Schriftenreihe des
Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung
Neue Folge Heft 67

Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland

Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung von 1949 bis 1989

Von

Torsten Schmidt

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand: Prof. Dr. Paul Klemmer (Präsident),
Prof. Dr. Ullrich Heilemann (Vizepräsident)

Verwaltungsrat: Heinrich Frommknecht (Vorsitzender); Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht (stellv. Vorsitzende); Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Prof. Dr. Walter Eberhard, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Kurt Hochheuser, Peter Hohlfeld, Helmut Mattonet, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer, Klaus Schloesser, Dr. Gerd Willamowski, Prof. Dr. Heribert Zitzelsberger

Forschungsbeirat: Prof. Dr. Joachim Frohn, Ulrich Hombrecher, Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, Dr. Matthias Köppel, Prof. Dr. Wim Kösters, Prof. Dr. Horst Zimmermann

---

Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Neue Folge Heft 67

Schriftleitung: Prof. Dr. Paul Klemmer
Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

TORSTEN SCHMIDT

Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

NEUE FOLGE HEFT 67

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland

Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung von 1949 bis 1989

Von

Torsten Schmidt

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich hat diese Arbeit als Dissertation angenommen und zur Drucklegung freigegeben, ohne damit zu den darin angesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Referent: Prof. Dr. Peter Bohley

Datum der Promotion: 10. Mai 2000

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmidt, Torsten:
Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland : Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung von 1949 bis 1989 / Torsten Schmidt. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung ; N. F., H. 67)
Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2000
ISBN 3-428-10636-9

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7212
ISBN 3-428-10636-9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/
Licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License (CC BY-NC-ND)

Vorbemerkungen

Die Diskussion über Reformen des deutschen Bundesstaates ist so alt wie die Bundesrepublik selbst. Nach dem Leitbild eines kooperativen Föderalismus haben die beiden Reformen von 1955 und 1969 zu einer stärkeren Verflechtung von Bund und Ländern geführt. In der gegenwärtigen Diskussion hingegen wird diese Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern, aber auch die Kooperation der Länder untereinander kritisiert und eine Erhöhung des Wettbewerbs gefordert. Das den Reformvorschlägen zugrunde liegende Leitbild des Wettbewerbsföderalismus spielt vor allem in den Wirtschaftswissenschaften eine wichtige Rolle. Zwar mangelt es nicht an Reformvorschlägen für mehr Wettbewerb, aber Erklärungen der bisherigen bundesstaatlichen Veränderungen sind relativ selten. Dabei wurden die meisten der gegenwärtig kritisierten Regelungen erst nachträglich in das Grundgesetz eingefügt. Eine Analyse dieser Veränderungen kann daher zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise des deutschen Bundesstaates beitragen und Ansatzpunkte für zukünftige Reformen liefern.

In der vorliegenden Arbeit werden die Veränderungen des Bundesstaates mit Hilfe der Organisationenökonomik erklärt, die in den letzten Jahren als Teil der Neuen Institutionenökonomik entwickelt wurde. Dadurch lässt sich die Bedeutung der grundgesetzlichen Institutionen für die bundesstaatlichen Veränderungen herausarbeiten. Zunächst bestimmt das Grundgesetz, wer im Bundesstaat Entscheidungsträger ist und über welche Kompetenzen er verfügt. Mit dem Bundesrat wurde dabei eine zentrale Institution für die Funktionsweise des deutschen Bundesstaates geschaffen, durch die Entscheidungen koordiniert werden können. Darüber hinaus entstehen Anreize für Transaktionen zwischen den Gebietskörperschaften dadurch, dass die Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenzen bei vielen Aufgaben unterschiedlichen Entscheidungsträgern zugeordnet sind. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens verfolgen die Akteure ihre Ziele. Wo Transaktionen dazu nötig sind, werden sie versuchen, diese für sich kostenminimal zu organisieren. Die These dieser Arbeit ist, dass viele der neu geschaffenen Institutionen dazu dienen, Transaktionskosten im Bund-Länder-Verhältnis zu senken.

Reformen sind immer dann zu erwarten, wenn die Entscheidungsträger durch Veränderungen der Umwelt – beispielsweise ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Anreize erhalten. Die Entscheidungsträger können aber auch durch den Umgang mit bestehenden Institutionen Erfahrungen sammeln, wie weitere Transaktionskosten eingespart werden können. Z.B. können sich Erwartungen, die an Institutionen wie die Gemeinschaftsaufgaben geknüpft werden, nicht erfüllen. In solchen Fällen entstehen Anreize, die Kompetenzverteilung neu zu regeln, ohne äußeren Druck. Aus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser Sicht erhöhen sich die Chancen für zukünftige Reformen. Da die Verhandlungen über eine Neuverteilung von Kompetenzen selbst mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sind, sollten die Erwartungen, dass es zu Reformen kommt, aber nicht zu hoch gesteckt werden.

Essen, Mai 2001

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Paul Klemmer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung und Aufbau

Die Bedeutung der bisherigen Reformen für die gegenwärtigen Reformvorschläge 15

1. Die gegenwärtigen Reformvorschläge für den deutschen Bundesstaat 15

2. Bisherige Erklärungsansätze der bundesstaatlichen Reformen in Deutschland 17

3. Der Beitrag der Organisationenökonomik 21

Erstes Kapitel

Die Entwicklung des deutschen Bundesstaates 25

1. Aufbau und Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung 25
1.1. Festlegung der bundesstaatlichen Ordnung 25
1.2. Veränderungen bei den Einnahmenkompetenzen 30
1.3. Veränderungen bei den Aufgabenkompetenzen 35

2. Quantitative Entwicklung der Finanzen von Bund und Ländern . . 38
2.1. Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben 38
2.2. Ausgewählte Einnahmenarten 43
2.3. Ausgewählte Aufgabenarten 48

3. Zusammenfassung 55

Zweites Kapitel

Organisationenökonomische Grundlagen einer Analyse des deutschen Bundesstaates 58

1. Theoretische Grundlagen einer Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors 58

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.1. Organisationen im öffentlichen Sektor 58
1.2. Verhalten der Akteure des öffentlichen Sektors 63
1.3. Dimensionen der Transaktionen 65
1.4. Transaktionskosten 68

2. Basisinstitutionen des Grundgesetzes 70
2.1. Organisationen des deutschen Bundesstaates 70
2.2. Koordinationsmechanismen 72

3. Akteure des deutschen Bundesstaates 75
3.1. Bundesregierung 75
3.2. Landesregierungen 77
3.3. Verwaltungen 79

4. Eigenschaften öffentlicher Aufgaben 81

5. Erklärungsschema der bundesstaatlichen Reformen 83

Drittes Kapitel

Gründe der Umverteilung von Einnahmenkompetenzen 87

1. Veränderungen bei den Steuergesetzgebungskompetenzen 87
1.1. Ausgangslage bei der Kompetenzverteilung 87
1.2. Alternativen aus Sicht der Landesregierungen 92
1.3. Position der Bundesregierung 94

2. Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern 96
2.1. Bund-Länder-Verhandlungen 96
2.2. Gesetzliche Änderungen der Einnahmenverteilung 100
2.3. Zuordnung der Durchführungskompetenzen 103

3. Einführung und Reformen des Länderfinanzausgleichs 105
3.1. Verhandlungen über einen Länderfinanzausgleich 105
3.2. Ermittlung der Finanzkraft 108
3.3. Ermittlung des Finanzbedarfs 110
3.4. Festlegung der Umverteilungshöhe 113

4. Verbindung von horizontalem und vertikalem Finanzausgleich . . . 115

5. Zusammenfassung der Gründe für die Umverteilung von Einnahmenkompetenzen 118

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Viertes Kapitel

Gründe der Neuverteilung von Aufgabenkompetenzen 121

1. Gesetzgebungskompetenzen 121
1.1. Verlagerungen bei ordnungspolitischen Aufgaben 121
1.2. Verlagerungen bei allokativen Aufgaben 126
1.3. Verlagerungen bei redistributiven Aufgaben 131
1.4. Zuordnung der Stabilisierungsaufgabe 134

2. Finanzierungskompetenzen 136
2.1. Zuordnung der Finanzierungskompetenz 136
2.2. Lohnverhandlungen im öffentlichen Dienst 139

3. Durchführungskompetenzen 143
3.1. Ausgestaltung der Durchführungskompetenz 143
3.2. Einführung gebundener Zuweisungen 149
3.3. Verlagerung der Durchführungskompetenz im Bereich der Geldleistungsgesetze 152
3.4. Einführung der Gemeinschaftsaufgaben 155

4. Zusammenfassung der Gründe für die Umverteilung von Aufgabenkompetenzen 159

Fünftes Kapitel

Zusammenfassung 162

Anhänge 169

1. Ausgewählte Artikel des Grundgesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1949 170

2. Beziehung zwischen ausgewählten Finanzreihen von Bund und Ländern 180

3. Modelle zum Steuerwettbewerb 191

4. Modelle zur Kompetenzverteilung bei allokativen Aufgaben 198

Literaturverzeichnis 202

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Nettoausgaben von Bund und Ländern für einzelne Aufgabenbereiche 50

Tabelle 2: Sonderprogramme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben . . 54

Tabelle 3: Prüfgrößen und kritische Werte der Dickey/Fuller Unit Root Tests für die Einnahmen- und Ausgabenreihen von Bund und Ländern 185

Tabelle 4: Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Einnahmen- und Ausgabenreihen von Bund und Ländern 186

Tabelle 5: Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Unit Root und Strukturbruch in der Reihe Gemeinschaftsteueranteil des Bundes 188

Tabelle 6: Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Reihen der Gemeinschaftsteueranteile von Bund und Ländern vor und nach der Finanzreform von 1969 188

Tabelle 7: Prüfgrößen und kritische Werte der Dickey/Fuller Unit Root Tests für die Reihen Nettoausgaben des Bundes (mit ERP und Lastenausgleich), Nettoausgaben der Länder und Verteidigung 189

Tabelle 8: Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Reihen Nettoausgaben des Bundes (ohne Verteidigung) und Nettoausgaben der Länder 190

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Einnahmen von Bund und Ländern 41

Schaubild 2: Ausgaben von Bund und Ländern 43

Schaubild 3: Aufkommen aus Gemeinschaft-, Bundes- und Ländersteuern . 44

Schaubild 4: Gemeinschaftsteueranteile von Bund und Ländern 46

Schaubild 5: Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen . 47

Schaubild 6: Differenz der Nettoausgaben des Bundes und der Länder . . . 51

Schaubild 7: Personalausgaben des Bundes und der Länder 52

Schaubild 8: Bundesanteil bei den (späteren) Gemeinschaftsaufgaben . . . 53

Schaubild 9: Ausgewählte Finanzhilfeprogramme nach Art. 104a Abs. 4 GG . 54

Schaubild 10: Wirkungen von Finanzzuweisungen 150

Schaubild 11: Autokorrelationen der Reihe „Gesamtausgaben des Bundes“ . 181

Schaubild 12: Partielle Autokorrelationen der Reihe „Gesamtausgaben des Bundes“ 181

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Bund-Länder-Verhältnis betreffende Änderungen des Grundgesetzes 31

Übersicht 2: Organisationsstruktur des deutschen Bundesstaates 71

Übersicht 3: Stimmenverhältnis zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern im deutschen Bundesrat 115

Übersicht 4: Verbindung von vertikalem und horizontalem Finanzausgleich 116

Übersicht 5: Organisationsstruktur der Durchführungskompetenz 143

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Abkürzungen

a	Anteil
b	Budgetforderung der Verwaltung
c	Produktionskosten
c_a	Austrittskosten
c_e	Eintrittskosten
c_k	Kontrollkosten
d	Ausgleichssatz im Länderfinanzausgleich
e	Einkommen
$f(\ )$	Produktionsfunktion in Einheiten des eingesetzten Landes L
$g(\ )$	Überwachungsstrategie
$h(\ )$	Strategie der Verwaltung bei ihren Budgetforderungen
i	Zinssatz
k_j	K_j/L_j
l	Marktanteil eines Bundeslandes
p	Preis
q	Qualität
r	Landrente
s^n	Steuersatz der Lohnsteuer
s^r	Steuersatz der Landrentensteuer
s^K	Steuersatz der Kapitalsteuer
s_p	politische Störung
t	Zeit
v	Wert einer Aufgabe für die politische Führung
v_I	Wert einer Investition für den Investor
w	Arbeitslohn
x	Menge des privaten Gutes
y, Y	Zufallsvariable (Vektor)
z	Menge des öffentlichen Gutes
$\tilde{z}$	Investitionsniveau eines Projektes
E_j	Einnahmen des Bundeslandes j aus dem Finanzausgleich pro Kopf / Ausgleichsbetrag

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$F(\,)$	Produktionsfunktion
GK	Grenzprodukt des Kapitals
J	Anzahl der Bundesländer
K	Mobiler Faktor/ Kapital
K_H	Kapitalanteil eines Haushaltes
L	Landbestand eines Haushaltes
M_v	Anzahl verfügbarer öffentlicher Projekte
M_r	Anzahl realisierter öffentlicher Projekte
N	Anzahl der Nutzer eines öffentlichen Gutes
N_j	Anzahl der Haushalte in Region j
N_m	Anzahl mobiler Haushalte
P	Gewinn einer Unternehmung
S	Steuereinnahmen
S_B	Steuereinnahmen des Bundes
S_L	Steuereinnahmen der Länder
S_j	Finanzkraft des Bundeslandes j
$\bar{S}$	durchschnittliche Finanzkraft der Bundesländer
$U(\,)$	Nutzenfunktion
$V(\,)$	Nutzenfunktion
α, (A), β	
γ, θ, φ, ϖ	Koeffizienten (Vektor mit Koeffizienten)
δ	Diskontfaktor
κ	Strukturbruch
ξ, (Ξ)	Störterm (Vektor mit Störtermen)
ρ	Autokorrelationskoeffizient
ϕ	Kritischer Wert der Dickey/Fuller-Statistik
λ	Lagrangemultiplikator
μ	Eigenwert
$\eta(\,)$	Verteilung der Kosten
π	Wahrscheinlichkeit
τ	Kritischer Wert der Dickey/Fuller-Statistik
ν	Rang einer Matrix
$\psi(\,)$	Dichtefunktion
Δ	Differenzenoperator
Φ, Π	Koeffizientenmatrizen
Σ	Summenoperator

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Problemstellung und Aufbau

Die Bedeutung der bisherigen Reformen für die gegenwärtigen Reformvorschläge

1. Die gegenwärtigen Reformvorschläge für den deutschen Bundesstaat

Fünfzig Jahre nach der Verabschiedung des deutschen Grundgesetzes verstärken sich erneut die Bestrebungen, den deutschen Bundesstaat zu reformieren. Im Vordergrund steht dabei die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, da das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999 die geltenden Regelungen nur noch bis Ende 2004 für gültig erklärt hat. Für eine Neuregelung fordert das Gericht den Gesetzgeber auf, bis 2002 ein Maßstäbegesetz zu erlassen, das die bisherigen Regelungen konkretisiert und ergänzt (Peffekoven 1999: 709). Die Forderung des Verfassungsgerichtes steht im Einklang mit dem Großteil der finanzwissenschaftlichen Literatur, die den Länderfinanzausgleich als reformbedürftig einstuft.[1] Kritisiert wird von den Autoren das Ausmaß der Nivellierung der Ländereinnahmen. Die Anreize, die von einer zu starken Angleichung der Einnahmen ausgehen, stehen den Zielen eines föderalen Staatsaufbaus, wie Berücksichtigung regionaler Präferenzen und Initiierung von Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, entgegen (Homburg 1994: 313ff.). Die Vorschläge zielen daher auf eine Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs und auf eine Ausrichtung an „einer Versicherungsfunktion gegen regionale Einkommensschwankungen" (Huber, Lichtblau 1999: 77) ab.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden sowohl die Problemanalyse wie auch die Reformvorschläge auf das Bund-Länder-Verhältnis ausgedehnt. Die Autoren betonen, dass eine Belebung des Föderalismus nur zu erreichen ist, wenn die Autonomie der Bundesländer erhöht wird. Dazu bestehen verschiedene Möglichkeiten. Versteht man unter Autonomie nicht nur die „Unabhängigkeit bei der Regelung eigener Angelegenheiten", sondern auch eine „ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln" (Henke 1995: 643), dann muss eine Verminderung des Länderfinanzausgleichs mit der Übertragung von Steuerquellen, die die Länder eigenständig ausgestalten können, einhergehen. Zwei naheliegende Möglichkeiten sieht z.B. Henke darin, den Ländern zum einen ein Steuerfindungsrecht einzuräumen oder ihnen zum anderen eine Hebesatzkompetenz für die Einkommensteuer zu übertragen. Allerdings lehnt

[1] Vgl. SVR 1998: Tz. 399; Huber, Lichtblau 1998: 142ff.; Ottnad, Linnartz 1997: 200ff.; Huber 1998: 71ff.; Peffekoven 1998: 80ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

er ein Steuerfindungsrecht für die Länder ab, da die Regierungen eine neue Steuer nur so ausgestalten würden, dass sie ihre Wiederwahl nicht gefährden. Im Vergleich zur gegenwärtigen Situation würden bei einem Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer Wiederwahlüberlegungen der Landesregierungen zu einer effizienteren Verwendung der Steuergelder in den Ländern führen (Henke 1995: 646f.).

Ein zweiter Bereich, in dem sich die Länderautonomie erhöhen lässt, ist nach Henke die Zuordnung der Finanzierungskompetenz. Auf diese Frage gehen Huber/Lichtblau (1999: 77ff.) ausführlich ein. Durch die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesebene und der Durchführungskompetenz auf die Länderebene entsteht im deutschen Bundesstaat die Situation, dass der Bund den Ländern Ausgaben aufnötigen kann, wenn die Finanzierungskompetenz an die Durchführung geknüpft ist, wie dies z.B. bei der Sozialhilfe behauptet wird. Eine Umsetzung des Konnexitätsprinzips, das besagt, dass derjenige die Ausgaben einer Aufgabe zu tragen hat, der für die Aufgabe zuständig ist, kann ein solches „Abwälzen" von Kosten auf eine andere Körperschaft verhindern. Der Sachverständigenrat (1998: Tz. 400) fordert daher eine Anbindung der Finanzierungskompetenz an die Gesetzgebungskompetenz. Allerdings ist umstritten, ob eine solche Lösung zu einer Erhöhung der Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung beiträgt (Geske 1998). Nach Ansicht von Huber/Lichtblau (1999: 80) „erscheint das Prinzip der Ausführungskonnexität unter Agency-Gesichtspunkten durchaus sinnvoll, weil es für die durchführende Instanz die richtigen Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung setzt".

Der dritte Bereich, in dem die Autonomie der Länder gestärkt werden kann, ist ihre Aufgabenkompetenz. Henke nennt hier als Möglichkeiten die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen, z.B. aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Henke 1995: 655f.; Lenk, Schneider 1999: 419ff.; Arndt 1998: 77f.). Als in Frage kommende Aufgaben nennt er das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Besoldungsrecht für Bedienstete des öffentlichen Dienstes in den Ländern, die Ausbildungsförderung u.a. Um dies zu erreichen, wird vorgeschlagen, die Bedingungen für eine Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz aus der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund genauer zu fassen und so zu erschweren (Henke, Schuppert 1993: 59). Darüber hinaus fordert der Sachverständigenrat (1997: Tz. 349), dass die Länder wieder in Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung tätig werden können, in denen die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nicht mehr besteht.

