlich, von einem inneren Zusammenhang einerseits der primären Kompetenzverteilung und andererseits des anzuwendenden Finanzausgleichssystems auszugehen. So wird z.B. eine Beteiligung der Zentrale an der Gestaltung der Finanzausgleichszahlungen gewissermaßen als Substitut für möglicherweise fehlende gesetzgeberische Eingriffsmöglichkeiten angesehen, bzw. die Notwendigkeit eines vertikalen Finanzausgleichs dann für nicht gegeben erachtet, wenn die Zentrale über hinreichende gesetzgeberische Einflußmöglichkeiten verfügt.

Das Fazit dieser Überlegungen kann nur lauten, daß nach dem Beurteilungsmaßstab einer möglichst großen Autonomie der nachgelagerten Gebietskörperschaften kein genereller Vergleich der beiden in Frage stehenden Finanzausgleichssysteme möglich ist. Dies schließt nicht aus, daß unter den spezifischen Bedingungen eines Landes eines der beiden Systeme als das autonomie-verträglichere

eingeschätzt werden kann. Für die Bundesrepublik Deutschland scheint diese Festlegung allerdings nicht begründbar.

Der Grad der Autonomie nachgelagerter Gebietskörperschaften ist freilich nicht das einzige Kriterium, an dem die beiden Finanzausgleichssysteme gemessen werden können. Im folgenden geht es daher um die ökonomischen Wirkungen, die mit dem einen oder anderen System verbunden sein können. Damit soll nicht etwa vernachlässigt werden, daß auch der Autonomiegrad, den eine Ebene oder eine Gebietskörperschaft besitzt, von eminent ökonomischer Bedeutung ist. Mit anderen Worten: Gäbe es zwischen den beiden Finanzausgleichssystemen unter dem Aspekt der Autonomie eine klare Rangordnung, würden sich allein daraus auch wesentliche ökonomische Konsequenzen ableiten lassen. Mit der größeren Autonomie nachgelagerter Gebietskörperschaften ist einerseits die Fähigkeit verbunden, eine an den Präferenzen ihrer Bürger orientierte Politik zu betreiben und damit eine weit höhere finanzpolitische Effizienz zu erreichen, als dies bei einer zentral angesiedelten finanzpolitischen Verantwortung möglich ist.

Auf der anderen Seite löst Finanzpolitik auch externe Effekte in dem Sinne aus, daß von der Finanzpolitik der einen Jurisdiktion auch die Bürger anderer Jurisdiktionen unmittelbar und mittelbar betroffen werden. Externe Effekte sind aber im privaten Sektor der Volkswirtschaft wie auch im Bereich der öffentlichen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nahezu zwangsläufig mit Effizienzverlusten verbunden, da der jeweils Handelnde nicht mit den vollen Grenzerträgen und Grenzkosten seiner Entscheidungen konfrontiert wird. Solange jedoch nicht feststeht, wie die Autonomie der nachgelagerten Ebene oder einzelner nachgelagerter Gebietskörperschaften vom herrschenden Finanzausgleichssystem verändert wird, lassen sich

auch die ökonomischen Folgen veränderter Autonomiegrade nicht unmittelbar den beiden Finanzausgleichssystemen zuordnen.

Aber auch unabhängig von der jeweils erzielbaren Autonomie lösen die Finanzausgleichssysteme ökonomische Effekte aus, die bei einer vergleichenden Beurteilung zu berücksichtigen sind. Dieser Aufgabe stellen sich die beiden folgenden Kapitel.



## **IV. Primäre Verteilungswirkungen alternativer Finanzausgleichssysteme**

### **A. Formale versus materielle Inzidenz**

Mit dem Finanzausgleich (im engeren Sinne) wird Einkommen umverteilt. Anders als bei der üblichen Umverteilung zwischen privaten Einkommensbeziehern geht es beim Finanzausgleich zunächst einmal um eine Umverteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften. Das ändert jedoch nichts daran, daß letztlich Bürger der einen Jurisdiktion zugunsten von Bürgern der anderen Jurisdiktion verzichten müssen. Dennoch gibt es wesentliche Unterschiede zur üblichen interpersonellen Umverteilung. Nicht nur ein einzelner öffentlicher Haushalt, sondern mindestens zwei verschiedene öffentliche Haushalte sind am Umverteilungsvorgang beteiligt. Auch sind eben Bürger verschiedener Jurisdiktionen betroffen, was jedoch nicht ausschließt, daß - wie beim vertikalen Finanzausgleich - viele Bürger sowohl der zahlenden als auch der empfangenden Jurisdiktion angehören. Schließlich wird zumindest nicht direkt auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Bürgern Bezug genommen. Vielmehr geht es um einen Ausgleich der Finanzkraft von öffentlichen Haushalten; dieser Ausgleich kann in der Folge zu einer Angleichung der Leistungsfähigkeit von Bürgern führen; zwangsläufig ist dies jedoch keinesfalls.

Bei der Analyse von Umverteilungsvorgängen ist üblich, zwischen der sogenannten "formalen" und der sogenannten "materiellen" Inzidenz zu unterscheiden.<sup>171</sup> Dabei liefert im Grunde nur die materi-

---

<sup>171</sup> Diese Unterscheidung geht zurück auf U. HICKS (1946).



elle Inzidenz eines staatlichen Eingriffs ein vollständiges Bild von alldessen ökonomischen Wirkungen. Erst unter Beachtung der materiellen Inzidenz und d.h. eben aller (endogener) Anpassungsvorgänge, läßt sich feststellen, wer Nutznießer eines Eingriffs ist und wer die Kosten trägt. Bekanntlich kann gerade hier die Diskrepanz zwischen dem Augenschein und dem wahren Sachverhalt sehr groß sein. Und für viele Umverteilungsmaßnahmen dürfte unter Beachtung aller ihrer tatsächlichen Folgen das Brecht-Wort gelten, daß nicht alles gut ist, was gut gemeint ist. Der marktwirtschaftliche Prozeß kann dazu führen, daß es am Ende demjenigen, zu dessen Gunsten der Staat interveniert, schlechter geht, als es ihm ohne staatlichem Eingriff ergangen wäre. Umgekehrt können sogenannte Überwälzungsvorgänge bewirken, daß der Zahler im Grenzfall sogar noch gewinnt.

Aber die Erfassung und Bewertung aller Anpassungsvorgänge ist ein schwieriges und in der Realität kaum zu bewältigendes Unterfangen. Daher begnügt sich die ökonomische Analyse häufig mit der formalen Inzidenz, die von vornherein wesentliche Anpassungsvorgänge ausblendet und - generell - die Annahmen setzt, daß das Sozialprodukt und seine primäre Verteilung gegeben sind. Dies hat den Vorteil, sozusagen die unmittelbar von einer staatlichen Intervention Begünstigten und Benachteiligten ausmachen zu können - allerdings auf Kosten der Unsicherheit darüber, was denn am Ende herauskommt.

Genau wird man dies ohnehin nicht wissen können und so mag denn gelegentlich die gute Kenntnis der kurzfristigen (oder besser: unmittelbaren) Wirkungen über die Unkenntnis der vollständigen Wirkungen staatlicher Eingriffe hinwegtrösten. Dies ist im Grunde die einzige Rechtfertigung für die Analyse der formalen Inzidenz.

Auch in Bezug auf den Finanzausgleich läßt sich in diesem Sinne zwischen formaler und materieller Inzidenz unterscheiden. Betrachtet man das Sozialprodukt und dessen primäre Verteilung als gegeben, d.h. vom Finanzausgleich unberührt, dann lassen sich unter bestimmten zusätzlichen Annahmen die von einem bestimmten Finanzausgleichssystem unmittelbar Begünstigten und Benachteiligten bestimmen. Das ist dann aber nur der primäre Effekt. Betrachtet man dagegen die Möglichkeit von wirtschaftlichen Reaktionen sowohl der betroffenen öffentlichen Haushalte (bzw. der für sie verantwortlichen Politiker und Bürokraten) als auch der privaten Bürger, dann kann sich aus einer bestimmten Finanzausgleichsmaßnahme eine Kette von ökonomischen Abfolgen ergeben, die das Sozialprodukt und dessen primäre Verteilung nachhaltig verändern und bei denen letztlich nicht einmal ausgeschlossen werden kann, daß sie die primären Gewinner zu Verlierern und die primären Verlierern zu Gewinnern machen.

Im Zusammenhang mit der zentralen Fragestellung dieser Arbeit sind jedoch nicht alle dieser möglichen Effekte von denkbaren Finanzausgleichsmaßnahmen zu untersuchen. Vielmehr geht es hier nur um die Differentialinzidenz einer ganz konkreten Alternative: Was sind die ökonomischen Folgen eines rein horizontalen Finanzausgleichs im Vergleich zu den ökonomischen Folgen eines vertikalen Finanzausgleichs mit horizontaler Wirkung. Dies soll im folgenden zunächst nur unter Beachtung der rein formalen Inzidenz untersucht werden. Im Anschluß (Kapitel V) ist dann die Analyse auf die Berücksichtigung "materieller" Folgen auszuweiten.

## **B. Eine einfache Saldenmechanik**

### **1. Gegebene Primärverteilung öffentlicher Einnahmen**

Die formale Inzidenz alternativer Finanzausgleichssysteme hängt davon ab, welche relevanten Größen als gegeben und welche als finanzausgleichsabhängig betrachtet werden. In einem ersten Schritt sei unterstellt, daß die öffentlichen Einnahmen (der gesamten Volkswirtschaft) und deren primäre Verteilung auf die einzelner Jurisdiktionen sich nicht mit der Wahl des Finanzausgleichsystems verändern.<sup>172</sup>

Es stellt sich nun die Frage, ob unter dieser Annahme mit einem horizontalen andere (formale Inzidenz-)Wirkungen als mit einem vertikalen Finanzausgleich (mit horizontaler Wirkung) verbunden sind und ob sich bestimmte Endverteilungen öffentlicher Einnahmen gleichermaßen mit beiden oder nur mit einem Finanzausgleichssystem erreichen lassen. Die Antworten verlangen selbst in diesem einfachen Fall nicht unerhebliche Differenzierungen. Zunächst: der horizontale Finanzausgleich geht zwangsläufig zu Lasten der Zahler; d.h. der Umverteilungsvorgang läßt die vertikale Einnahmeverteilung unberührt. Beim vertikalen Finanzausgleich kommt es bereits darauf an, ob die Zahlungsströme einseitig, d.h. von oben nach unten oder von unten nach oben oder zweiseitig, d.h. in beiden Richtungen verlaufen können. Im zweiten Fall läßt sich der vertikale Finanzausgleich äquivalent zum horizontalen Finanzausgleich gestalten. Im

---

<sup>172</sup> Auch von einer finanzausgleichsbedingten öffentlichen Kreditaufnahme sei abgesehen.

Grunde braucht man sich nur vorzustellen, daß die von den reichen an die armen Jurisdiktionen der Ausgleichsebene zu leistenden Zahlungen den Umweg über die Zentralhaushalt nehmen.

Im ersten Fall ist die Angelegenheit komplizierter. Geht es darum, nur die relativen Positionen der Jurisdiktionen der Ausgleichsebene anzugleichen, läßt sich das Ausgleichsziel statt mit Hilfe eines horizontalen Ausgleichs auch dadurch erreichen, daß die relativ reichen Jurisdiktionen der Ausgleichsebene einseitige Zahlungen an die Zentrale leisten. Der (relative) Ausgleich erfolgt dann also auf niedrigerem Niveau der Ausgleichsebene; Gewinner ist die Zentralebene. Unter diese Rubrik fällt z.B. ein System gestaffelter Matrikularbeiträge, das zusammen mit der Finanzierung der Zentrale auch das Ziel eines "passiven" Finanzausgleichs der Ausgleichsebene anstrebt.

Demgegenüber würden einseitige Zahlungen der Zentrale an die ärmeren Jurisdiktionen der Ausgleichsebene zwar ebenfalls die erstrebte relative Angleichung bewirken können, diesmal aber auf höherem Niveau der Ausgleichsebene zu Lasten der Zentrale. Soweit also die Gesamtausstattungen der beiden Ebenen nicht irrelevant sind - und das dürften sie selbst unter dem spezifischen Aspekt des sekundären Finanzausgleichs nicht sein - sind horizontaler und vertikaler Finanzausgleich offensichtlich nicht äquivalent.

Auch die formale Inzidenzbetrachtung darf nicht bei der relativen Lage der öffentlichen Haushalte haltmachen. Letztlich kommt es darauf an, wie sich die Lage der Bürger ändert. Im rein horizontalen Ausgleich kann davon ausgegangen werden, daß die Bürger der beteiligten Jurisdiktionen analog zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte - positiv oder negativ - berührt werden. Beim vertikalen Finanzausgleich ist die Situation komplizierter. Erfolgen Zahlungen der Zentrale zu deren Lasten, so werden sie sich in entsprechenden

Kürzungen des zentralen Angebots öffentlicher Leistungen niederschlagen. Davon können alle Bürger der Volkswirtschaft betroffen werden - möglicherweise sogar am meisten die Bürger der empfangenden Jurisdiktionen. Mit anderen Worten: verfolgt man die (unmittelbaren) Verteilungseffekte des Finanzausgleichs zum einzelnen Bürger, kann der horizontale im Vergleich zum vertikalen Finanzausgleich (mit horizontaler Wirkung) zu recht unterschiedlichen Ergebnissen führen, auch wenn die Finanzausgleichssysteme in Bezug auf den relativen Ausgleich der öffentlichen Finanzkraft äquivalent sind.

Noch dramatischer ist der Unterschied beider Finanzausgleichssysteme, wenn man einer üblichen vertikalen Aufgabenteilung in dezentralen Finanzsystemen folgend, Verteilungsaufgaben eher bei der Zentrale und alloкатive Aufgaben eher auf nachgelagerten Ebenen angesiedelt sieht.<sup>173</sup> Dann würden horizontale Ausgleichszahlungen

---

<sup>173</sup> Eine ausschließlich dezentrale Wahrnehmung der Umverteilungsaufgabe würde bei unterschiedlichen Vorstellungen über das Ausmaß der Umverteilung möglicherweise zu unerwünschten Wanderungen führen. Die reichen Bürger würden (bei entsprechender Mobilität) aus Kommunen mit hohen Umverteilungszielsetzungen auswandern, die armen Bürger würden zuwandern. Bei sinkendem Pro-Kopf-Einkommen der betrachteten Kommune wäre eine adäquate Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet. Eine zentrale Wahrnehmung allokativer Aufgaben würde dagegen bei örtlich radizierbaren Leistungen zu Ineffizienzen führen, da Unterschiede in den Präferenzen der Bürger nicht genügend berücksichtigt werden können. Vgl. zu differenzierteren Begründungen z.B. OATES (1972), S. 8 ff, KING (1984), S. 20 ff. OWENS; NORREGAARD (1991), S. 7 ff, SMITH (1991), S. 57 ff. Spezieller zur Frage der Zuordnung von Umverteilungsaufgaben vgl. PAULY (1973), LADD; DOOLITTLE (1982) und BROWN; OATES (1987). Die Frage der Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der EG untersucht MALCHOW (1992).

jedenfalls nicht zu Lasten der interpersonellen Umverteilung gehen. Demgegenüber müßte bei einer Umverteilung öffentlicher Mittel zu Lasten der Zentrale auch mit Abstrichen an der interpersonellen Umverteilung und d.h. bei gegebenen Steuereinnahmen mit Kürzungen z.B. bei den Sozialtransfers gerechnet werden. Letzten Endes wäre nicht auszuschließen, daß unter dem Rubrum einer Umverteilung zugunsten finanzschwacher Regionen praktisch die Armen der reicheren Gegenden an die Reichen der ärmeren Gegenden zahlen. Ein durchaus in vielen Ecken der Welt bekanntes Phänomen!

Als erstes Ergebnis läßt sich festhalten: obwohl ein horizontaler und ein vertikaler Finanzausgleich durchaus zu vergleichbaren, wenn nicht identischen intergouvernementalen Ausgleichseffekten führen können, so ist doch keinesfalls auszuschließen, daß selbst bei gleichen Haushaltsvolumina und gleichen Ausgleichszielen Bürger der beteiligten Jurisdiktionen recht unterschiedlich getroffen werden. Die formale Inzidenz beider Finanzausgleichssysteme dürfte sich in aller Regel unterscheiden. Betrachtet man das horizontale Ausgleichsziel, so wie es auch in einem direkten horizontalen Finanzausgleich durchsetzbar ist, als Maßstab, dann kann der vertikale Finanzausgleich (mit horizontaler Wirkung) diesen Maßstab nur unter ganz speziellen Konstellationen erfüllen. Generell ist der vertikale kein Äquivalent für den horizontalen Finanzausgleich.

## **2. Variable Primärverteilung öffentlicher Einnahmen**

Unterschiede in der formalen Inzidenz zwischen horizontalen und vertikalen Finanzausgleichssystemen ergaben sich vor allem daraus, daß bestimmte, mit einem rein horizontalen Finanzausgleichssystem herstellbare unmittelbare Verteilungseffekte nicht mit einem vertika-

len System zu erzielen waren - jedenfalls dann nicht, wenn die Zentrale sich nicht bei den reichen Jurisdiktionen der Ausgleichsebene durch entsprechende, ihren eigenen Zahlungen gegenläufige Zahlungsströme refinanzieren konnte. Dieses Handicap wird gelockert, wenn man die Primärverteilung der öffentlichen Einnahmen nicht als gegeben betrachtet. Mit anderen Worten, es sei jetzt zugelassen, daß im Zuge der Einführung von Finanzausgleichsverpflichtungen auch Neuaufteilungen der primären Steuereinnahmen unter den beteiligten Gebietskörperschaften in Betracht kommen.

