

Probleme des Finanzausgleichs I

Von

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

Herausgegeben von Wilhelmine Dreißig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 96/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 96/I

Probleme des Finanzausgleichs I



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Probleme des Finanzausgleichs I

Von

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

Herausgegeben von Wilhelmine Dreißig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

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

ISBN 3 428 04166 6

Vorwort

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

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

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

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

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

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

Kronberg, im Dezember 1977

Wilhelmine Dreißig

Inhaltsverzeichnis

Föderalismus — Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung Von Professor Dr. <i>Guy Kirsch</i> , Fribourg	9
Zur Theorie des Finanzausgleichs Von Prof. DDr. <i>Dieter Bös</i> , Wien	45
Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung Von Ministerialdirektor a. D. Dr. <i>Herbert Fischer-Menshausen</i> , Hamburg	135
Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland Von Professor Dr. Drs. h. c. <i>Fritz Neumark</i> , Frankfurt am Main	165

Contents

Federalism — The Choice between Intracollective Decisionmaking and Intercollective Conflict By Professor Dr. <i>Guy Kirsch</i> , Fribourg	9
On the Theory of Intergovernmental Fiscal Relations By Professor DDr. <i>Dieter Bös</i> , Wien	45
Undefined Legal Terms in the Federal Financial Constitution By Ministerialdirektor a. D. Dr. <i>Herbert Fischer-Menshausen</i> , Hamburg	135
Remarks Relating to Some Economic Aspects of Constitutional Rules on the Uniformity of Living Conditions in the Federal Republic of Germany By Professor Dr. Drs. h. c. <i>Fritz Neumark</i> , Frankfurt am Main	165

Föderalismus — Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung

Von *Guy Kirsch*, Fribourg

1. Föderalismus: Ein Versuch zur Minimierung der intrakollektiven Konflikte

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

Große gesellschaftsutopische Entwürfe stehen neben technokratisch-begrenzten Handlungsanweisungen; es finden sich atheoretische Deskriptionen und praxisferne Preskriptionen, auf empirische Überprüfung angelegte Hypothesengeflechte und leere Begriffstempel, statische Augenblicksbilder und ereignisreiche Szenarien über Stand und Bestand bundesstaatlicher Gliederungen¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kennzeichnend für die deutsche Tradition der finanzwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema war der vornehmlich historisch nachzeichnende und institutionell-regelnde Charakter¹¹. Die Nachwirkungen der historischen Schule und die drängenden Anfragen der Praxis in einer Phase bundesrepublikanischer Staatswerdung haben den intellektuell-geistigen und gesellschaftlich-politischen Raum geschaffen, in dem theoretische Konstruktionen nur schwer gedeihen mochten. Neuere Arbeiten lassen allerdings — bei aller Unterschiedlichkeit der Denkansätze — eine deutliche Hinwendung zur theoretischen Aufschlüsselung des Problemkomplexes erkennen¹².

Im anglo-amerikanischen Raum ist unterdessen eine Theorie des „fiscal federalism“ entstanden¹³: Unter Rückgriff auf den der Wohlfahrtsökonomik entlehnten Begriff der externen Effekte und aufbauend auf älteren, insbesondere europäischen Ansätzen wurde eine Theorie der Kollektivgüter entwickelt, die eine Theorie der Kollektiventscheidungen nach sich zog. Diese ihrerseits entwickelte zwei Ausprägungen: die analytische Theorie der Wahlverfahren und die synthetische, zwischen Norm und Empirie schwankende ökonomische Theorie der Politik. Beiden ging es anfangs um das rationale Entscheidungsergebnis, beide sahen sich schnell gezwungen, das Hauptgewicht ihres Interesses den Ent-

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

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

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

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

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

Kollektivgüter, Kollektiventscheidungen, Entscheidungskollektive sind die Etappenbezeichnungen einer Entwicklung, an deren vorläufigem Endpunkt der Föderalismus als Thema einer in der Methode und im normativen Engagement individualistischen Finanztheorie steht¹⁴.

1.1. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und seine Einschränkungen

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

Auf so verstandenen externen Effekten gründete schon die *Musgrave*-sche Kollektivgüterdefinition¹⁵: Entscheidungsfolgen, die wegen des Nichtfunktionierens des marktlichen Internalisierungsmechanismus nicht nur denen, die sie initiiert und getragen haben, zugute kommen.

Allokations- und distributionspolitische Überlegungen erwiesen die Unerwünschtheit dieser Externalitäten: Verzerrungen beim Ressourceneinsatz und Verletzungen eines individualistisch begründeten Ideals der Verteilungsgerechtigkeit¹⁶ legten es nahe, ihnen mit einer von zwei möglichen aktiven Strategien zu begegnen:

1. die Verhinderung von externen Effekten;
2. die Internalisierung von externen Effekten durch
 - a) Betroffenmachen der Beteiligten unter Rückgriff auf den Markt oder marktanaloge Mechanismen sowie den Markt im Ergebnis nachbildende Vorkehrungen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips und entsprechender Entschädigungen an die Betroffenen;
 - b) die Beteiligung der von Entscheidungsfolgen Betroffenen an den entsprechenden Entscheidungen, also durch die Bildung von Kollektiven¹⁷.

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

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

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

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