Bisher sind in der Bundesrepublik unabhängig von der Reformdebatte der bundesstaatlichen Ordnung Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung zu beobachten. Zwischen beiden Vorhaben bestehen Verbindungen, da sich in der Verwaltungsstruktur die bundesstaatliche Ordnung widerspiegelt und sie ähnliche Ziele verfolgen. Auch bei der Verwaltungsreform geht es um eine effizientere und näher an den Bürgern orientierte Bereitstellung von Waren und Diensten des öffentlichen Sektors (Budäus, Finger 1999: 313f.). Erreicht werden soll dies durch die Schaffung von mehr Transparenz zwischen öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung, so dass die Bürger die Möglichkeit erhalten, ihre Präferenzen über den Umfang und die Finanzierung einzelner Aufgaben genauer anzugeben (Budäus, Finger 1999: 320f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies soll durch die Schaffung von Wettbewerb zwischen den Anbietern des öffentlichen Sektors, durch eine stärkere Finanzierung über Gebühren und durch Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Nutzer noch verstärkt werden (Budäus, Finger 1999: 322f.). Ein Zusammenhang zwischen den Reformbemühungen des Bund-Länder-Verhältnisses und öffentlicher Verwaltung lässt sich beispielsweise an den Regelungen des öffentlichen Dienstrechts erkennen. Wie Henke, der für das Besoldungsrecht eine Rückübertragung an die Länder anregt, halten Budäus/Finger (1999: 316) die Rahmensetzung des Bundes für das Dienstrecht einschließlich Besoldung für nicht mehr leistungsfähig. Die Rückübertragung der Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich kann also als Voraussetzung dafür angesehen werden, dass damit der föderale Wettbewerb seine Wirkung auch in den Verwaltungen entfalten kann.

2. Bisherige Erklärungsansätze der bundesstaatlichen Reformen in Deutschland

Das Zusammenfallen der Reformbemühungen des Bundesstaates, die sich in einer Reform des Grundgesetzes niederschlagen würden, mit dessen Jubiläum legen die Frage nahe, ob die dargestellten Probleme im Grundgesetz selbst angelegt sind oder ob sie durch neu aufgetretene Faktoren verursacht wurden. Betrachtet man dazu das Grundgesetz, wie es 1949 in Kraft getreten ist, dann stellt man fest, dass viele der heute als problematisch angesehenen Regelungen in der damaligen Fassung nicht enthalten waren. Beispiele sind der Länderfinanzausgleich und die Gemeinschaftsaufgaben, um nur zwei zu nennen. Die heute als reformbedürftig angesehenen Regelungen sind demnach erst während des Bestehens der Bundesrepublik in das Grundgesetz aufgenommen worden. Eine Beschäftigung mit den Gründen für diese Veränderungen des deutschen Grundgesetzes trägt zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise des deutschen Bundesstaates bei. Natürlich gibt es bereits Erklärungsansätze für die bundesstaatlichen Veränderungen.

Eine Reihe von Arbeiten betonen die historischen Hintergründe. Sie streichen zum einen deren Bedeutung in der Phase der Reformen heraus (Renzsch 1991). Zum anderen betonen sie die historischen Voraussetzungen für den Bestand eines föderalen Staatsaufbaus (Bohley 1992, 1994; Johnson 1991; Ossenbühl 1990). Diese Voraussetzungen gehen über die formalen Regelungen des Staatsaufbaus hinaus. Bohley (1994: 548) umschreibt eine wesentliche informelle Voraussetzung des Föderalismus mit „kollektiver Identität". Gemeint ist damit, dass sich die Bewohner eines Bundesstaates mit den übereinandergelagerten staatlichen Gemeinwesen identifizieren können (Bohley 1992: 57f.). Auf den unteren Ebenen eines Bundesstaates bedeutet die Identifikation der Bevölkerung mit dem eigenen historisch gewachsenen Gemeinwesen eine Distanzierung von den übrigen Gemeinwesen der gleichen Ebene. Hierin liegt die Voraussetzung für die unterschiedliche Ausgestaltung von Aufgaben in einem Bundesstaat.

Ossenbühl agrumentiert nun, dass diese Voraussetzung nach der Gründung der Bundesrepublik nicht erfüllt war. Durch die Bildung von Bundesländern, die nur bedingt auf historische Grenzen Rücksicht nahm, war die Identität der Bevölkerung mit die-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen Ländern nur schwach ausgebildet. Für die große Zahl der Flüchtlinge, die in der Bundesrepublik aufgenommen wurden, galt dies ohnehin. Aus dieser Argumentation folgt, dass die direkt nach der Gründung der Bundesrepublik einsetzende Zentralisierung und Unitarisierung von Aufgaben den Präferenzen der Bevölkerung entsprach. Ossenbühl (1990: 152f.) führt das Schulwesen, aber auch die Einkommensbesteuerung als Beispiele dafür an, dass die Bürger der Bundesrepublik auf eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse drängten.

Dieser Ansatz legt den Schluss nahe, dass mit einer zunehmenden Identifikation der Bürger mit dem Bundesland, in dem sie wohnen, die Forderung nach einer bundeseinheitlichen Wahrnehmung von Aufgaben abnimmt. Durch die Betonung der historischen Besonderheiten der jeweiligen Reformen ist die Erarbeitung zukünftiger Reformen mit einem hohen Bedarf an Informationen verbunden. Wenn es dagegen gelingt, in den bisherigen Reformen des deutschen Bundesstaates Sachverhalte aufzudecken, die unabhängig von einer bestimmten historischen Situation gültig sind, dann lassen sich damit Erkenntnisse für zukünftige Reformen gewinnen. In der politikwissenschaftlichen und in der ökonomischen Literatur sind daher Erklärungsansätze entwickelt worden, die von den historischen Situationen stärker abstrahieren.[2]

In der ökonomischen *Public Choice*-Literatur stehen die Politiker und Bürokraten als Verantwortliche für die Veränderungen des Bundesstaates im Zentrum des Interesses. Edling (1984: 43ff.) stellt in einer detaillierten Untersuchung zunächst fest, dass die meisten Veränderungen des Grundgesetzes, die das Bund-Länder-Verhältnis betreffen, zu einer Zentralisierung von Kompetenzen und dadurch zu einer Unitarisierung der Kompetenzwahrnehmung geführt haben. Bei der Erklärung streicht er die Bedeutung der Bürokratie heraus (Edling 1984: 137ff.): Ausgehend von der Nutzenmaximierungs-Annahme für die Bürokraten, die sich nach dem Modell von Niskanen in einem Budgetmaximierungsverhalten ausdrückt, leitet Edling ein Interesse der Bürokraten für eine Umverteilung von Kompetenzen im Bundesstaat ab, „die:

- den politischen Wettbewerb monopolisieren
- die Abhängigkeit der Politiker gegenüber den Bürokraten erhöhen
- den Wettbewerb zwischen den bürokratischen Anbietern abschaffen bzw. vermindern und/oder generell alternative Angebotsquellen ausschalten
- die Größe und Komplexität bürokratischer Leistungserstellung erhöhen
- Fiskalillusion erzeugen und zwar in einer Weise, dass es möglichst zu einer weitgehenden systematischen Überschätzung der Nutzen und zu einer Unterschätzung der Steuerpreise kommt
- in der Wählerschaft den Anteil der Bürokraten an den Nicht-Bürokraten erhöht" (Edling 1984: 171).

[2]Die größere Allgemeingültigkeit des Erklärungsansatzes hat zur Folge, dass der Erklärungsgehalt für eine spezielle Reform abnimmt, wie Panizza (1999: 119ff.) anhand einer empirischen Studie zeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die Bürokraten über diskretionäre Entscheidungsspielräume und über einen Informationsvorsprung gegenüber der politischen Führung verfügen, können sie ihre Interessen in vielen Bereichen durchsetzen. Edling (184: 151ff.) argumentiert, dass die politische Führung zwar grundsätzlich ein Interesse daran hat, die Monopolmacht der Verwaltungen zu reduzieren, dass die notwendige Informationsbeschaffung und Kontrolle aber mit Kosten verbunden sind, so dass den Bürokraten Gestaltungsspielräume verbleiben.

Auch Blankart (1999: 333ff.) stellt in einer Untersuchung eine Zentralisierungstendenz insbesondere bei der Gesetzgebungskompetenz fest. Die Hauptverantwortung dafür sieht er aber bei den Landesregierungen (Blankart 1998: 6). Ihr Kalkül wird am Beispiel der Steuergesetzgebungskompetenzen besonders deutlich. Bei einer autonomen Steuergesetzgebungskompetenz der Bundesländer erhalten die Bürger die Möglichkeit, die Kosten der öffentlichen Leistungen zwischen den Bundesländern zu vergleichen. Da die Bürger bei einer einheitlichen Steuergesetzgebung keine Vergleichsmöglichkeit haben, erhalten die Landspolitiker einen Anreiz, sich zu einer Art Kartell zusammenzuschließen, um die Steuereinnahmen erhöhen zu können (Blankart 1999: 336ff.). Ähnliche Überlegungen lassen sich auf die anderen Bereiche der Ländertätigkeiten übertragen. Zum einen lässt sich durch eine Vereinheitlichung beispielsweise des Schul- und Hochschulwesens der Wettbewerb zwischen den Ländern verringern. Zum anderen können zum Beispiel durch eine bundeseinheitliche Regulierung von Märkten Vorteile für Interessengruppen des eigenen Bundeslandes erzielt werden (Blankart 1998: 8). Die Ansätze von Edling und Blankart erklären die Zentralisierungstendenzen, die in den vergangenen 50 Jahren überwiegen. In den achtziger Jahren zeigen jedoch einige Autoren auch Dezentralisierungstendenzen auf (Klatt 1991: 130ff.; Benz 1987: 139f.). Die *Public Choice*-Ansätze können demnach nur Teile der bundesstaatlichen Entwicklung erklären und unterschätzen die Möglichkeiten einer Stärkung der Länderautonomie.

Edling greift für seinen Ansatz auf die Arbeit von Scharpf et al. (1976) zurück, die die bundesdeutsche Entwicklung der sechziger und siebziger Jahre untersucht und als Politikverflechtung charakterisiert haben. Dynamisch interpretiert wird darunter die Tendenz verstanden, dass immer mehr Kompetenzen des öffentlichen Sektors von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden. Die Ursachen sehen die Autoren in den „institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Akteure" (Scharpf et al. 1976: 236). Sie unterscheiden bei den Akteuren die „Promotoren", die in einzelnen Aufgaben engagiert sind, und die „Generalisten", worunter sie Finanzpolitiker und Regierungschefs verstehen. Die Promotoren sind beispielsweise an der Politikverflechtung interessiert, da sich erstens einzelne Programme aufgrund der Kostenaufteilung leichter durchsetzen lassen. Zweitens können alle Beteiligten positive Entscheidungen für sich in Anspruch nehmen, während sie negative Entwicklungen mit mangelnder Autonomie begründen. Die Generalisten haben ein Interesse an der Politikverflechtung, da sie durch diese Kartellbildung politische Forderungen besser abwehren können (Scharpf et al. 1976: 236ff.).

In nachfolgenden Arbeiten baut Scharpf die Erklärung der Politikverflechtung aus und zeigt Möglichkeiten der Generaliserung auf (Scharpf 1985: 350ff.). Für die Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklung des deutschen Bundesstaates ist von Bedeutung, dass die Politikverflechtung zu einer Ausweitung von Verhandlungslösungen führt. Dies gilt nicht nur in Bereichen, in denen bei einer Entscheidung mehrere Akteure zusammenwirken. Auch dort, wo eine Trennung von Kompetenzen besteht, neigen dauerhaft miteinander verbundene Akteure dazu, die Interessen der nicht an der Entscheidung direkt Beteiligten zu berücksichtigen (Scharpf 1988: 68ff.). Für das Bund-Länder-Verhältnis bedeutet dies, dass nur solche Entscheidungen getroffen werden, denen Bund und Länder gemeinsam zustimmen. Wenn ein Ausgleich der Interessen in einer bestimmten Situation nicht möglich ist, dann wird diese Entscheidung blockiert. Scharpf (1985: 350) spricht daher von einer „Politikverflechtungs-Falle", da eine solche verbundene Entscheidungsstruktur „unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration". Damit eine solche Blockadesituation auch in Zukunft erhalten bleibt, müssen Interessen und Rahmenbedingungen konstant bleiben. Braun (1996: 110ff.) argumentiert dagegen, dass in den letzten Jahren ein Interessenwandel bei Bund und Ländern eingesetzt hat, der eine Stärkung der Länderautonomie möglich erscheinen lässt.

Benz (1985: 81ff.) hat einen weiteren Ansatz entwickelt, den er „dialektische Organisationstheorie" nennt und mit dem sich sowohl Zentralisierungs- wie auch Dezentralisierungstendenzen im deutschen Bundesstaat erklären lassen. Der Bundesstaat wird dabei als Organisation aufgefasst, deren interorganisatorisches System analysiert werden soll. Dazu werden drei Komponenten untersucht. Die Macht- und Einflussstruktur umschreibt die Verteilung der Handlungsressourcen, wie formale Entscheidungskompetenzen, finanzielle Mittel und Informationen. Die Interaktionsstruktur umfasst die individuellen Ziele, Interessen, Handlungsstrategien und Handlungsabsichten der Akteure. Die dritte Komponente wird als „organisatorisches Paradigma" bezeichnet und umfasst unter anderem Normen und Werte, die Verhaltenserwartungen im System, kollektive Ziele und den Erfahrungshintergrund (Benz 1985: 92ff.).

Obwohl organisatorische Reformen letztendlich von der Macht- und Einflussstruktur bestimmt werden, ist das organisatorische Paradigma das entscheidene Konzept in diesem Ansatz. Grundsätzlich gibt es zunächst zwei Ursachen für Reformbestrebungen. Zum einen kann eine Änderung in der Macht- oder Ressourcenverteilung Auslöser für eine Reform sein. Zum anderen können sich die Interessen der Akteure wandeln, oder sie erkennen, dass die derzeitige Organisation mangelhafte Ergebnisse erzielt. Diese Veränderungen in der Macht- und Einflussstruktur oder in der Interaktionsstruktur bleiben aber latent, solange das organisatorische Paradigma unverändert bleibt. Es kann nach Benz also gut sein, dass die Veränderungen der ersten beiden Komponenten nicht ausreichen, um eine Reform der Organisationsstruktur herbeizuführen. Nur wenn die Spannung zwischen den drei Komponenten groß genug ist, werden Reformen eingeleitet. Die Reformkräfte werden nun ein neues Paradigma entwerfen und dem alten entgegenstellen. Ob sich das neue Paradigma durchsetzt, entscheidet sich durch das Kräfteverhältnis zwischen den Befürwortern des alten und denen des neuen Paradigmas (Benz 1987: 131f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Ansatz wird als „dialektisch" bezeichnet, weil eine erfolgreiche Reform wiederum Gegenkräfte gegen das neue Paradigma verstärkt. Da Benz annimmt, dass sich die gegenläufigen Kräfte zeitlich versetzt aufbauen, werden sich Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in aufeinanderfolgenden Phasen aufbauen (Benz 1985: 120). Der Ansatz bezieht darüber hinaus ausdrücklich die Umwelt der Organisation „Bundesstaat" in die Betrachtung ein, indem er berücksichtigt, dass das Regierungssystem zum einen auf Ressourcen aus dem Wirtschaftssystem und zum andern auf politische Unterstützung aus der Gesellschaft angewiesen ist (Benz 1987: 131). Insgesamt vermittelt der Ansatz ein optimistischeres Bild für zukünftige Reformen als die vorhergehenden Ansätze. Allerdings ist eine konkrete Fassung der drei Komponenten sehr schwierig, um damit die gegenwärtig diskutierten Reformvorschläge zu beurteilen. Beispielsweise sind informelle Macht- und Informationsbeziehungen im deutschen Bundesstaat empirisch nur schwer zu bestimmen.

3. Der Beitrag der Organisationenökonomik

Die vorliegende Arbeit ergänzt die vorhandenen Erklärungsansätze, indem sie von den historischen Bedingungen der Reformen des deutschen Bundesstaates in den Jahren 1955 und 1969 weitgehend abstrahiert, wie dies beispielsweise auch bei den *Public Choice*-Ansätzen der Fall ist. Ziel dieser Abstraktion ist es, die Bedingungen herauszuarbeiten, die zu diesen Reformen geführt haben, die aber auch für zukünftige Reformen von Bedeutung sein können. Im Unterschied zu den *Public Choice*-Ansätzen wird der institutionelle Rahmen des deutschen Grundgesetzes stärker in die Untersuchung einbezogen. Die stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Bundesstaates trägt zu einem besseren Verständnis der bisherigen Reformen bei. Sie erhöhen dadurch gleichzeitig die Zahl der Ansatzpunkte für zukünftige Reformen. Die Bedeutung der bundesstaatlichen Struktur für die Reformen lässt sich mit Hilfe der Organisationenökonomik analysieren.

Die Organisationenökonomik, wie sie in der vorliegenden Arbeit verwendet wird, ist in Folge der Neuen Institutionenökonomik entstanden (Richter, Furubotn 1996: 36f.). Das Schwergewicht der organisationenökonomischen Untersuchungen liegt bei privatwirtschaftlichen Organisationen. Es sind aber auch Ansätze für die Untersuchung von Organisationen des öffentlichen Sektors entwickelt worden. Zentrale Elemente sind, erstens, die Annahme, dass die Mitglieder einer Organisation diese benutzen, um ihre persönlichen Ziele verfolgen, und, zweitens, dass Aufbau und Betrieb von Organisationen Ressourcen verbrauchen. Die Organisationsstruktur wird in diesem Ansatz durch Verträge zwischen den Mitgliedern der Organisation ausgestaltet. Ein wichtiger Gegenstand der Verträge ist die Zuordnung von Verfügungsrechten auf die einzelnen Mitglieder (Fama, Jensen 1983; Demsetz 1983; Williamson 1983). Diese Verfügungsrechte lassen sich im Bundesstaat als Entscheidungskompetenzen auffassen. Der Ressourcenverbrauch, der durch die Ausarbeitung der Verträge und die Überwachung ihrer Einhaltung entsteht, wird als Transaktionskosten bezeichnet (Richter, Furubotn 1996: 305).

Die Verwendung der Organisationenökonomik zur Erklärung der Reformen des deutschen Bundesstaates ergibt sich aus der Bedeutung der Transaktionen zwischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Mitgliedern einer Organisation. Wie eine gängige Charakterisierung des Bundesstaates zeigt, ist das Zusammenwirken von verschiedenen Einheiten ein wichtiges Element: „Ein Willensbildungssystem ist dann ein Bundesstaat, wenn ein Staat, d.h. eine völkerrechtsunmittelbare Gebietskörperschaft, sich selbst wieder aus Gebietskörperschaften zusammensetzt, die eine verhältnismässig grosse Eigenständigkeit besitzen und deshalb, oder aus historischen Gründen, ebenfalls als Staat bezeichnet werden, und die bei der Bildung des Staatswillens in festgelegter und ständiger Form mitwirken" (Frenkel 1984: Tz. 252).

Der Ansatz der Organisationenökonomik weist zu den Erklärungsansätzen, die in Abschnitt 2 vorgestellt wurden, einige Gemeinsamkeiten, aber auch bedeutende Unterschiede auf. Gemeinsam mit allen Ansätzen ist der Organisationenökonomik, dass die betrachteten Akteure eigene Interessen verfolgen. Die politikwissenschaftlichen Ansätze fassen diese Eigeninteressen aber situationsbezogen auf. Sie können sich demnach je nach Aufgabe, Akteurskonstellation oder historischer Situation unterscheiden. Im Gegensatz dazu sind die Interessen der Akteure in den ökonomischen Ansätzen allgemeiner und unabhängig von bestimmten Situationen definiert. In diesem Vorgehen wird der Anspruch vieler ökonomischer Ansätze deutlich, durch eine raum- und zeitlos geltende Theorie Aussagen über künftige Veränderungen ableiten zu können (Homburg 1997: 61f.).