In welcher Weise derartige Neuaufteilungen in praxi vorgenommen werden können, richtet sich nach dem herrschendem System der Zuordnung von Steuerkompetenzen. In einem reinen Verbundsystem können die entsprechenden Quoten geändert, in einem gebundenem Trennsystem, entsprechende Steuerkompetenzen verlagert werden. In einem Konkurrenzsystem müßten diejenigen Gebietskörperschaften, deren Anteil primärer Einnahmen zugunsten anderer Gebietskörperschaften reduziert werden soll, ihre Steuern senken und damit gewissermaßen Raum schaffen, den besserzustellende Gebietskörperschaften in Anspruch nehmen können. Dies wird zum Zwecke vertikaler Verschiebungen relativ einfach sein, da sich die auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Gebietskörperschaften aus den gleichen Steuerquellen bedienen. Bei Gebietskörperschaften der gleichen Ebene ist diese Quellenabtretung schon schwieriger, da jedenfalls die Bürger nicht ohne weiteres bereit sein dürften, ihre Steuern anstatt an ihr Land A nunmehr an Land B zu zahlen. Hier käme ggfs. ein Wechsel zwischen verschiedenen interregionalen Besteuerungsprinzipien (z.B. zwischen dem Ursprungsland- und dem Bestimmungslandprinzip oder zwischen dem Quellenland- und dem Wohnsitzlandprinzip) bzw. eine Neugestaltung der Steuerzerlegung in Betracht. Im folgenden sei unterstellt, daß diese Probleme auf die eine oder andere Weise lösbar sind.



Mit der Zulassung von Änderungen in der Primärverteilung gewinnt die Regelung des Finanzausgleichs gewissermaßen einen zusätzlichen Freiheitsgrad. Er kann genutzt werden, um anders nicht erreichbare Neuverteilungen der gesamten öffentlichen Finanzmasse durchzusetzen. Er kann aber auch in dem Sinne "mißbraucht" werden, daß Umverteilungen innerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinne gewissermaßen ins Leere laufen, weil sie von gegenläufigen Neuverteilungen der primären Einnahmen begleitet werden.

Dies zeigt deutlich, daß über den Finanzausgleich im engeren Sinne sinnvollerweise entweder nur auf der Basis einer gegebenen Primärverteilung oder simultan mit der Primärverteilung entschieden werden kann. Insbesondere wenn die Primärverteilung variabel ist, macht es unter Aspekten formaler Inzidenz wenig Sinn, Vor- und Nachteile eines horizontalen und eines vertikalen Finanzausgleichs miteinander zu vergleichen. Steht - wie z.B. in der Bundesrepublik mit der Umsatzsteuerverteilung auf Bund und Länder - ein Instrument zur Verfügung, mit dem die vertikale Steuerverteilung flexibel angepaßt werden kann, ist es im Sinne der formalen Saldenmechanik ziemlich gleichgültig, ob zunächst die Ländergesamtheit auf bestimmte Primäreinnahmen zugunsten des Bundes verzichtet, die dieser dann an ärmere Länder zurückgibt, oder ob die reicheren Länder direkt an die ärmeren Länder zahlen. Wenn man also weiterreichende politisch-psychologische, verhandlungsstrategische und andere Aspekte (siehe unten Kapitel V) außer acht läßt, erscheint jedwede Auseinandersetzung um die Vorteile des horizontalen Finanzausgleichs oder des vertikalen Finanzausgleichs (mit horizontalem Effekt) als müßig.



### 3. Variables Gesamteueraufkommen

In den bisherigen Überlegungen wurde von einem insgesamt gegebenem Steueraufkommen ausgegangen. Dies setzte voraus, daß sich im Zuge der Einführung bestimmter Finanzausgleichsregelungen weder die volkswirtschaftlichen Steuerquellen noch die Steuerregelungen verändern. Was die Steuerquellen angeht, so sei entsprechend dem Vorgehen der formalen Inzidenz an dieser Annahme weiterhin festgehalten. Es sei aber die Möglichkeit zugelassen, daß die am Finanzausgleich beteiligten Jurisdiktionen - je nach ihren spezifischen steuerlichen Kompetenzen - die Steuerregeln dahingehend ändern, daß ein Anstieg der volkswirtschaftlichen Steuerquote erfolgt.

Mit dieser Möglichkeit sind bei der formalen Inzidenz von Finanzausgleichssystemen, zusätzlich zu den bisher betrachteten Folgen, Veränderungen des verfügbaren Einkommens im Spiel. Die öffentlichen Haushalte, die letztlich die Transfers an die Empfänger des Finanzausgleichs leisten, können die Lasten annahmegemäß an ihre Bürger auch über Steuererhöhungen weitergeben. Ergeben sich unter diesen Umständen Unterschiede in den relativen (formalen) Inzidenzeffekten von horizontalem und vertikalem Finanzausgleich? Offenbar ist jetzt von besonderer Bedeutung, ob es in dem einen oder in dem anderen System zu Steuererhöhungen kommen wird und wer ggfs. hier und da von Steuererhöhungen betroffen wird.

Im horizontalen Finanzausgleich ist im allgemeinen wohl weniger damit zu rechnen, daß die zahlenden Jurisdiktionen ihre Zahlungsverpflichtungen durch Steuererhöhungen finanzieren. Zum einen sind sie dazu oft genug gar nicht in der Lage. Sie besitzen - wie z.B. in der Bundesrepublik - entweder gar keine entsprechenden Gesetz-

gebungskompetenzen oder sie haben die Gesetzgebungskompetenzen nur in Bezug auf kleinere spezifische Verbrauchs- oder Vermögensteuern, die ihnen nur geringe Steuererhöhungsmöglichkeiten bieten. Zum anderen sollten durch den Finanzausgleich gerade die relativ gutausgestatteten Jurisdiktionen belastet werden, die sich die entsprechenden Zahlungen auch ohne Steuererhöhungen leisten können. Schließlich befinden sich die Jurisdiktionen einer Ebene auch in einer gewissen Wettbewerbssituation bei der Qualifizierung als Produktions- und Wohnorte, was sie von Steuererhöhungen eher zurückhalten sollte.

Anders ist möglicherweise die Lage des Zentralstaates, wenn er sich denn zu vertikalen Finanzausgleichszahlungen verpflichten läßt. Zunächst einmal verfügt er in der Regel über die bedeutendsten Steuerquellen. Auch ist er im Verhältnis zu den nachgelagerten Gebietskörperschaften keinem Standortwettbewerb ausgesetzt. Schließlich kann er die Zahlungen an finanzschwache Regionen stets als Teil seiner Verteilungsaufgabe begreifen und diese zur Rechtfertigung von Steuererhöhungen gegenüber seinen Bürgern benutzen.

Dies hat zur Konsequenz, daß sich die formale Inzidenz eines horizontalen und diejenige eines vertikalen Finanzausgleichs erheblich unterscheiden können. Während die Belastungseffekte im horizontalen System sich im wesentlichen als öffentliche Leistungseinbußen in den zahlenden Jurisdiktionen niederschlagen dürften, ist im vertikalen Fall eher mit Verminderungen des privat verfügbaren Einkommens aller Bürger zu rechnen. Diesen Verminderungen stehen in den empfangenden Jurisdiktionen zusätzliche öffentliche Leistungen gegenüber; möglicherweise werden die Finanztransfers aber auch - partiell - an die Bürger weitergeleitet, so daß sie die zentral verursachten Verluste an privat verfügbarem Einkommen teilweise wieder ausgleichen. Das vertikale Finanzausgleichsmodell führt insoweit zu

einem "Hosentascheneffekt", bei dem nämlich die eine öffentliche Hand aus der einen Hosentasche herausholt, was die andere öffentliche Hand in die andere Tasche steckt.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß horizontaler und vertikaler Finanzausgleich (mit horizontalem Effekt) durchaus und bereits in der ersten Runde ökonomische Unterschiede aufweisen können. Diese Unterschiede erlauben freilich nur sehr bedingt und partiell ein Urteil darüber, welches der beiden Modelle den Vorzug verdient. Zum einen sind die abgeleiteten Unterschiede letztlich nur die Folge von Annahmen, die bezüglich von Kompetenzen und Verhaltensweisen der Beteiligten getroffen werden und die durchaus noch variiert werden könnten.

Zum anderen darf das endgültige Urteil ohnehin nicht auf eine rein formale Inzidenzanalyse gestützt werden. Deswegen ist im folgenden Kapitel V zu überlegen, mit welchen (zusätzlichen) Reaktionen der Beteiligten bei der einen oder anderen Lösung gerechnet werden kann. Es ist mit anderen Worten eine materielle Inzidenzanalyse anzuschließen, die letztlich auch finanzausgleichsbedingte Veränderungen des Sozialprodukts in Rechnung stellt.

## **V. Allokative Wirkungen alternativer Finanzausgleichssysteme**

### **A. Das Allokationsproblem**

In den bisherigen Überlegungen wurde von einem gegebenen Sozialprodukt ausgegangen. Im Mittelpunkt stand allein die Frage, wie dieses gegebene Sozialprodukt auf verschiedene Verwendungen einerseits innerhalb des öffentlichen Bereichs und andererseits zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich aufgeteilt werden kann. Zwar sind mit dieser Aufteilung durchaus auch allokativen Aspekte tangiert; denn die verschiedenen Verwendungen würden, selbst wenn sie stets zugunsten eines bestimmten (repräsentativen) Bürgers erfolgten, für die Wohlfahrt dieses Bürgers nicht gleichgültig sein. Trotzdem wurde oben unterstellt, daß die verschiedenen Verwendungen des Sozialprodukts rein verteilungspolitisch motiviert sind und im wesentlichen auch nur von verteilungspolitischer Wirkung wären. Mit anderen Worten: Ein Mehr an öffentlichen Mitteln in einem dezentralen Haushalt und ein Weniger an Mitteln in irgendeinem anderen öffentlichen oder privaten Haushalt sollte sich vor allem dadurch auszeichnen, daß sich die Verteilung des Sozialprodukts auf diese Weise zugunsten von Bürgern ändert, die in den (unmittelbaren) Genuß der vom begünstigten Haushalt bereitgestellten Güter kommen. Dies ist in der Tat auch ein wesentliches Motiv für die im Finanzausgleich vorzunehmende Umverteilung. Mehr noch: Die Umverteilung selbst gilt weitgehend als die ent-

scheidende Aufgabe des sekundären Finanzausgleichs.<sup>174</sup> Solange man das Sozialprodukt als gegeben darstellt, ist dies auch nur konsequent.

Die Annahme eines gegebenen Sozialprodukts läßt sich freilich nicht durchhalten - jedenfalls nicht, ohne entscheidende Aspekte des Finanzausgleichs auszublenden. Mit dem Finanzausgleich nämlich werden nicht nur für die öffentlichen Entscheidungsträger, sondern auch für die privaten Wirtschaftssubjekte neue Rahmenbedingungen gesetzt. Es verändert sich nicht nur - wie schon erwähnt - der Zugriff auf das Sozialprodukt. Vielmehr wird die Produktionsentscheidung selbst - also die Entscheidung darüber wo, was, wie produziert wird - vom Finanzausgleich beeinflußt. Es verändern sich der Einsatz der Ressourcen im öffentlichen Bereich, die Aufteilung der Ressourcen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich und der Einsatz der Ressourcen innerhalb des privaten Bereichs.

Insofern darf sich die Beurteilung des Finanzausgleichs nicht auf Verteilungswirkungen beschränken, sondern muß berücksichtigen,

---

<sup>174</sup> Mit den Finanzausgleichszahlungen soll allen Gebietskörperschaften ermöglicht werden, ein vergleichbares Mindestniveau an öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Die Bürger sollen die Chance haben - egal in welcher Jurisdiktion sie leben - zu vergleichbaren (Steuer-)Preisen ein vergleichbares öffentliches Angebot an Gütern und Dienstleistungen zu erhalten. Wie diese öffentliche Versorgung nach Quantität und Qualität konkret aussehen soll, richtet sich dann nach den Präferenzen der Bürger. Die damit verbundene Forderung nach horizontaler fiskalischer Gerechtigkeit (horizontal fiscal equity) geht zurück auf BUCHANAN (1950). Vgl. dazu insbesondere die theoretischen Untersuchungen von BOADWAY; FLATTERS (1982) aber auch BIRD (1993), S. 218 f. und KING (1984), S. 141 ff., ders. (1988), S. 19 ff. und HAMLIN (1985), S. 115 ff. SHOUP (1988), S. 1 ff., KAPLOW (1989), S. 139 ff.

welche allokativen Effekte mit dem Finanzausgleich verbunden sind. Mehr noch: Wenn der Finanzausgleich die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen verändert, dann kann er offenbar - je nach allokativer Ausgangslage - auch gezielt als Instrument zur Allokationsverbesserung eingesetzt werden. Mit anderen Worten: der Finanzausgleich ist nicht nur unter dem Verteilungsziel, sondern auch unter dem Allokationsziel zu beurteilen.

Nun geht es im folgenden - unter Beachtung der spezifischen Fragestellung dieser Untersuchung - nicht generell um die möglichen Wirkungen von Finanzausgleichssystemen. Vielmehr muß sich das Interesse allein darauf konzentrieren, ob und wie sich die allokativen Wirkungen unterscheiden, wenn zum einen ein horizontaler Finanzausgleich und zum anderen ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Ausgleichswirkung vorgenommen wird.

## **B. Die Allokation innerhalb des staatlichen Bereichs**

### **1. Die relative Dringlichkeit der Bedarfe**

Bei den folgenden Überlegungen soll davon ausgegangen werden, daß die insgesamt vom öffentlichen Sektor beanspruchten Ressourcen gegeben sind. Die Staatsquote wird sozusagen als gegeben unterstellt.<sup>175</sup> Die zu untersuchende Fragestellung lautet also: ist eher

---

<sup>175</sup> Mit einer mehr oder weniger effizienten Verwendung der vom Staat beanspruchten Ressourcen ändert sich natürlich auch das Sozialprodukt und insofern auch die Staatsquote. Dieser - eher indirekte - Effekt bliebe also unberücksichtigt.

von einem horizontalen oder von einem vertikalen Finanzausgleichssystem zu erwarten, daß die Allokation der im öffentlichen Bereich eingesetzten (realen) Ressourcen effizient ist.

Unter der Annahme, daß der Ressourceneinsatz im öffentlichen Bereich gegeben ist, muß jede Umleitung von Ressourcen an die Finanzausgleichsempfänger zu Lasten anderer Jurisdiktionen gehen. Beim horizontalen Finanzausgleich sind es die zahlenden Jurisdiktionen, denen unmittelbar weniger Ressourcen zur Verfügung stehen. (Theoretisch könnten sie sich teilweise dadurch refinanzieren, daß sie auf Steuermittel zurückgreifen, die sie ohne Inanspruchnahme im Finanzausgleich anderen Jurisdiktionen überlassen hätten.) Demgegenüber ist beim vertikalen Finanzausgleich und "normaler" Richtung (die Zentrale leistet die Finanzausgleichszahlungen) unmittelbar die zentrale Ebene betroffen; sie kann sich aber unter Umständen durch Neuverteilung der Primäreinnahmen oder durch Finanztransfers der Ausgleichsebene kompensieren lassen.

Es ist klar, daß sich im Falle einer vollständigen Kompensation die Belastungen gleichen, wenn die Lastenverteilung auf die einzelnen Jurisdiktionen derjenigen entspricht, die sich beim horizontalen Finanzausgleich ergeben hätte. Dies ist bei einer Refinanzierung der Zentrale über Transfers durchaus möglich. Insofern wären dann horizontaler und vertikaler Finanzausgleich äquivalent. Demgegenüber kann sich eine derartige Äquivalenz bei einer entsprechenden Änderung der Primärverteilung nur im völlig unwahrscheinlichen Spezialfall einstellen. Eine Änderung der Primärverteilung muß stets an den Schlüsseln anknüpfen, die für die primäre Steuerverteilung maßgeblich sind, so z.B. am örtlichen Aufkommen, das wiederum der Anwendung bestimmter Prinzipien, etwa des Quellenprinzips oder des Wohnsitzprinzips folgt. Es bedürfte jedenfalls recht spezifischer Konstellationen der Primärverteilung auf der Ausgleichsebene,

damit eine Änderung der Primärverteilung mit entsprechenden Einzahlungen in den Finanzausgleich äquivalent gestaltet werden könnte.

Betrachtet sei zunächst die Konstellation, daß der horizontale Finanzausgleich zu Lasten der reichen Jurisdiktionen der Ausgleichsebene, der vertikale Finanzausgleich dagegen zu Lasten der Zentrale geht. Dann reduziert sich die allokativen Problematik auf die Frage der relativen Nützlichkeit der auf der Ausgleichsebene bzw. der bei der Zentrale verdrängten öffentlichen Ausgaben. Die Frage ist natürlich generell gar nicht zu beantworten. Einen gewissen Hinweis erlaubt allein die folgende Überlegung: Die ursprüngliche Aufteilung der Ressourcen zwischen den Ebenen könnte sich an den relativen Erfordernissen orientiert haben. Unter dieser Voraussetzung ist ein horizontaler Finanzausgleich angemessen, als er die ursprünglich vertikale Aufteilung unberührt läßt. Empirisch abgesichert ist diese Voraussetzung natürlich nicht; sie scheint aber u.a. der deutschen Priorität des horizontalen Finanzausgleichs zugrunde zu liegen.

Wie sich gezeigt hat, kann aber durchaus auch der vertikale Finanzausgleich letztlich zu Lasten der reicheren Jurisdiktionen der Ausgleichsebene erfolgen. In diesem Fall ergeben sich gegenüber dem horizontalen Finanzausgleich nur insoweit unterschiedliche Verdrängungseffekte, als die Refundierung der vertikalen Zahlungen anders erfolgt als die horizontalen Finanzausgleichszahlungen geleistet worden wären. Wiederum läßt sich generell nicht sagen, ob sich dadurch allokativen Vor- oder Nachteile ergeben. Allein wenn der horizontale Finanzausgleich effizient wäre, müßte eine abweichende, allein der Refundierung der Zentrale dienende Verteilung der Zahlkosten allokativ ungünstig sein. Insbesondere ist anzunehmen, daß eine entsprechend begründete Änderung der Primärverteilung - schon aus technischen Gründen - allokativen Aspekte hintansetzen



würde. Aber es gibt eben auch keinerlei Gewißheit darüber, daß sich ein horizontaler Finanzausgleich an allokativen Erfordernissen orientieren würde.

