



George Anderson
Henrik Scheller

Fiskalföderalismus

Eine international
vergleichende Einführung

Verlag Barbara Budrich



George Anderson
Henrik Scheller
Fiskalföderalismus

George Anderson
Henrik Scheller

Fiskalföderalismus

Eine international vergleichende
Einführung

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2012 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-426-8
eISBN 978-3-8474-0305-0 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: bettina lehfeldt graphic design, Kleinmachnow
Satz: R + S, Redaktion + Satz Beate Glaubitz, Leverkusen
Druck: paper & tinta, Warschau
Printed in Europe

Inhalt

Vorwort und Danksagung	9
Kapitel 1	
Fiskalföderalismus – ein Überblick	13
1.1 Föderalismus – Grundlagen	13
1.2 Fiskalföderalismus – Definitionen und Annahmen	18
1.3 Grundlagen der Analyse föderaler Finanzbeziehungen.....	21
1.4 Fiskalföderalismus im Spiegel der Verfassungstheorie	22
1.5 Fiskalföderalismus im Spiegel der ökonomischen Theorie	26
1.6 Fiskalpolitische Gerechtigkeits- und Solidaritätsvorstellungen .	37
Kapitel 2	
Öffentliche Einnahmen	41
2.1 Grundlagen der Erhebung und Verteilung öffentlicher Einnahmen	41
2.2 Dezentralisierte versus zentralisierte Einnahmenerhebung	42
2.3 Zuordnung und Verteilung einzelner Einnahmequellen	45
2.4 Konkurrierende Steuergesetzgebung versus einheitlicher Steuerraum	48
2.5 Steuerwettbewerb	49
2.6 Steuerharmonisierung	51
2.7 Steuerverwaltung	53

Kapitel 3

Zuordnung einzelner Steuer- und Einnahmearten	57
3.1 Bedeutung einzelner Einnahmearten	57
3.2 Einkommensteuern	59
3.3 Körperschaftsteuern	62
3.4 Umsatzsteuern	63
3.5 Grundsteuern	69
3.6 Beiträge zu den Sozialversicherungen	71
3.7 Einnahmen aus natürlichen Ressourcen	71
3.8 Lizenz- und Nutzungsgebühren	78
3.9 Andere Einnahmequellen	79

Kapitel 4

Öffentliche Ausgaben	83
4.1 Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben	83
4.2 Verteilung der finanziellen Regelungs-, Ertrags- und Verfügungsautonomie	84
4.3 Konnexitätsprinzip und Abweichungen	87
4.4 Verteilung der Ausgabenverantwortlichkeiten in einzelnen Politikfeldern	92

Kapitel 5

Innerstaatliche Finanzverteilung und Finanzausgleichssysteme	97
5.1 Umverteilung öffentlicher Einnahmen	97
5.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen und politische Ermessensspielräume	98
5.3 Steuerverteilung versus Finanzausgleich	99
5.4 Kriterien der Steuerverteilung	102
5.5 Umverteilung der Einnahmen aus natürlichen Ressourcen	105
5.6 Gebundene versus ungebundene Finanztransfers	107
5.7 Horizontale Finanzkraftdisparitäten	111
5.8 Finanzausgleichssysteme	113
5.9 Exkurs: Der Bund-Länder-Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland	119
5.10 Finanzausstattung der Kommunen	124
5.11 Exkurs: Das Gemeindefinanzsystem der Bundesrepublik Deutschland	125

Kapitel 6

Wirtschaftspolitik in Föderalstaaten	135
6.1 Fiskalföderalismus und makroökonomische Steuerung	135
6.2 Währungspolitik und Rolle der Zentralbanken	139
6.3 Finanzpolitische Koordinierung und makroökonomische Stabilisierung	142
6.4 Öffentliche Kreditaufnahme	145
6.5 Wirtschaftspolitik und finanzpolitische Implikationen	149
6.6 Finanz- und Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten	151
6.7 Regionale Wirtschaftspolitik	158

Kapitel 7

Institutionelle Rahmenbedingungen	163
7.1 Finanzpolitische Beratungs- und Koordinierungsgremien	163
7.2 Verfassungsgerichte und Streitschlichtungsmechanismen	169
7.3 Fiskalische Asymmetrien in Föderalstaaten	171
7.4 Fiskalische Sonderbehandlung von Hauptstädten und Territorien mit Sonderstatut	172
7.5 Öffentliche Unternehmen	174
7.6 Korruption	176