Wie die Beispiele von Edling und Blankart zeigen, neigen die ökonomischen Erklärungsansätze aber auch dazu, die Organisationsstruktur, in der die Organisationsmitglieder agieren, stark zu vereinfachen. Edling reduziert die Struktur des deutschen Bundesstaates auf das Verhältnis zwischen Politikern und Bürokraten, während für Blankart der Bundesrat die zentrale Rolle einnimmt. Die Organisationenökonomik stellt nun ein Instrumentarium bereit, das es erlaubt, die Organisationsstruktur, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert ist, detaillierter in die Untersuchung einzubeziehen. Die jeweils zu untersuchende Situation ergibt sich also aus den Regelungen des Grundgesetzes. Allerdings geht der Ansatz nicht so weit wie die dialektische Organisationentheorie, die auch informelle Regeln, Werte und Verhaltenserwartungen der Organisationsmitglieder einbezieht. Durch die Vernachlässigung dieser nur schwer zu ermittelnden Größen wird der Informationsbedarf erheblich reduziert.

Wie bei allen dargestellten Ansätzen stehen auch in der vorliegenden Arbeit die Mitglieder des öffentlichen Sektors im Zentrum der Untersuchung. Unterschieden werden die Politiker auf der Ebene von Bund und Ländern sowie die Angehörigen der öffentlichen Verwaltungen. Bürger und Interessengruppen werden nur insoweit berücksichtigt, wie sie insbesondere für die Eigeninteressen der politischen Akteure von Bedeutung sind. Diese Vereinfachung ist notwendig, um die Transaktionen zwischen den Angehörigen des öffentlichen Sektors in den Mittelpunkt der Untersuchung zu stellen. Diese Vereinfachung, insbesondere gegenüber der Arbeit von Benz, läßt sich mit dem Argument rechtfertigen, dass die Politiker ein Eigeninteresse daran haben, zumindest teilweise auf die Interessen der Bürger einzugehen. Dieses Eigeninteresse wird durch eine Reihe institutioneller Vorkehrungen des Bundesstaates unterstützt (Wittman 1995: 20ff.; Breton 1996: 9ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um die Untersuchung nicht zu komplex zu gestalten, sind einige weitere Abgrenzungen notwendig. Die Organisationenökonomik legt es nahe, das Bundesverfassungsgericht nicht explizit einzubeziehen, obwohl seine Entscheidungen den deutschen Bundesstaat mit geprägt haben (Blair 1991). Der verwendete Ansatz konzentriert sich aber gerade auf vertragliche Regelungen, die eine gerichtliche Auseinandersetzung vermeiden sollen. Ebenso werden die Gemeinden nicht als eigenständige Ebene betrachtet, sondern, dem Grundgesetz folgend, den Ländern zugeordnet. Darüber hinaus ist in jüngster Zeit die Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses für das Bund-Länder-Verhältnis untersucht worden (Hrbek 1991; Kisker 1992; Scharpf 1994b; Luthardt 1996). Da bei der Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene die Bundesregierung maßgeblich beteiligt ist, lässt sich dieser Prozess über den Bund in die Untersuchung einbeziehen, soweit sie sich überhaupt im Grundgesetz widerspiegelt. Zeitlich wird die Untersuchung auf den Zeitraum von 1949 bis 1989 eingegrenzt, um die Rahmenbedingungen als weitgehend konstant annehmen zu können. Die deutsche Wiedervereinigung stellt einen solchen Einschnitt in die Verhältnisse des deutschen Bundesstaates dar, dass ihre Berücksichtigung eine deutliche Ausweitung der Untersuchung notwendig gemacht hätte.

Aufgrund dieser Abgrenzung stehen in der vorliegenden Arbeit die politischen Akteure von Bund und Ländern im Zentrum der Betrachtung. Wo es notwendig erscheint, werden die öffentlichen Verwaltungen einbezogen. Da sich die Arbeit auf die formalen Änderungen des deutschen Bundesstaates konzentriert, stehen die des Grundgesetzes im Vordergrund. Allerdings schlagen sich wichtige Veränderungen auch in einfachen Gesetzen nieder, so dass eine Reihe davon betrachtet wird. Als Ausgangspunkt bietet sich das Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949 an, da mit dessen Inkrafttreten die wichtigsten Elemente des deutschen Bundesstaates konstituiert wurden.

Um eine Grundlage für die Erklärung der bundesstaatlichen Reformen zu schaffen, werden im ersten Kapitel die wichtigsten Veränderungen des Grundgesetzes und deren finanzielle Konsequenzen für Bund und Länder dargestellt. Diese Vorarbeit für die Erklärung der bundesstaatlichen Entwicklung ist notwendig, da die bisherigen Untersuchungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen, die mit dem Gegenstand dieser Arbeit nur teilweise übereinstimmen (Biehl 1983; Bohley 1992; Laufer 1991; Renzsch 1991). Eine recht detaillierte Darstellung der Gesetzesänderungen ist notwendig, um deren Gründe bei den einzelnen Aufgaben genauer herausarbeiten zu können. Dazu werden die Gesetzesänderungen im ersten Abschnitt der Einteilung des Grundgesetzes folgend nach Einnahmen und Aufgaben unterschieden. Für diese Bereiche werden dann jeweils die Veränderungen nach Gesetzgebungs-, Einnahmen- bzw. Ausgaben- und Durchführungskompetenzen unterteilt. Der zweite Abschnitt stellt darauf aufbauend die Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern allgemein und für spezielle Einnahmen- und Ausgabenkategorien dar. So lassen sich Erkenntnisse gewinnen, welche finanziellen Auswirkungen die Reformen für Bund und Länder nach sich zogen.

Das zweite Kapitel stellt im ersten Abschnitt den Ansatz der Organisationenökonomik dar, wie er für die Analyse des öffentlichen Sektors entwickelt wurde. Um die-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen Ansatz auf den deutschen Bundesstaat anwenden zu können, ist es notwendig, die grundlegenden Institutionen des Grundgesetzes herauszuarbeiten und in die Untersuchung einzubeziehen (Abschnitt 2). Um die Analyse übersichtlich zu halten, werden die Angehörigen des öffentlichen Sektors auf Bundes- und Länderebene in die drei Akteursgruppen Bundesregierung, Landesregierungen und Verwaltung eingeteilt (Abschnitt 3). Für diese Gruppen werden die Handlungsmotive und Ziele dargestellt, die für die Veränderungen des Bundesstaates von Bedeutung sind. Welche Aufgaben die Akteure benutzen, um ihre Ziele zu erreichen, hängt unter anderem von den Eigenschaften der verfügbaren Aufgaben ab. Dieser Zusammenhang wird in Abschnitt 4 dargestellt. Abschließend wird aus diesen Elementen der Erklärungsansatz der Organisationenökonomik zusammengefügt.

Nach diesen Vorarbeiten folgt im dritten und vierten Kapitel der Kern der Arbeit. Im dritten Kapitel wird der Erklärungsansatz auf die Veränderungen bei den Einnahmenkompetenzen angewendet. Zunächst wird in Abschnitt 1 aus dem Zusammenwirken der Institutionen des Grundgesetzes und den Interessen der Bundes- und Landesregierungen erklärt, warum die Steuergesetzgebungskompetenz seit Gründung der Bundesrepublik für die wichtigsten Steuern auf der Bundesebene wahrgenommen wird. Der Schwerpunkt des Kapitels liegt aber auf den Veränderungen der Einnahmenkompetenzen. Durch die Bestimmungen des Grundgesetzes von 1949 konnte die Einnahmenkompetenz für die einnahmenstarke Einkommen- und Körperschaftsteuer von den politischen Akteuren nur gemeinsam wahrgenommen werden. Die Veränderungen der vertikalen (Abschnitt 2) und der horizontalen Einnahmenverteilung (Abschnitt 3) lassen sich durch die Eigenschaften des Verhandlungsmechanismus und die Interessenkonstellation der Verhandlungspartner erklären. In Abschnitt 4 wird eine Besonderheit des deutschen Bundesstaates herausgearbeitet: Der Zusammenhang von vertikalem und horizontalem Finanzausgleich hat sich in einer Reihe von Bestimmungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs niedergeschlagen.

Das vierte Kapitel erklärt die Wandlungen bei den Aufgabenkompetenzen, ebenfalls unterteilt nach den einzelnen Kompetenzarten. In Abschnitt 1 wird für die weitgehende Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz zum einen die Bedeutung der sehr allgemein formulierten Kriterien für eine Übertragung aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung betont, zum anderen aber auch die Rolle des Bundesrates dargestellt. Die Veränderungen bei der Finanzierungs- oder Ausgabenkompetenz erklärt Abschnitt 2 zum einen aus dem Fehlen einer Regelung im Grundgesetz von 1949, zum anderen aus den unterschiedlichen Interessen, die Bundes- und Landesregierungen mit dieser Kompetenz verknüpfen. Eine Reihe wichtiger Veränderungen sind im Bereich der Durchführungskompetenzen vorgenommen worden, die sich auf eine weitere Besonderheit des deutschen Bundesstaates zurückführen lassen (Abschnitt 3): Durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund und den Verbleib der Durchführungskompetenz bei den Ländern entsteht eine typische Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bundes- und Landesregierungen. Die Bundesregierung versucht dabei, auch Einfluss auf das Verhältnis zwischen Landesregierungen und deren Verwaltungen zu bekommen. Eine Zusammenfassung und Anhänge zu ausgewählten Gundgesetzartikeln und zu den verwendeten Modellen beschließen die Arbeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erstes Kapitel

Die Entwicklung des deutschen Bundesstaates

1. Aufbau und Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung

1.1. Festlegung der bundesstaatlichen Ordnung

Nach der Kapitulation im Mai 1945 wurde das Deutsche Reich mit seiner stark zentralisierten Staatsorganisation aufgelöst und abgesehen von den unter fremde Verwaltung gestellten, abzutretenden Gebieten in vier Besatzungszonen eingeteilt. In den drei westlichen Zonen, aus denen 1949 die Bundesrepublik Deutschland hervorging – die sowjetische Besatzungszone kann deshalb außer Acht bleiben –, wurde die neue Staatsorganisation nach und nach, beginnend bei den Gemeinden, von unten nach oben aufgebaut. Bereits 1945 wurden in der US-Zone erst die Gemeinden eingerichtet und dann die ersten neuen Länder gebildet. Dieser Prozess setzte sich 1946 in der britischen und französischen Besatzungszone fort. Die Gestaltung der Länder ging, mit den Ausnahmen Bayern, Bremen und Hamburg, nicht auf historische Grenzen zurück (Pestalozza 1999: XVff.). In den neu gebildeten Ländern begann man nun auf Initiative der Amerikaner, Landesverfassungen zu erarbeiten. Die Vorgaben zum Inhalt dieser Verfassungen waren nicht sehr detailliert und betrafen kaum mehr als die Wahrung der Menschenrechte. Sieht man von Württemberg-Baden ab, das sich 1951 mit Württemberg-Hohenzollern und Baden zum heutigen Baden-Württemberg zusammenschloss, sind die Landesverfassungen von Hessen und Bayern die ersten, die per Volksabstimmung angenommen wurden. Da die hessische Verfassung nur wenige Male geändert wurde, gibt sie noch ein gutes Bild von der Version von 1946. Die wesentlichen Inhalte werden daher exemplarisch kurz dargestellt (Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, GVBl: 229).

Wie alle Verfassungen, die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedet wurden, enthält die hessische einen Abschnitt mit Menschenrechten. Darauf folgen einige Abschnitte von Rechten, die man heute als Staatsziele bezeichnet. Darunter fallen Bereiche wie die soziale Fürsorge (Art. 28), Arbeitsschutz (Art. 30), Sozialversicherung und Gesundheitswesen (Art. 35) sowie ein Verbot von Monopolbildung (Art. 39) und das Schulwesen (Art. 55 bis 62). Der zweite Hauptteil beschäftigt sich mit dem Aufbau des Landes. Darin werden u.a. das Wahlrecht, die Zusammensetzung des Landtages und der Landesregierung sowie deren Rechte und Pflichten geregelt. Die Verfassungen der übrigen deutschen Bundesländer, die Bestandteile der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesrepublik wurden, sind in Aufbau und Inhalten ähnlich (Pestalozza 1999: XXXIIff.). Wichtig für die künftige Entwicklung der Bundesrepublik war, dass dort bereits grundsätzlich der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht (Art. 153) verankert wurde.

Betrachtet man die Landesverfassungen unter dem Gesichtspunkt, welche Bestimmungen die Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz der Länder regeln, dann sieht man, dass dazu keine allzu ausführlichen Angaben vorhanden sind. Die Entscheidungsverfahren sind in den Artikeln über den Landtag, die Landesregierung und die Gesetzgebung enthalten. Danach werden einfache Gesetze mit einfacher Mehrheit und Verfassungsänderungen mit Zweidrittel-Mehrheit beschlossen. Welche Aufgabenbereiche in den Ländern geregelt werden sollen, ist nicht ausdrücklich festgehalten. Allerdings lassen sich einige Aufgaben aus den Staatszielen ableiten. Durch den Vorrang des Bundesrechts ist aber die Gesetzgebungskompetenz abschließend nur aus der Bundesverfassung zu bestimmen (Pestalozza 1999: XLVII). Die Artikel geben auch nicht vor, welche Kompetenzen dem Land bei der Einnahmenerhebung zustehen. Dementsprechend fehlen konkrete Bestimmungen, welche Einnahmen einem Land zufließen und welche Ausgaben zu tätigen sind. In den Artikeln über das Finanzwesen sind lediglich Bestimmungen über die Haushaltsaufstellung enthalten. Auch unter dem Bereich Durchführungskompetenzen finden sich, wenn überhaupt, in den Landesverfassungen nur wenige Bestimmungen über die Organisation der Landesverwaltungen; konkrete Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben fehlen auch hier (Gunlicks 1998: 118f.).

Die Übergangsbestimmungen der Landesverfassungen zeigen, dass die Länder als Teile eines deutschen Bundesstaates errichtet wurden. Dementsprechend war es zweckmäßig, die endgültige Kompetenzverteilung erst auf der Bundesebene abschließend zu regeln. Dazu mussten aber einige Vorbereitungen und Absprachen mit den Alliierten getroffen werden. Um die Aufbauarbeiten in den Ländern in dieser Übergangszeit zu koordinieren, schufen die Landesregierungen der amerikanischen Zone zunächst einen Länderrat, in dem die Ministerpräsidenten zusammentrafen. Nachdem Briten und Amerikaner beschlossen hatten, ihre Zonen zusammenzulegen, wurde dieses Koordinationsgremium zunächst auf die Bizone und später auch auf die französische Zone ausgeweitet. Zusätzlich richteten die Länder eine Reihe von weiteren gemeinsamen Ausschüssen ein, in denen die jeweiligen Fachminister zusammentrafen. Wirtschaftsrat und Länderrat übernahmen dabei exekutive und legislative Aufgaben (Laufer 1991: 53). Die Politiker auf Länder- und auf Gemeindeebene konnten dabei auf die vorhandenen Verwaltungen zurückgreifen, da sie ohne grundlegende Neuerungen wieder aufgebaut wurden (Hesse, Ellwein 1997: 347).

Von den Militärgouverneuren erhielten die Ministerpräsidenten dann den Auftrag, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Die Alliierten verlangten, eine demokratische Verfassung zu erarbeiten und eine föderale Staatsstruktur zu schaffen.[1] Die Ministerpräsidenten schlugen einen Parlamentarischen Rat zur Ausarbeitung eines Grundgesetzes vor. Sie bereiteten sich selbst mit einem Verfassungs-

[1] Der Auftrag zur Verfassungsgebung und die Auflagen der Alliierten sind in den „Frankfurter Dokumenten" enthalten (Laufer 1991: 277).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konvent vor, der noch im gleiche Jahr in Herrenchiemsee zusammentrat. Dort wurden verschiedene Vorschläge für eine künftige Verfassung diskutiert, wobei die Gestaltung der Bund-Länder-Beziehungen eine wichtige Stellung einnahm. Eindeutige Empfehlungen wurden allerdings nicht erarbeitet (Renzsch 1991: 58).

Im Anschluss daran trat der Parlamentarische Rat zusammen. Bei den Beratungen zeigten sich nicht nur Differenzen zwischen seinen Mitgliedern, auch die Alliierten brachten eigene Vorstellungen über den neu zu schaffenden deutschen Staat in die Beratungen ein. Dabei gab es insbesondere über die Gestaltung der Ländervertretung auf Bundesebene sowie über die Finanzverfassung erhebliche Meinungsunterschiede (Laufer 1991: 54f.). Erschwert wurden die Beratungen zusätzlich durch die erheblichen Unsicherheiten, die über die weitere Entwicklung in Deutschland bestanden. Besondere Probleme bereiteten die schlechte Wirtschaftslage, die durch den Zustrom von Flüchtlingen noch verstärkt wurde. Außerdem wollte man sich die Möglichkeit nicht verbauen, die sowjetische Besatzungszone in den zu schaffenden Staat einzubeziehen.

Aufgrund dieser Unsicherheiten und Differenzen der an den Verhandlungen beteiligten Personen hatte die beschlossene Bundesverfassung eher den Charakter einer Übergangslösung, was nicht zuletzt in dem Namen „Grundgesetz" zum Ausdruck kommt. Eine Reihe von Änderungen waren daher bereits in dieser verabschiedeten Fassung des Grundgesetzes angelegt. Darüber hinaus werden Änderungen – so die Kernthese dieser Arbeit – durch die vorgegebene Struktur des deutschen Bundesstaates beeinflusst. Daher werden die wichtigsten Inhalte des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 kurz zusammengefasst[2] (Biehl 1983: 78ff.).

Nach dem Abschnitt über die Menschenrechte folgen bereits in Abschnitt II die grundlegenden Artikel über das Bund-Länder-Verhältnis. Danach wird Deutschland in Art. 20 GG mit einer bundesstaatlichen Ordnung versehen. Diese wurde in Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderlich festgeschrieben. In Art. 30 GG wird die Ausführung staatlicher Aufgaben grundsätzlich den Ländern zugeschrieben. Diese Zuständigkeitsvermutung der Länder kann nur durch das Grundgesetz aufgehoben werden (Düwell 1992: 132; Leonardy 1991: 149ff.). Dann allerdings bestimmt Art. 31 GG, dass das Bundesrecht das Landesrecht bricht. Die nachfolgenden Abschnitte III bis VI legen die Struktur der Bundesebene fest, indem sie die Zusammensetzung und Kompetenzen von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung regeln.

Für das Bund-Länder-Verhältnis ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung, wie die Mitwirkung der Länder auf Bundesebene geregelt wurde. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates einigten sich auf eine Lösung, nach der ein Bundesrat geschaffen werden sollte, der sich aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammensetzt (Art. 50 und 51 GG). Über den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Die hohe Bedeutung des Bundesrates entsteht dadurch, dass nach Art. 77 und 78 GG Bundesgesetze nur in Kraft treten können, wenn der Bundesrat nicht dagegen Einspruch erhebt (Wehling 1989: 58).