Insofern ist festzuhalten, daß sich generell kaum Anhaltspunkte finden lassen, welche der beiden Finanzausgleichssysteme vergleichsweise weniger wichtige Bedarfe zurückdrängt, also in dieser Beziehung effizienter ist.

## 2. Der Umfang der Finanzausgleichsleistungen

Die Effizienz des Ausgleichsystems hängt aber nicht nur davon ab, welche öffentlichen Bedarfe zugunsten der Ausgleichszahlungen verdrängt werden, sondern auch vom Ausmaß dieser Verdrängung. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, inwieweit das Volumen der Ausgleichszahlung als systemabhängig betrachtet werden kann. Zur Beantwortung dieser Frage sind zunächst einmal Annahmen darüber zu treffen, wie im einen und wie im anderen Fall die Entscheidungskompetenzen verteilt sind. Schon oben (Kapitel III) wurde darauf aufmerksam gemacht, daß hier prinzipiell keine eindeutige Korrespondenz in dem Sinne bestehen muß, daß beim vertikalen System generell die Zentrale, beim horizontalen System dagegen generell die Ausgleichsebene über die entsprechenden (gesetzlichen) Kompetenzen verfügen müßte. Dennoch sei im folgenden davon ausgegangen, daß im horizontalen System die Ausgleichsebene den *vergleichsweise* stärkeren gesetzgeberischen Einfluß besitzt, d.h. ihre Vorstellungen stärker zur Geltung kommen. Dies korrespondiert auch mit der bereits oben referierten Auffassung, der vertikale Finanzausgleich sei - partiell - ein Substitut für fehlende zentrale Gesetzgebungskompetenzen.

Somit scheint sich die Frage des relativen Volumens der Ausgleichszahlungen auf die relative Ausgleichsbereitschaft von Zentrale und Ausgleichsebene zuzuspitzen. Das führt allerdings zu dem Problem, wie eigentlich der Wille der Ausgleichsebene bestimmt wird, was in der Tat auf recht verschiedene Weise geschehen kann.

Denkbar wäre z.B. daß die Ausgleichszahlungen auf rein freiwilliger Basis der einzelnen (reicheren) Jurisdiktionen erfolgen. Sie haben - jede für sich - durchaus ein Interesse an diesen Zahlungen und zwar sowohl aus verteilungs- als auch aus allokatonspolitischen Gründen. Das verteilungspolitische Interesse am Finanzausgleich gilt letztlich nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern für jeden einzelnen Bürger, dem die wirtschaftliche Lage seiner Mitbürger nicht gleichgültig ist. Das allokativ Interesse der einzelnen Jurisdiktionen rührt daher, daß sich mit Hilfe der Finanzausgleichszahlungen allokativ unerwünschte Wanderungen verhindern lassen. (Dazu unten mehr im Zusammenhang mit der Darstellung der Reaktion privater Allokationsentscheidungen auf die Einführung unterschiedlicher der Finanzausgleichssysteme.) Der hier ausschlaggebende Aspekt sind die starken externen Effekte, die mit jeder individuellen Zahlung verbunden sind. Wer immer zahlt, begünstigt nicht nur die Empfänger, sondern auch alle anderen, die ein Interesse an derartigen Zahlungen haben. Mit anderen Worten: es würde zu einem free-rider Verhalten kommen, bei dem jede an sich zu Zahlungen bereite Jurisdiktion darauf spekuliert, daß ihr eine andere Jurisdiktion zuvorkommt.

Verglichen also mit einem auf freiwillige Basis gestellten horizontalen Finanzausgleich, dürfte ein vertikaler Finanzausgleich umfangreicher ausfallen, da die Zentrale sich nicht strategisch zurückzuhalten hätte. Das vertikale Modell wäre insofern allokativ günstiger. Horizontale Finanzausgleichszahlungen müssen jedoch keinesfalls

darauf beschränkt werden, was die einzelnen Jurisdiktionen jede für sich freiwillig zu zahlen bereit wären. Denkbar wären nicht nur umfassende Vereinbarungen auf freiwilliger Basis, sondern auch Mehrheitsbeschlüsse. Im ersten Fall ist zwar free-rider Verhalten noch immer möglich, als sich ja einzelne Jurisdiktionen den Vereinbarungen nicht anzuschließen brauchen. Wenn aber die Vereinbarungen auf Regelungen aufbauen, die alle potentiellen Zahler gleichbehandeln, ist die Verweigerung einzelner Jurisdiktionen weit mehr als strategisch begründetes free-rider Verhalten, nämlich offenkundige Drückebergerei - und wohl auch politisch nicht leicht durchzuhalten. Diese Einschätzung setzt voraus, daß die erwähnten allgemeinen Regelungen nicht etwa im Ergebnis, d.h. was die Höhe der Zahlungsverpflichtungen angeht, nicht doch einzelne Jurisdiktionen außerordentlich stark belasten. (Das wäre z.B. der Fall, wenn die allgemeine Regel eine derart progressive Umverteilung implizierte, daß sie von den - möglicherweise wenigen - Zahlern nicht mehr akzeptiert werden kann.)

Ob das auf freiwilliger Kooperation der Jurisdiktionen der Ausgleichsebene oder das im vertikalen Modell entstehende Ausgleichsvolumen größer oder kleiner ist, dürfte nicht zuletzt davon abhängen, welches Gewicht die potentiell empfangenden Jurisdiktionen bei den horizontalen Verhandlungen in die Waagschale werfen können. Haben sie ein wirksames Drohpotential - z.B. mit der Aufkündigung der Föderation - dann mögen sie unter Umständen sogar auf horizontaler Ebene erfolgreicher als gegenüber der Zentrale agieren (weil die Zentrale sich von vornherein gar nicht auf derartige Verhandlungen einläßt). Ist ihr Einfluß dagegen schwach, werden die Geberländer eher ein kleineres Volumen zugestehen als der stärker auf das Ganze verpflichtete Zentralstaat.

Möglicherweise sieht die Verfassung ja auch Mehrheitsbeschlüsse vor, die für alle Jurisdiktionen des Ausgleichsebene verbindlich sind. Auf deutsche Verhältnisse übertragen: Vorstellbar wäre etwa ein für die Länder verbindlicher Beschluß des Bundesrats. Dann hängt das Ausgleichsvolumen entscheidend davon ab, ob sich die Mehrheit der Länder auf Dauer eher als Zahler oder als Empfänger sieht. Dies gilt trotz des schon erwähnten Eigeninteresses der Zahler. Eine Mehrheit der potentiellen Empfängerländer könnte ein stark egalitäres Ausgleichssystem durchsetzen, wobei sie jetzt allerdings den Bogen nicht überspannen darf und die möglichen Retorsionsmaßnahmen der Zahler berücksichtigen muß.

Zusammengefaßt zeigt sich auch hier, daß die Wahl des einen oder des anderen Ausgleichsmodells wenig darüber sagt, ob sich ein allokativ günstiges Ausgleichsvolumen ergeben wird.

### **3. Zuverlässigkeit**

Ein Finanzausgleich, ob nun horizontal oder vertikal, kann im Prinzip ad hoc (diskretionär) oder nach einer festgelegten Formel erfolgen. Obwohl sich generell nicht mit Sicherheit sagen läßt, bei welchem Verfahren die Empfänger in einer bestimmten Situation besserstellen - bei einem diskretionären Verfahren sind ja der Großzügigkeit der Zahler keine Grenzen gesetzt - spricht doch alles dafür, daß die Empfänger an einer langfristigen Regel interessiert sind, die ihnen zuverlässige Einnahmen verschafft. Bei welchem System sind sie unter diesem Aspekt besser aufgehoben?

Welches System wird eher eine Regel entwickeln, die auch auf Dauer eingehalten wird?<sup>176</sup> Eine einfache Überlegung läßt vermuten, daß die Ausgleichsebene eher eine auf Dauer angelegte Regelung anstreben wird. Zum einen sind hier die Findungskosten relativ hoch, höher jedenfalls als wenn die zentrale Ebene den Ausgleich festlegt. Insofern liegt es im Interesse aller am Findungsprozeß beteiligten, daß sich die Suchprozedur nicht Jahr für Jahr wiederholt. Zum anderen werden insbesondere die Geberländer im Finanzausgleich auch eine Art Versicherungssystem sehen: Sie zahlen mit den Finanzausgleichsbeträgen gewissermaßen Versicherungsprämien, um im Falle der eigenen Finanznot ebenfalls Anspruch auf Hilfe zu haben.

Beide Aspekte haben - wenn überhaupt - nur eingeschränkte Bedeutung im Falle des von der Zentrale festgelegten Finanzausgleichs. Natürlich hat auch die Zentrale ein Interesse daran, die Empfängerländer mit zuverlässigen Einnahmen auszustatten, und natürlich möchte sie nicht, daß sich die Unruhe, die mit der Festlegung von Ausgleichszahlungen verbunden ist, Jahr für Jahr wiederholt. Andererseits wird sie sich nicht ohne Not auf Dauer binden lassen. Auch hier spielt wieder die mögliche Refundierung der vertikalen Zahlung eine große Rolle. Sie dürfte nur mit einer Dauerregelung vereinbar sein.

---

<sup>176</sup> Auch Regeln können aufgehoben werden. Dies ist schwieriger, wenn die Regeln Verfassungscharakter haben und leichter, wenn es sich um einfachgesetzliche Regelungen handelt, die möglicherweise allein vom zentralen Gesetzgeber aufgehoben werden können. Dennoch verleihen derartige Regeln mehr Zuverlässigkeit als etwa schlichte Zusagen der Geber, die jährlich erneuert werden müssen.

Unter allokativen Aspekten ist es gar nicht einfach zu beurteilen, ob mit ad hoc Lösungen gewährte Flexibilität oder mit Dauerregeln verbundene Zuverlässigkeit höher einzuschätzen ist. Offenbar ist Zuverlässigkeit wichtig, um intertemporal effiziente Entscheidungen fällen zu können; doch dürfen die Regeln nicht so starr sein, daß sie möglicherweise gebotene "Reallokationen" ausschließen.

#### **4. Verteilungsformel**

Im Fall eines auf Dauer angelegten Finanzausgleichs geht es auch um die Bestimmung des Egalisierungsgrades. Dieser ist nicht nur eine Frage des Finanzausgleichsvolumens, sondern auch der Verteilung der Ansprüche und Verpflichtungen. So kann die Umverteilung insgesamt progressiv, proportional oder auch regressiv gestaltet werden. Eine progressive Umverteilung würde bedeuten, daß Abweichungen von der gleichmäßigen Ausstattung der Jurisdiktionen der Ausgleichsebene relativ um so stärker abgebaut werden, je größer sie sind. D.h., daß die "reichsten" Jurisdiktionen relativ mehr abgeben, die "ärmsten" relativ mehr erhalten. Eine regressive Umverteilung würde umgekehrt die Abweichungen relativ um so weniger ausgleichen, je größer sie sind. Eine proportionale Ausgleichsformel schließlich kürzt die Abweichungen nach oben und unten um den gleichen Prozentsatz.

Es ist klar, daß unter dem Aspekt des Abbaus von Verteilungsunterschieden die progressive Umverteilung am günstigsten ist. Unter allokativen Aspekten ist demgegenüber zu beachten, daß der Anreiz, für ein möglichst hohes eigenes Steueraufkommen zu sorgen,

bei einer progressiven Umverteilung am stärksten gebremst wird.<sup>177</sup> Insofern wäre eine lineare Umverteilung ein allokativ wohl gerade noch vertretbarer Kompromiß.

Welche dieser Lösungen ist eher im vertikalen, welche eher im horizontalen Finanzausgleich zu erwarten? Ausschlaggebend dürfte, wie auch bei der Bestimmung des Ausgleichsvolumens der Einfluß der auf eine starke Nivellierung drängenden Jurisdiktionen sein. Allerdings ist jetzt die Front gewissermaßen gespalten: Das Interesse der auf einen sehr starken Ausgleich drängenden ärmsten Länder deckt sich nicht ohne weiteres mit den Vorstellungen der übrigen armen Länder, die ja bei einer stark progressiven Ausgleichsformel relativ weniger erhalten würden. Dafür sind wiederum die eher über dem Durchschnitt liegenden Länder an einer progressiven Ausgleichsformel interessiert. Der Zentrale, weil vom Nivellierungsgrad nicht unmittelbar betroffen, ist am ehesten zuzutrauen, daß sie bei der Entwicklung der Umverteilungsformel allokativen Aspekte angemessen berücksichtigt.

## **5. Moralisches Risiko**

Finanzausgleich zielt im Grunde auf den Ausgleich des Finanzpotentials, nicht auf den Ausgleich von finanziellen Unterschieden, die

---

<sup>177</sup> Mit diesem Argument hat die Bundesregierung im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms die Abschwächung des progressiven Abschöpfungstarifs zur Bemessung der Leistungen der ausgleichspflichtigen Länder für den Finanzausgleich ab 1995 begründet. Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1993), S. 39.

von Abweichungen in der Ausschöpfung der Potentiale herrühren. Deswegen ist dort, wo den einzelnen Jurisdiktionen die gesetzliche Möglichkeit unterschiedlicher "Steueranspannung"<sup>178</sup> gegeben ist, auch ein normiertes, d.h. potentialorientiertes Steueraufkommen zugrundegelegt.<sup>179 180</sup>

Demgegenüber wird dort, wo keine eigene Gesetzgebungskompetenz gegeben ist, das Steuerpotential mit dem tatsächlichen Steueraufkommen gleichgesetzt. Dies vernachlässigt freilich, daß die einzelnen Jurisdiktionen auch ohne Gesetzgebungskompetenz erhebliche Möglichkeiten zur Beeinflussung ihres Steueraufkommens besitzen. So können sie etwa - wie z.B. in Deutschland die Länder - die Verwaltungskompetenz in Hinblick auf die ihnen (ganz oder teilweise) zufließenden Steuern in diesem Sinne ausspielen. Ohne Frage wird das eigene Interesse an einer effizienten Steuerverwaltung, d.h.

---

<sup>178</sup> Zu unterschiedlichen Konzeptionen der Steueranspannung ("tax effort") und Meßproblemen vgl. z.B. ADVISORY COMMISSION ON INTER-GOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1962), S. 3 ff., MANVEL (1971), S. 193 ff. und BAHL (1971), S. 570 ff.

<sup>179</sup> Im kanadischen Finanzausgleich wird z.B. von standardisierten Bemessungsgrundlagen und durchschnittlichen Steuersätzen ausgegangen, um die Steuerkapazität einer Provinz zu ermitteln. Vgl. dazu Kapitel III.C.1. Im deutschen Finanzausgleich wird bei der Berechnung der Länderfinanzkraft wegen der unterschiedlichen gemeindlichen Hebesätze das normierte Realsteueraufkommen (häufig) berücksichtigt. Vgl. PEFPEKOVEN (1994), S. 296.

<sup>180</sup> Zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Berücksichtigung der Steueranspannung innerhalb einer Verteilungsformel mit horizontalen Ausgleichseffekten vgl. z.B. die Ausführungen von MUSGRAVE (1961) S. 98 ff.



einer unter Beachtung der Kontrollkosten möglichst vollen Ausschöpfung der gesetzlichen Steueransprüche, gedämpft, wenn zusätzliche Steuereinnahmen entweder mit höheren Finanzausgleichszahlungen (bei den Gebern) oder mit geringeren Finanzausgleichseinnahmen (bei den Empfängern) "bestraft" werden. Dies ist ein Vorwurf, der jedenfalls unterschwellig auch gegenüber dem deutschen System erhoben wird. Der ("Fehl"-)Anreiz zu einer lässigen Steuerverwaltung wird natürlich um so größer, je geringer der ohnehin der verwaltenden Jurisdiktion zustehende Anteil am Aufkommen einer bestimmten Steuer ist.

Wichtiger als das mit der Steuerverwaltung verbundene moralische Risiko ist die Gefahr, daß sich der Finanzausgleich negativ auf die um eine wirtschaftliche Entwicklung bemühte Finanz- und Wirtschaftspolitik auswirkt. Das berührt unmittelbar die Allokation der öffentlichen Ressourcen - wiederum sowohl bei Gebern als auch bei Empfängern. So ist z.B. eine investive gegenüber einer konsumtiven Verwendung öffentlicher Ressourcen geeignet, die private Wirtschaftsentwicklung anzuregen und damit auch das künftige eigene Steueraufkommen positiv zu beeinflussen.<sup>181</sup> Der damit verbundene Anreiz für eine derartige Verwendung fällt freilich geringer aus, wenn dies für die betreffende Jurisdiktion zugleich nachteilige Finanzausgleichseffekte hat.

Moralisches Verhalten wird auch dadurch relevant, daß die für die Ermittlung der Steuerkraft wichtige Einwohnerzahl in gewissem Rahmen manipulierbar ist. Letztlich kann nämlich nur die offizielle Einwohnerstatistik, nicht die tatsächlich in einer Jurisdiktion lebende

---

<sup>181</sup> Dies gilt auch, wenn man die Problematik der Unterscheidung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben berücksichtigt.

Bevölkerung herangezogen werden. Es kommt den Jurisdiktionen also darauf an, möglichst viele dieser in der Jurisdiktion lebenden Bewohner auch zur Wahl des Erstwohnsitzes zu veranlassen. Die entsprechenden Methoden reichen von Werbekampagnen bei auswärtigen Studenten bis zur Einführung einer Zweitwohnungsteuer, die sich durch Anmeldung mit dem Erstwohnsitz vermeiden läßt. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß derartige Methoden volkswirtschaftlich unsinnige Kosten verursachen und damit allokatonschädlich sind.