Zusammenfassung	181
------------------------------	-----

Literatur	183
Nützliche Links	187
Zeitschriften	188

Vorwort und Danksagung

Das politische Eigenleben und die Dynamik von Föderalstaaten werden maßgeblich durch Geld geprägt. Dabei werden in Bundesstaaten die gleichen politischen Auseinandersetzungen über Fragen der öffentlichen Finanzen geführt wie auch in allen anderen demokratischen Regierungssystemen: Wer oder was soll in welchem Umfang besteuert werden? Welche Ausgaben soll die öffentliche Hand tätigen? Sollen Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, oder stellt die Kreditaufnahme ein probates Instrument zum Ausgleich öffentlicher Defizite dar?

In einem wesentlichen Punkt unterscheiden sich allerdings diese Debatten in föderalen Mehrebenensystemen und Einheitsstaaten: In Bundesstaaten gilt es immer, die finanzpolitischen Kompetenzen von Bund *und* Gliedstaaten sowie entsprechende Eigeninteressen der jeweiligen politischen Akteure zu berücksichtigen, da beide Ebenen über eine verfassungsrechtlich garantierte Autonomie verfügen. Um diese Autonomie bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nicht ins Leere laufen zu lassen, benötigen beide Ebenen eine hinreichende Finanzausstattung.

Finanzpolitische Debatten in Föderalstaaten sind deshalb immerwährende Auseinandersetzungen, die sich allenfalls auf Zeit befrieden lassen. Die Ergebnisse entsprechender Verhandlungen sind Ausdruck einer Vielzahl von Einflussfaktoren. Dazu zählen die parteipolitische Machtverteilung ebenso wie spezielle Ausprägungen in der regionalen Finanz- und Wirtschaftskraft einzelner Gliedstaaten oder die Dominanz spezifischer Lehrmeinungen in der wissenschaftlichen Diskussion. Die Dynamik, die finanz- und haushaltspolitische Fragen in föderalen Systemen entfalten, liefert eine Erklärung, warum das Feld des Fiskalföderalismus zu den zentralen Forschungsgegenständen der Föderalismusforschung zählt.

Föderale Verfassungen sind vergleichsweise stabil, da sie oft eine doppelte Parlamentsmehrheit für entsprechende Änderungen erfordern. Reformen der föderalen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Gliedstaaten und Kommu-

nen sind meist einfacher umzusetzen, wenn auch nicht weniger umstritten. Denn die Prioritäten der öffentlichen Finanz- und Haushaltspolitik können sich aufgrund exogener und endogener Ursachen innerhalb kürzester Zeit dramatisch verändern und erfordern deshalb entsprechende einfachgesetzliche Anpassungen. Dies trifft auch auf das Aufkommen aus einzelnen Einnahmequellen und die anteilige Umlage auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu. So kann der Haushaltsgesetzgeber in einem Jahr noch von Überschüssen profitieren, im Folgejahr aber gezwungen sein, Maßnahmen zum Defizitausgleich zu ergreifen. In der vergleichenden Analyse verschiedener Föderalstaaten zeigt sich zudem, dass es nicht wenige fiskalische Regelsysteme gibt, die formale verfassungsrechtliche Maßgaben aushebeln, da die eigentliche Machtverteilung oft auf informellem Weg dem Geld folgt. Finanz- und haushaltspolitische Fragen berühren damit immer die Grundfesten eines Föderalstaats.

Es gibt ganze Wissenschaftsschulen, die sich aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven mit Einzelaspekten des Fiskalföderalismus befassen. Viele Studien der Föderalismusforschung – gerade auch in Deutschland – zeichnen sich allerdings durch eine gewisse Praxisferne aus. Oft gilt der Sachgegenstand als verstaubt, dröge und nur schwer vermittelbar. Deshalb richtet sich der vorliegende Band gezielt an Politikerinnen und Politiker, Studierende und anderweitig Interessierte, die sich einen ersten Überblick über die verschiedenen Aspekte des Fiskalföderalismus verschaffen wollen. Dazu werden im Folgenden wichtige verfassungsrechtliche, ökonomische und politikwissenschaftliche Ansätze dargestellt. Die Autoren haben sich dabei um einen leicht verständlichen Stil bemüht.