[2]Die für das Bund-Länder-Verhältnis wichtigen Artikel sind in Anhang 1 wiedergegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei kann der Bundesrat durch den Bundestag überstimmt werden, wenn nicht direkt Länderinteressen betroffen sind. Werden dagegen Länderinteressen berührt, ist die Zustimmung des Bundesrates zwingend erforderlich. Bei „normalen" Gesetzen genügt eine einfache Mehrheit. Bei Änderungen des Grundgesetzes muss nach Art. 79 Abs. 2 GG der Bundesrat grundsätzlich zustimmen. Hier müssen Änderungen im Bundestag wie auch im Bundesrat mit Zweidrittel-Mehrheiten beschlossen werden (Wehling 1989: 57). Interessant ist, dass im Bundesrat die Anzahl der Stimmen, die ein Land abgeben kann, nach der Bevölkerungsgröße der Länder gestaffelt ist.

Neben der Ausgestaltung der Bundesorgane und der Festlegung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesorganen und den Ländern hatte das Grundgesetz einen weiteren wichtigen Bereich zu regeln. Da die Landesverfassungen wie erwähnt keine Bestimmungen enthalten, welche Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, musste eine Abgrenzung zwischen Bundes- und Landesaufgaben im Grundgesetz erfolgen. Die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz wird in den Art. 70 bis 75 GG geregelt. Diese sieht nach Art. 70 GG vor, dass die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zusteht, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung enthält. Die konkrete Abgrenzung der Kompetenzen erfolgt über die Bestimmungen der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung.

Für die konkurrierende Gesetzgebung enthält Art. 72 GG drei Kriterien, wann der Bund die Kompetenz an sich ziehen kann: Die Länder können eine Angelegenheit nicht wirksam allein regeln; durch die Regelung eines Landes könnten andere Länder oder der Bund bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigt werden; die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erfordert z.B. eine einheitliche Regelung. Die beiden folgenden Artikel enthalten enumerativ die Bereiche, die der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliegen. Nach Art. 72 GG haben die Länder die Gesetzgebungsbefugnis, solange der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Der Katalog in Art. 74 GG umfasste 1949 insgesamt 23 Bereiche, darunter beispielsweise die öffentliche Fürsorge, Sozialversicherung, Arbeitsschutz, Wettbewerbsrecht, Wirtschaftsförderung und Verbraucherschutz. Im folgenden Art. 75 GG wurde dem Bund ein Recht zur Rahmengesetzgebung in den Bereichen öffentlicher Dienst, Presse, Naturschutz, Raumordnung sowie Melde- und Ausweiswesen eingeräumt.

Die Durchführungskompetenz wurde konkret in Abschnitt VIII geregelt. Allerdings oblag den Ländern nach Art. 30 GG der Großteil der Verwaltung. Als Grundsatz ist in Art. 83 GG festgelegt, dass die Länder die Bundesgesetze in eigener Angelegenheit ausführen. In diesem Fall wird der Bundesregierung ein Kontrollrecht eingeräumt, um sicherzustellen, dass die Bundesgesetze eingehalten werden. Führen die Länder Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, kann die Bundesregierung Verwaltungsvorschriften erlassen. Die Landesbehörden unterstehen in diesem Fall den Weisungen der Bundesbehörden. In einem dritten Bereich werden die Bundesgesetze durch bundeseigene Verwaltungen durchgeführt; darunter fallen nach Art. 87 GG der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahn, die Bundespost und die Verwaltung der Bundeswasserstraßen. Für die Zukunft offen ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lassen wurde eine Bundesverwaltung für Bundesgrenzschutz, Polizei und Verfassungsschutz.

Alle Artikel des Grundgesetzes, die die Kompetenzverteilung bei der Steuererhebung und -verteilung zwischen Bund und Ländern regeln, sind im Abschnitt X zusammengefasst. Die Gesetzgebungskompetenz über die Einnahmen wurde in Art. 105 GG festgelegt. Auch hier findet sich die Unterteilung in ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung. Der ausschließlichen Gesetzgebung unterliegen lediglich die Zölle und Finanzmonopole. Die wichtigen Steuern, wie Verbrauch- und Verkehrsteuern, die Steuern auf Einkommen, Vermögen, Erbschaften und Schenkungen sowie die Realsteuern, unterliegen der konkurrierenden Gesetzgebung. Dem Bund wurde hier ein konkurrierendes Recht für alle Steuern eingeräumt, die ihm zuflossen oder bei denen „ein Bedürfnis nach einheitlicher Regelung bestand" (Hansmeyer 1992: 172). Die Mitsprache der Länder ist aber über den Bundesrat gewährleistet.

Bei der Ertragshoheit nach Art. 106 GG wurde im Grundgesetz ein Trennsystem verankert. Dem Bund wurden danach die Zölle, Finanzmonopole und die Umsatzsteuer als alleinige Einnahmenquellen zugesprochen. In einem Konkurrenzsystem mit den Ländern sollte der Bund Verbrauch- und Verkehrsteuern sowie Steuern auf Einkommen, Vermögen, Erbschaften und Schenkungen sowie Bier erheben dürfen. Alle weiteren Steuern bedurften der Zustimmung des Bundesrates (Düwell 1992: 135). Formal wurde die Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern als wichtige Einnahmequelle zugewiesen. Allerdings wurde dem Bund ein Recht zur Inanspruchnahme eines Teils davon zugestanden, wodurch sie faktisch schon zu diesem Zeitpunkt eine Gemeinschaftsteuer war (Renzsch 1991: 68). Die bereits erkennbaren erheblichen Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Länder sollten durch einen Finanzausgleich gemildert werden (Laufer 1991: 55). Allerdings ließ die gefundene Formulierung des Grundgesetzes mehrere Lösungen zu (Renzsch 1991: 68).

Die Durchführungskompetenz bei der Einnahmenerhebung wurde in Art. 108 GG festgelegt. Danach werden die Zölle, Finanzmonopole, die Verbrauchsteuern, die Beförderungsteuer und die Umsatzsteuer von der Bundesfinanzbehörde verwaltet, alle anderen durch Landesbehörden. Dem Bund wurde allerdings die Möglichkeit eingeräumt, durch Bundesgesetz den Aufbau der Behörden und das Verfahren zu bestimmen. Sobald die Länder die Steuerverwaltung für Bundessteuern übernehmen, wird sie als Auftragsverwaltung ausgestaltet, und die Länder haften mit ihren Einkünften für eine ordnungsgemäße Durchführung der Gesetze und Verordnungen.

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz in Kraft. Nach den ersten Bundestagswahlen fand am 7. September die erste Bundestagssitzung statt. Gleichzeitig trat zum ersten Mal der Bundesrat zusammen (Laufer 1991: 57). Damit waren eine politische Ordnung für die Bundesrepublik geschaffen und die wesentlichen Organe des Bundesstaates konstituiert. Die sich anschließenden Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung waren aber zum Teil bereits in der ersten Fassung des Grundgesetzes angelegt. Die bekannteste Formulierung ist die Aufforderung des Art. 29 GG, die Bundesländer neu zu gliedern. Mindestens genauso wichtig aber war die Aufforderung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Art. 107 GG, die Finanzverfassung bis spätestens 1952 neu zu ordnen. Renzsch (1991: 69ff.) weist auf einen weiteren Bereich hin, der noch zu klären war. Art. 106 GG legte fest, dass der Bund Finanzmittel zwischen den Ländern umverteilen kann, ließ aber offen, welche Steuern dazu benutzt werden sollten. Auch zum Ausgleichsverfahren waren keine Bestimmungen enthalten.

Wegen dieser offenen Fragen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass sich die wesentlichen Bestimmungen des Bund-Länder-Verhältnisses im Grundgesetz befinden, schlagen sich formale Verschiebungen bei den verschiedenen Entscheidungskompetenzen in Änderungen des Grundgesetzes nieder. Die meisten Landesverfassungen wurden im Vergleich dazu seltener geändert. Diese Änderungen dienten in vielen Fällen dazu, die Landesverfassungen an die neuen Regelungen des Grundgesetzes anzupassen (Pestalozza 1999: XXVff.). Aus diesem Grund stehen in den nächsten beiden Abschnitten die Änderungen des Grundgesetzes, die sich auf das Bund-Länder-Verhältnis auswirken, im Mittelpunkt.

1.2. Veränderungen bei den Einnahmenkompetenzen

Betrachtet man zunächst die Veränderungen des deutschen Bundesstaates, wie sie sich in den Änderungen des Grundgesetzes niederschlagen, dann erhält man die in Übersicht 1 abgebildete zeitliche Abfolge.[3] Es lassen sich zwei Phasen erkennen, in denen grundgesetzliche Bestimmungen, die das Bund-Länder-Verhältnis betreffen, besonders oft geändert wurden: die erste von 1952 bis 1956, die zweite von 1969 bis 1972. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, stehen die Finanzverfassungsreformen von 1955 und 1969 im Zentrum dieser Phasen, so dass sich diese beiden Jahre als Gliederung der bundesstaatlichen Entwicklung anbieten (Biehl 1983: 90ff.). Betrachtet man die inhaltlichen Schwerpunkte der beiden Verfassungsreformen, dann zeigt sich, dass in der Finanzreform von 1955 die Ausgestaltung der Steuereinnahmenverteilung im Mittelpunkt stand. Im Vergleich dazu hat die Finanzreform von 1969 mehr Veränderungen auf der Aufgabenerfüllungsseite gebracht. Aus diesem Grund werden zunächst die Veränderungen der Einnahmenseite dargestellt, Abschnitt 1.3. geht auf die Aufgabenseite ein.[4]

Ein für das Bund-Länder-Verhältnis wichtiges Ereignis fand zunächst außerhalb des Grundgesetzes statt: Bereits ein Jahr nach der Verabschiedung des Grundgesetzes begann der Bund, von seiner konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Steuergesetze Gebrauch zu machen. Als Beispiele seien das Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes, das Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes, das Gesetz zur Änderung des Vermögensteuergesetzes und Hauptveranlagung 1949 sowie die Neufassung des Biersteuergesetzes genannt. Damit war der Bundesgesetzgeber bis zur Finanzreform von 1955 in allen wesentlichen Bereichen der Steuergesetzgebung tätig geworden.

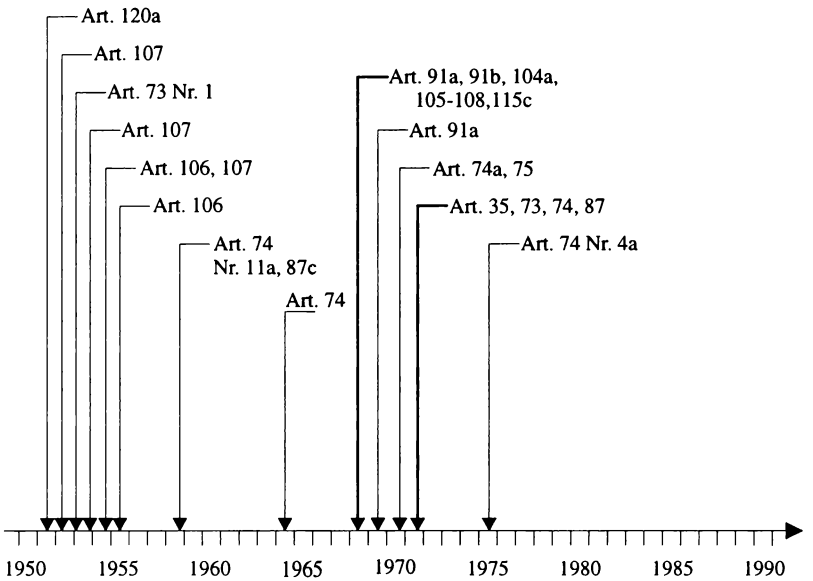
[3]Eine umfassende Darstellung der Grundgesetzänderungen findet sich in Bauer, Jestaedt 1997.

[4]Eine reine Darstellung der Grundgesetzänderungen ließe eine Reihe von Veränderungen des Bundesstaates unberücksichtigt. Daher werden zusätzlich einfache Gesetze und ihre Veränderungen dargestellt, die die Bestimmungen des Grundgesetzes präzisieren und ergänzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Bund-Länder-Verhältnis betreffende Änderungen des Grundgesetzes



Nach Angaben in Laufer 1991: 282.

RWI ESSEN

Die meisten Grundgesetzänderungen betrafen in dieser ersten Phase aber die Zuordnung der Einnahmenkompetenzen. Anlass war der Auftrag in Art. 107 GG, die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern abschließend zu regeln. Da eine dauerhafte Zuordnung der Kompetenzen in den ersten Jahren nach Verabschiedung des Grundgesetzes noch nicht beschlossen werden konnte, musste die Frist im Art. 107 GG zweimal bis zur Finanzreform von 1955 verlängert werden. In der Zwischenzeit wurde allerdings eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, in denen sich die schließlich gewählte Lösung bereits abzeichnete.

Schon 1951 machte die Bundesregierung von ihrem in Art. 106 GG festgelegten Recht Gebrauch, einen Teil der Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer für sich in Anspruch zu nehmen. Dies wurde durch zwei weitere Gesetze für die beiden nachfolgenden Rechnungsjahre verlängert. Der Bund wurde darin mit Deckungsquoten von 27 vH, dann 37 vH und schließlich 38 vH am Aufkommen dieser Steuern beteiligt. Parallel dazu war die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Bundesländer zu regeln. Zusätzlich forderte Art. 106 Abs. 4 GG, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder auszugleichen. Im Zentrum stand hier aufgrund ihrer Aufkommensstärke die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Für sie wurden in einem Zerlegungsgesetz Vorschriften für die Zurechnung der Einnahmen auf die Bundesländer aufgestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch diese Vorarbeiten war es möglich, schon 1952 das erste Gesetz über einen Länderfinanzausgleich zu verabschieden. Es wurde bis zur Finanzreform 1955 durch zwei weitere Gesetze fortgeführt und ergänzt. Die Veränderungen in den Finanzausgleichsgesetzen bestanden vor allem darin, dass die vielen Einzelregelungen für bestimmte Aufgaben, wie Kriegszerstörungslasten und Lasten der Dauerarbeitslosigkeit, im Gesetz von 1955 pauschal ausgeglichen wurden. Darüber hinaus ging man von einer Festlegung der Beträge für einzelne Bundesländer zu einer Festlegung des Berechnungsverfahrens der Ausgleichszahlungen über.

Das Finanzverfassungsgesetz des Jahres 1955 enthält eine Neuformulierung der Art. 106 und 107 GG. Die neu gefassten Artikel enthalten Bestimmungen, die die Verteilung der Einnahmenkompetenzen den im Vorfeld gefundenen Kompromissen anpasst. Art. 106 GG schreibt die Aufteilung der Steuereinnahmen fest, wie sie sich in den Gesetzen der vergangenen Jahre ergeben hatte. Unter Absatz 1 wurden dem Bund zusätzlich die Einnahmen aus der Abgabe „Notopfer Berlin" und der Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer zugewiesen, unter Absatz 2 wurden zu den bisherigen Steuereinnahmen der Länder noch die Abgaben von Spielbanken aufgenommen. Die wesentliche Neuerung des Art. 106 GG ist in Absatz 3 formuliert; darin wurde das Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer dem Bund und den Ländern gemeinsam zugewiesen. Als Aufteilungsregel legte man den Anteil des Bundes bis 1958 auf 33 1/3 vH fest. Gleichzeitig beschloss man aber die Anhebung auf 35 vH.

Um einen Anspruch auf Neuverteilung vorbringen zu können, wurden in Art. 106 Abs. 4 GG drei Grundsätze aufgestellt. Danach sind, erstens, Bund und Länder zunächst selbst für die Finanzierung ihrer Aufgaben verantwortlich. Bei der Verteilung der Einnahmen wird ausdrücklich keiner Ebene ein Vorrang zugestanden. Allerdings haben alle Ebenen gemeinsam dafür zu sorgen, dass, zweitens, keine Überlastung der Steuerpflichtigen stattfindet und, drittens, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" gewahrt bleibt. Die Länder erhalten durch Absatz 5 einen Anspruch auf zusätzliche Mittel, falls ihnen der Bund durch ein Bundesgesetz Aufgaben überträgt oder Einnahmen entzieht.

Neben der Aufforderung, die Einnahmenkompetenzen zwischen Bund und Ländern zu regeln, enthielt der ursprüngliche Art. 107 GG die Aufforderung, einen Ausgleich zwischen den Bundesländern sicherzustellen. Dafür stellte der Bundesgesetzgeber in dem neu formulierten Art. 107 GG einige Grundsätze auf. Zunächst legte er fest, dass die Landessteuern nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden. Allerdings können Bund und Länder in einem Bundesgesetz eine detailliertere Steuerzerlegung durchführen, wie es im Fall der Einkommen- und Körperschaftsteuer geschehen ist. Darüber hinaus enthält er die Forderung nach einem Finanzausgleich zwischen den Ländern. Dieser soll grundsätzlich aus den Steuereinnahmen der Länder vorgenommen werden. Als Kriterien für die Umverteilung sind in dem Artikel die Begriffe „Finanzkraft" und „Finanzbedarf" als Maßstäbe vorgesehen.[5] Die genaueren Rege-

[5]Eine Erläuterung dieser Kriterien findet sich im dritten Kapitel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen sollen in einem Bundesgesetz verankert werden. Zusätzlich erhält der Bund das Recht, Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder zu leisten.

Trotz der Aufnahme der grundsätzlichen Bestimmungen über den Länderfinanzausgleich im Grundgesetz konnte keine dauerhafte Regelung gefunden werden. Dies belegt das Länderfinanzausgleichsgesetz 1958. Es sah erstmals Zahlungen für Sonderbelastungen des Landes Niedersachsen vor, dagegen war für Schleswig-Holstein eine stufenweise Rückführung dieser Zahlungen vorgesehen. Darüber hinaus wurde für Hamburg und Bremen erstmals eine Einwohnerveredelung, d.h. eine stärkere Gewichtung der Einwohner in den Stadtstaaten, bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl durchgeführt. Insgesamt erhöhten sich dadruch die Ausgleichszuweisungen. Die Ausgleichszahler wurden nach ihrer Steuerkraft gestaffelt. Als wichtiges Ergebnis ergab sich ein stärkerer Ausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern.

Die nächste Änderung des Gesetzes nahmen Bund und Länder 1961 vor, da nun das 1959 in die Bundesrepublik integrierte Saarland in den Länderfinanzausgleich einbezogen wurde. Weitere Änderungen erfolgten 1965, 1967 und 1968. In dem Änderungsgesetz von 1967 machte der Bund zum ersten Mal von der Möglichkeit Gebrauch, Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder zu leisten; davon profitierten die Länder Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein. Auch hier gewährte der Bund den Ländern insgesamt mehr Finanzmittel. 1968 weitete der Bund in einer Änderung des Länderfinanzausgleichsgesetzes die Ergänzungszuweisungen für ausgleichsberechtigte Länder nochmals erheblich aus. Ein Jahr später nahm er diese Zahlungen dann aber wieder genauso deutlich zurück. Allerdings sah das Gesetz Sonderzuweisungen in einem Gesamtumfang von 200 Mill. DM vor, die von den ausgleichspflichtigen Ländern aufgebracht und nach Fehlbeträgen bei den Ausgleichsmesszahlen auf die ausgleichsberechtigten Länder aufgeteilt wurden.