Das moralische Verhalten der Jurisdiktionen spielt schließlich dann eine Rolle, wenn für die Berechnung der Finanzausgleichsbeträge - neben der Steuerkraft - auch Sonderbedarfsgrößen herangezogen werden, die im gewissen Rahmen manipulierbar sind. Dies wird typischerweise dadurch versucht, daß die für die Messung der Sonderbedarfe verwendeten Schlüsselgrößen verzerrt werden.<sup>182</sup>

Weil sich Sonderbedarfe auch theoretisch so schwer von normalen Bedarfen abgrenzen lassen, hat die Einführung des Sonderbedarfstatbestands fast zwangsläufig zur Folge, daß die Jurisdiktionen der Ausgleichsebene versuchen, stets neue Sonderbedarfe ins Spiel zu bringen. (In der Tat ist ja kaum einzusehen, warum z.B. im deutschen Länderfinanzausgleich Hafenlasten - nicht aber z.B. Flughafenlasten einen Sonderbedarfstatbestand begründen.) Die Folge ist

---

<sup>182</sup> Über den Gemeindefinanzausgleich eines deutschen Bundeslandes wird kolportiert, daß die Berücksichtigung des Sonderbedarfs "Wahrnehmung zentralörtlicher Funktion" über den einpendelnden Verkehr und dieser wiederum über die Zahl der verfügbaren Parkplätze zu messen versucht wurde. In der Folge sei es zum Bau vieler überflüssiger Parkhäuser gekommen.

ein typisches rent-seeking-behaviour, das auch vor der Anstrengung von Verfassungsgerichtsprozessen nicht haltmacht.

Das moralische Risiko ist zweifelsohne ein wichtiges Problem des Finanzausgleichs. Wie bei jedem Umverteilungsschema besteht für Zahler wie für Empfänger ein hoher Anreiz, auch mit fragwürdigen Methoden ihre Zahlungsfähigkeit möglichst niedrig, ihren Leistungsanspruch möglichst hoch erscheinen zu lassen. Im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit geht es allerdings nur darum, ob eher ein horizontaler oder ein vertikaler Finanzausgleich moralisches Fehlverhalten provoziert.

Was das Verhalten der Empfängerseite angeht, dürfte es wohl keinen Unterschied machen, ob die Finanzmittel von der gleichen Ebene oder von der Zentrale fließen. (Es sei denn, gewisse politisch-psychologische Aspekte des relativen Zurückbleibens gegenüber den als Konkurrenz empfundenen Jurisdiktionen der gleichen Ebene spielen eine besondere Rolle. Siehe dazu im folgendem Abschnitt).

Demgegenüber dürften für das Verhalten der Zahler andere Regeln gelten. Bei einem rein vertikalen Finanzausgleich (ohne Refundierung) besteht für ein mögliches moralisches Fehlverhalten kein großer Anreiz. Zwar könnte sich bei einer formelmäßig festgelegten Verpflichtung auch die Zentrale durch Manipulation der Schlüsselgrößen entlasten. Aber im Gegensatz zum horizontalen Ausgleich existieren keine weiteren Zahler, die entsprechend herangezogen würden. Die Zentrale würde also allein das Ausgleichsvolumen senken - und zwar unter ein Maß, auf das sie sich zuvor hat festlegen lassen. Sie müßte also hinnehmen, daß ihr eigenes Ausgleichsziel insoweit unterschritten wird.

Anders ist die Situation, wenn sich die Zentrale bei der Ausgleichsebene refinanziert. In diesem Fall kommt es auf die Art der Refinanzierung an. Erfolgt sie durch eine entsprechende Änderung der Primärverteilung, ist das mögliche moralische Fehlverhalten der Zahler im wesentlichen auf die Ausübung der entsprechenden Steuerkompetenzen begrenzt. Würde die Ausgleichsebene keine derartigen Kompetenzen besitzen, hätte sie kaum Anhaltspunkte, um sich auf Kosten anderer zu entlasten. (Was bleibt, ist natürlich die Möglichkeit, jenen privatwirtschaftlichen Aktivitäten die öffentliche Unterstützung zu versagen, deren Steuerleistung vorwiegend an die Zentrale geht. Aber das scheint doch generell, schon wegen des Zusammenhangs auch zu den landeseigenen steuerlichen Bemessungsgrundlagen keine ernsthafte Strategie zu sein.)

Allein, wenn der vertikale Finanzausgleich durch Finanzausgleichszahlungen an die Zentrale kompensiert würde, gäbe es wohl auch auf Seiten der endgültigen Zahler die gleichen Verhaltensweisen, wie sie sich im rein horizontalen Finanzausgleich entwickeln würden.

## **6. Politische Akzeptanz**

Der Finanzausgleich ist - wie könnte es anders sein - auch ein politisches Phänomen. Er unterliegt der politischen Beurteilung, er bedarf der politischen Akzeptanz, er ist der politischen Auseinandersetzung und dem politischen Mißbrauch ausgesetzt. Dies alles zeigt sich deutlich z.B. in den in Deutschland geführten diversen öffentlichen Auseinandersetzungen um einen fairen Finanzausgleich einerseits zwischen Bund und Ländern und andererseits zwischen den Ländern untereinander. In den letzten Jahren gipfelten diese Auseinandersetzungen

zungen im gegenseitigen Vorwurf, sich um die "Kosten der deutschen Einheit" (selbst ein recht fragwürdiger Begriff) zu drücken.<sup>183</sup>

Unter diesen Umständen ist auch die Einnahme einer Zahler- oder Empfängerposition im Finanzausgleich ein politisch-psychologisches Problem. Die Bürger der zahlenden Jurisdiktionen fühlen sich auf Dauer ausgebeutet, die Bürger der Empfänger auf Dauer als Kostgänger - wofür sie letztlich die jeweils eigene politische Führung verantwortlich machen. Insofern besteht ein gewisser latenter Druck, sich jedenfalls langfristig aus der einen wie aus der anderen Position zu befreien.

Soweit dieser Druck die empfangenden Jurisdiktionen zu stärkeren Anstrengungen veranlaßt, den Rückstand aufzuholen, ist er allokativ durchaus günstig zu beurteilen. Der heilsame Druck auf die Empfänger wird zusätzlich verstärkt, wenn die Zahler ihren permanenten Unmut zum Ausdruck bringen.

Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und ggf. wie die beiden Finanzausgleichssysteme unterschiedlich zu beurteilen sind. Vorab ist festzustellen, daß eine Neuzuweisung von Einnahmen im Rahmen der Primärverteilung den beschriebenen politisch-psychologischen Pressionen weit weniger ausgesetzt ist. Was die einzelnen Jurisdiktionen im Rahmen der Primärverteilung erhalten bzw. - je nach System - sich selbst verschaffen, hat den Charakter eigener, legitim erworbener Einnahmen, selbst wenn letztlich auch

---

<sup>183</sup> So wird z.B. von der Süddeutschen Zeitung (1993), S. 3 berichtet, einige Finanzminister der Länder bezeichneten die Vorschläge des Bundes im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms als "Anschlag auf den Föderalismus" bzw. als "Anschlag auf die Existenzfähigkeit der Länder".

die Primärverteilung durchaus von der "ökonomischen" Zurechenbarkeit abweichen und starke Nivellierungselemente enthalten mag (wie z.B. die Pro-Kopf-Verteilung des Länderanteils an der deutschen Umsatzsteuer und erst recht der offiziell ebenfalls noch nicht zum Länderfinanzausgleich im engeren Sinne gerechnete Vorabausgleich im Rahmen der Umsatzsteuer).

Dieser Aspekt ist deswegen für den hier anzustellenden Vergleich wichtig, weil ein vertikaler Finanzausgleich über eine veränderte vertikale Primärverteilung finanziert werden kann. In diesem Falle ist zumindest den effektiven Zahlern die tatsächliche Belastung weniger bewußt und damit für sie auch eher akzeptabel. Aber auch bei den Empfängern ist die politisch-psychologische Situation anders als im offenen horizontalen Finanzausgleich: Sie erhalten die Zahlungen erkennbar nicht von den ihnen gleichgeordneten Jurisdiktionen, sondern vom ohnehin andersgestellten Zentralstaat. Das macht die Einforderung der Zahlungen auch auf Dauer einfacher; es ist sogar mit einer gewissen Rückenstärkung durch die eigentlichen Zahler der Ausgleichsebene zu rechnen, die hier gewissermaßen ihre Solidarität bekunden.

Dies gilt noch ausgeprägter für den Fall, daß die Zentrale der definitive Zahler sein sollte. Daß nur einige Jurisdiktionen der Ausgleichsebene vertikale Zahlungen erhalten und andere nicht - und insofern eigentlich auch politische Unterschiede hervortreten, fällt weniger ins Gewicht, wenn sich die Ausgleichsebene insgesamt auf Kosten des vermeintlichen Gegenspielers, nämlich der Zentralebene, Vorteile verschaffen zu können glaubt.

In beiden diskutierten Fällen ist also der auf die Empfänger wirkende Druck, sich um ein Aufholen und letztlich "Auf eigenen Füßen stehen" zu bemühen, gering - jedenfalls geringer als im horizontalen

Finanzausgleich. Deswegen besitzt unter diesem speziellen Aspekt der horizontale Finanzausgleich einen Vorteil. Nur wenn der vertikale Finanzausgleich so organisiert ist, daß die Zentrale ihre Zahlungen über offene Transfers genau bei jenen Jurisdiktionen refinanziert, die alternativ auch in den horizontalen Finanzausgleich einzahlen würden, unterscheidet sich die politisch-psychologische Situation beider Systeme nicht.

## **7. Verwendungsauflagen**

Bisher wurde davon ausgegangen, daß die empfangende Jurisdiktion die Transfers zu ihrer freien Verfügung hat. Das muß nicht so sein; vielmehr werden in der Realität Finanzausgleichszahlungen zu einem großen Teil mit bestimmten Verwendungsauflagen versehen. Über die alloкатive Bedeutung derartiger Zweckbindungen kann man geteilter Auffassung sein. Erachtet man den einzelnen Empfänger als am besten geeignet, die für ihn günstigste Verwendung knapper Ressourcen vorzunehmen, können Zweckbindungen - wenn immer sie greifen - nur zu einer für den Empfänger nicht effizienten Verwendung führen.<sup>184</sup> Wenn sie nicht greifen sollten, weil der Empfänger auch ohne sie keine andere Verwendung der ihm insgesamt verfügbaren Ressourcen vornehmen würde, sind die Zweckbindungen irrelevant.

Ist nun der einzelne Empfänger tatsächlich besser als jeder andere in der Lage, die für ihn beste Verwendungsentscheidung zu treffen?

---

<sup>184</sup> Zu den allokativen Wirkungen zweckgebundener Finanzzuweisungen vgl. z.B. FISCHER (1988), S. 39 ff.

Grundsätzlich wird man dies wohl bejahen müssen; jedenfalls fällt es schwer, überzeugende Gründe dafür zu finden, daß meritorische Aspekte auch bei innerstaatlichen Transfers eine Rolle spielen sollten.<sup>185</sup> Andererseits können die politischen Entscheidungsträger einer Jurisdiktion durchaus internen Pressionen ausgesetzt sein, die sie an der objektiv optimalen Verwendung öffentlicher Ressourcen hindern. Zweckbindungen von außen sind dann willkommene Hilfestellungen, das ökonomisch Notwendige auch gegen politische Widerstände durchzusetzen.

Die Beurteilung von Zweckbindungen darf freilich nicht nur aus Sicht der empfangenden Jurisdiktion vorgenommen werden. Immerhin verzichtet die zahlende Jurisdiktion auf Ressourcen, über deren sinnvolle Verwendung sie - durchaus legitim - auch eigene Vorstellungen besitzt. So liegt es im berechtigten Interesse der Zahler, daß die Empfänger den ökonomischen Rückstand möglichst schnell aufholen, damit das Transfersvolumen reduziert werden kann. Entsprechend wünschen die Zahler zumeist, daß ihre Zahlungen in wachstumsträchtige Investitionsprojekte fließen. Dies dürfte sich denn in der Tat auch in einer langfristig besseren Allokation auswirken, selbst wenn dies auf kurze Sicht bei den Empfängern als suboptimale Mittelverwendung empfunden werden sollte.

---

<sup>185</sup> Das Konzept meritorischer Güter (MUSGRAVE 1959) zählt zu den schillerndsten Hypothesen der Finanzwissenschaft. So wenig sich leugnen läßt, daß viele Menschen offenkundig gegen ihr eigenes wohlverstandenes Interesse handeln - das ist die Grundlage des Konzepts -, so unbefriedigend ist die Vorstellung, der Übervater Staat sollte seine Bürger deswegen teilweise entmündigen. Es ist wohl abwegig, paternalistische Beziehungen auch noch innerhalb des staatlichen Sektors, sozusagen für das Verhältnis der einen öffentlichen Hand zur anderen, begründen zu wollen.



Damit sollte freilich nicht jedweder Zweckbindung das Wort geredet werden. Letztlich darf die finanzielle Hilfe nicht zur Gängelung werden. Auch muß dem Subsidiaritätsprinzip insofern Rechnung getragen werden, als die Empfängerebene tatsächlich ihre Angelegenheiten besser regeln kann. Freie und zweckgebundene Zuweisungen müssen also in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

Wie sind unter diesem Aspekt die beiden Ausgleichssysteme zu beurteilen? Folgt man der empirischen Erfahrung, ist bei einem horizontalen Finanzausgleich nicht mit einer Zweckbindung zu rechnen. (Wohl werden "transfers in kind" geleistet, wie z.B. in Deutschland von den alten an die jungen Bundesländer.) Ein zwingender Grund für das Fehlen von Zweckbindung im horizontalen Finanzausgleich ist allerdings nicht auszumachen. Vielleicht liegt es - jedenfalls in Deutschland - daran, daß die Ausgleichsebene über keine Institution verfügt, welche die Zweckbindungen festlegen und überwachen könnte.

Demgegenüber ist es im vertikalen Finanzausgleich durchaus üblich, derartige Zweckbindungen vorzunehmen. Die Erfahrungen sprechen insofern - vorausgesetzt man betrachtet Zweckbindungen als wünschenswert - für einen gewissen vertikalen Finanzausgleich. Dies gilt allerdings nur insoweit, als im horizontalen Finanzausgleich nicht doch institutionelle Arrangements zur Entwicklung und Durchsetzung eigener Verwendungsaufgaben getroffen werden können.

Um auch im horizontalen Finanzausgleich den Zahlern die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen Vorstellungen bei der Verwendung der Mittel durchzusetzen, könnte man daran denken, den multilateralen Finanzausgleich mit Elementen direkter bilateraler Beziehungen zu kombinieren. Z.B. könnte den Zahlern die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre errechneten Finanzausgleichsverpflichtungen auch da-

durch zu erfüllen, daß sie einen (etwas) höheren Betrag für ein konkretes Projekt in einem Empfängerland zur Verfügung stellen. Die Empfänger könnten umgekehrt mit ihren Projekten um derartige direkte Engagements der Geber konkurrieren. Auch der horizontale Finanzausgleich läßt sich also in einer Weise gestalten, daß die Vorstellungen der Geber zur Geltung kommen. Dazu bedürfte es freilich der politischen Bereitschaft, die herkömmlichen Modelle des horizontalen Finanzausgleichs um neuartige Elemente zu ergänzen.

## **8. Sonstige Auflagen**

Im gewissen Sinne lassen sich die eben diskutierten Zweckbindungen als Bedingungen für die Gewährung von Finanzausgleichszahlungen auffassen. Die empfangende Jurisdiktion erhält die Mittel nur, wenn sie die Zahlungen dem festgelegten Zweck zuführt. Eine derartige Bedingung ist freilich eher milde, da die empfangende Jurisdiktion mit der Erfüllung der Bedingung insgesamt jedenfalls nicht verlieren kann.

Einschneidende Bedingungen sind von anderer Natur. So kann die Zahlung z.B. davon abhängig gemacht werden, daß der Empfänger für den mit den Transfers zu fördernden Zweck erhebliche Eigenmittel aufbringt (Finanzierungsaufgaben). Es können aber auch sehr viel weiter reichende Bedingungen aufgestellt werden, die den finanzpolitischen Spielraum der Empfänger erheblich einschränken. Von der argentinischen Provinz Mendoza wird berichtet, sie mache Zuweisungen an ihre Gemeinden davon abhängig, daß diese ihre Personalausgaben insgesamt kurzhalten und ihren Spitzenpolitikern

und Bürokraten keine überdurchschnittlichen Gehälter zahlen<sup>186</sup> (Verhaltensauflagen). Der Katalog derartiger "Konditionierungen" ist im Prinzip unbegrenzt. Wenngleich sie die empfangenden Jurisdiktionen nicht selten vor die Entscheidung stellen, eher ganz auf die Transfers zu verzichten als auf die Konditionen einzugehen, sind die Konditionen andererseits gelegentlich durchaus als politische Hilfe willkommen. Jedenfalls ist von IWF und Weltbank bekannt, daß sie es als nicht unwesentlichen Teil ihres "Service" betrachten, mit ihren Konditionierungen die Rolle des Sündenbocks zu übernehmen.

Zurück zum nationalen Finanzausgleich: Man wird sich in der Rolle des Konditionierers eher die Zentrale als andere Jurisdiktionen der Ausgleichsebene vorstellen können. In der Tat ist von jedweder politischen Konditionierung anzunehmen, daß sie sinnvoll und effizient nur aus der Position einer übergeordneten Verantwortung und nicht aus einer prinzipiellen Konkurrenzsituation heraus vorgenommen wird. Gänzlich ausgeschlossen sind Konditionierungen im horizontalen Finanzausgleich aber nicht. Bei der politischen Ausgestaltung des Systems ließe sich z.B. an Überlegungen anknüpfen, die im vorhergehenden Abschnitt zur direkten Projektfinanzierung innerhalb des horizontalen Finanzausgleich entwickelt wurden.

Zweckbindungen und politische Konditionierungen sind jede für sich freilich noch mildere Formen der Fremdbestimmung politischer Entscheidungen im Vergleich zu einer direkten gesetzlichen Einschränkung des Entscheidungsraums. Es ist damit nicht überraschend, wenn vertikale Finanzausgleichszahlungen auch als Alternative zur direkten gesetzlichen Einflußnahmen der Zentrale gesehen

---

<sup>186</sup> KRAUSE-JUNK; MÜLLER (1995).

werden. Dort wo die Zentrale über geringe oder gar keine gesetzlichen Mittel verfügt, kann sie sich über die Konditionierung von Zahlungen Einflußbereiche eröffnen. Geht man davon aus, daß horizontale Finanzausgleichszahlungen in der Regel unkonditioniert vergeben werden, vertikale Finanzausgleichszahlungen dagegen konditioniert werden können, läßt sich die Entscheidung zwischen den beiden Finanzausgleichssystemen also auch damit begründen, daß entsprechende Einflußmöglichkeiten auf die Zahlungsempfänger geschaffen oder verhindert werden sollen.