Das vorliegende Buch versteht sich als Ergänzung zu George Andersons Buch „Föderalismus“, das 2008 ebenfalls im Verlag Barbara Budrich UTB erschienen ist. Die fiskalische Dimension von föderalen Systemen, die im ersten Band nur am Rande behandelt wurde, soll im Folgenden nun ausführlicher thematisiert werden. Mit Blick auf die deutschsprachige Leserschaft im Allgemeinen und das Wissen um die Bedürfnisse der explizit studentischen Zielgruppe im Besonderen ist die vorliegende Übersetzung von George Andersons Buch „Fiscal Federalism – A Comparative Introduction“ dazu um einige Abschnitte von Henrik Scheller ergänzt worden. So werden in zwei Exkursen vor allem das Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Ländern und das Gemeindefinanzsystem in der Bundesrepublik ausführlicher dargestellt. Aber auch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 auf die Finanzbeziehungen in Föderalstaaten konnten auf diese Weise berücksichtigt werden.

Das Buch umfasst sieben Kapitel, die sich jeweils in mehrere Unterabschnitte untergliedern. Jeder dieser Abschnitte enthält meist einen Textkas-

ten, in dem themenbezogen die jeweilige Verfassungspraxis in unterschiedlichen Föderalstaaten kurz skizziert wird. Im Anhang findet sich ein kleines Verzeichnis mit weiterführender Literatur für diejenigen, deren Interesse an einer vertieften Auseinandersetzung mit der Thematik durch dieses Buch geweckt worden ist. Auch die Website des Forums of Federations (www.forumfed.org) bietet zusätzliche Quellenangaben zu den einzelnen Kapiteln dieses Buches.

Ähnlich wie der erste Band soll dieses Buch in der praktischen und weltweiten Arbeit des Forums of Federations eingesetzt und weiterentwickelt werden. Vor diesem Hintergrund wären wir für Anmerkungen, Kommentare und Verbesserungsvorschläge dankbar, um diese bei zukünftigen Auflagen berücksichtigen zu können.

Bei der Erstellung des vorliegenden Bandes haben wir vielfältige Unterstützung erfahren. An erster Stelle bedanken wir uns bei Coel Kirkby, der uns bei der Recherche der einzelnen Fallbeispiele sowie bei der Zusammenstellung der Bibliographie und den Quellenverweisen der einzelnen Abschnitte behilflich war. Robin Boadway stand uns freundlicherweise beratend zur Seite. In dieser Funktion hat er einen ersten Entwurf sowie zwei weitere Arbeitsfassungen dieses Bandes gelesen und sehr hilfreiche Kommentare zur Verbesserung geliefert. Indira Rajaraman sollte ursprünglich die Autorin dieses Bandes sein. Ihre Ernennung zum Mitglied der indischen Finanzkommission stand diesen Überlegungen aber aus guten Gründen entgegen. Gleichwohl hat auch sie das Manuskript gelesen und wichtige Hinweise – insbesondere zu den föderativen Finanzbeziehungen in Indien – gegeben.

Wichtige Anregungen zu diesem Band haben wir von Ron Watts, André Plourde, David Peloquin und Anwar Shah erhalten. Kollegen aus verschiedenen Ländern haben entweder die Entwurfsfassung dieses Buches gelesen und wichtige Verbesserungsvorschläge gemacht oder in unseren Diskussionen Fragen zum besseren Verständnis der finanz- und haushaltspolitischen Praxis in den jeweiligen Föderalstaaten beantwortet. Dazu zählen Miguel Angel Asensio und Juan Antonio Zapata in Argentinien, Michael Crommelin in Australien, Fernando Rezende in Brasilien, Ligia Noronha in Indien, Wee Chong Hui in Malaysia, Victor Carreon in Mexiko, Rotimi Suberu in Nigeria, Gulfaraz Ahmed in Pakistan, Galina Kurlyandskaya und Michel Subotin in Russland, Maite Vilalta and Carles Viver in Spanien, Peter Mieszkowski and Ron Soligo in den Vereinigten Staaten und Osmel Manzano in Venezuela. Von all diesen Kollegen haben wir wichtige Hinweise zu Einzelaspekten des Phänomens „Fiskalföderalismus“ erhalten. Annegret Eppler hat sehr wichtige Anregungen zur deutschen Druckfahne gegeben. Dafür gilt allen unser herzlicher Dank.