Die zweite große Reform der horizontalen und vertikalen Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat wurde in der Finanzreform von 1969 vorgenommen. Zunächst wurde in Art. 105 Abs. 2 GG die enumerative Aufführung der Steuern beseitigt, bei denen der Bund die konkurrierende Gesetzgebung innehatte. Seine Gesetzgebungskompetenz wurde allgemeiner gefasst. Dadurch erlangte der Bund die Möglichkeit, bei allen wesentlichen Steuern die Gesetzgebung zu übernehmen (Stern 1980: 1116ff.). Den Ländern wurde in einem neuen Abs. 2a nur noch die Gesetzgebungskompetenz für Verbrauch- und Aufwandsteuern zugesprochen, „solange und soweit sie nicht bundesgesetzlichen geregelten Steuern gleichartig sind".

Die wichtigsten Änderungen in Bezug auf die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte betrafen aber auch in der Finanzreform von 1969 die Art. 106 und 107 GG. Zunächst erhielt der Bund in Art. 106 Abs. 1 die Einnahmen einiger kleinerer Steuern, wie der Kapitalverkehrsteuer, der Versicherungsteuer und der Wechselsteuer. In Absatz 3 gestaltete der Gesetzgeber neben der Einkommen- und Körperschaftsteuer auch die Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuer aus, so dass die Einnahmen daraus Bund und Ländern nunmehr gemeinsam zustanden. Die Kriterien, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die Festlegung ihrer Anteile an diesen Steuern galten, blieben im Wesentlichen unverändert.

Die Erweiterung der Gemeinschaftsteuern führte auch zu einer Neuregelung der Einnahmenverteilung zwischen den Ländern. Der 1969 neu formulierte Art. 107 GG sieht nun vor, dass die Ländersteuern sowie die Anteile der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nur noch nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden. Gleichzeitig wurden die Anteile von Bund und Ländern an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 50 vH festgelegt. Für die Umsatzsteuer einigte man sich zunächst auf einen Anteil des Bundes von 70 vH. Auf der Länderebene wird die Umsatzsteuer nun nach der Einwohnerzahl verteilt und dient dem horizontalen Finanzausgleich. Darüber hinaus sieht der Artikel vor, dass der Bund Ergänzungszuweisungen für finanzschwache Bundesländer gewähren kann.

Bei der Einnahmenkompetenz gab es zwei Bereiche, die in Folge der Finanzreform von 1969 geändert werden mussten. Zum einen war das Zerlegungsgesetz anzupassen. Dabei blieben die Grundsätze der Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer aus dem Zerlegungsgesetz von 1952 erhalten. Allerdings wurden Detailregelungen, wie beispielsweise das Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten, ergänzt. Der zweite Bereich, der aktualisiert werden musste, war der horizontale Finanzausgleich; hier war die Umstellung auf die Umsatzsteuer zu berücksichtigen.

Die Änderungen der nachfolgenden Finanzausgleichgesetze enthielten keine grundlegenden Neuerungen. 1972 wurden die Anteile der Umsatzsteuer zu Gunsten der Länder erhöht und die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder für die Jahre 1972/73 und 1974 deutlich aufgestockt. Der Umsatzsteueranteil der Länder stieg auf 38 vH, und die Ergänzungszuweisungen wurden nun anteilig am Umsatzsteueraufkommen – zunächst 1,5 vH – bemessen. Das Gesetz von 1976 erhöhte die Umsatzsteueranteile wieder zu Gunsten des Bundes auf 69 zu 31 vH. In zwei weiteren Gesetzen (1978 und 1980) wurden diese Bestimmungen nur geringfügig geändert. Eine größere Überarbeitung des Länderfinanzausgleichs erfolgte erst wieder 1987, nachdem das Bundesverfassungsgericht Teile des Finanzausgleichsgesetzes für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt hatte (Häde 1996: 218). Daraufhin wurden der Begriff „Finanzkraft" genauer gefasst und die Ergänzungszuweisungen auf 2 vH erhöht. Insgesamt verabschiedeten Bund und Länder gemeinsam im Zeitraum von 1971 bis 1980 acht Gesetze, die den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern abänderten.

Im Bereich der Durchführungskompetenzen machte die Bundesregierung bereits 1950 von dem in Art. 108 GG festgelegten Recht Gebrauch, Aufbau und Vorgehensweise der Steuerbehörden per Bundesgesetz zu regeln. Im Gesetz über die Finanzverwaltung von 1950 werden die Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden zugleich des Bundes als auch der Länder eingesetzt. Die örtlichen Finanzämter sind dagegen reine Landesbehörden. Diese Aufteilung findet sich auch in der Finanzierung der Behörden wieder. Da die Abteilungen nach Steuerarten aufgeteilt sind, trägt der Bund die Verwaltungskosten der Steuern, die ihm zufließen; die restlichen Kosten tragen die Länder. Die Kosten der untergeordneten Behörden tragen die Länder, allerdings erhalten sie eine Entschädigung für Hilfestellungen bei der Umsatz- und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Beförderungsteuer. Nachdem dem Bund durch die Inanspruchnahmegesetze Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer zuflossen, wurde im Zweiten Gesetz über die Finanzverwaltung von 1952 die Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung dieser Steuern festgelegt. Danach musste der Bundesfinanzminister den Verwaltungsanordnungen der Landesbehörden zustimmen.

Die Finanzreform von 1969 brachte auch für die Steuerverwaltung, also im Bereich der Durchführungskompetenzen, einige Neuerungen. Zunächst wurde die Umsatzsteuer den Landesverwaltungen übertragen, die nun auch die volle Verwaltungszuständigkeit für die Einkommen- und Körperschaftsteuer erhielten. Um aber dem Bund weiterhin umfassende Kontrollmöglichkeiten zu sichern, gestaltete der Gesetzgeber die Verwaltung dieser Steuern als Bundesauftragsverwaltung aus (BMF 1969: 203ff.).

1.3. Veränderungen bei den Aufgabenkompetenzen

Die Veränderungen bei der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz setzten auf der Aufgabenseite mit einer leichten Verzögerung gegenüber der Einnahmenseite ein. Im Grundgesetz fand die erste Kompetenzerweiterung des Bundes 1954 mit der Einfügung der Verteidigung in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes statt. Alle nachfolgenden Erweiterungen der Gesetzgebungskompetenz ordnete der Bundesgesetzgeber der konkurrierenden Gesetzgebung zu. Darunter waren das Waffen- und Sprengstoffrecht, die Versorgung der Kriegsgräber, die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie sowie die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung. Eine größere Ergänzung des Kataloges der konkurrierenden Gesetzgebung erfolgte 1969 zusammen mit der Finanzreform. Art. 74 GG wurden die Bereiche Ausbildungsförderung, wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Krankenhauspflegesätze sowie Erhebung und Verteilung von Straßenbenutzungsgebühren hinzugefügt.

Das gleiche Gesetz erweiterte die Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes in Art. 75 GG auf das Hochschulwesen und die einheitliche Besoldung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Der Besoldungsbereich wurde in einer nachfolgenden Grundgesetzänderung in Art. 74a GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet. Parallel zu diesen Erweiterungen der konkurrierenden Gesetzgebung übte der Bund in diesen Bereichen seine Gesetzgebungskompetenz aus. Als Beispiele seien erwähnt: das Gesetz über die Gewährung von Prämien für Wohnbausparer, das Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 7. Juni 1909 gegen den unlauteren Wettbewerb sowie das Verkehrsfinanzgesetz.

Wichtige Veränderungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern haben im Bereich der Finanzierungskompetenz stattgefunden. Dabei ist von Bedeutung, dass deren Aufteilung im Grundgesetz von 1949 nicht ausdrücklich geregelt war. Zunächst wurden im ersten Gesetz zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund die Länder an der Finanzierung der Kriegsfolgelasten beteiligt, die nach Art. 120 GG eindeutig dem Bund zugeordnet war. Bereits bei dieser Regelung zeigte sich die enge Verbindung zwischen Finanzierungs- und Durchführungskompetenz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der zweiten Grundgesetzänderung 1952 wurde Art. 120a GG in das Grundgesetz eingefügt; er übertrug die Durchführung des Lastenausgleichs dem Bund, der die Aufgabe von den Ländern ausführen lassen kann. Eine solche Regelung blieb in der bundesdeutschen Geschichte aber die Ausnahme. Gleichzeitig begann der Bund, sich an Länderaufgaben finanziell zu beteiligen. Solche Regelungen finden sich in vielen der oben genannten Gesetze und haben für das Bund-Länder-Verhältnis eine größere Bedeutung.

In der Finanzreform von 1955 wurde zum ersten Mal ein Grundsatz für die Verteilung der Finanzierungskompetenz in das Grundgesetz aufgenommen. Nach Art. 106 Abs. 4 GG tragen Bund und Länder „gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben; ...“ Trotzdem setzte sich nach 1955 die finanzielle Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben fort (Büsselberg 1996: 26f.). Um beispielsweise die Investitionstätigkeit anzuregen, stellte der Bund mit dem Kreditfinanzierungsgesetz Kredite für die Bundesbahn, den Fernstraßenbau, den Wohnungsbau, den sozialen Wohnungsbau, für Wissenschaft und Forschung und andere Bereiche zur Verfügung. Nach Renzsch (1991: 209f.) übernahm der Bund bei einigen dieser speziellen Aufgaben Kompetenzen, die bei den Ländern angesiedelt waren.

Eine Konkretisierung der Zuordnung der Finanzierungskompetenz wurde daraufhin in der Finanzreform von 1969 durch Art. 104a in das Grundgesetz eingefügt. Darin bleibt der Grundsatz nach Absatz 1 erhalten, dass jede Ebene allein für ihre Ausgaben aufzukommen hat. In den Abschnitten 2 und 3 wird dieser Grundsatz für die Bundesauftragsverwaltung und die Geldleistungsgesetze genauer formuliert, da nicht eindeutig ist, was unter dem Begriff „Aufgabe“ zu verstehen ist (Häde 1996: 52ff.). In diesen Abschnitten wird festgelegt, dass der Bund die Zweckausgaben trägt, die sich bei der Durchführung solcher Aufgaben ergeben, während die Verwaltungsausgaben bei den Ländern verbleiben (Häde 1996: 62ff.). Allerdings werden auch von dieser Regelung Ausnahmen zugelassen. Durch Abschnitt 4 ist es dem Bund gestattet, den Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für Investitionen zu gewähren, die „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“.

Die Einführung der Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG ist auch eine Folge des 1967 verabschiedeten Stabilitätsgesetzes. Dementsprechend werden viele Finanzhilfegesetze des Bundes stabilitäts- oder wachstumspolitisch begründet (Ehrlicher 1980: 678ff.). Das Stabilitätsgesetz verpflichtet Bund und Länder gemeinsam dazu, „bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten“. Es sieht dafür einen Konjunkturplanungsrat vor, in dem das Verhalten der Gebietskörperschaften abgestimmt werden sollte. Zur Verbesserung der Planungsgrundlage fordert das Gesetz eine mehrjährige Finanzplanung. Dazu war es allerdings notwendig, eine Neuordnung im Bereich der Durchführungskompetenzen vorzunehmen. Um die Verbindung der Haushaltsplanung insbesondere von Bund und Ländern mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, wurde Art. 109 GG ergänzt. Die bisherige Formulierung „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blieb als Absatz 1 erhalten, wurde aber in den folgenden Absätzen 2 bis 4 relativiert. Die Erstellung von konjunkturgerechten Haushalten sollte danach durch ein Bundesgesetz erreicht werden, dem der Bundesrat zustimmen musste.

Eine umfassende Neugestaltung der Bund-Länder-Beziehungen im Bereich der Ausgaben- und Durchführungskompetenzen erfolgte 1969. Zunächst wurde im Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 das Institut der Gemeinschaftsaufgaben geschaffen. Das bedeutet, dass der Bund in den Bereichen Ausbau der Hochschulen, Regionale Wirtschaftsstruktur sowie Agrarstruktur und Küstenschutz bei der Erfüllung der Länderaufgaben mitwirkt. Hauptaufgabe dieser Zusammenarbeit lag in den Bereichen Zielprojektion, Erarbeitung von Zeitplänen und Abschätzung von Folgekosten. Dafür sieht das Gesetz Planungsausschüsse vor, die sich aus Vertretern von Bund und Ländern zusammensetzen. Beschlüsse können mit Dreiviertel-Mehrheiten gefasst werden (Baumann 1980: 69ff.). Die konkrete Ausgestaltung dieses Zusammenwirkens legt ein Bundesgesetz fest, dem der Bundesrat zustimmen muss. Dafür übernimmt der Bund bei diesen Aufgaben mindestens die Hälfte der Ausgaben. Ein weiterer Bereich der Zusammenarbeit ist die Bildungsplanung und die Förderung von wissenschaftlichen Einrichtungen (Baumann 1980: 71f.). Eine konkrete Ausgestaltung der drei Gemeinschaftsaufgaben erfolgte in einfachen Gesetzen, die ebenfalls 1969 in Kraft traten.

Weitere Veränderungen ergaben sich durch die nach Art. 104a Abs. 4 GG möglichen Investitionshilfen des Bundes (Henneke 1990: 51ff.). In diesem Bereich wurde eine Reihe von Gesetzen erlassen, von denen hier nur einige angeführt seien. Sie vermitteln einen guten Eindruck, in welchem Umfang und in welchen Bereichen der Bund sich an der Finanzierung von Länderaufgaben beteiligt. Zunächst wurde das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz beschlossen. Danach verpflichtet sich der Bund, einen Teil des Mineralölsteueraufkommens für Straßenbaumaßnahmen in den Gemeinden an diese weiterzugeben. Das Bundesverkehrministerium stellt die Programme auf. Die Länder reichen Vorschläge für diese Pläne ein und stimmen sie dann gemeinsam mit dem Bund ab. Die Neugestaltung und Erhöhung der Mineralölsteuer erfolgte im Verkehrsfinanzgesetz 1971.

Auch das Städtebauförderungsgesetz sollte zu einer besseren Koordination der Baumaßnahmen der einzelnen Gebietskörperschaften beitragen. Zusätzlich fördert der Bund städtebauliche Maßnahmen nach Art. 104a Abs. 4 GG. Die Beratungen über konkrete Programme finden zwischen den zuständigen Bundes- und Landesministerien statt. Ein weiterer Bereich, in dem 1980 die Finanzhilfen des Bundes eingesetzt wurden, ist der Bau von Erdgasleitungen. Als drittes Gesetz in diesem Zusammenhang ist das Zonenrandförderungsgesetz von 1971 zu nennen; darin verpflichtet sich der Bund, durch eine Reihe von Maßnahmen die wirtschaftliche Entwicklung des Zonenrandgebietes zu fördern.

1988 wurde das Strukturhilfegesetz verabschiedet, das sich auf Art. 104a Abs. 4 GG bezieht. Darin gewährt der Bund den Ländern Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen in Höhe von jährlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2,45 Mrd. DM. Mit diesen Mitteln sollen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Infrastruktur, der Aus- und Weiterbildung, der Förderung von Forschung und Technologie sowie städtebauliche Maßnahmen finanziert werden. Der Bund übernimmt 90 vH der Finanzierung. Die Nachweise einer zweckgerechten Mittelverwendung sind lediglich dem Finanzminister zuzuleiten.

Ein weiterer für das Bund-Länder-Verhältnis interessanter Aufgabenbereich ist die „Sicherung der Krankenhäuser". In einem 1972 verabschiedeten Gesetz stellte der Bund für 1972 zunächst 350 Mill. DM bereit. Dieser Betrag wurde bis 1975 schrittweise auf 385 Mill. DM erhöht; danach sollte er mit den sog. Bettenwerten steigen. Im gleichen Gesetz wurde die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften im Bereich der Krankenhauspflegesätze und der Rechnungs- und Buchführungspflichten zu erlassen. Außerdem wurde das zuständige Bundesministerium an der Krankenhausbedarfsplanung und an der Planung der Bauvorhaben beteiligt. In der Folgezeit gab es eine Reihe von kleineren Gesetzesänderungen; eine wesentliche fand im Krankenhausneuordnungsgesetz vom 20. Dezember 1984 statt. Darin wurden alle bis dahin gültigen Artikel gestrichen, die die Finanzhilfen des Bundes betrafen. Damit wurde die Krankenhausfinanzierung wieder allein den Länder übertragen. Gleichzeitig wurde der Bund wieder aus der Planung ausgeschlossen. Lediglich das Recht des Bundes, im Bereich der Pflegesätze Verordnungen zu erlassen, blieb erhalten. Allerdings ist dies bisher der einzige Fall, in dem sich der Bund wieder aus der Finanzierung einer Länderaufgabe zurückgezogen hat (BMF 1992: 10f.).

2. Quantitative Entwicklung der Finanzen von Bund und Ländern

2.1. Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben

Die vorangehenden Abschnitte haben verdeutlicht, dass es im Betrachtungszeitraum eine Fülle von Grundgesetz- und einfachen Gesetzesänderungen gegeben hat, die die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern betreffen. In diesem und den beiden folgenden Abschnitten werden die Finanzströme der einzelnen Ebenen betrachtet, um einen Eindruck davon zu bekommen, welche Konsequenzen diese Änderungen für Bund und Länder nach sich zogen. Dieser Vorgehensweise liegt die Einschätzung zugrunde, dass den Einnahmen und den Ausgaben bzw. ihrer Verteilung eine besondere Bedeutung zukommt (Renzsch 1991: 11; Voigt 1989: 99), da viele öffentliche Aufgaben mit Ausgaben verbunden sind. Um diese zu finanzieren, müssen die Gebietskörperschaften Einnahmen erzielen, von denen selbst Wirkungen auf die Volkswirtschaft ausgehen.

Diese traditionelle Betonung der Einnahmen und Ausgaben bei der Betrachtung des öffentlichen Sektors findet sich auch in Untersuchungen über die vertikale Aufgabenverteilung in Bundesstaaten wieder. Derartige Analysen sind in Deutschland durch das von J. Popitz (1927) aufgestellte Gesetz von der „Anziehungskraft des größeren Etats" geprägt, wonach eine Gewichtsverlagerung zu Gunsten des Zentral-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staates zu beobachten ist. Obwohl oder gerade weil die Aussagen von Popitz Interpretationsspielräume offen lassen, hat es in der Folge eine Reihe von Arbeiten über das Verhältnis vom Zentralstaat zu den Gliedstaaten gegeben. Dabei hat sich nach Littmann (1977: 358f.) eine Schwerpunktverlagerung der Untersuchungen von den Aufgaben zu den Ausgaben ergeben. Daher standen vielfach die Finanzströme der öffentlichen Haushalte im Zentrum der Betrachtungen (Hansmeyer, Zimmermann 1984; Kraus 1983; Kirchgässner, Pommerehne 1994). Um die unterschiedlichen Ergebnisse dieser Arbeiten beurteilen zu können, ist eine explizite Darstellung von Einnahmen und Ausgaben notwendig.

Betrachtet man Einnahmen und Ausgaben als Indikatoren für die Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, dann ist zunächst von Interesse, ob es einer Ebene gelungen ist, sich im Laufe der Zeit Finanzmittel auf Kosten der anderen anzueignen. Wenn man direkt an das Popitzsche Gesetz anknüpft, lautet die Frage: Ist es der Bundesebene gelungen, Finanzmittel der unteren Ebenen an sich zu ziehen? Die bisherigen Untersuchungen zu dieser Frage kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, wobei die betrachteten Zeiträume allerdings erheblich voneinander abweichen. Daher werden im Folgenden kurz einige Arbeiten vorgestellt, die mit dem hier verwendeten Zeitraum (1950 bis 1989) vergleichbar sind.