### **C. Die Allokation der Ressourcen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich**

#### **1. Die Fragestellung**

In der Diskussion der innerstaatlichen Diskussion wurde davon ausgegangen, daß die insgesamt im öffentlichen Sektor verfügbaren Ressourcen gegeben sind. Diese Annahme ist nun aufzuheben. Statt dessen soll nun die Aufteilung der Ressourcen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich zur Diskussion gestellt werden. Gibt es Gründe dafür, daß sich der Staatsanteil *ceteris paribus* mit dem Finanzausgleichssystem verändert? Und ist ggf. zu erwarten, daß der Staatsanteil steigt oder fällt? Führt eher das eine oder andere Finanzausgleichssystem zu einer effizienten Aufteilung der Ressourcen? Diesen Fragen ist im folgenden nachzugehen.

## 2. Die Steuerquote

Anders als unter B. ist jetzt zu berücksichtigen, daß Zahler und Empfänger im Finanzausgleichsystem je nach dessen Ausgestaltung unterschiedliche Ansprüche gegenüber dem privaten Sektor geltend machen können. Mögliche Reaktionen hängen natürlich davon ab, wieweit den beteiligten Jurisdiktionen überhaupt entsprechende Kompetenzen zur Verfügung stehen.

Eine einfache Konstellation scheint dann vorzuliegen, wenn auf der Ausgleichsebene keine gesetzgeberischen Steuerkompetenzen angesiedelt sind. In einem horizontalen Finanzausgleichsystem hätten dann die Zahler keine Möglichkeit, ihre Zahlungsverpflichtungen durch einen verstärkten Rückgriff auf private Ressourcen zu kompensieren. Demgegenüber könnte der Zentralstaat durchaus zum Mittel der Steuererhöhung greifen. Aus dieser Perspektive scheint der vertikale Finanzausgleich nachteilig zu sein, da er vergleichsweise einer Erhöhung der Staatsquote Vorschub leistet.

Doch ganz so eindeutig ist auch diese Tendenz nicht. Immerhin könnten die Jurisdiktionen der Ausgleichsebene auch zu anderen als gesetzgeberischen Maßnahmen greifen, um ihre horizontalen Ausgleichsverpflichtungen über verstärkte Steuereinnahmen zu finanzieren, so z.B. im Falle ihrer steuerlichen Verwaltungskompetenz über eine Ausnutzung ihres schon oben (B.5.) diskutierten Verwaltungsspielraums. Allerdings ist im horizontalen System eine Politik der "Einkommensaufholung" durch zusätzliche Steueranstrengungen weit weniger attraktiv als im vertikalen Finanzausgleichsystem; denn jeder Erfolg bei der Erschließung neuer Steuerquellen führt generell auch dazu, daß sich die Zahlungsverpflichtungen im Finanzausgleich erhöhen. Analog sind im übrigen auch die Empfänger von Finanz-

ausgleichszahlungen in ihrem Bemühen um eigene Steuerquellen um so eher gebremst, je stärker sich ein möglicher Erfolg in Zuteilungskürzungen niederschlägt. Aber dieser Punkt gilt im vertikalen nicht anders als im horizontalen System.

Besitzt die Ausgleichsebene auch gesetzgeberische Kompetenzen, können sich die Zahler sowohl im vertikalen als auch im horizontalen System grundsätzlich die Finanzausgleichsleistungen vom privaten Sektor zurückholen. Allerdings gilt auch hier, daß Steuererhöhungen für einzelne Jurisdiktionen der Ausgleichsebene weit mehr Probleme aufwerfen, als für den Zentralstaat. Zwar mag die horizontale Ausgleichsverpflichtung genormt sein, also nicht unbedingt mit derartigen tarifären Steuererhöhungen steigen; dafür würden sich Steuererhöhungen aber im Standortwettbewerb mit den anderen Jurisdiktionen der Ausgleichsebene nachteilig auswirken. Wenn man davon ausgeht, daß der Anteil der im öffentlichen Bereich eingesetzten Ressourcen eher zu hoch ist, liegen die Vorteile erneut beim horizontalen Finanzausgleich.<sup>187</sup>

### **3. Die Kreditfinanzierungsquote**

Die öffentliche Hand verfügt mit dem Instrument der Kreditaufnahme neben den Steuern (und anderen Einkommen) über ein zweites Instrument zur Finanzierung der Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Ressourcen. Es stellt sich also die Frage, bei welchen der hier zum Vergleich anstehenden Finanzausgleichssystemen eher zu be-

---

<sup>187</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel IV.

fürchten ist, daß sich die Zahler über eine Nettokreditaufnahme refinanzieren.

Die Antwort wäre einfach, wenn die Jurisdiktionen der Ausgleichsebene über keine eigenen Verschuldungsrechte verfügten. Dann wäre der horizontale Finanzausgleich jedenfalls kein direkter Anlaß zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung und der damit verbundenen zusätzlichen öffentlichen Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Ressourcen. In der Regel wird man aber derartige Verschuldungsrechte nicht ausschließen können. Dann besteht das Problem in einer Abschätzung der relativen Verschuldungsbereitschaft.

Empirisch läßt sich dies kaum lösen, da die tatsächliche Verschuldung verschiedener Jurisdiktionen nicht mit deren Finanzausgleichszahlung in Verbindung gebracht werden kann. Theoretisch spricht einiges dafür, in einem horizontalen Finanzausgleich, durch den direkt die besser ausgestatteten Jurisdiktionen belastet werden, der finanzielle Druck zu einer Refinanzierung auf dem Kreditmarkt geringer als in einem vertikalen Finanzausgleich sein könnte, bei dem die Zentrale möglicherweise Finanzausgleichszahlungen leisten muß, obwohl sich ihre Finanzsituation - verglichen etwa mit dem Zeitpunkt der Einführung entsprechender Verpflichtungen - ungünstig entwickelt hat.

Ein Zusammenhang zwischen der öffentlichen Verschuldung und dem herrschenden Finanzausgleichssystem könnte noch auf andere Weise bestehen. Gewissermaßen und zumindest temporär finden nämlich Mängel und Lücken des Finanzausgleichs auch ihren Niederschlag in einer höheren öffentlichen Verschuldung. Dafür gibt es einige Hinweise.

So haben finanzschwache Jurisdiktionen ohne entsprechende Hilfen des Finanzausgleichs oft keine andere Wahl, als sich höher zu verschulden. Wohlgemerkt: Verschuldungen sind kein Ersatz für einen unzureichenden Finanzausgleich.<sup>188</sup> Schon gar nicht ist gutzuheißen, wenn sich die höhere Ebene ihrer Finanzausgleichsverpflichtung dadurch zu entziehen versucht, daß sie den bedürftigen Jurisdiktionen der Ausgleichsebene großzügigere Verschuldungsrechte einräumt. Das ändert aber nichts daran, daß sich finanzschwache Jurisdiktionen umso eher verschulden werden, je weniger ihr Fehlbedarf über Finanzausgleichszahlungen ausgeglichen wird. Sofern also die oben geäußerte Vermutung zutrifft, daß ein rein horizontales Finanzausgleichssystem generell ein geringeres Umverteilungsvolumen als ein vertikales System hervorbringen wird, besteht im horizontalen System auch eine größere Gefahr einer zu hohen öffentlichen Verschuldung.

Gebundene Finanzausgleichszahlungen, die voraussetzen, daß die Empfänger eine (hohe) Eigenbeteiligung an den zu finanzierenden Projekten erbringen, können natürlich auch zur Folge haben, daß sich die Empfänger - nur um die Zahlungen zu erhalten- notfalls auch entsprechend zusätzlich verschulden. Dies dürfte sich auch kaum dadurch verhindern lassen, daß der Zahler auf einer Finanzierung des Eigenkapitalanteils durch reguläre Haushaltseinnahmen des Empfängers besteht. Soweit die Empfängerjurisdiktionen Verschuldungsrechte besitzen, werden sie sich derer auch bedienen, und sei es indirekt, indem sie eben andere Ausgaben anstatt steuer- nun-

---

<sup>188</sup> Vgl. dazu die Diskussion um die Zuordnung möglicher Verschuldungsgrenzen auf die Länder der Bundesrepublik in Hinblick auf die Erfüllung der Maastricht-Kriterien in: WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1994), S. 35 ff.



mehr kreditfinanzieren. Dieser Zusammenhang ist primär Grund zur Skepsis gegenüber derartigen Mischfinanzierungen. Soweit diese aber als typisches Element des vertikalen Finanzausgleichs gelten können, sind sie auch ein Argument gegen den vertikalen Finanzausgleich. Insgesamt läßt sich kein eindeutiges Urteil darüber abgeben, ob der horizontale oder der vertikale Finanzausgleich eher Gefahr läuft, der öffentlichen Verschuldung Vorschub zu leisten.

#### **4. Auflagen**

Folgt man der schon oben begründeten Annahme, daß eine spezifische Zweckbindung und darüber hinaus eine allgemeine Konditionierung eher mit einem vertikalen als mit einem horizontalen Finanzausgleich einhergeht, ist jetzt zu überlegen, ob freie oder mit Auflagen versehene (gebundene) Zuweisungen eher Gefahr laufen, sich in einer Erhöhung der Staatsquote auszuwirken.

Freie Zuweisungen erlauben den Empfängern u.a. - die entsprechende Kompetenz vorausgesetzt - ihre verbesserte Finanzsituation zu Steuererleichterungen für die Bürger zu nutzen. Dies ist generell keinesfalls etwa als Mißbrauch der empfangenden Leistungen zu interpretieren, da Steuersenkungen durchaus geeignet sind, den auch im Interesse der Zahler liegenden Aufholprozeß zu erleichtern. Allerdings gelten derartig verursachte Steuersenkungen eher als unwahrscheinlich. Vielmehr gibt es eine verbreitete Auffassung, intergouvernementale Transfers würden beim Empfängerhaushalt "kleben bleiben", auch wenn eine partielle Weiterleitung der Mittel, z.B. in Form von Steuersenkungen der Empfängerjurisdiktion allokativ vorteilhaft wäre. Man hat diesem Phänomen die plastische Be-

zeichnung "Fliegenpapier-Effekt" gegeben.<sup>189</sup> Insoweit ist nicht sicher, daß freie Zuweisungen zu einer Senkung der Staatsquote führen.

Umgekehrt sind gebunde Zuweisungen zwar generell für bestimmte öffentliche Projekte bestimmt. Das schließt aber natürlich nicht aus, daß entsprechende Eigenmittel der empfangenden Jurisdiktionen frei werden und in Form von Steuersenkungen an den Bürger zurückfließen. Im Vergleich zu freien Zuweisungen ist diese Folge freilich noch weniger wahrscheinlich. Dies erlaubt den Schluß, daß der horizontale gegenüber dem vertikalen Finanzausgleich in Bezug auf die Vermeidung einer hohen Staatsquote besser abschneidet, wenn man freie Zuweisungen eher für den horizontalen und zweckgebundene eher für den vertikalen Finanzausgleich als typisch ansieht.

Betrachtet man freilich die Möglichkeit, daß vertikale Zuweisungen an Konditionierungen gebunden werden können, die weit über eine reine Zweckbindung hinausgehen, wird man die soeben gegebene Einschätzung modifizieren müssen. Konditionierungen können sich nämlich ausdrücklich auf ein Niedrighalten öffentlicher Ansprüche beziehen. Dies gilt z.B., wenn sie die Gewährung von Transfers davon abhängig machen, daß die empfangenden Jurisdiktionen beim Anstieg ihrer Ausgaben oder bei der Kreditaufnahme bestimmte Obergrenzen einhalten. Indirekt mag ebenfalls den Anstieg der

---

<sup>189</sup> Vgl. GRAMLICH (1977), S. 234, FISCHER (1988), S. 35 f. und REY (1991), S. 214 f. Zu empirischen Untersuchungen vgl. insbesondere HAMILTON (1983), S. 347 ff., BARNETT (1985), S. 341 ff., LOGAN (1986), S. 1304 ff., HAMMES; DOUGLAS; WILLS (1987), S. 707 ff. MEGDAL (1987), S. 347 ff., DOUGAN; KENYON (1988), S. 159 ff., BARNETT; LEVAGGI; SMITH (1991), S. 1 ff. und TURNBULL (1992), S. 207 ff.,

Staatsquote eher drosseln, wenn sich die Konditionierungen auf ein Niedrighalten bestimmter Ausgaben, z.B. der Personalausgaben richten. Soweit diese Konditionierungen - typischerweise - nur der Zentrale offenstehen, erscheint der vertikale Finanzausgleich im günstigeren Licht. Das setzt freilich voraus, daß die konditionierende Ebene nun nicht den freiwerdenden Spielraum nutzt und ihrerseits volkswirtschaftliche Ressourcen beansprucht.

## **D. Die Allokation der Ressourcen innerhalb des privaten Sektors**

### **1. Die Fragestellung**

Das dritte Allokationsproblem, das in Zusammenhang mit der Finanzausgleichsregelung diskutiert werden soll, ist die Allokation innerhalb des privaten Sektors der Volkswirtschaft. Wiederum soll dabei wie bereits unter B. die Aufteilung der Ressourcen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Bereich als gegeben unterstellt werden.

Es besteht kein Zweifel, daß der Staat mit seiner Finanzpolitik nicht nur volkswirtschaftliche Ressourcen beansprucht und seinerseits öffentlichen Leistungen zur konsumtiven und produktiven Nutzung zur Verfügung stellt, sondern auch den Einsatz der im privaten Bereich verbleibenden Ressourcen auf nachhaltige Weise beeinflußt. Ein funktionierendes marktwirtschaftliches System vorausgesetzt, ist es dieser - unbeabsichtigte, mit der Steuererhebung und Ausgabebetätigkeit unvermeidlich verbundene - Einfluß, der den privaten Sektor über die öffentliche Inanspruchnahme von öffentlichen Re-

ssourcen hinaus "belastet" und insofern eine "Mehrbelastung" (excess burden)<sup>190</sup> verursacht. Andererseits kann die Finanzpolitik aber den privaten Einsatz von Ressourcen auch positiv beeinflussen, nämlich dann, wenn der marktwirtschaftliche Prozess selbst Effizienzmängel aufweist.

Im folgenden geht es wiederum nur um denjenigen Einfluß, der von den - hier betrachteten - spezifischen Regelungen des Finanzausgleichs ausgeht.

## **2. Finanzpolitische Verzerrungen der privaten Allokation**

Verzerrungen der privaten Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen werden sowohl von der Einnahme- als auch von der Ausgabe- seite der Finanzpolitik ausgelöst. Hier ist nur auf diejenigen Verzerrungen einzugehen, die im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich stehen oder doch durch zweckmäßige Finanzausgleichsregelungen beseitigt oder gemildert werden können. Das sind Verzerrungen in der interregionalen Arbeitsteilung und in der interregionalen Standortwahl (sowohl in Bezug auf Produktions- als auch in Bezug auf Konsum- und Wohnorte.)

Was die Einnahmeseite angeht, so resultieren interregionale Verzerrungen vor allem aus unterschiedlichen Besteuerungsregeln der Gebietskörperschaften einer Ebene - jedenfalls, soweit diese Unterschiede keine Entsprechung im regionalen Angebot öffentlicher

---

<sup>190</sup> Zum Konzept der Mehrbelastung vgl. auch KRAUSE-JUNK (1988), S. 346 ff.

Leistungen finden. Gehen wir zunächst einmal von einem interregional vergleichbaren Leistungsangebot aus, dann können interregionale Steuerdifferenzen - entsprechende Kompetenzen der entsprechenden Jurisdiktionen vorausgesetzt - auf recht unterschiedliche Gründe zurückzuführen sein.

Zunächst einmal mag es sein, daß die einzelnen Jurisdiktionen über unterschiedliche Steuerquellen verfügen und daher gar nicht anders können als ihr Steueraufkommen auf recht verschiedene Weise zu erheben (z.B. aus der Besteuerung landwirtschaftlichen Grundvermögens oder regionaler Exportgüter). Oder es unterscheiden sich die regionalen Vorstellungen über die zweckmäßige Aufbringung der Steuereinnahmen. Entsprechend unterschiedliche Steuerstrukturen sind ja durchaus mit der Konzeption dezentraler Autonomie konsistent. Weder der eine noch der andere Grund hat freilich direkt etwas mit dem Finanzausgleich (im engeren Sinne) zu tun. (Man kann natürlich einen indirekten Zusammenhang dadurch herstellen, daß man die Leistung von Finanzausgleichszahlung an die Bereitschaft der Empfänger knüpft, ihre abweichenden Besteuerungsregeln anzupassen.)

Es gibt aber weitere Gründe für interregional unterschiedliche Besteuerungsregeln, die unmittelbar mit ungelösten Finanzausgleichsproblemen in Verbindung stehen. So mögen z.B. reiche Jurisdiktionen, die über ein hohes Sozialkapital verfügen können, mit geringeren Steuersätzen auskommen, entweder weil ihr Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Kapitalgütern relativ gering ist, oder weil sie sogar eigene Einnahmen aus öffentlichem Vermögensbesitz (Lizenzgebühren, Pachten, Mieten) ziehen, die es ihnen erlauben,

sich mit ihren Steuerforderungen zurückzuhalten.<sup>191</sup> Oder die Bürger mögen in manchen Jurisdiktionen im Schnitt so wohlhabend sein, daß dieselben Besteuerungsregeln, die in anderen Orten nur ein bescheidenes Steueraufkommen hervorbringen, hier zu hohen öffentlichen Einnahmen führen würden, so daß die Steuersätze niedriger angesetzt werden. Es ist klar, daß sowohl die so begründeten als auch die auf eine relativ günstige Ausstattung mit öffentlichem Vermögen zurückzuführenden interregionalen Steuersatzdifferenzen durch einen Finanzausgleich abgebaut werden können.