Auch die Mitarbeiter des Forums of Federations haben uns sehr bei unserer Arbeit unterstützt. Dazu zählen Rod Macdonell, Felix Knüpling und Rei-

nold Herber, die sich um die Erstellung der Druckfahne in besonderer Weise gekümmert haben. Natürlich gehen alle verbleibenden inhaltlichen Fehler allein zu unseren Lasten.

George Anderson
Präsident Emeritus
Forum of Federations

Henrik Scheller
Universität Potsdam

Kapitel 1

Fiskalföderalismus – ein Überblick

1.1 Föderalismus – Grundlagen

Föderalismus ist ein gesellschaftliches und politisches Struktur- und Gestaltungsprinzip. Ganz allgemein beschreibt es den freiwilligen Verbund von gleichberechtigten, autonomen Einheiten in einer übergeordneten Ganzheit. In dieser Abstraktheit kommt das föderale Organisationsprinzip in verschiedenen gesellschaftlichen Systemen und Institutionen zum Tragen. Denn Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Verbände sind nicht selten föderal oder zumindest dezentral strukturiert. Dient das föderale Prinzip als Gestaltungs- und Strukturprinzip von Staaten, so wird von einem Bundesstaat, einer Föderation oder einem Staaten(ver)bund gesprochen. Die Grundlage dafür bildet bereits die lateinische Bedeutung des Wortstammes „foedus“, womit ein Bund bzw. ein (zwischenstaatlicher) Vertrag bezeichnet wird.

Föderalismus als verfassungsrechtlich verankertes Staatsstrukturprinzip sieht in den meisten Fällen zwei Verfassungsebenen vor. Viele Bundesstaaten verfügen allerdings über weitere Verwaltungsebenen. Beide Ebenen zusammen bilden trotz ihrer jeweiligen Aufgaben- und Finanzautonomie ein Gemeinwesen. Ein zentrales Charakteristikum sämtlicher Föderalstaaten stellt mithin die Mischung aus geteilter Aufgabenwahrnehmung beider Verfassungsebenen („shared rule“) einerseits und autonomer Kompetenzausübung der einzelnen Ebenen („self rule“) andererseits dar (Elazar 1994). Parlamente und Regierungen auf beiden Verfassungsebenen sind dabei immer für die Entscheidungen gegenüber ihrer jeweiligen Wählerschaft verantwortlich, die in ihren Kompetenzbereich fallen. Aufgrund dieser vertikalen *und* horizontalen Gewaltenteilung erlaubt das föderale Prinzip eine Koexistenz gegenläufiger politischer Mehrheiten in Bund und Gliedstaaten. Die machtbegrenzenden und systemstabilisierenden Funktionen des Föderalismus werden dadurch verstärkt. Zudem begründen die föderalen Doppelstrukturen einen demokratischen und rechtsstaatlichen Mehrwert, der sich auch in erweiterten politischen Teilhaberechten der Bürger niederschlägt.

Der Begriff „Föderalismus“ lässt sich nicht alleine auf eine staatsorganisationsrechtliche Dimension reduzieren. Denn auch eine philosophisch-soziologische Dimension dieses Struktur- und Gestaltungsprinzips liefert weitere Rechtfertigungs- und Legitimationsgründe für föderale Staatsordnungen (Deuerlein 1972: 155 ff.). Das staatsrechtliche und institutionell-funktionalistische Föderalismus-Verständnis heben auf eine doppelte Gewaltenteilung durch einen mindestens zweigliedrigen Staatsaufbau ab. Die soziologische und sozial-philosophische Dimension des Föderalismus verweisen hingegen weniger auf spezifische Ausprägungen der Staatsorganisation als vielmehr auf die Anerkennung und Integration unterschiedlicher sozialer, kultureller, religiöser oder ethnischer Minderheiten. Diese werden als gleichberechtigte und autonome Einheiten einer übergeordneten Ganzheit betrachtet. Föderalen Ordnungssystemen wird somit eine besondere Integrationskraft zugeschrieben, die der kulturellen und landsmannschaftlichen Heterogenität unterschiedlicher geographischer Regionen als Teileinheiten eines übergeordneten staatlichen Gefüges Rechnung tragen.