Die älteste hier präsentierte Untersuchung stammt von Pommerehne (1977: 275ff.), der versucht, aus einer Querschnittanalyse die wesentlichen Determinanten einer föderalen Struktur zu bestimmen. Als Maß der Zentralisierung wird der Anteil der Zentralebene an den gesamten Konsumausgaben des öffentlichen Sektors verwendet. Neben der Landes- und der Bevölkerungsgröße untersucht er die Bedeutung des Entwicklungsstandes einer Volkswirtschaft und des politischen Systems für die Ausgestaltung des öffentlichen Sektors. Aus diesem Ländervergleich leitet Pommerehne für einzelne Volkswirtschaften die Erwartung einer zunehmenden Zentralisierung ab. Als Argumente hierfür nennt er zunehmende Externalitäten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, eine zunehmende Nachfrage nach Umverteilung in wachsenden Volkswirtschaften und die Verpflichtung der Zentralebene, bestimmte Güter gleichmäßig im gesamten Staatsgebiet bereitzustellen. Allerdings stellt er fest, dass diese These in den betrachteten Ländern für den Zeitraum von 1950 bis 1970 nicht zutrifft. Einen möglichen Grund sieht er in der Vernachlässigung der Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen (Pommerehne 1977: 306ff.).

In einer weiteren empirischen Studie von Recktenwald und Kraus wird die Gültigkeit des Popitzschen Gesetzes von 1880 bis 1981 untersucht (Recktenwald 1984; ausführlicher Kraus 1983). Als Indikatoren der Handlungsmöglichkeiten der Bundesebene werden hier sowohl die Ausgaben wie auch die Einnahmen der Bund- und Länderebene betrachtet. Ergebnis ist, dass sich das Popitzsche Gesetz weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben nachweisen lässt. Recktenwald (1984: 287f.) kommt sogar zu dem Schluss, dass eine Tendenz zur Dezentralisierung vorherrscht. Problematisch an dieser Untersuchung sind die großen institutionellen Veränderungen, die während des Betrachtungszeitraums stattgefunden haben. Besonders die Phase während des Zweiten Weltkrieges hat zu einer Lücke in den Zeitreihen geführt, die eine durchgängige Betrachtung kaum zulässt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den gleichen Datensatz unterzieht Kraus einer detaillierteren Betrachtung, jedoch unterscheidet sie die einzelnen Phasen vor, zwischen und nach den Weltkriegen. Für den Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg kommt sie zu dem Ergebnis, dass der Anteil des Bundes an den Gesamtausgaben abnimmt (Kraus 1983: 124). Für die Einnahmen ist das Ergebnis nicht so eindeutig: Während auch hier der Anteil des Bundes abnehme, steige sein Einfluss auf die einnahmenpolitischen Entscheidungen (Kraus 1983: 205ff.).

Da die bisherigen Untersuchungen keine einheitlichen Schlussfolgerungen zulassen, werden die Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern quantitativ dargestellt. Dazu bietet sich die Phase von 1950 bis 1989 an, da hier die Rahmenbedingungen relativ einheitlich sind. Um die Fragestellung nicht von vornherein auf die Zentralisierung zu fokussieren, wird lediglich analysiert, ob sich Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis zueinander verändert haben. Diese Vorgehensweise berücksichtigt, dass die Frage einer Zentralisierung von Aufgaben nicht allein durch die Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben beurteilt werden kann; dazu müssten zusätzlich die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen analysiert werden (Littmann 1977: 359).

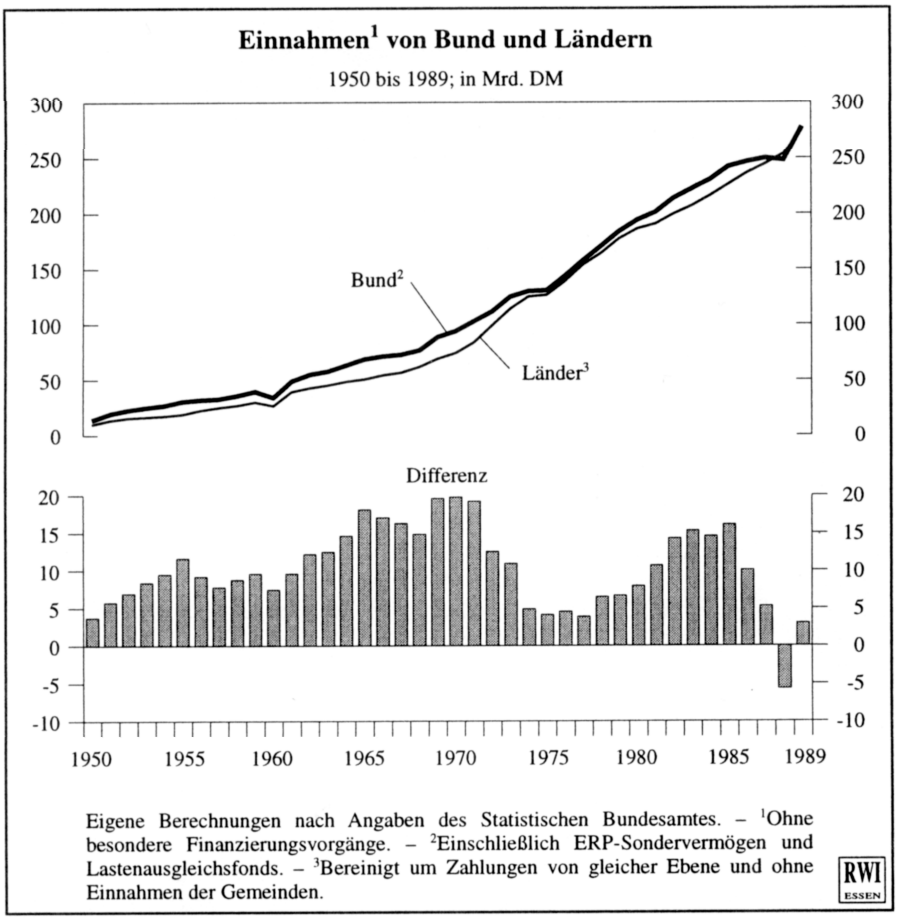
Die aufgeworfene Frage lässt sich mit Daten der Jahresrechnungsstatistik aus dem Bereich der Finanzstatistik untersuchen (Essig 1984). Die Gesamteinnahmen und -ausgaben von Bund und Ländergesamtheit liegen als Zeitreihen vor und umfassen die Einnahmen bzw. Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung ohne besondere Finanzierungsvorgänge. Die Verwendung von Jahresdaten ist sinnvoll, da die Haushalte von Bund und Ländern für ein Kalenderjahr aufgestellt werden. Dementsprechend beziehen sich z.B. auch die Regelungen über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern auf ein oder mehrere Jahre.[6]

Da die Haushalte von Bund und Ländern in Zentrum des Interesses stehen, werden ERP-Sondervermögen und Lastenausgleichfonds einbezogen. Das ERP-Sondervermögen ist für die hier vorgenommene Untersuchung von Bedeutung, da die Mittel vom Bund zunächst für den Wiederaufbau und dann gezielt zur regionalen und sektoralen Förderung der Wirtschaft und des Umweltschutzes eingesetzt werden. Auch der Lastenausgleichsfonds ist von Interesse: Er wurde zunächst eingerichtet, um die Kriegs- und Kriegsfolgeschäden auszugleichen. Später wurden daraus auch andere Maßnahmen (Wohnraumhilfen) finanziert (BMF 1961: 120ff.). Da der Bund über die Verwendung dieser Mittel entscheidet, werden beide Fonds der Bundesebene zu-

[6]Bei der Analyse ist zu beachten, dass im Untersuchungszeitraum mehrere Umstellungen bei der Erhebung der Daten vorgenommen wurden, die ihren Aussagegehalt beeinflussen. Während die meisten dieser Änderungen bereits vom Statistischen Bundesamt in die Daten eingearbeitet wurden, ergibt sich für 1974 ein Strukturbruch, der nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nicht behoben werden konnte (Dietz 1983: 132). Zum einen wurden die finanziellen Verflechtungen der einzelnen Gebietskörperschaften mit den Sozialversicherungen einbezogen, zum anderen kleinere Gemeinden und kommunale Zweckverbände aufgenommen (Freund 1970: 546). Darüber hinaus ist zu beachten, dass 1960 die Haushaltsperiode bei Bund und Ländern umgestellt wurde. In den Jahren zuvor trat ein Haushalt zum 1. April des jeweiligen Jahres in Kraft und war für ein Jahr gültig, ab 1961 waren es Kalenderjahre. Daraus ergibt sich für das Jahr 1960 ein Haushalt, der lediglich für die Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember aufgestellt wurde (BMF 1961: 244); dadurch kommt es zu einem „Knick" in den Zeitreihen der Gesamteinnahmen und -ausgaben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – [1]Ohne besondere Finanzierungsvorgänge. – [2]Einschließlich ERP-Sondervermögen und Lastenausgleichsfonds. – [3]Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene und ohne Einnahmen der Gemeinden.

gerechnet. Dagegen werden die Sozialversicherungen nicht in die Untersuchung einbezogen. Obwohl die Gemeinden verfassungsrechtlich zu den Ländern gehören, bleiben ihre Einnahmen und Ausgaben unberücksichtigt. Als letzte technische Anmerkung sei darauf hingewiesen, dass für die Untersuchung Nominaldaten verwendet werden, da für die Finanzen des öffentlichen Sektors kein geeigneter Deflator zur Verfügung steht.

Schaubild 1 verdeutlicht den starken Anstieg der Einnahmen, wobei sich die von Bund und Ländern weitgehend parallel verbesserten. Zwischen 1950 bis 1989 sind die Einnahmen des Bundes von 13,8 auf 278,1 Mrd. DM angestiegen, die der Länder von 10,1 auf 275,1 Mrd. DM. Dies entspricht beim Bund einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 8,0 vH und bei den Ländern von 8,9 vH.

Die absolute Differenz der Einnahmen des Bundes und der Länder ist über den gesamten Zeitraum gesehen nahezu konstant geblieben. Anhand dieser Differenz lässt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich auch die Frage untersuchen, welchen Einfluss die beiden großen Finanzreformen gehabt haben. Zunächst sind die Einnahmen des Bundes deutlich stärker gestiegen als die der Länder, die absolute Differenz wird größer. Dieser Trend wird nach 1955 kurzfristig unterbrochen, setzt sich aber bereits ab 1958 wieder fort, so dass sich aus dieser Sicht langfristig durch diese Finanzreform keine Änderung ergeben hat.

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Finanzreform von 1969. Hier lassen sich zwei Phasen unterscheiden, die von der Reform begrenzt werden: Vor der Reform ist die absolute Differenz zwischen den Einnahmen des Bundes und denen der Länder tendenziell größer geworden, danach nahm sie eher wieder ab. Allerdings ist eine Tendenz weniger deutlich auszumachen, da die Schwankungen generell zugenommen haben.

Versucht man den Eindruck, dass sich die Einnahmen von Bund und Ländern im Gleichschritt entwickeln, statistisch zu überprüfen, bietet sich ein Test auf Kointegration an. Der einfachste Kointegrationstest überprüft, ob die Reihe der absoluten Differenzen einen stochastischen Trend aufweist. Ergibt sich, dass die Reihe der Differenzen stationär ist, dann deutet dies auf eine lineare Verbindung der beiden Zeitreihen.[7] Tatsächlich lässt sich ein linearer Zusammenhang zwischen den beiden Zeitreihen von Bund und Ländern nachweisen. Der Test bestätigt also den Eindruck, dass die Reihen von kurzfristigen Schwankungen abgesehen im Gleichschritt verlaufen.

Bei den Ausgaben ergibt sich zunächst ein ähnliches Bild (Schaubild 2). Wie zu erwarten, zeigen die Ausgaben beider Ebenen über den gesamten Zeitraum einen deutlichen Anstieg, und sie liegen sehr dicht beieinander. Während die Ausgaben des Bundes zwischen 1950 und 1989 von 14,6 auf 299,3 Mrd. DM gestiegen sind, wuchsen die der Länder von 10,8 auf 282,7 Mrd. DM an. Dies entspricht für den Bund einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 8,1 vH und für die Länder von 8,7 vH. Während also beim Bund das Wachstum bei Einnahmen und Ausgaben für den gesamten Zeitraum gleich ist, ergibt sich für die Länder ein geringfügig höheres Wachstum der Einnahmen.

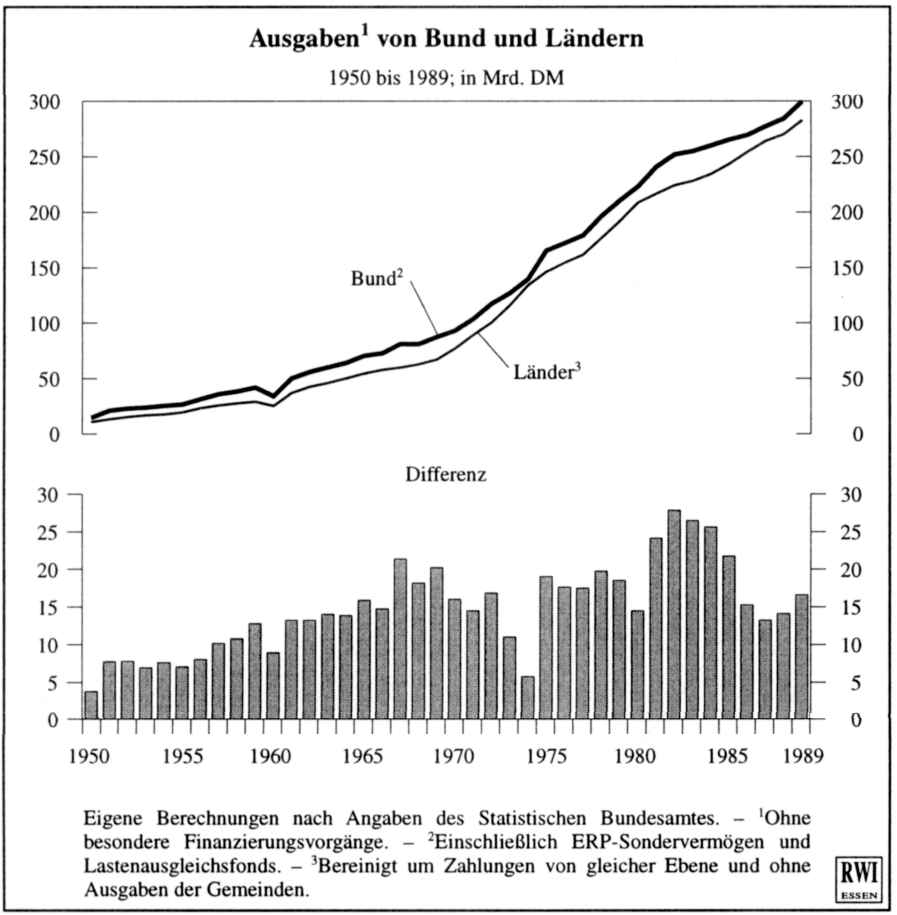
Betrachtet man auch hier wieder die absoluten Differenzen, so lässt sich eine steigende Tendenz erkennen; die Ausgaben des Bundes haben die der Länder absolut zunehmend überstiegen. Vor der Finanzreform von 1955 ist abgesehen vom ersten Rechnungsjahr die Ausgabendifferenz ungefähr konstant geblieben, während sie nach 1955 tendenziell zunahm. Vor der Reform von 1969 nimmt die absolute Ausgabendifferenz zwischen Bund und Ländern deutlich zu, und die Schwankungen um diesen Trend sind recht gering. Nach der Finanzreform ist ein ansteigender Trend nicht mehr eindeutig. Die Ursache könnte darin liegen, dass nun die Schwankungen größer geworden sind.

Um diese Ergebnisse zu erhärten, wird wiederum ein Test auf Kointegration der Ausgabenreihen von Bund und Ländern durchgeführt (Anhang 2). Allerdings lässt

[7] In Anhang 2 wird zwar ein erweiterter Test verwendet, aber die Grundidee bleibt erhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 2



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – [1]Ohne besondere Finanzierungsvorgänge. – [2]Einschließlich ERP-Sondervermögen und Lastenausgleichsfonds. – [3]Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene und ohne Ausgaben der Gemeinden.

sich ein solcher Zusammenhang nicht nachweisen; der Anstieg in der absoluten Differenz der Ausgaben scheint so stark zu sein, dass die Hypothese einer langfristig gemeinsamen Entwicklung nicht bestätigt werden kann.

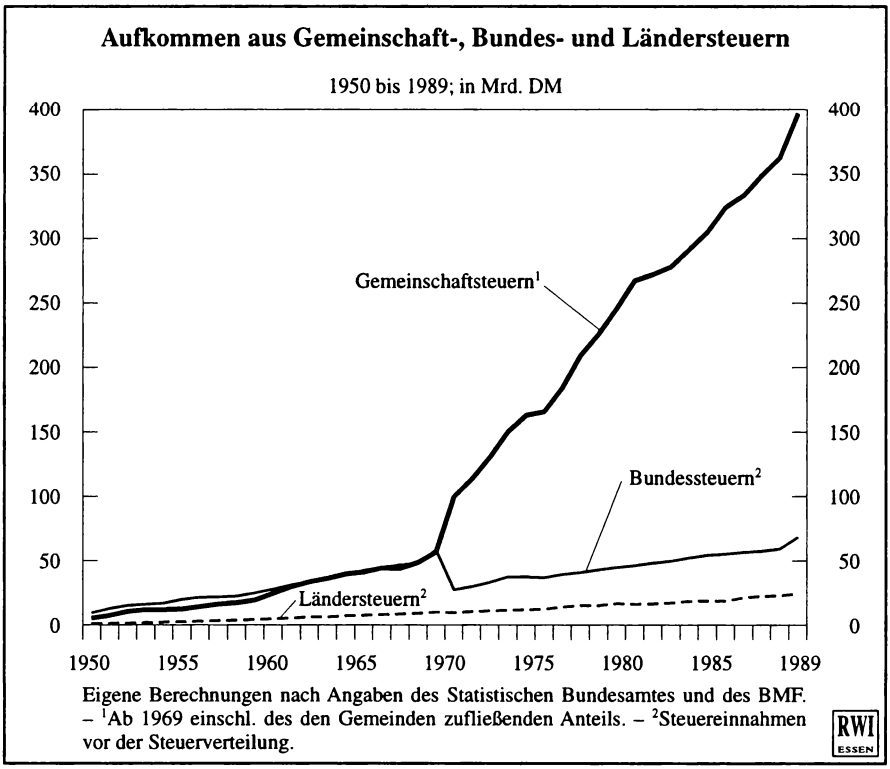
2.2. Ausgewählte Einnahmenarten

Will man die Entwicklung des deutschen Bundesstaates anhand der Einnahmenverteilung beurteilen, reicht es nicht aus, sich auf die Gesamteinnahmen zu beschränken. Je nach Zuordnung der Entscheidungskompetenzen können die Handlungsspielräume bei den einzelnen Quellen sehr unterschiedlich sein. Es ist also möglich, dass eine veränderte Zusammensetzung der Einnahmenarten zu einer Ausweitung oder Einschränkung der Entscheidungskompetenzen geführt hat, ohne dass dies bei der Verteilung der Einnahmen sichtbar wird.

Die wichtigste Unterscheidung in diesem Abschnitt erfolgt unter dem Gesichtspunkt, ob im Verbund oder im Trennsystem genutzte Steuerquellen vorliegen; wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 3



gezeigt, wurde die Gesetzgebungskompetenz bei den wichtigsten Steuern nie von den Ländern wahrgenommen. Nach dem Anspruch auf die Einnahmen lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Steuern, die entweder dem Bund oder den Ländern allein zustehen, oder Gemeinschaftsteuern, die nach einem Schlüssel auf Bund und Länder verteilt werden. Welche Bedeutung sie für die Finanzierung der beiden Ebenen haben, verdeutlicht Schaubild 3.