Nun ist unter allokativen Aspekten nicht jeder Unterschied in Steuersätzen nachteilig. Wenn unterschiedlichen Steuerbelastungen ein entsprechend unterschiedliches öffentliches Angebot von - dem Charakter nach "privaten" Gütern - gegenübersteht, wirken die Steuern nicht anders als Preise und verzerren nicht. Auch muß nicht jede steuerliche Verzerrung allokativ relevant sein. Soweit z.B. keine interregionale Faktormobilität gegeben ist, stören in einer Region erhobene allgemeine Gütersteuern nicht die interregionale Arbeitsteilung - gleichgültig ob das Ursprungs- oder das Bestimmungslandprinzip angewendet wird. Sie verkürzen nur die jeweiligen regionalen Faktorlöhne und möglicherweise die regionale Kapitalbildung. Auch direkte Steuern, die unmittelbar das regionale Faktoreinkommen reduzieren, bleiben ohne weitere Konsequenzen für die interregionale Produktionsstruktur, wenn man interregionale Mobilität ausschließt. Dies wird man freilich in der Regel nicht tun können und insoweit sind interregionale Steuerunterschiede - jeden-

---

<sup>191</sup> Die folgenden Überlegungen zum Problem ineffizienter Wanderungsgleichgewichte knüpfen u.a. an Überlegungen an, die sich bei BOADWAY; FLATTERS (1982) und BOADWAY; HOBSON (1993) finden.

falls im statischen Sinne<sup>192</sup> - allokativ nachteilig. Sie verzerren die Wahl der Einsatzorte der Produktionsfaktoren und die Wahl der Wohnorte. Sofern wie beim Faktor Arbeit Einsatzort und Wohnort nur bedingt auseinanderfallen können, kommt es zu Wanderungen in die Gebiete, die sich wegen einer relativ günstigen Ausstattung mit öffentlichem Vermögen oder einer relativ günstigen Bevölkerungsstruktur die niedrigeren Steuersätze leisten können.

Soweit die Zuwanderer nicht selbst zu den reichen und damit (steuer-)zahlungskräftigen Bürgern zählen, profitieren sie generell auf Kosten der Altsiedler, da sie in den Genuß des öffentlichen Leistungsangebots kommen, ohne selbst ihren vollen Kostenanteil zu tragen. (Dies erklärt zu einem Gutteil auch internationale Wanderungsbewegungen unserer Zeit). Allein soweit das öffentliche Leistungsangebot aus rein öffentlichen Gütern im Sinne Samuelsons<sup>193</sup> besteht, geht die zusätzliche Inanspruchnahme - wegen der unterstellten Nichtrivalität in der Nutzung - ex definitione zu niemandes Lasten.

Parallel ist die Situation zu beurteilen, wenn in verschiedenen Gebietskörperschaften einer Ebene zwar die gleichen Steuerregeln gelten, jetzt aber das Angebot öffentlicher Leistungen aus den beiden erwähnten Gründen umfangreicher und/oder qualitativ besser ist. Wiederum folgen daraus keine allokativen Nachteile, wenn sich

---

<sup>192</sup> Es versteht sich von selbst, daß auch die Steuerpolitik Suchprozesse durchläuft und interregionale Differenzen auch dazu dienen, im Wettbewerb das beste System zu finden. Den statischen Nachteilen der Vielfalt stehen dann insofern dynamische Vorteile der Auslese gegenüber.

<sup>193</sup> Vgl. SAMUELSON (1954).

das öffentliche Angebot auf - im Sinne Samuelsons - rein öffentliche Güter erstreckt. Dann löst nämlich ex definitione kein Zuwanderer externe Nachteile aus. Soweit aber von den Gebietskörperschaften rein private Güter (öffentlich, d.h. ohne direkte Abrechnung) angeboten werden oder sobald bei kollektiv nutzbaren Gütern Ballungskosten entstehen ist die Zuwanderung mit externen Nachteilen für die Alleinwohner verbunden. Weil die Zuwanderer diese externen Effekte in ihren Entscheidungen vernachlässigen, sind die privaten Wanderungsgleichgewichte nicht effizient.

Die interregionalen Unterschiede sowohl in den öffentlichen Einnahmeregeln als auch im öffentlichen Leistungsangebot werden also in der Regel eine interregional ineffiziente Allokation der im privaten Bereich eingesetzten Ressourcen zur Folge haben. Soweit diese Unterschiede im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Finanzausstattung der Gebietskörperschaften stehen, können sie auch durch eine Umverteilung öffentlicher Mittel zwischen den einzelnen Jurisdiktionen einer Ebene aufgehoben oder doch gemildert werden. Es stellt sich also im folgenden die Frage, ob dies eher in einem horizontalen oder in einem vertikalen Finanzausgleich (mit horizontaler Wirkung) zu erreichen ist.

### **3. Die Funktion des Finanzausgleichs**

Unterschiede in der Finanzausstattung, begründet in einem unterschiedlich hohen öffentlichen - aber nur rival nutzbaren - Vermögen und in einer unterschiedlichen Sozialstruktur der Bevölkerung können zu einer interregional ineffizienten Standortwahl sowohl im Hinblick auf den Einsatz volkswirtschaftlicher Ressourcen als auch im Hinblick auf die Wohn- und Konsumorte führen. Folglich ist eine



Angleichung der Finanzausstattung ein geeigneter Weg, interregionale Fehlallokationen zu verhindern oder zu mildern.

Vernachlässigt man private interregionale Mobilitätskosten müßte strenggenommen dieser Ausgleich sogar sehr weitgehen. Den Vorteil eines hohen öffentlichen - nicht ohne Rivalität nutzbaren - Vermögens, gleichgültig in welcher Jurisdiktion angesammelt, müßte allen Bürgern zugute kommen, unabhängig davon wo sie wohnen und wo sie ihre Faktoren einsetzen. Das verlangt eine völlige Nivellierung der Pro-Kopf-Steuermittel und darüber hinaus eine gleichmäßige interregionale Verteilung aller Vorteile aus rival genutztem öffentlichen Vermögen. Das letzte bedeutet, daß z.B. öffentliche Einnahmen aus Lizenzgebühren - soweit sie nicht für kollektiv nutzbare Güter, sondern z.B. für Transfers an Bürger genutzt werden - überregional verteilt werden müßten, damit niemand, nur um in den Genuß dieser öffentlichen Transfers zu gelangen, seine Wohn- oder Faktoreinsatzorte verlagert.

Nun ist in der Realität natürlich mit nicht unerheblichen Mobilitätskosten zu rechnen. Neben den typischen realen Kosten der Verlagerung von Produktions- und Wohnorten müssen auch gewissermaßen imaginäre Kosten der Aufgabe der "Bodenständigkeit" berücksichtigt werden. Auch finden die potentiellen Zuzugsjurisdiktionen durchaus Wege, ihren Wohlstand gegen Zuwanderer abzuschotten. Das Arsenal möglicher Abschottungsmaßnahmen reicht von der Verknappung erschlossenen Bodens über restriktive Bauvorschriften bis hin zur allgemeinen Fremdenfeindlichkeit. Soweit die bessere Finanzausstattung auf die günstigere Sozialstruktur der Bevölkerung zurückgeht, wäre eine rein kostenäquivalente Finanzierung des öffentlichen Haushalts die wirksamste Waffe gegen unerwünschte Wanderung. Und in der Tat zählt es zu relativ alten Forderungen der Finanzwirtschaft, die Einnahmen nachgelagerter Haushalte am

Äquivalenzprinzip zu orientieren.<sup>194</sup> Dies setzt freilich u.a. voraus, daß die nachgeordneten Einheiten überhaupt über derartige gesetzgeberische Kompetenzen verfügen.

Auch wenn man also nicht unerhebliche Mobilitätskosten, bzw. von den Zuzugsgemeinden bewußt herbeigeführte Mobilitätshemmnisse in Betracht ziehen muß, dürfte es dabei bleiben, daß interregionale Umverteilung im Wege eines Finanzausgleichs allokativ geboten ist.

#### **4. Horizontaler versus vertikaler Finanzausgleich**

Im Prinzip liegen derartige Umverteilungen durchaus im Interesse potentieller Zahlerjurisdiktionen; denn die alternative Zuwanderung würde - weil letztlich nicht von den Grenzproduktivitäten und Grenznutzen des Standorts gesteuert - das erzielbare Wohlstandsniveau der Zuwanderungsregionen senken. Die Bürger der gut ausgestatteten Gemeinden müssen ihren Wohlstand ohnehin teilen; offen sind allein die Bedingungen der Teilung. Ohne Finanzausgleichsleistungen ist das Wanderungsgleichgewicht ineffizient und das allgemeine Wohlstandsniveau geringer als im effizienten Wanderungsgleichgewicht bei entsprechenden Finanzausgleichsleistungen.

Das heißt aber nicht, daß die einzelnen potentiellen Zahlerjurisdiktionen auch tatsächlich zur Zahlung bereit sein müßten. Aus der Sicht jeder einzelnen Gebietskörperschaft wäre es allemal vorteilhaft, wenn die eine Zuwanderung verhindernden Anreize, nämlich Zahlungen an die Bürger in den Abwanderungsgebieten, von ande-

---

<sup>194</sup> Vgl. LINDAHL (1919).

ren geleistet würden. Nur eine allgemein verbindliche Regel kann verhindern, daß die einzelnen potentiellen Zuwanderungsregionen eine free-rider Position einnehmen. Mit anderen Worten: ein horizontaler Finanzausgleich auf freiwilliger Basis scheidet aus. Zu diskutieren ist aber, ob ein allgemein verbindliches horizontales Ausgleichssystem oder ein vertikales System mit horizontaler Wirkung die bessere Alternative ist.

Wie schon oben sei auch hier unterstellt, daß bei der Bestimmung der konkreten Regelungen innerhalb eines Finanzausgleichsystems, die zentrale Ebene ihren Einfluß im vertikalen Finanzausgleich stärker als im horizontalen Ausgleich zur Geltung bringen kann. Die Ausgleichsebene soll sich entsprechend bei der Gestaltung des horizontalen Finanzausgleichs stärker durchsetzen können. (Im Grenzfall ist der vertikale Ausgleich ausschließliche Angelegenheit der Zentrale und der horizontale Ausgleich ausschließliche Angelegenheit der Ausgleichsebene.) Ist nun eher vom einen oder anderen Modell zu erwarten, daß es die notwendige Angleichung der Finanzausstattung herbeiführt und diese Angleichung wiederum in eine entsprechende interregionale Finanzpolitik umgesetzt wird, die Voraussetzung für ein effizientes Wanderungsgleichgewicht ist?

Was die Angleichung der Finanzausstattung angeht, so ist bei einer rein horizontalen Regelung von Seiten der Zahler erheblicher Widerstand gegen eine weitgehende Nivellierung der Finanzausstattung zu erwarten. Zwar ist, wie oben erörtert, eine derartige Nivellierung durchaus auch im Interesse der Zahler, wenn die exzessiven Zuwanderungen anders nicht verhindert werden können. Weit eher werden die potentiellen Zahler aber Zuzugsbegrenzungen oder Kompensationsleistungen der Zuwanderer anstreben. Auch besteht ja die Möglichkeit, daß die potentiellen Empfänger von Finanzausgleichszahlungen zu einer Änderung ihrer Politik veranlaßt werden,

damit sie sich auf längere Sicht als konkurrenzfähige Produktions- und Wohnorte qualifizieren.

Beide erwähnten Alternativen zum Finanzausgleich müssen für sich genommen nicht ineffizient sein; sie sind aber aus Sicht der potentiellen Finanzausgleichsempfänger die schlechtere Lösung. So gesehen sind nicht nur die einzelnen Zahlerjurisdiktionen im Verhältnis untereinander, sondern auch die Zahlergesamtheit gegenüber allen Empfängern in der Situation des "prisoners dilemma". Viele Wege führen zu effizienten Lösungen; aber mit jeder dieser Lösungen sind unterschiedliche Verteilungspositionen verbunden, was eine Einigung so schwierig macht. Das vertikale Ausgleichsmodell erscheint also insofern günstiger, weil die zentrale Ebene weniger auf eine Verhandlungslösung angewiesen ist. Dieses Urteil läßt allerdings außer acht, daß mit einer Verhandlungslösung noch weitere Vorteile verbunden sein können, die jenseits der Lösung des eigentlichen Finanzausgleichproblems liegen. Mit einem horizontalen Finanzausgleich werden Verhandlungswege eröffnet und damit auch institutionelle Gegebenheiten geschaffen, die möglicherweise für die Lösung anderer gemeinsamer Probleme der Ausgleichsebene genutzt werden können.

Auch wie die Finanzpolitik der am Finanzausgleich beteiligten Jurisdiktionen auf die Angleichung der Finanzausstattung reagiert, dürfte vom angewendeten Finanzausgleichsmodell nicht unabhängig sein. Zunächst ist auf den schon oben erwähnten - empirischen - Zusammenhang von einerseits konditioniertem und vertikalem und andererseits konditioniertem und horizontalem Finanzausgleich zu verweisen. Im vertikalen Modell kann über eine entsprechende Konditionierung der Zahlungen die Politik der Empfängerjurisdiktionen darauf verpflichtet werden, die Finanzausgleichstransfers auch tatsächlich dafür zu verwenden, den Wanderungswilligen einen Anreiz

zum Bleiben zu geben. Dieses kann der horizontale unkonditionierte Finanzausgleich nicht garantieren.

Ein anderer Punkt ist die mögliche Auswirkung des Finanzausgleichs auf die zahlende Jurisdiktion. Im Grenzfall ist es so, daß die Bürger der zahlenden Jurisdiktion zunächst durch einen entsprechenden Konsumverzicht ein öffentliches Vermögen aufbauen und später eben mit Finanzausgleichszahlungen verhindern zu suchen müssen, daß ihnen Zuwanderer die Nutzung dieses Vermögens teilweise streitig machen. Dies senkt natürlich den Anreiz zur Bildung öffentlichen Vermögens. Unter diesem Aspekt mag es vorteilhaft erscheinen, wenn den Bürgern die "Folge-lasten" ihrer Entscheidung zur öffentlichen Vermögens-bildung nicht bewußt werden. Dies dürfte wiederum im vertikalen eher als im horizontalen Verfahren der Fall sein.

Insbesondere beim vertikalen Finanzausgleich ohne Refinanzierung auf der Ausgleichsebene sind die mit der Bildung öffentlichen Vermögens für die Jurisdiktionen eintretenden Belastungsfolgen schwer zu übersehen. Das spricht unter dem Aspekt der "Unmerklichkeit" für dieses Modell. Andererseits liegt es nicht im Sinne eines horizontalen Ausgleichs, wenn dieser zunächst einmal den Haushalte des Oberverbands und in der Folge diejenigen Bürger belastet, die zur Finanzierung des zentralen Haushalts beitragen oder aus dem zentralen Haushalt Leistungen empfangen. Auch dies kann die private Allokation der Ressourcen beeinträchtigen. Insgesamt ist also zu beachten, daß Finanzausgleichszahlungen, die zur Verbesserung der (interregionalen) privaten Allokation bestimmt sind, letztlich nicht an anderer Stelle die private Allokation verschlechtern.

## VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wie immer die Gebietskörperschaften einer nachgelagerten Ebene eines dezentralen Finanzsystems mit originären Ausgabe- und Einnahmekompetenzen ausgestattet sind: Sie werden in aller Regel erhebliche Unterschiede in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit aufweisen. Gründe dafür liegen sowohl in Abweichungen der öffentlichen Bedarfe (und deren Kosten) als auch in Einnahmeunterschieden, die ihrerseits Reflex der unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklungen sind. Der Finanzausgleich im engeren Sinne dient dazu, diese Unterschiede abzubauen. Ob dies zweckmäßiger über horizontale Ausgleichszahlungen auf der Ausgleichsebene oder über vertikale Transfers einer anderen Ebene erfolgen sollte, war die zentrale Fragestellung dieser Arbeit.

Die Relevanz dieser Frage ergibt sich schon daraus, daß in den gegenwärtigen deutschen Regelungen des Länderfinanzausgleichs beide Ausgleichsmethoden verwendet werden und in der Tat schon aus Gründen der Vereinfachung und Transparenz des Systems die Konzentration auf nur einen Lösungsweg in Erwägung gezogen werden muß. Darüber hinaus ist bemerkenswert, daß die deutsche Verfassung in Art. 107 eine Vorrangigkeit des horizontalen Ausgleichs festlegt. Zumindest der Verfassungsgesetzgeber muß Gründe dafür haben, warum die eine gegenüber der anderen Ausgleichsmethode den Vorzug verdient. Diesen Gründen ist in Abschnitt III.B. nachgegangen worden. Es geht dem Verfassungsgesetzgeber vornehmlich darum, daß die nachgelagerte Ebene, d.h. die Ländergesamtheit nicht durch die Regelungen des Finanzausgleichs (im engeren Sinne) in ihrer verfassungsmäßig garantierten Autonomie (Art. 106 und 109 GG) beschnitten werden. In dieser Hinsicht besteht durchaus eine realistische Gefahr, wenn etwa die zentrale

Ebene über das Instrument der Zuweisungen politischen Einfluß auszuüben sucht.

Freilich wurde und wird der Zusammenhang von Finanzausgleichssystem und Autonomie der nachgelagerten Ebene durchaus auch anders gesehen. So zeigt ein Blick in die deutsche Finanzgeschichte nicht nur, daß das Instrument des sekundären Finanzausgleichs in den frühen deutschen Verfassungen, also vor dem Bonner Grundgesetz, wenig entwickelt war und Ausgleichszahlungen stets entweder von unten nach oben (das Reich als "Kostgänger der Länder") oder von oben nach unten wie z.B. in der Weimarer Verfassung geleistet wurden. Auch das Bonner Grundgesetz hat hier zunächst keine eindeutigen Prioritäten gesetzt, sodaß bis zur Reform des Jahres 1969 immer wieder zum Teil heftig darum gestritten wurde, ob der Finanzausgleich nicht etwa zur Gänze Sache der Länder sein sollte oder ob der horizontale Länderfinanzausgleich völlig abgeschafft und das Ausgleichsziel über vertikale Zahlungen des Bundes angestrebt werden sollte (Kapitel III.B.5.). Obwohl dabei auch stets von der Autonomie der Länder die Rede war, wurden die politischen Auseinandersetzungen letztlich allein von den - tatsächlichen oder vermeintlichen - finanziellen Interessen der beteiligten Gebietskörperschaften bestimmt.