Das sozial-philosophische Föderalismusverständnis hebt darüber hinaus auf die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips ab. Dieses entstammt der katholischen Soziallehre und wurde maßgeblich durch die von Papst Pius XI im Jahr 1931 veröffentlichte Sozialenzyklika „Quadregesimo Anno“ begründet. Soweit der jeweilige Ordnungs- und Kompetenzrahmen dies zulässt, wird danach bei der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen der jeweils kleineren (politischen) Einheit Vorrang vor zentralen bzw. einheitlichen Lösungsansätzen gegeben. Denn in vielen Fällen spricht die größere Sachnähe der dezentralen Einheiten für politische Lösungsansätze auf der untersten Ebene.

Da viele politische Herausforderungen heute allerdings eine globale Dimension und Vernetztheit aufweisen, ist eine effiziente und effektive Problemverarbeitung oft nur noch im Verbund zwischen den Ebenen, auf der bundesstaatlichen oder sogar der supra- bzw. transnationalen Ebene möglich. Föderale Mehrebenensysteme bewegen sich damit immer in einem Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung bzw. Einheit und Vielfalt. Sie lassen sich deshalb als „dynamische Systeme“ (Benz 1985) charakterisieren, die durch den beständigen Ausgleich zwischen regionaler Vielfalt und Autonomie einerseits und bündischer Einheit und Solidarität andererseits geprägt sind. Vor diesem Hintergrund sind in der Verfassungspraxis föderaler Staaten permanente politische Anpassungsprozesse erforderlich, um den sich wandelnden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Dabei etabliert jede bundesstaatliche Ordnung spezifische Mechanismen zur politischen Konfliktregulierung zwischen den föderativen Ebenen.

Weltweit existieren rund zwei Dutzend Staaten, die als Föderalstaaten klassifiziert werden oder sich als solche bezeichnen. Dazu zählen die USA, die Schweiz, Kolumbien, Kanada, Australien, Mexiko, Österreich, die Bundesrepublik Deutschland, Indien, Malaysia, die Vereinigten Arabischen Emirate, Pakistan, Mikronesien, Nigeria, Brasilien, Russland, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Argentinien, Äthiopien, Südafrika, Venezuela, die Komoren sowie der Irak und der Sudan. Damit leben rund 40 Prozent der Weltbevölkerung in föderalen Mehrebenensystemen. Dabei handelt es sich nicht nur um Staaten, die – wie Kanada, die USA, Brasilien und Australien – über eine große territoriale Fläche verfügen. Oft sind auch Staaten mit einer hohen Bevölkerungszahl, wie z. B. Indien, Pakistan und Nigeria, föderal organisiert. Daneben gibt es auch einige kleine Staaten mit einer sehr heterogenen Bevölkerungsstruktur, wie z. B. die Schweiz, Belgien und Bosnien-Herzegowina, sowie verschiedene Inselstaaten, wie die Union der Komoren, Mikronesien und die Föderation St. Kitts und Nevis, für die – aus je unterschiedlichen Gründen – eine föderale Staatsstruktur attraktiv ist. In einigen Bundesstaaten reichen die Wurzeln der föderativen Ordnung bis in das 18. und 19. Jahrhundert zurück. Dazu zählen die USA, Kanada, die Schweiz, die Bundesrepublik Deutschland und Österreich.

In anderen Staaten ist diese Ordnungsstruktur noch vergleichsweise jung (wie in Malaysia, Südafrika, Venezuela und Äthiopien) bzw. sogar noch im Aufbau begriffen, wie im Irak und dem Sudan. Daneben lassen sich auch innerhalb einzelner Staaten, die bisher nicht föderal strukturiert waren, bemerkenswerte Entwicklungen beobachten. Denn seit dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa im Jahr 1989 hat in vielen Staaten ein Dezentralisierungsprozess eingesetzt, in dessen Folge frühere Einheitsstaaten ihre Gebietskörperschaften sukzessive gestärkt haben. So werden Staaten wie Spanien und Südafrika inzwischen als quasi-föderal bezeichnet, obwohl sich in den entsprechenden Verfassungen nach wie vor keine Selbstbeschreibungen dieser Art finden. Auch in Italien und Großbritannien vollziehen sich ähnliche Entwicklungen. Die historische Entstehung föderaler System kann somit entweder „von unten nach oben“ durch die Integration vormals autonomer Staaten (wie z. B. in den USA, der Schweiz, Deutschland) oder „von oben nach unten“ durch Dezentralisierung vormals zentralistischer Staaten erfolgen (wie z. B. in Belgien, Pakistan und Brasilien) (Burgess 2003: 379f.; Egner 2012: 76).