Bei den reinen Ländersteuern sind wegen ihres, wenn auch bescheidenen, Ertrages die Kfz-, die Vermögen-, die Erbschaft- und die Biersteuer zu nennen. Aber auch sie unterliegen der Gesetzgebung des Bundes. Wesentlich größer sind die Einnahmen des Bundes aus eigenen Steuern; hier spielen vor allem die Mineralöl-, die Tabak- und die Branntweinsteuer eine Rolle.

Die Ausgestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer als Gemeinschaftsteuer – sie ist in Schaubild 3 im gesamten Zeitraum der Gemeinschaftsteuern zugerechnet[8] – hat dieser Gruppe seit Gründung der Bundesrepublik eine große Bedeutung verliehen. Sie weist im Betrachtungszeitraum die höchsten Zuwachsraten bei den Steuer-

[8]Diese Zuordnung lässt sich dadurch rechtfertigen, dass bereits im Grundgesetz von 1949 der Art. 105 Nr. 3 enthalten war, in dem dem Bund eine Möglichkeit eingeräumt wird, einen Teil dieser Steuer für sich in Anspruch zu nehmen. Davon wurde wie erwähnt bereits im zweiten Haushaltsjahr Gebrauch gemacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einnahmen auf. Bereits 1951 betrug der Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuereinnahmen der Länder 76 vH; dieser Anteil stieg bis 1989 auf 89 vH. Als der Bund 1951 zum ersten Mal einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer für sich in Anspruch nahm, betrug der Anteil der Gemeinschaftsteuer an den gesamten Steuereinnahmen des Bundes 11 vH, 1989 waren es 75 vH. Ihre Dominanz gewannen die Gemeinschaftsteuern durch die Finanzreform von 1969, bei der die Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuer ausgestaltet wurde. Die Umsatzsteuer weist zwar deutlich geringere Zuwachsraten als die Einkommen- und Körperschaftsteuer auf; vom Aufkommen her ist sie aber eine der wichtigsten Steuern. Diese Umgestaltung erklärt die Sprünge in den Reihen der Bundes- und der Gemeinschaftsteuern von 1969 auf 1970.

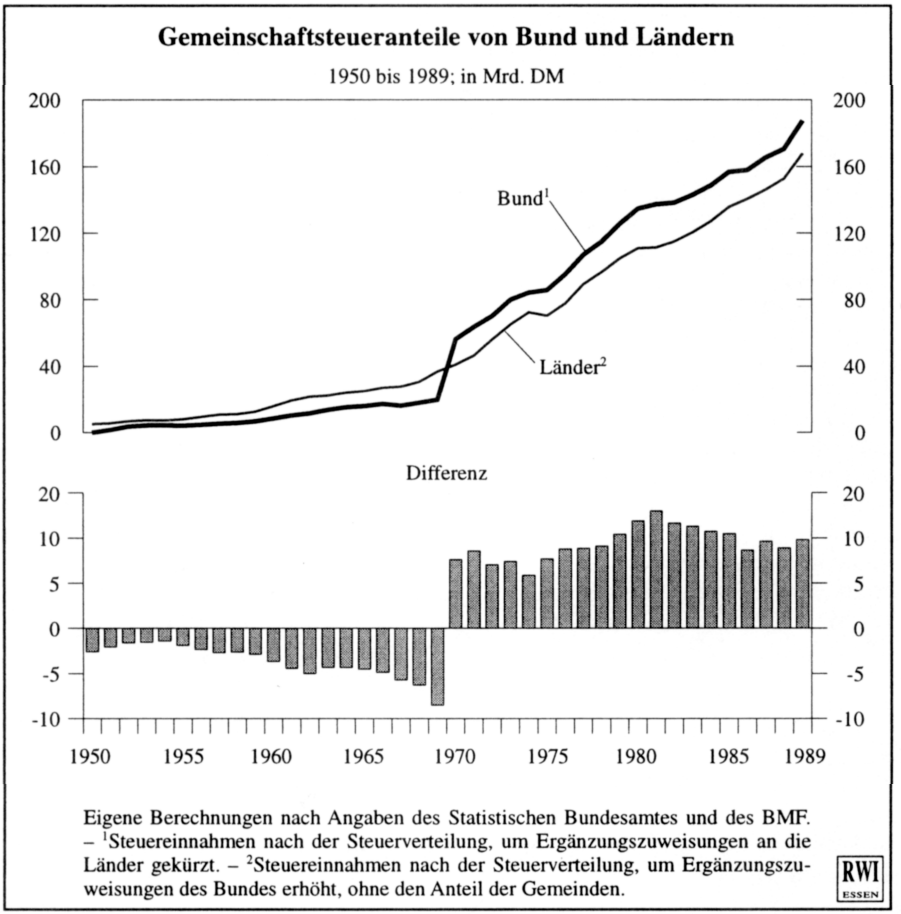
Es muss nun die Frage geklärt werden, wie sich die Anteile von Bund und Ländern an den Gemeinschaftsteuern entwickelt haben. Zum einen ist die Aufteilung zwischen Bund und Ländern von Interesse und zum anderen die Verteilung auf die einzelnen Länder. Diese Unterteilung nimmt auch Voigt (1989) in seiner Untersuchung der Einnahmenverteilung im deutschen Bundesstaat in den achtziger Jahren vor beispielhaft für das Jahr 1986. Als besondere Konfliktfelder sieht er die Verteilung der Gemeinschaftsteuern zwischen Bund und Ländern. Überlagert werden diese Konflikte von den Verhandlungen über die Bundesergänzungszuweisungen. Aber auch die Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder ist von Bedeutung (Voigt 1989: 109ff.).

Für die Beurteilung des Bund-Länder-Verhältnisses ist die Betrachtung der Gemeinschaftsteuern von besonderem Interesse, da hier die beiden Ebenen durch das Grundgesetz gemäß Art. 106 Abs. 3 GG seit 1. Januar 1970 zu einer Einigung über die Einnahmenverteilung gezwungen sind. Auf diese Weise sollte ein Instrument geschaffen werden, mit dem man auf unterschiedliche Entwicklungen in den Haushalten reagieren kann.

Das absolute Aufkommen aus Gemeinschaftsteuern ist bei Bund und Ländern über den gesamten Zeitraum stark angestiegen (Schaubild 4). Dies ist vor allem auf die Zunahme bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zurückzuführen. Der Sprung, der in der Reihe des Bundes auftritt, ist wiederum auf die Eingliederung der Umsatzsteuer in die Gemeinschaftsteuern zu erklären. Um so interessanter ist es, dass sich in der Reihe des Länderanteils kein Sprung erkennen lässt. Um das Verhältnis der beiden Anteile zueinander besser beurteilen zu können, wird wiederum die absolute Differenz der beiden Reihen betrachtet. Dabei fällt zunächst der Sprung auf, der durch die Finanzreform von 1969 verursacht wurde. Der Wechsel von einer negativen zu einer positiven Differenz erklärt sich durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer und ist kein Anzeichen für eine Zentralisierung von Einnahmen. Vor der Reform weist die Differenz einen negativen Trend auf; dies deutet an, dass sie vor 1969 zu Gunsten der Länder leicht zugenommen hat. Nach 1969 dagegen ist nur noch eine schwache Veränderung der Differenz feststellbar; dem Augenschein entsprechend weist die Reihe einen leicht positiven Trend auf. Im Gegensatz zu den Gesamteinnahmen (Schaubild 1) zeigen sich keine Auswirkungen der Finanzreform von 1955.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 4



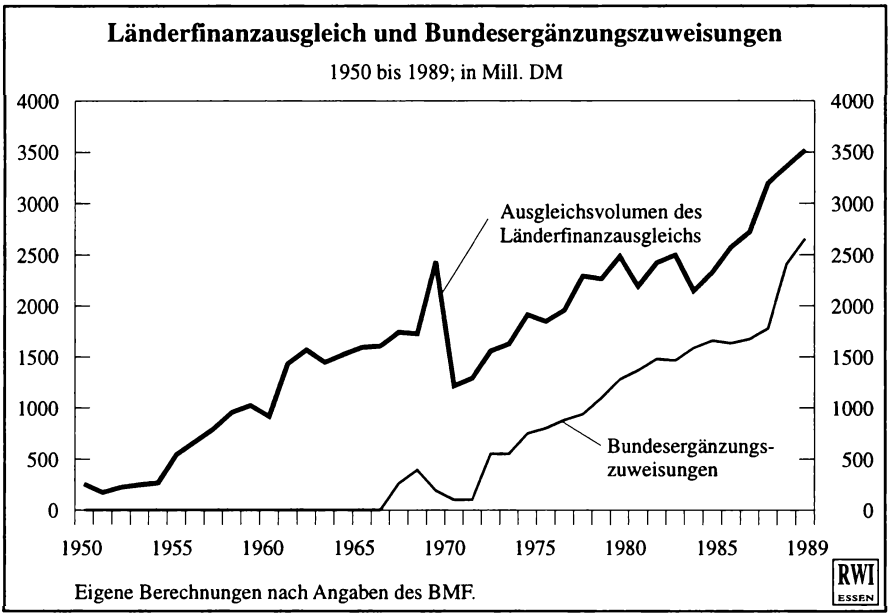
Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMF. – [1]Steuereinnahmen nach der Steuerverteilung, um Ergänzungszuweisungen an die Länder gekürzt. – [2]Steuereinnahmen nach der Steuerverteilung, um Ergänzungszuweisungen des Bundes erhöht, ohne den Anteil der Gemeinden.

Versucht man statistisch abzusichern, dass die Differenz der Gemeinschaftsteueranteile vor 1969 einen negativen und nach 1969 keinen Trend aufweist, treten zusätzliche Schwierigkeiten auf. Zwar bietet sich als erstes wiederum ein Test auf Kointegration an. Der Strukturbruch in der Differenz der Gemeinschaftsteueranteile legt den Schluss nahe, dass auch die Kointegrationsbeziehung einen Strukturbruch aufweist. Dieser Sachverhalt lässt sich nur schwer in einem solchen Test berücksichtigen. Deshalb wurde der Test für die Zeit vor und nach der Finanzreform von 1969 getrennt durchgeführt. Vor 1969 lässt sich eine gemeinsame Entwicklung nachweisen, für die Zeit nach 1969 nicht mehr. Die Ergebnisse werden allerdings dadurch beeinträchtigt, dass für die einzelnen Tests nur noch 20 Beobachtungen zur Verfügung stehen (Anhang 2).

Eng mit der Frage der vertikalen Verteilung der Gemeinschaftsteuern ist die Frage verknüpft, wie der Länderanteil auf die einzelnen Bundesländer verteilt wird. Ziel des Länderfinanzausgleichs ist eine Umverteilung von Mitteln von finanzstarken zu -schwachen Ländern. Da das Länderfinanzausgleichsgesetz ebenfalls zahlreichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 5



Änderungen unterworfen war, ist es interessant, sich das Umverteilungsvolumen anzusehen (Schaubild 5). Insgesamt lässt sich ein Anstieg von 253,1 (1950) auf 3,515 Mrd. DM (1989) feststellen, der allerdings deutlich hinter den Zuwächsen der Steuereinnahmen zurückbleibt. Diese Mittel werden seit 1967 durch die Ergänzungszuweisungen des Bundes aufgestockt, die ebenfalls an die finanzschwachen Länder verteilt werden. Sie wurden zunächst in absoluten Beträgen festgesetzt. Ab 1974 erklärte sich der Bund bereit, 1,5 vH seines Umsatzsteueranteils als Ergänzungszuweisungen weiterzuleiten. 1987 wurde diese Regelung wieder abgeschafft und durch einen festen Betrag in Höhe von 1,775 Mrd. DM ersetzt. Durch diese Regelung, die eine dauerhafte Ergänzung des horizontalen Finanzausgleichs darstellt, wird die enge Verknüpfung von vertikalem und horizontalem Finanzausgleich deutlich. Immerhin nahmen die Ergänzungszuweisungen einen Anteil von 43 vH der an die finanzschwachen Länder verteilten Finanzmasse an.

Die Landesregierungen verabschieden die Regelungen des Länderfinanzausgleichs im Bundesrat mit einfacher Mehrheit. Aus diesem Grund liegt die Vermutung nahe, dass die Ausgleichregelung von der Stimmenverteilung auf finanzstarke und -schwache Länder beeinflusst wird. Es ist daher interessant zu prüfen, wie sich die Gruppen der ausgleichspflichtigen und -berechtigten Länder zusammensetzen und wie sich diese im Laufe der Zeit verändert haben. Im ersten Länderfinanzausgleichsgesetz für die Jahre 1951 und 1952 wurden die Länder Württemberg-Baden, Nordrhein-Westfalen, Hessen Hamburg und Bremen als ausgleichspflichtig und die Länder Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein als ausgleichsberechtigt eingestuft. Änderungen ergaben sich an dieser Einteilung nur durch die Schaffung des Landes Baden-Württemberg, das als Zahlerland eingestuft wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine bedeutende Änderung ergab sich erst 1961, als das Saarland in den Länderfinanzausgleich eingegliedert wurde und ausgleichsberechtigt war. Eine weitere Veränderung trat durch das Land Bremen ein, das für die Jahre 1965 und 1966 von den ausgleichspflichtigen in die Gruppe der ausgleichsberechtigten Länder wechselte. Für die Jahre 1967 bis 1969 wurde Bremen dann nochmals ausgleichspflichtig und rutschte ab 1970 endgültig zu den ausgleichberechtigten Ländern. Die gesamten siebziger Jahre hindurch blieben diese beiden Gruppen stabil. Erst 1985 tritt eine erneute Änderung ein, da nun auch Nordrhein-Westfalen zu einem ausgleichsberechtigten Land wird. Lediglich bei Bayern deutet sich im Betrachtungszeitraum das Umgekehrte an: Nachdem die Zahlungen an Bayern über viele Jahre abgenommen haben, erhält dieses Bundesland ab 1989 keinen Ausgleich mehr.

2.3. Ausgewählte Aufgabenarten

Wie gezeigt, ist es auch auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte zu einer Reihe von Änderungen des Grundgesetzes und einfacher Gesetze gekommen. Es stellt sich also auch hier die Frage, wie sich diese Änderungen auf die Ausgabenstruktur der Gebietskörperschaften ausgewirkt haben. Da es zu dieser Fragestellung bereits Untersuchungen gibt, werden diese zunächst kurz vorgestellt. Bei ihnen stand die Frage im Vordergrund, ob es in den einzelnen Aufgabenbereichen zwischen Bund und Ländern Verschiebungen der Finanzierungsanteile gegeben hat. Diese Studien können zusätzlich genutzt werden, um zu klären, auf welche Aufgabenbereiche man die Zunahme der Gesamtausgabendifferenz zu Gunsten des Bundes zurückführen kann.

Eine Betrachtung der Ausgaben bei Bund und Ländern in einzelnen Bereichen ist bereits von Hansmeyer/Zimmermann (1984) für die Zeit von 1964 bis 1978 vorgenommen worden. Sie teilen die Daten der funktionsbezogenen Nettoausgabenstatistik in zwölf Ausgabenkategorien ein: Öffentliche Sicherheit, Schulwesen, Hochschulen, Soziale Sicherung, Gesundheit/Sport/Erholung, Wohnungswesen, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Verkehr, Wirtschaftsunternehmen, Allgemeine Finanzwirtschaft und Sonstiges. Den Bereich Verteidigung klammern sie aus, da diese Ausgaben vollständig dem Bund zugeordnet sind.

Um die Veränderungen der Ausgabenstruktur zu untersuchen, gehen sie zunächst der Frage nach, wie sich die Anteile der Ausgabenbereiche nach Ebenen zu den Gesamtbudgetanteilen dieser Ausgabenbereiche verhalten (Hansmeyer, Zimmermann 1984: 304). Im Bund-Länder-Verhältnis kommen sie zu dem Schluss, dass der Bund einen hohen Anteil einer Aufgabe finanziert, wenn die Ausgaben dafür einen hohen Anteil am Gesamtbudget aufweisen. Im Anschluss untersuchen sie die Frage, wie sich die Ausgabenanteile von Bund und Ländern an den zwölf Aufgabenbereichen verändert haben. Mit Hilfe einer Regressionsanalyse gelangen sie zu dem Ergebnis, dass in den Aufgabenbereichen Gesundheit/Erholung/Sport, Allgemeine Finanzwirtschaft, Umwelt, Verkehr, Wirtschaftsunternehmen und Hochschulen der Bund seine Ausgabenanteile gegenüber den Ländern ausweiten konnte. In den meisten Fällen ist diese Tendenz jedoch nur schwach ausgeprägt und statistisch nicht signifikant. Eine Ausweitung des Länderanteils an der Aufgabenfinanzierung fanden die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Autoren nur für den Bereich der Wirtschaftsförderung. Im Bereich Schulwesen haben zwar die Ausgabenanteile sowohl des Bundes als auch der Länder zugenommen, aber der der Länder deutlich stärker. So kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass zwar der Bund in einer größeren Zahl von Aufgabenbereichen seinen Anteil ausgedehnt hat, dass es sich in Relation zu den Gesamtausgaben aber nur um kleine Bereiche handelt.

Für die Gesamtausgaben stellen Hansmeyer/Zimmermann (1984: 301) fest, dass sich für die Nachkriegsperiode keine Verlagerung der Ausgaben auf den Bund feststellen lässt. Allerdings schließen sie aus ihrer Betrachtung die Zahlungen für Verteidigung, Kriegsfolgen und Wiedergutmachung ausdrücklich aus. Es ist also naheliegend zu vermuten, dass sich die in Abschnitt 2.1. festgestellte Tendenz zu Gunsten des Bundes auf eine dieser Größen zurückführen lässt.

Auch Kraus (1983) nimmt eine Untersuchung der Ausgaben nach einzelnen Bereichen vor. Sie untersucht zunächst die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den sieben Aufgabenbereichen Verwaltung, Bildungswesen, Sozial- und Gesundheitswesen, Verkehr, Wirtschaft und Verkehr, Wohnungswesen sowie Schuldendienst. Gesondert davon betrachtet sie die Ausgaben des Bundes für Verteidigung und Kriegsfolgelasten. Dabei kommt sie zu dem Ergebnis, dass der Bund seinen Anteil bei den Aufgaben im Bildungswesen (insbesondere in der Wissenschaft und Forschung) und, im Gegensatz zu Hansmeyer/Zimmermann, auch bei der Förderung der Wirtschaft ausweitet, während der Anteil des Bundes in der Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen sowie Wohnungswesen abnimmt. Allerdings führt sie den Rückgang des Bundesanteils an den Sozialausgaben darauf zurück, dass die Bedeutung der Kriegsfolgelasten abnimmt (Kraus 1983: 162ff.). Um den Stellenwert der Untersuchungen richtig einordnen zu können, sollte man die Bedeutung der einzelnen Aufgabenbereiche vor Augen haben.

Tabelle 1 gibt im Wesentlichen die Gliederung, die Hansmeyer/Zimmermann in ihrer Untersuchung verwendet haben, für 1983 wieder.[9] Lediglich der Aufgabenbereich Umweltschutz ist nicht aufgeführt; hingegen sind die Bereiche Auswärtige Angelegenheiten und Kultur einzeln genannt und die Ausgaben für Verteidigung und Politische Führung zusätzlich aufgenommen, um die unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte zu betonen. Die Gliederung von Kraus ist etwas gröber, weicht aber nicht allzu stark von dem verwendeten Schema ab.