Auch im Ausland, und d.h. namentlich in den großen Föderationen, wurde zum Teil heftig um den zweckmäßigen Ausgleichsweg gerungen. Die tatsächlichen Regelungen unterscheiden sich jedoch vom gegenwärtigen deutschen Länderfinanzausgleich auf bemerkenswerte Weise: Horizontale Ausgleichszahlungen sind so gut wie unbekannt; schwächere Gliedstaaten werden allein von der Zentrale gestützt (Kapitel III.C.). Die wesentliche Begründung dafür ist aus deutscher Sicht besonders überraschend: Man sieht gerade im hori-



zontalen Finanzausgleich einen Widerspruch zur verfassungsmäßig garantierten Autonomie der Gliedstaaten.

Da also - wenn auch mit geradezu gegensätzlichen Konsequenzen - die Autonomie der nachgelagerten Ebene als wesentliches Kriterium zur Beurteilung von Finanzausgleichszuweisungen fungiert, war es in dieser Arbeit notwendig, dem ökonomisch erschließbaren Gehalt des Autonomiebegriffs nachzugehen. Dies erfolgt im Abschnitt III.D. Zunächst wurde dabei auf Methoden einer quantitativen Autonomiemessung eingegangen. Im Grunde konnte aber nur gezeigt werden, daß die vorliegenden Maße wenig befriedigen - und dies aus keinem anderen Grund, als daß sich Autonomie als qualitatives Merkmal weitestgehend einer quantitativen Messung entzieht. Qualitative Aspekte ergeben sich aus der Zuordnung der verschiedenen Teilkompetenzen auf der Ausgabe- und Einnahmeseite des Budgets (Kapitel III.D.3.).

Was die zentrale Fragestellung der Arbeit angeht, so ist nach dem - ökonomisch erschließbaren - Autonomiekriterium letztlich keine eindeutige Priorität zugunsten einer der beiden Ausgleichsmethoden abzuleiten. Nicht der vertikale oder der horizontale Finanzausgleich als solcher ist für die Wahrung der Autonomie nachgelagerter Ebenen entscheidend: Es kommt vielmehr u.a. darauf an, auf der Basis welcher primären Kompetenzverteilung der (sekundäre) Finanzausgleich aufbaut (d.h. z.B. welche Gesetzgebungskompetenzen auf der Ausgabe- und Einnahmeseite den verschiedenen Ebenen zugeordnet sind), wie die einzelnen Gebietskörperschaften am Zustandekommen der Ausgleichsregelungen beteiligt sind, ob und ggfs. welche Konditionierungen mit den Ausgleichszahlungen verbunden werden können und letzten Endes auch, welche relative quantitative Bedeutung dem Finanzausgleich im Vergleich zur primären Finanzausstattung zukommt.



Folgt aus dem Kriterium der Autonomie der auf der Ausgleichsebene angesiedelten Gebietskörperschaften keine eindeutige Rangordnung der beiden Ausgleichsmethoden, so sprechen vielleicht ökonomische Kriterien für die eine oder andere Lösung. Wohlgemerkt: auch die Wahrung der Autonomie hätte, wenn sie denn eindeutig mit einem der beiden Ausgleichswege garantiert würde, ökonomische Konsequenzen. Und wenn letztlich die ökonomische Ratio eines dezentral aufgebauten Finanzsystems darin erachtet wird, daß die Finanzpolitik auf Bürgernähe und Präferenzorientierung verpflichtet wird, dann wäre schon aus diesem Grunde das die Autonomie der nachgelagerten Ebene wahrende Finanzausgleichssystem auch das ökonomisch günstigere. (Die Grenzen der Autonomie nachgelagerter Gebietskörperschaften - bedingt z.B. durch die Gefahr eines Überhandnehmens externer Effekte - müßten freilich bedacht werden.) Aber mit dem Kriterium der Autonomie ist diese Rangordnung nicht herzustellen. Deswegen wurden in den Abschnitten IV. und V. mögliche ökonomische Wirkungen des einen oder des anderen Finanzausgleichsystems - unabhängig von der mit ihm möglicherweise verbundenen Autonomie - behandelt.

Zunächst ging es dabei um die "formale Inzidenz". Genauer: der Finanzausgleich im engeren Sinne wurde als Umverteilungsvorgang charakterisiert, mit dem - ähnlich wie bei interpersonellen Umverteilungen - unmittelbar, d.h. vor Wirksamwerden möglicher Reaktionen und Anpassungsprozesse, die einen begünstigt, die anderen belastet werden. Dies sind beim Finanzausgleich letztlich die Bürger der beteiligten Jurisdiktionen. Tatsächlich bildet die Vielzahl an Möglichkeiten primärer Verteilungswirkungen eines vertikalen im Vergleich zu einem horizontalen Finanzausgleichssystem eine ganze Kasuistik unterschiedlicher Fälle, von denen im einzelnen schwerlich zu sagen ist, welcher denn mit der Installierung des einen oder des

anderen Finanzausgleichsystems am ehesten auftreten wird. Generell wird die These vertreten, daß der horizontale Finanzausgleich eher geeignet ist, unsinnige, weil in sich widersprüchliche Umverteilungseffekte ("Hosentascheneffekte") zu vermeiden (Kapitel IV.).

Ökonomisch brisanter sind allemal die sekundären Allokationswirkungen, die sich über die Reaktionen der verschiedenen am Finanzausgleich beteiligten und vom Finanzausgleich betroffenen Akteure - Politiker, Bürokraten, Bürger - einstellen. Sie werden in Kapitel V. untersucht. Dabei wird zwischen der Allokation innerhalb des öffentlichen Sektors, der Allokation zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor und der innerprivatwirtschaftlichen Allokation unterschieden.

Mit Blick auf die innerstaatliche Allokation werden u.a. die folgenden Hypothesen zur Differentialinzidenz der beiden Ausgleichsmethoden entwickelt. Der vertikale kann, muß aber nicht zu Lasten der gleichen öffentlichen Bedarfe gehen wie der horizontale Finanzausgleich (V.B.1.). Der Umfang der Finanzausgleichszahlungen dürfte im vertikalen Finanzausgleich eher größer sein (2.). Größere Zuverlässigkeit der Regeln ist wegen des Eigeninteresses der Geberländer (Versicherungsprinzip) eher im horizontalen Finanzausgleich gewährleistet (3.). Dafür erscheint der horizontale Finanzausgleich stärker der Gefahr ausgesetzt, daß allokativen zugunsten verteilungspolitischer Aspekte vernachlässigt werden (4.). Auch ist der horizontale Ausgleich wohl eher moralischen Risiken ausgesetzt, weil die einzelnen Geberländer - anders als die Zentrale - nur gewinnen können, wenn sie jeweils ihre individuelle Leistungsfähigkeit herunterspielen (5.). Der horizontale Finanzausgleich dürfte generell für Geber wie Empfänger größere Probleme politischer Akzeptanz aufwerfen, als dies beim vertikalen Finanzausgleich der Fall ist. Dies ist allokativ insofern günstig, als damit größerer Druck auf die

Empfängerländer ausgeübt wird, den wirtschaftlichen Aufholprozeß zu beschleunigen (6.). Die Zweckbindung von Finanztransfers ist selbst eine zweischneidige Regel. Sie ist aber allokativ insoweit nicht ungünstig zu beurteilen, als auch sie den Aufholprozeß stärkt. Da generell Zweckbindungen eher mit dem vertikalen Finanzausgleich in Verbindung gebracht werden, scheint dieser Punkt zu dessen Gunsten zu sprechen. Grundsätzlich ist aber nicht auszuschließen, daß Elemente der Zweckbindung auch in den horizontalen Finanzausgleich integriert werden (7.). Demgegenüber sind allgemeine politische Konditionierungen wohl besser im vertikalen Finanzausgleich aufgehoben (8.).

Die Allokation der Ressourcen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich wird durch die zur Anwendung gelangende Methode des Finanzausgleichs insoweit tangiert, als sich etwa die Steuerquote oder die Kreditquote als Folge der speziellen Finanzausgleichsregelung unterschiedlich entwickeln. Unter anderem spielt dabei eine Rolle, ob Finanztransfers vom Empfänger möglicherweise zu Steuer- oder Defizitreduzierungen genutzt werden oder ausschließlich im öffentlichen Haushalt versickern ("Fliegenpapier-effekt"). Soweit es zutrifft, daß Konditionierungen eher im vertikalen Finanzausgleich vorgenommen werden können, ist dieser auch eher als Instrument zur Reduzierung der Staatsquote einzusetzen (V.C.)

Auch die Allokation innerhalb des privaten Sektors wird vom Finanzausgleich beeinflußt. Genauer: ohne Finanzausgleich können diejenigen Jurisdiktionen einer Ebene, die im Vergleich zu anderen über ein höheres öffentliches Vermögen verfügen oder bei denen die soziale Struktur der Bevölkerung günstiger ist, jedem potentiellen Zuwanderer einen größeren "net fiscal benefit" bieten. Die Folge sind möglicherweise Zuwanderungen, die nicht von der relativen

Grenzproduktivität der Faktoren oder vom relativen Grenznutzen der Wohnorte, sondern von einer Art "rent-seeking-behaviour" gesteuert werden. Finanzausgleichszahlungen können dem entgegenwirken.

Obwohl derartige Zahlungen durchaus im Interesse jeder einzelnen "reicheren" Jurisdiktion liegen, steht zu befürchten, daß allein unter den Gebietskörperschaften der Ausgleichsebene keine effiziente Lösung zustandekommt. (Dies zeigen im übrigen auch deutsche Nachkriegserfahrungen, als der Länderfinanzausgleich zeitweise der Länderebene überantwortet wurde.) Der "Fehler" dieser Lösung liegt gewissermaßen im "Gefangenendilemma", in dem sich Zahler wie Empfänger befinden. Dies ist ein Punkt zugunsten der vertikalen Lösung (V.D.).

Alles in allem läßt auch der Vergleich möglicher ökonomischer Folgen der einen wie der anderen Finanzausgleichsmethode keine eindeutige Priorität erkennen. Vielleicht ist es das wichtigste Ergebnis dieser Untersuchung, daß die Auseinandersetzung um das eine oder das andere Verfahren einer Scheindebatte gleichkommt. Vorteile ergeben sich hier wie da immer nur, wenn man ganz bestimmte Annahmen trifft, die eine oder andere Methode jeweils mit zusätzlichen Rahmenbedingungen verbindet, bestimmte Verhaltensweisen zuordnet. Dafür gibt es aber zumeist nur sehr unsichere Grundlagen. So scheint denn nach alledem ein ausgewogenes Mischungsverhältnis beider Methoden nicht die schlechteste Lösung.



## Literaturverzeichnis

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1962), Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort, A Staff Report, Washington D.C.

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1992), Significant Features of Fiscal Federalism, Vol. 1, Washington D.C.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1985), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 159, Hannover.

BAHL, Roy (1971), A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis, in: IMF Staff Papers, Vol. 18, S. 570-612.

BAHL, Roy (1986), The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries, in: Public Budgeting and Finance, Vol. 6, S. 3-22.

BARNETT, Richard (1985), On the Flypaper Theory of Local Government Response to Grants-In-Aid, in: Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 3, S. 341-348.

- BARNETT, Richard; LEVAGGI, Rosella; SMITH, Peter (1991), Does the Flypaper Model Stick? A Test of the Relative Performance of the Flypaper and Conventional Models of Local Government Budgetary Behaviour, in: Public Choice, Vol. 69, S. 1-18.
- BARTSCH, Peter; PROBST, Henning (1988a), Zur Berücksichtigung und Ausgestaltung von Bedarfselementen im Länderfinanzausgleich, Diskussionschrift aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 27/1988.
- BARTSCH, Peter; PROBST, Henning (1988b), Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., Nr. 10, S. 533-540.
- BICKEL, Wilhelm (1956), Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen, S. 730-788.
- BIEHL, Dieter (1983), Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, 3. Aufl., Tübingen, S. 71-121.
- BIRD, Richard (Hrsg.) (1980), Fiscal Dimensions of Canadian Federalism, Toronto.
- BIRD, Richard (1986), Federal Finance in Comparative Perspective, Toronto.

- BIRD, Richard (1990), Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Is There an Agenda for the 1990s? in: R. WATTS und D. BROWN (Hrsg.), S. 109-134.
- BIRD, Richard (1993), Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: National Tax Journal, Vol. XLVI, S. 207-227.
- BIRD, Richard; SLACK, Enid (1990), Equalization: The Representative Tax System Revisted, in: Canadian Tax Journal, Vol. 38, No. 4, S. 913-927.
- BOADWAY, Robin (1986), Federal-Provincial Transfers in Canada: A Critical Review of the Existing Arrangements, in: M. KRASNICK (Hrsg.)(1986), S. 1-48.
- BOADWAY, Robin (1992), The Constitutional Division of Powers: An Economic Perspective, A Study Prepared for the Economic Council of Canada.
- BOADWAY, Robin; FLATTERS, Frank (1982), Equalization in a Federal State: An Economic Analysis, Ottawa.
- BOADWAY, R.; FLATTERS, F.; LEBLANC (1983), Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues, in: Canadian Public Policy, Vol. IX, S. 174-180.
- BOADWAY, Robin; HOBSON, Paul (1993), Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Toronto.



BOHLEY, Peter; TOLKEMITT, Georg (Hrsg.) (1979), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen.

BÖS, Dieter (1971), Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien, New York.

BORN, Karl Erich (1988), Matrikularbeiträge, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), ungekürzte Studienausgabe, Bd. 5, Stuttgart u.a.O., S. 218-220.

BREAK, George F. (1980), Financing Government in a Federal System, Washington.

BROWN, Charles; OATES, Wallace (1987), Assistance to the Poor in a Federal System, in: Journal of Public Economics, Vol. 32, S. 307-330.

BUCHANAN, James (1950), Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Bd. 40, S. 583-599.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1992), Finanzbericht 1993, Bonn.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1993), Die neue Finanzverteilung, Bonn.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1994), Finanzbericht 1995, Bonn.

BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 12/6000, S. 33.

- BURCHARDT, Michael (1992), Die Praxis des aktuellen Länderfinanzausgleichs und das Problem der Integration der neuen Bundesländer, in: WSI Mitteilungen, Nr. 9., S. 577-590.
- BURG, Peter (1992), Der Föderalismus im Kaiserreich. Politische Strukturen und Prozesse, in: J. HUHN, P.-C. WITT (Hrsg.) (1992), S. 55-73.
- BVerfGE (1986), Bundesverfassungsgericht 72/330, Urteil vom 24. Juni 1986.
- CANADIAN TAX FOUNDATION (1991), The National Finances, Toronto.
- CANADIAN TAX FOUNDATION (1992), Provincial and Municipal Finances 1991, Toronto.
- CANSIER, D.; KATH, D. (Hrsg.) (1985), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin.
- CARL, Dieter (1990), Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Steuer und Studium, Heft 5., S. 165-170.
- COURCHENE, Thomas (1984), Equalization Payments: Past, Present and Future, Ontario Economic Council, Special Research Report, Toronto.
- COURCHENE, Thomas; COPPLESTONE, Glen (1980), Alternative Equalization Programs: Two-Tier Systems, in: R. BIRD (Hrsg.) (1980), S. 7-45.

CUMMING, Peter (1986), Equitable Fiscal Federalism: The Problems in Respect of Resources Revenue Sharing, in: M. KRASNICK (Hrsg.) (1986), S. 49-95.

DÖRGE, Friedrich-Wilhelm (Hrsg.) (1965), Wirtschafts- und Sozialpolitik, Opladen.

DOUGAN, William; KENYON, Daphne (1988), Pressure Groups and Public Expenditures: The Flypaper Effect Reconsidered, in: Economic Inquiry, Vol. 26, S. 159-170.

DREISSIG, Wilhelmine (Hrsg.) (1978), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96/I, Berlin.

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1982), Financing Confederation Today and Tomorrow, Ottawa.

EHRLICHER, Werner (1988), Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 662-689.

ENQUETE-KOMMISSION VERFASSUNGSREFORM (1976), Schlußbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5924 vom 9. 12. 1976.

- ESSER, Clemens (1992), Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (Hrsg.) (1992).
- ESSER, Clemens (1994), Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., Nr. 7, S. 358-364.
- FÄRBER, Gisela (1993), Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., Nr. 6, S. 305-313.
- FISCHER, Helmut (1988), Finanzausweisungen, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 379, Berlin.
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert (1949a), Die Länder im künftigen Finanzausgleich, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1. Jg., S. 10-19 u. 57-61.
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert (1949b), Die Länder im künftigen Finanzausgleich, in: Die Öffentliche Verwaltung, 2. Jg., S. 401-407.
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert (1952), Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung, 5. Jg., S. 673-679.
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert (1956), Das Finanzverfassungsgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 9. Jg., S. 161-171.

FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert (1978), Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. DREISSIG (Hrsg.) (1978), S. 135-163.

FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert (1988), Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 636-662.

FÖTTINGER, Wolfgang; SPAHN, Paul Bernd (1993), Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., Nr. 5, S. 237-246.

FRANKE, Siegfried (1989), Der Finanzausgleich: Problembereich im Spannungsfeld ökonomischer Rationalität und politischer Kompromißbildung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 34, S. 65-80.

FRANKE, Siegfried (1991), Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 4, S. 311-323.

FUEST, Winfried; LICHTBLAU, Karl (1991), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Bd. 192, Köln.

- GANTER, Ralph L., (1988), Finanzverfassung und Finanzausgleich im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Discussion-Paper 370-88.
- GESKE, Otto-Erich (1985), Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder, in: Die Öffentliche Verwaltung, 38. Jg., Heft 11, S. 421-431.
- GESKE, Otto-Erich (1993), Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 73 Jg., Nr. 2, S. 71-78.
- GOTTFRIED, Peter; WIEGARD, Wolfgang (1991), Finanzausgleich zum Selberrechnen - Ein Simulationsmodell - Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft Nr. 242.
- GRAHAM, John (1980), Kommentar zu Courchene; Copplestone (1980), in: R. BIRD (Hrsg.) (1980), S. 45-52.
- GRAHAM, John (1982), Equalization and Canadian Federalism, in: Public Finance, Vol. XXXVII, S. 246-262.
- GRAMLICH, Edward (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W. OATES (Hrsg.) (1977), S. 219-239.