Einen speziellen Anwendungsfall des föderalen Organisationsprinzips stellen Konföderationen bzw. supranationale Zusammenschlüsse souveräner Nationalstaaten dar, die weltweit an politischer Attraktivität und Bedeutung gewinnen. Zusammenschlüsse dieser Art verfügen meist über eine regierungsähnliche Exekutive, die nicht direkt gewählt, sondern durch die Mit-

gliedstaaten bestimmt wird. Die Europäische Union (EU) stellt in dieser Hinsicht ein Gebilde „sui generis“ dar, da sie eine einzigartige Mischung aus supranationalen, föderalen sowie vertragsrechtlichen Elementen aufweist. An diesem Vorbild orientieren sich mittlerweile auch andere Zusammenschlüsse dieser Art wie die „Association of Southeast Asian Nations“ (ASEAN), die Afrikanische Union (AU) sowie das „North American Free Trade Agreement“ (NAFTA).

All diese Föderalstaaten und Föderationen unterscheiden sich beträchtlich in ihrer historischen Genese und politischen Kultur, der Heterogenität bzw. Homogenität ihrer Teileinheiten, der Anzahl der Verfassungsebenen und gliedstaatlichen Einheiten, der institutionellen Struktur ihrer Exekutiven und Legislativen, der Rolle der obersten Gerichte als föderale Streitschlichter, ihren Wahl- und Parteiensystemen sowie ihrer daraus resultierenden Macht- und Kompetenzverteilung. So sieht zum Beispiel das Modell des „dualen Föderalismus“ vor, dass jede Verfassungsebene ihre eigenen Gesetze durch eine entsprechende Verwaltung umsetzt. Dies ist in den USA und Kanada der Fall. Im Gegensatz dazu sind im „integrierten“ bzw. „kooperativen“ Föderalismusmodell, wie es in Deutschland, der Schweiz oder Österreich anzutreffen ist, die Gesetzgebungskompetenzen vornehmlich dem Bund zugewiesen, während der Gesetzesvollzug den Gliedstaaten obliegt. In diesem Fall wird von einer „funktionalen Aufgabenteilung“ gesprochen.

In den meisten Bundesstaaten steht die Gesetzgebungskompetenz zwar jeweils nur einer Ebene zu. Allerdings gibt es diverse Föderalstaaten, die aufgrund von Verfassungsbestimmungen eine ebenenübergreifende Kooperation in spezifischen Politikbereichen explizit erlauben bzw. sogar erforderlich machen. So sieht z. B. das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit den Art. 91 a bis e GG die „Gemeinschaftsaufgaben“ vor. Unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen diese eine „Mitwirkung des Bundes“ an originären Aufgaben der Länder. Ähnliche Institutionen kennt auch die südafrikanische Verfassung sowie das äthiopische Föderalismusmodell. Zudem sehen verschiedene Bundesstaaten das Institut der konkurrierenden Gesetzgebung vor. Danach können die Legislativen von Bund und Gliedstaaten zu ein und derselben Materie gesetzgeberisch tätig werden – auch wenn oft die Regelung „Bundesrecht bricht Landesrecht“ gilt. Andere Föderalstaaten verfügen – zumindest formal – über klare Kompetenzkataloge für die einzelnen Verfassungsebenen.

Die Vielfalt bei der verfassungsrechtlichen Zuweisung bestimmter Kompetenzarten in Bundesstaaten ist auch bei der Verteilung von Besteuerungskompetenzen und wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten anzutreffen, die immer einen Indikator für den Grad der gliedstaatlichen Autonomie darstellen. So unterscheiden sich Föderalstaaten, in denen der Bund einen Großteil

der Einnahmen erhebt und die Gliedstaaten durch zweckgebundene Zuweisungen finanziert, von Bundesstaaten, in denen die subnationalen Gebietskörperschaften selbstbestimmt über eigene Steuereinnahmen sowie die Möglichkeit einer autonomen Kreditaufnahme entscheiden können. In der Verfassungspraxis sind meist Mischformen beider Modelle anzutreffen.