- GROSSEKETTLER, Heinz (1988), Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und den Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, Bd. 45. S. 393-440.
- GROSSEKETTLER, Heinz (1993a), Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 4. Jg., Heft 1, S. 91-109.
- GROSSEKETTLER, Heinz (1993b), Der Bund-Länder-Finanzausgleich; Entwicklungslinien, Zukunftsperspektiven und Einfluß auf Nordrhein-Westfalen, in: Politik und Selbstverwaltung in Westfalen-Lippe, Festschrift für Herbert Neseke, Hrsg.: R. FREY und W. KUHR, Münster, S. 283-332.
- HANSMEYER, Karl-Heinrich (1977), Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen, S. 959 ff.
- HANSMEYER, Karl-Heinrich; KOPS, Manfred (1984), Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg., S. 127-140.
- HANUSCH, Horst (1979), Erfüllung von Staatsaufgaben im Föderalismus, in: P. BOHLEY und G. TOLKEMITT (Hrsg.) (1979), S. 359-381.

- HANUSCH, Horst; KUHN, Thomas (1985), Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1985), S. 55-74.
- HÄUSER, Karl (1977), Abriß der geschichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen, S. 3-51.
- HAMILTON, Bruce (1983), The Flypaper Effect and other Anomalies, in: Journal of Public Economics, Vol. 22, S. 347-361.
- HAMLIN, Alan (1985), Federalism, Horizontal Equity, and the Optimal Grant, in: Public Finance Quarterly, Vol. 13, No. 2, S. 115 - 131.
- HAMMES, David; WILLS, Douglas (1987), Fiscal Illusion and the Grantor Government in Canada, in: Economic Inquiry, Vol. XXV, S. 707-713.
- HECKT, Wilhelm (1973), Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Institut "Finanzen und Steuern" (Hrsg.) (1973).
- HEILMANN, Martin (1987a), Krise des Finanzföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Verfassungsstreit der Länder über das Einnahmenverteilungssystem, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel, Nr. 17, Kiel.



HEILMANN, Martin (1987b), Länderfinanzausgleich und Grundgesetz, in: B. RAHMANN und O. ROLOFF (Hrsg.) (1987), S. 191-213.

HENDLER, Reinhard (1993), Finanzverfassungsreform und Steuergesetzgebungshoheit der Länder, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 7, S. 292-293.

HENKE, Klaus-Dirk; SCHUPPERT, Gunnar Folke (1993), Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, in: Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft, Hrsg.: J. Hesse, Bd. 9, Baden-Baden.

HENLE, Wilhelm (1968), Die Finanzreform und die Beschaffenheit des Staates, in: Die Öffentliche Verwaltung, Bd. 21, S. 396-404.

HICKS, Ursula (1946), The Terminology of Tax Analysis, in: Economic Journal, Bd. 56, S. 38-50.

HILDEBRANDT, Horst (1970), Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, 7. Auflage, Paderborn.

HINNENDAHL, Jürgen (1974), Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 3, Baden-Baden.

- HOHMANN, Harald (1991), Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, in: Die Öffentliche Verwaltung, 44. Jg., S. 191-198.
- HÖPKER-ASCHOFF (1949), Das Finanzwesen, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 282-285.
- HUHN, Jochen; WITT, Peter-Christian (Hrsg.) (1992), Föderalismus in Deutschland, Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 8, Baden-Baden.
- HUNTER, J.S.H. (1974), Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation, in: Finanzarchiv, Vol. 32, S. 481-492.
- HUNTER, J.S.H. (1977), Federalism and Fiscal Balance, Canberra.
- HÜTHER, Michael (1993), Reform des Finanzausgleichs: Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., Nr. 1, S. 43-52.
- INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1954), Die Finanzreform, Heft 33, Bonn.
- INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1962), Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, Heft 60, Bonn.
- INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1966), Die große Finanzreform, Heft 80, Bonn.

INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1968), Der Entwurf des Finanzreformgesetzes, Heft 90, Bonn.

INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (Hrsg.) (1973), Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 103, Bonn.

INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (Hrsg.) (1981), Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern, Brief 203, Bonn.

INSTITUT "FINANZEN UND STEUERN" (1992), Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 311, Bonn.

IP, Irene; MINTZ, Jack (1992), Dividing the Spoils: The Federal-Provincial Allocation of Taxing Powers, Toronto.

ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) (1990), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, Heidelberg.

JARASS, Hans D.; PIEROTH, Bodo (1995), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Aufl., München.

JOHN, Jürgen (1992), Die Reichsreformdiskussion in der Weimarer Republik, in: J. HUHNS, P.-C. WITT (Hrsg.) (1992), S. 101-126.

KAPLOW, Louis (1989), Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle, in: National Tax Journal, Vol. XLII, No. 2, S. 139-154.

KING, David (1984), Fiscal Tiers, London u.a.O.

KING, David (1988), Fiscal Federalism, in: R. PADDISON und S. BAILEY (Hrsg.) (1988), S. 6-29.

KIRCHHOF, Paul (1982), Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982.

KITCHEN, Harry (1984), Local Government Finance in Canada, Toronto.

KOLMS, Heinz (1988), Finanzwirtschaft, öffentliche; IV: Geschichte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), ungekürzte Studienausgabe, Bd. 9, Stuttgart u.a.O., S. 764-782.

KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM (1966), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Stuttgart u.a.O.

KOPS, Manfred (1984a), Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (I): Der passive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 5, S. 239 -246.

KOPS, Manfred (1984b), Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (II): Der originäre aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 6, S. 289-293.

- KOPS, Manfred (1984c), Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (III): Der ergänzende aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 7, S. 341-345.
- KOPS, Manfred (1989), Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen.
- KRASNICK, Mark (Hrsg.) (1986), Fiscal Federalism, Toronto, Buffalo, London.
- KRAUSE-JUNK, Gerold (1977) Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen, S. 687 ff.
- KRAUSE-JUNK, Gerold (1981), Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 3. Aufl., Tübingen, S. 257-358.
- KRAUSE-JUNK, Gerold (1988), Steuern IV: Verteilungslehren, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, ungekürzte Studienausgabe, Stuttgart u.a.O., S. 332-356.
- KRAUSE-JUNK, Gerold (1990), Ein Plädoyer für das Ursprungslandprinzip, in: Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Hrsg.: Franz Xaver Bea und Wolfgang Kitterer, Tübingen, S. 253-265.

- KRAUSE-JUNK, Gerold; MÜLLER, Regina (1993), *Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries*, in: *Serie Política Fiscal*, Nr. 48, Hrsg.: United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- KRAUSE-JUNK, Gerold; MÜLLER, Regina (1995), *Fiscal Decentralization in Latin-America in an International Perspective*, in: *Serie Política Fiscal*, Hrsg.: United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) - erscheint in Kürze.
- KÜSSNER, Martin (1992), *Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung sowie der Begriff der Gleichartigkeit von Steuern*, *Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft*, Bd. 57, (Diss. Münster 1991), Berlin.
- KUHN, Thomas (1991), *Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen*, *Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe*, Universität Augsburg, Beitrag Nr. 56, Augsburg.
- LACROIX, Robert (1980), *Kommentar zu Courchene; Copplestone (1980)*, in: R. BIRD (Hrsg.) (1980), S. 52-54.
- LADD, Helen; DOOLITTLE, Fred (1982), *Which Level of Government Should Assist the Poor?*, in: *National Tax Journal*, Vol. XXXV, No. 3, S. 323-336.

- LAUFER, Heinz (1991), Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, 6. Aufl., München.
- LEVIN, Jonathan (1991a), Measuring the Role of Subnational Governments, in: R. PRUD'HOMME (Hrsg.) (1991), S. 21-36.
- LEVIN, Jonathan (1991b), Measuring the Role of Subnational Governments, Fiscal Affairs Department, Working Papers, International Monetary Fund.
- LINDAHL, Erik (1919) Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund.
- LITTMANN, Konrad (1991), Über einige Untiefen der Finanzverfassung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2. Jg., Heft 1, S. 31-45.
- LOGAN, Robert (1986), Fiscal Illusion and the Grantor Government, in: Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 6, S. 1304-1318.
- MALCHOW, Jeanette (1992), Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Finanzwissenschaftliche Schriften, Hrsg.: W. Albers, G. Krause-Junk u.a., Bd. 49, Frankfurt/M. u.a.O., Diss. Univ. Göttingen 1991.
- MANVEL, Allen D. (1971), Differences in Fiscal Capacity and Effort: Their Significance for a Federal Revenue-Sharing System, in: National Tax Journal, Vol. XXIV, S. 193-204.

- MATHEWS, Russel (1985), Comparative Systems of Fiscal Federalism: Australia, Canada and the U.S.A., Canberra.
- MCREADY, Douglas (1989), Municipal Finances in Canada: Issues of Local Finance and the Case for User Charges, in: R. PADDISON und S. BAILEY (Hrsg.) (1989), S. 116-131.
- MEGDAL, Sharon (1987), The Flypaper Effect Revisted: An Econometric Explanation, in: Review of Cononomics and Statistics, Vol. 69, S. 347-351.
- MICHALK, Jürgen (1989), Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., Nr. 9, S. 446-453.
- MUSGRAVE, Richard (1959) The Theory of Public Finance, New York u.a.O.
- MUSGRAVE, Richard (1961), Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism, in: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, A Report of the National Bureau of Economic Research (New York), Princeton, S. 97-133.
- MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy (1989), Public Finance in Theory and Practice, 5. Aufl., New York u.a.O.



NEUMARK, Fritz (1978), Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. DREISSIG, (Hrsg.) (1978), S. 165-175.

NÖLDNER, Klaus (1965), Föderalismus und Unitarismus im Bundesstaat, in: F.-W. DÖRGE (Hrsg.) (1965), S. 213-236.

OATES, Wallace E. (1972), Fiscal Federalism, New York u.a.O.

OATES, Wallace E. (Hrsg.) (1977), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington.

OATES, Wallace E. (1991), Fiscal Federalism: An Overview, in: R. PRUD'HOMME (Hrsg.) (1991), S. 1-18.

OWENS; Jeffrey; NORREGAARD John (1991), The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries, in: J. OWENS; G. PANELLA (Hrsg.) (1991), S. 3-54.

OWENS, Jeffrey; PANELLA, Giorgio (Hrsg.)(1991), Local Government in an International Perspective, North-Holland, Amsterdam u.a.O.

PADDISON, Ronan; BAILEY, Stephen (Hrsg.) (1988), Local Government Finance, London, New York.

PAGENKOPF, Hans (1981), Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart u.a.

- PATSOURATIS, Vassilis A. (1990), Fiscal Decentralization in the EEC Countries, in: Public Finance, Vol. XXXXV, S. 423-439.
- PATZIG, Werner (1981), Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern, in: Institut "Finanzen und Steuern" (Hrsg.) (1981).
- PAULY, Mark (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, S. 35-58.
- PEFFEKOVEN, Rolf (1975), Zur Theorie des Steuerexports, Tübingen.
- PEFFEKOVEN, Rolf (1983), Probleme der internationalen Finanzordnung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen, S. 219-268.
- PEFFEKOVEN, Rolf (1985), Zur Problematik der Umsatzsteuer-  
verteilung, in: D. CANSIER und D. KATH (Hrsg.) (1985), S. 53-79.
- PEFFEKOVEN, Rolf (1987), Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, Tübingen, S. 181-228.
- PEFFEKOVEN, Rolf (1988), Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, ungekürzte Studienausgabe, Stuttgart u.a.O., S. 608-636.

PEFFEKOVEN, Rolf (1990), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., Nr. 7, S. 346-352.

PEFFEKOVEN, Rolf (1992), Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., Nr. 7, S. 349-354.

PEFFEKOVEN, Rolf (1994), Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, Heft 3, Hrsg.: N. Andel u.a., S. 281-311.

POHMER, Dieter (Hrsg.) (1980), Probleme des Finanzausgleichs II. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/II, Berlin.

PRUD'HOMME, Rémy (Hrsg.) (1991), Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels 1990, The Hague/Koenigstein.

RAHMANN, B.; ROLOFF, O. (Hrsg.) (1987), Beschäftigungspolitik zwischen Abgabenwiderstand und Ausgabenwachstum, Regensburg.

REISSERT, Bernd (1975), Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet", Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Nr. 4, Bonn.

RENZSCH, Wolfgang (1991), Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn.

REY, Mario (1991), Towards a Revision of the Theory of Fiscal Federalism?, in: J. OWENS; G. PANELLA (Hrsg.) (1991), S. 211-218.

ROSENFELD, Martin (1989), Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 28. Jg., S. 28-44.

SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION ZUR VORKLÄRUNG FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHER FRAGEN FÜR KÜNFTIGE NEUFESTLEGUNGEN DER UMSATZSTEUERANTEILE (1981), Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 30, Bonn.

SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990), Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/8472.

SAMUELSON, Paul (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, S. 387-389.

SAUNDERS, Cheryl (1992), Constitutional Arrangements of Federal Systems, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3. Jg., Heft 2, S. 228-246.

- SCHARPF, Fritz W.; REISSERT, Bernd; SCHNABEL, Fritz (1976), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- SCHMIDT, Kurt (Hrsg.) (1987), Beiträgen zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 166, Berlin.
- SCHNEIDER, Hans-Peter (1991), Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, 44. Jg., S. 2448-2455.
- SCHNEIDER, Hans-Peter (1993), Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im "sozialen Bundesstaat", in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4. Jg., S. 3-9.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke; DAHRENDORF, Frank (1985), Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 29, Baden-Baden.
- SELMER, Peter (1993), Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd.52, Berlin, New York, S. 10-70.
- SELMER, Peter (1994), Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, Heft 3, Hrsg.: N. Andel u.a., S. 331-357.

- SELMER, Peter; BRODERSEN, Carsten (1984), Finanzverfassungsrechtliche Grundfragen des horizontalen Finanzausgleichs, in: Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Hrsg.: K. H. Friauf, Bd. 23, Hamburg.
- SHAH, Anwar (1991), Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations, Policy, Research, and External Affairs Working Papers, World Bank.
- SHEPPARD, Anthony (1986), Taxation Policy and the Canadian Economic Union, in: M. KRASNICK (Hrsg.) (1986), S. 149-210.
- SHOUP, Carl (1988), Distribution of Benefits from Government Services: Horizontal Equity, in: Public Finance, Vol. XXXXIII, No. 1, S. 1-18.
- SMEKAL, Christian (1980), Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG)-Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D. (Hrsg.) (1980), S. 151-220.
- SMITH, Stephen (1991), Reasons for the Decentralisation of Government, in: J. OWENS; G. PANELLA (Hrsg.) (1991), S. 55-64.
- SOKOLISH, Heinz-Gerd (1977), Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG und Finanzausgleich, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 92, S. 848-851.

SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (1993), (o.V.), Den Teilungsfaktor der Milliardenrechnung streichen, vom 4. Februar 1993, Nr. 28, S. 3.

TAUBE, Reginbert (1990), Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 70. Jg., Nr. 7, S. 372-380.

THIMMAIAH, G. (1976), Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Restatement, in: Finanzarchiv, Vol. 34, S. 497-508.

TURNBULL, Geoffrey (1992), Fiscal Illusion, Uncertainty, and the Flypaper Effect, in: Journal of Public Economics, Vol. 48, S. 207-223.

VOGEL, Klaus (1990), Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: J. ISENSEE und P. KIRCHHOF (Hrsg.) (1990), S. 3-86.

WATTS, Ronald L.; BROWN, Douglas M. (Hrsg.) (1990), Canada: The State of the Federation, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

WENDT, Rudolf (1990), Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: J. ISENSEE und P. KIRCHHOF (Hrsg.) (1990), S. 1021-1089.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1974), Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973, Tübingen.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1994), Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, Bonn.

WITT, Peter-Christian (1992), Finanzen und Politik im Bundesstaat-Deutschland 1871-1933, in: J. HUHNS, P.-C. WITT, (Hrsg.) (1992), S. 75-99.

ZIMMERMANN, Horst (1973), Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, N.F. 32. Jg., S. 1-20.

ZIMMERMANN, Horst (1983), Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, 3. Aufl., Tübingen, S. 3-52.

ZIMMERMANN, Horst (1987), Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", in: K. SCHMIDT (Hrsg.) (1987), S. 35-69.

ZIMMERMANN, Horst; HENKE, Klaus-Dieter (1987), Einführung in die Finanzwissenschaft, 5. Aufl., München.





## FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegand: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabenobergrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmehausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barens / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.
- Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.
- Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.
- Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.
- Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

- Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.
- Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.
- Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.
- Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.
- Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.

Thilo Müller-Overheu

## Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der deutschen Einheit

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1994. 167 S., 39 Tab.  
Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft. Bd. 1480  
ISBN 3-631-46695-1 br. DM 53.--

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist eines der zentralen Themen der gegenwärtigen Föderalismusdiskussion. Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, auf der Basis einer Analyse der gegenwärtigen Finanzstrukturen der alten und jungen Bundesländer funktionale Zusammenhänge des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems unter den veränderten Parametern der deutschen Einheit darzustellen. Die zentrale Fragestellung lautet dabei: In welchem Umfang ist das gegenwärtig praktizierte Finanzausgleichssystem übertragbar auf die erweiterte Ländergesamtheit unter Berücksichtigung des gravierenden ökonomischen Gefälles unter den Ländern, und welche Anforderungen an zukünftige Ausgleichssysteme ergeben sich aus der veränderten Länderkonstellation und den unterschiedlichen Haushaltslagen der Länder unter der Maßgabe der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" in Deutschland?

**Aus dem Inhalt:** Föderalismus in Deutschland · Der Einheitlichkeitsbegriff im Grundgesetz · Der Finanzausgleich · Die öffentlichen Haushalte · Die Länderfinanzkraft · Steuerschätzung vom Mai 1992 · Simulation unterschiedlicher Finanzausgleichssysteme für 1991 und 1995



**Peter Lang** **Europäischer Verlag der Wissenschaften**

Frankfurt a.M. · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15

Telefon (004131) 9402121, Telefax (004131) 9402131

- Preisänderungen vorbehalten - \*inklusive Mehrwertsteuer