Die föderalen Finanzbeziehungen in Bundesstaaten werden maßgeblich durch die Ausgestaltung der Einnahme- und Ausgabekompetenzen sowie die Verteilung des Finanzaufkommens zwischen den Ebenen geprägt. Denn zur Erfüllung der je eigenen hoheitlichen Kompetenzen müssen den meist zwei autonomen Verfassungsebenen in Föderalstaaten auch entsprechende finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Normalerweise wird in diesem Kontext zwischen dem Bund und den Gliedstaaten unterschieden, die z. B. „Kantone“, „Provinzen“, „Bundesstaaten“ oder „Bundesländer“ genannt werden.

Unter finanziellen Verteilungsgesichtspunkten ist dabei die Zahl der Verfassungseinheiten von besonderem Interesse. Die Variationsbreite reicht hier von zwei oder drei Einheiten/Provinzen (im früheren Pakistan bzw. Nigeria) bis hin zu einer Vielzahl an Gebietskörperschaften, wie beispielsweise in Russland (mit insgesamt 83 Einheiten, zu denen im Einzelnen 21 Republiken, 9 Regionen (Kraj), 46 Gebiete (Oblast), zwei Städte mit föderalem Rang (Moskau und Sankt Petersburg), ein autonomes Gebiet und vier autonome Kreise zählen) oder den USA mit 50 Bundestaaten. In einigen Föderalstaaten, wie z. B. Brasilien, Indien, Nigeria und Südafrika, bilden sogar die Kommunen eine verfassungsrechtlich eigene Regierungsebene mit (beschränkter) Finanzautonomie.

Die Einnahmen- und Ausgabenpolitik in Bundesstaaten wird durch die zentralen Institutionen des jeweiligen Regierungssystems sowie die spezifischen Interaktionsformen zwischen den Bundespartnern geprägt. So verfügen die Exekutiven in parlamentarischen Systemen meist über umfangreichere Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der öffentlichen Haushalte als der Präsident in präsidentiellen Systemen. Auch zweite Parlamentskammern bzw. Oberhäuser können eine Schlüsselrolle in Budgetfragen spielen. Darüber hinaus ist auch die Rolle der politischen Parteien nicht zu unterschätzen. Denn nicht selten lässt sich beobachten, dass in Koalitionsregierungen – sowohl auf Bundes- als auch auf gliedstaatlicher Ebene – parteipolitische Überzeugungen bezüglich einer strikten Haushaltskonsolidierung vernachlässigt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich föderale Ordnungssysteme nicht nur mit Blick auf ihre Gestalt und Funktionsweise, sondern auch hinsichtlich ihres Dezentralisierungs- bzw. Zentralisierungsgrades beträchtlich unterscheiden. Um das Bundesstaatsprinzip – ähnlich wie auch das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip – in der Verfassungspraxis zu verwirk-

lichen und mit Leben zu erfüllen, bedarf es eines funktionierenden Fiskalföderalismus.

1.2 Fiskalföderalismus – Definitionen und Annahmen

Der Finanz- und Haushaltspolitik kommt in Bundesstaaten und Einheitsstaaten gleichermaßen eine exponierte Bedeutung zu. Dies gründet in der „Bereitstellungsfunktion“ sowie dem „dienenden Charakter“ der Finanzverfassung. Denn durch spezielle Finanzierungsinstrumente wird die Verteilung der öffentlichen Ressourcen sichergestellt und verhindert, dass die staatliche Aufgabenwahrnehmung in sämtlichen anderen Politikfeldern nicht ins Leere läuft. Finanzpolitik ist deshalb hochgradige Macht- und Interessenpolitik. Dies gilt in besonderer Weise für föderal organisierte Staaten. Denn der Grad der Finanzautonomie von Bund und Gliedstaaten ist nicht nur ein Indikator für die eigenständigen Gestaltungsspielräume der einzelnen Verfassungsebenen, sondern auch für deren Einflussnahmemöglichkeiten auf die gesamtstaatliche Politikgestaltung.

Die Finanzverfassung bildet als gesonderter Abschnitt der Verfassung die rechtliche Grundlage der öffentlichen Finanzpolitik. Da Änderungen der Verfassung grundsätzlich hohen Zustimmungsquoren des Parlaments unterliegen, steht auch die Finanzverfassung unter besonderem Schutz und darf mithin nicht als bloßes „soft law“ verstanden werden. Nicht umsonst zählte die Finanz- und Haushaltspolitik deshalb bisher immer noch zu einem der letzten verbliebenen Kernbereiche national- und gliedstaatlicher Souveränität. In der Vergangenheit unterlag sie – weniger als andere Politikfelder – der europäischen und internationalen Rechtsetzung. Die jeweilige finanz- und haushaltspolitische Akteurskonstellation ist deshalb meist entsprechend geschlossen und die typischen Verhandlungsmuster beständig. Im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 und ihrer bis heute nachwirkenden Folgen scheint sich dies allerdings zu ändern. Auch zuvor war es beispielsweise in der Europäischen Union bereits mit der Einführung einer gemeinsamen Währung zu Eingriffen in die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten gekommen.

Als Fiskalföderalismus wird die Verteilung von finanz- und haushaltspolitischen Kompetenzen auf verschiedene Verfassungsebenen in einem Bundesstaat bezeichnet. In diesem Zusammenhang muss zwischen der Regelungs-, Ertrags-, Verwaltungs-, Verfügungs- und Verteilungsautonomie der Ebenen unterschieden werden (Schneider 2006: 37). Die konkrete Ausgestaltung der damit verbundenen Kompetenzen sowie der jeweilige Autonomiegrad von Bund und Gliedstaaten unterscheiden sich dabei von

Bundesstaat zu Bundesstaat. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Kompetenzen:

- Die **Regelungsautonomie** umfasst die verfassungsrechtlich verbrieft Zuständigkeit von Bund und Gliedstaaten, über die Einführung, Ausgestaltung, Zweckbestimmung und Erhebung einzelner Steuer- und öffentlicher Ertragsarten autonom entscheiden zu dürfen.
- Die **Ertragsautonomie** garantiert den einzelnen Ebenen in einem Föderalstaat, frei über die erzielten Einnahmen verfügen zu können.
- Der Grad der finanziellen **Verwaltungsautonomie** der Bundespartner leitet sich aus dem Recht ab, Steuern und Abgaben mit Hilfe einer jeweils eigenen Administration erheben zu dürfen.
- Die **Verfügungsautonomie** von Gebietskörperschaften bezieht sich auf den Grad der freien Verwendbarkeit von Finanzmitteln, die ihr durch eine andere Verfassungsebene zugewiesen werden. Nicht selten sind Zuweisungen des Bundes mit einer Zweckbindung versehen, die eine freie Prioritätensetzung der gliedstaatlichen Ebene beeinträchtigen.
- Die **Verteilungsautonomie** einer Verfassungsebene in einem Bundesstaat bemisst sich danach, wie hoch der Pflichtanteil ist, der aus den eigenen Einnahmen in finanzielle Ausgleichssysteme abgeführt werden muss, um so die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gliedern zu reduzieren.

Zusammengenommen werden mit dem Begriff „Fiskalföderalismus“ also die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Institutionen zur Erhebung, Verteilung und Verausgabung öffentlicher Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme) in einem Föderalstaat beschrieben, die zur Ausführung hoheitlicher Aufgaben durch die einzelnen Ebenen erforderlich sind. Ein weiteres Merkmal der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten bilden die finanz- und haushaltspolitischen Governanceformen, auf die zur Regulierung von Sachverhalten der öffentlichen Finanzwirtschaft und zur ebenenübergreifenden Koordination zurückgegriffen wird. Die typischen Muster der Entscheidungs- und Kompromissfindung zwischen den Ebenen können dabei – je nach Bundesstaat – durch einen eher kompetitiv-separatistischen oder einen kooperativ-konsensualen Politikstil geprägt werden.

Mit dem Terminus der „Finanzpolitik“ lässt sich deshalb – noch besser als mit dem Begriff des „Fiskalföderalismus“, der vornehmlich auf eine institutionelle Dimension gerichtet ist – die „Gesamtheit (...) der Entscheidungsprozesse und Maßnahmen“ beschreiben und analysieren, die „sich auf die Staatsfinanzen, also Staatseinnahmen (insbesondere Steuern und Staatsverschuldung) und Staatsausgaben, beziehen“ (Zohlnhöfer 2011: 174). Unter den Oberbegriff der „Finanzpolitik“ lassen sich dabei eigentlich drei separate Politikfelder subsumieren: die Finanzverfassungspolitik, die Steuerpolitik