Betrachtet man zunächst, welche Aufgabenbereiche sich am stärksten in den Ausgaben einer Ebene niederschlagen, dann stellt man fest, dass lediglich die Allgemeine Finanzwirtschaft in beiden Haushalten eine große Rolle spielt. Darunter werden Zinszahlungen und Schuldentilgung, aber auch die Versorgungsleistungen für die öffentlichen Bediensteten verstanden (Statistisches Bundesamt 1989: 426). Ansonsten unterscheiden sich die Ausgabenschwerpunke zwischen Bund und Ländern deutlich. Beim Bund kommt nur noch den Verteidigungsausgaben und den Ausgaben für die Soziale Sicherheit eine ähnlich große Bedeutung zu. Mit einigem Ab-

[9] Das Jahr 1983 wurde gewählt, da hier keine wesentlichen Änderungen stattfanden. Es kann daher als ein „normales" Jahr angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Nettoausgaben[1] von Bund und Ländern für einzelne Aufgabenbereiche
1983

Aufgabenbereich	Bund		Länder	
	in Mrd. DM	in vH	in Mrd. DM	in vH
Politische Führung	6,41	3,04	11,82	6,15
Auswärtige Angelegenheiten	8,19	3,89	0,05	0,03
Verteidigung	48,47	23,01	0,00	0,00
Öffentliche Sicherheit	1,75	0,83	19,14	9,96
Schulwesen	3,14	1,49	41,01	21,33
Hochschulen	10,12	4,80	21,32	11,09
Kultur	0,13	0,06	2,68	1,39
Soziale Sicherung (ohne Sozialversicherung)	44,92	21,32	14,75	7,67
Gesundheit/Sport/Erholung	1,88	0,89	8,68	4,52
Wohnungswesen	1,87	0,89	10,57	5,50
Wirtschaftsförderung	7,26	3,45	9,24	4,81
Verkehr	12,49	5,93	8,41	4,37
Wirtschaftsunternehmen	14,25	6,76	5,23	2,72
Allgemeine Finanzwirtschaft	49,81	23,64	39,33	20,46
Insgesamt	210,69	100,00	192,23	100,00

Nach Angaben in BMF 1989: 294f. – [1]Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge abzüglich Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen. RWI ESSEN

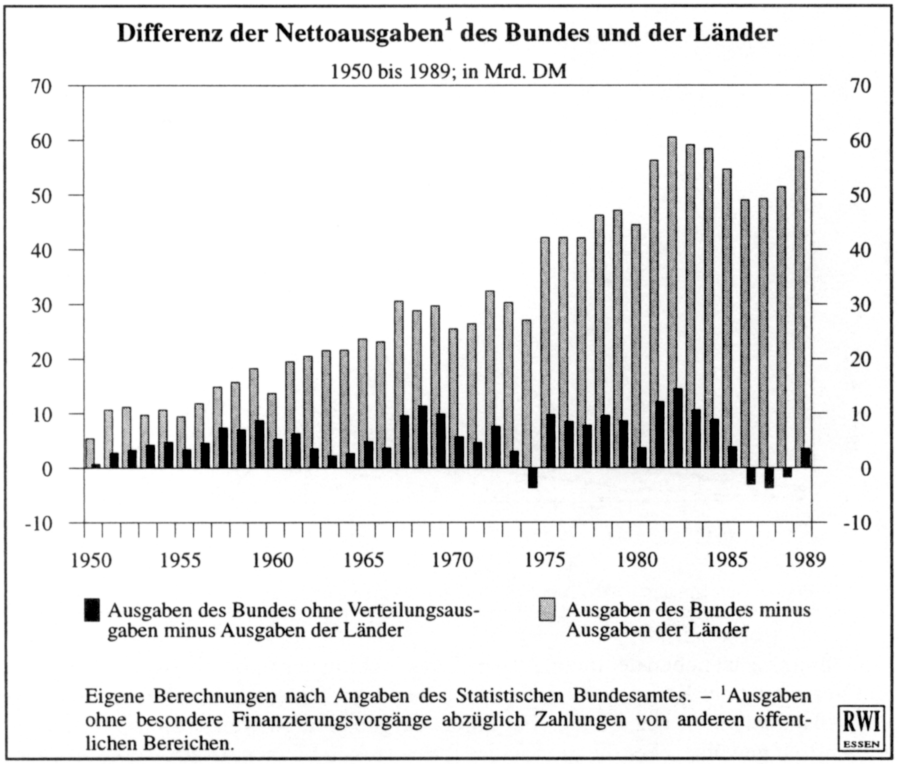
stand folgen die Bereiche Wirtschaftsunternehmen und Verkehr. Auf Länderebene nehmen die Bereiche Öffentliche Sicherheit, Schulwesen und Hochschulen einen bedeutenderen Rang ein, allerdings stellen auch hier die Ausgaben für die Soziale Sicherung einen großen Posten dar.

Um die Ursachen des stärkeren Anstiegs der Bundesausgaben systematisch zu ermitteln, werden die Ausgabendifferenzen näher betrachtet; diese waren wie gezeigt vor der Finanzreform von 1969 besonders stark angestiegen. Es ist also zu vermuten, dass die Ursache bereits in der Gründungsphase der Bundesrepublik aufgetreten ist. Als erste Ursache kommt die Gründung der Bundeswehr in Frage (Kraus 1983: 39ff.). Eine eigene Landesverteidigung war für die Bundesrepublik zunächst im Grundgesetz nicht vorgesehen. Sie wurde 1954 durch eine Änderung des Art. 73 Nr. 1 GG dem Bund übertragen, aber bereits vor dieser Zeit nahm der Bund Rückstellungen für die Verteidigung im Bundeshaushalt vor. Die Verteidigungsausgaben scheinen wegen ihres Ausmaßes besonders geeignet, die stärkere Zunahme der Bundesausgaben zu erklären, da sie ausschließlich vom Bund getätigt werden. Bereits 1950 waren im Bundeshaushalt 4,7 Mrd. DM vorgesehen. Diese Ausgaben steigerten sich auf rund 54,5 Mrd. DM im Jahre 1989; der jahresdurchschnittliche Anstieg liegt mit 6,5 vH aber deutlich unter dem der Gesamtausgaben.

Ob diese Ausgabenkategorie geeignet ist, den Anstieg der Ausgabendifferenz zu erklären, lässt sich anhand vom Schaubild 6 untersuchen. Dort sind bei den Nettoausgaben einer Körperschaft die Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen abgezogen (Essig 1984: 838). In den Nettoausgaben der Länder sind also Zahlungen des Bundes an die Länder nicht enthalten. Die Differenz der Nettoausgaben von Bund

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 6

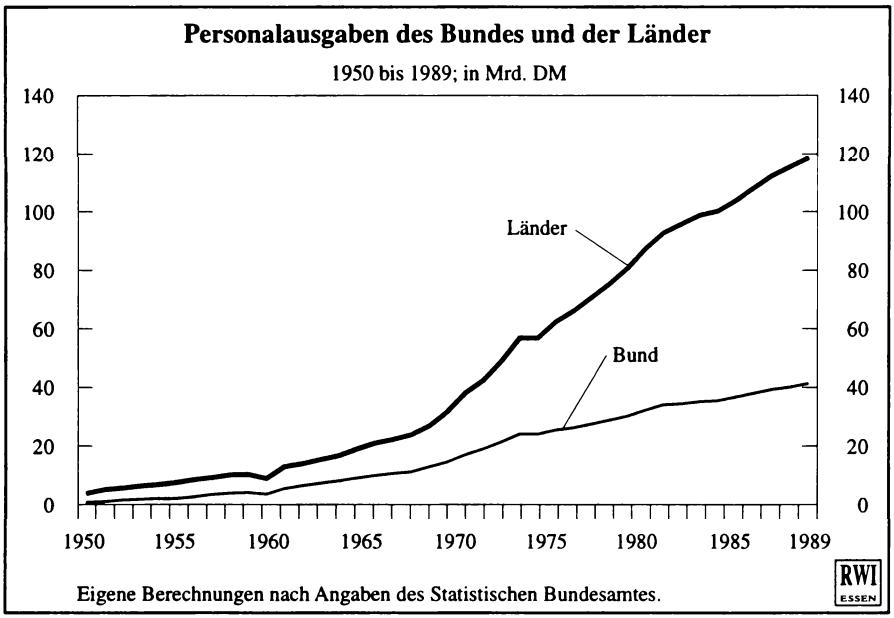


und Ländern ist daher größer als die Differenz der Gesamtausgaben in Schaubild 2. Die Frage, ob die Zunahme der Ausgabendifferenz auf die Verteidigungsausgaben zurückgeführt werden kann, lässt sich beantworten, indem von den Bundesausgaben zusätzlich die Verteidigungsausgaben abgezogen werden. Diese Reihe zeigt keinen ansteigenden Trend mehr, die Differenz zwischen den Ausgaben des Bundes und der Ländergesamtheit bleibt dann konstant. Eine statistische Überprüfung bestätigt dieses Ergebnis (Anhang 2.3), das sich im Übrigen mit den Schlussfolgerungen von Hansmeyer/Zimmermann deckt.

Bei der Analyse des öffentlichen Sektors sind die Verwaltungskosten von besonderem Interesse, die zum großen Teil den Bediensteten des öffentlichen Sektors direkt zugute kommen. Schaubild 7 zeigt einen wesentlich stärkeren Anstieg der Personalausgaben bei den Ländern als beim Bund. Interessant wäre zu prüfen, ob der höhere Anstieg durch mehr Beschäftigte oder durch eine höhere Entlohnung der Beschäftigten verursacht wurde. Brandes et al. (1990: 52) kommen in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, dass „die Wachstumsraten der nominellen Personalausgaben bis heute über dem Zuwachs des Personals" liegen. Wie sich die Einordnung der Besoldung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in die konkurrierende Gesetzgebung auf die Personalausgaben auswirkt, lässt sich aus dem Schaubild nicht ablesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 7



Von Interesse ist neben der quantitativen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben die Verteilung der Kompetenzen. Es ist ein wichtiger Unterschied, ob beispielsweise der Ausgabenanteil des Bundes bei einer Aufgabe steigt, weil er den Ländern Finanzhilfen gewährt, über die die Länder frei verfügen können, oder ob eine Aufgabe betroffen ist, in der der Bund über Entscheidungskompetenzen verfügt, die er durch den größeren Ausgabenanteil ausweitet. Dabei kann es allerdings im Folgenden nur darum gehen, die finanzielle Entwicklung zu betrachten, die mit wichtigen institutionellen Veränderungen verbunden ist. Eine umfassende Darstellung der einzelnen Ausgabenpositionen von Bund und Ländern ist nicht möglich.[10]

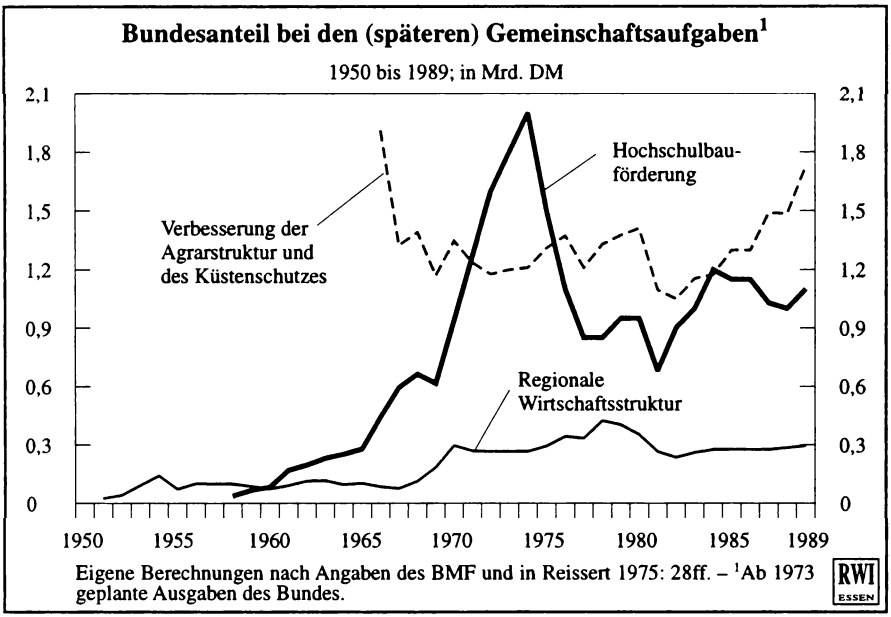
Eine der weitreichendsten Änderungen stellt hier die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben durch das Finanzreformgesetz von 1969 dar. Aus diesem Grund wird beobachtet, wie sich die Ausgaben in den Aufgabenbereichen verändert haben, die in diesem Gesetz als Gemeinschaftsaufgaben ausgestaltet wurden. Nach Biehl (1983: 112) hat sich das Finanzvolumen des Bundes im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben entweder nur geringfügig gesteigert oder ist sogar zurückgegangen; Schaubild 8 verdeutlicht dies. Zu beachten ist, dass der Bund sich auch vor der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben an der Finanzierung der betreffenden Aufgaben beteiligt hatte. Bei allen drei Aufgaben ist die Ausgabenintensität[11] recht hoch, der Verlauf der jährlichen Ausgaben allerdings unterschiedlich. Die Veränderungen

[10]Die Ermittlung der Ausgaben für die einzelnen Aufgaben ist problematisch, da sie erst nach Einführung der Gemeinschaftsaufgaben systematisch in den Finanzberichten aufgeführt werden. Alle Angaben vor 1973 sind der Arbeit von Reissert (1975) entnommen.

[11]Eine Aufgabe ist ausgabenintensiv, wenn ihre Ausführung in erster Linie mit dem Einsatz öffentlicher Ausgaben verbunden ist; Zimmermann, Henke 1994: 465.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 8



der Ausgaben sind bei den Aufgaben Wirtschaftsstruktur und Agrarstruktur nicht sehr groß, allerdings bewegen sich die Ausgaben für die Agrarstruktur auf einem sehr viel höheren Niveau als die für die regionale Wirtschaftsstruktur. Sowohl der Zuwachs als auch die Schwankungen der Ausgaben sind bei der Hochschulbauförderung am größten, mit einem Ausgabenmaximum im Jahr 1974. Um einen Eindruck von den gesamten Ausgaben des Bundes für die Gemeinschaftsaufgaben zu bekommen, muss man berücksichtigen, dass die Beteiligungsverhältnisse für die einzelnen Aufgaben unterschiedlich sind. Bei den Gemeinschaftsaufgaben „Regionale Wirtschaftsförderung" und „Ausbau der Hochschulen" beträgt diese Verhältnis 50:50. Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz" trägt der Bund 60 vH der Ausgaben für die Agrarstruktur und 70 vH der Ausgaben für den Küstenschutz. Diese Verhältnisse haben sich im Laufe der Zeit nicht verändert.

In den achtziger Jahren setzte bei den Gemeinschaftsaufgaben die Tendenz ein, die sog. Normalprogramme durch Sonderprogramme zu ergänzen. Am ausgeprägtesten ist dies bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Einen Überblick über diese Sonderprogramme gibt Tabelle 2. Zum Vergleich ist es interessant, wie sich die Finanzhilfen entwickelt haben, die der Bund seit der Finanzreform von 1969 im Rahmen des Art. 104a Abs. 4 GG an die unteren Ebenen vergeben hat. Ihre Bedeutung entsteht dadurch, dass der Bund hier keine direkten Entscheidungsrechte besitzt.

Schaubild 9 beschränkt sich auf die bedeutendsten derartigen Programme. Aber auch so bekommt man einen Eindruck von der vielfältigen finanziellen Ausgestaltung dieses Instrumentes. Interessant ist zu sehen, dass mit der Einführung der Fi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Sonderprogramme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben
1984 bis 1993

Sonderprogramm	Mittel des Bundes und der Länder in Mill. DM	für die Jahre
Bremen	160	1984–1988
Werft- und Stahlregionen in Norddeutschland	240	1987–1989
Montan- und Schuhindustrieregionen (ohne Norddeutschland)	360	1988–1990
Montanregion Aachen/Jülich	200	1989–1992
Montanregionen	1 000	1989–1993

Nach Angaben in BMF 1989: 121.

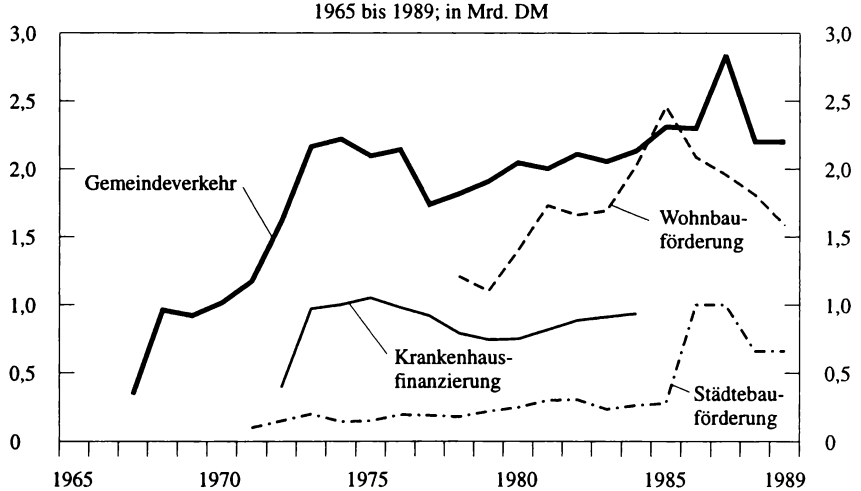
RWI ESSEN

nanzhilfen nicht nur bereits bestehende Finanzierungsprogramme des Bundes auf eine rechtliche Grundlage gestellt, sondern mit der Krankenhausfinanzierung und der Städtebauförderung neue Mischfinanzierungstatbestände geschaffen wurden (Reissert 1975: 53ff.).

Darüber hinaus wurde im Laufe der Zeit eine Reihe weiterer Programme geschaffen, mit denen Maßnahmen der Länder im Rahmen des Art. 104a GG durch den Bund unterstützt werden. Dazu zählen das Strukturhilfegesetz, Finanzhilfen für Moderni-

Schaubild 9

Ausgewählte Finanzhilfeprogramme nach Art. 104a Abs. 4 GG
1965 bis 1989; in Mrd. DM



Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF und in Reissert 1975: 46ff.

RWI ESSEN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sierungs- und Energiesparmaßnahmen in Wohnungen und Finanzhilfen im Rahmen des Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms (BMF 1990: 103ff.). Die Entwicklung dieser Programme ist recht unterschiedlich. Während z.B. die Förderung des Gemeindeverkehrs deutlich angestiegen ist und inzwischen einen beachtlichen Umfang angenommen hat, sind andere Programme, wie beispielsweise die Krankenhausfinanzierung, nach kurzer Zeit wieder ausgelaufen. Auch der Umfang der einzelnen Programme variiert beachtlich. Aufgrund der finanziellen Bedeutung der Aufgabe „Förderung des Gemeindeverkehrs" ist die finanzielle Beteiligung von Bund und Ländern explizit in den Regelungen aufgenommen worden. Der Bund kann sich dabei bis zu 60 vH an normalen Programmen und bis zu 70 vH (ab 1975 bis zu 75 vH) an Maßnahmen in Zonenrandgebieten beteiligen.

3. Zusammenfassung

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass in den Landesverfassungen keine wichtigen Bestimmungen enthalten sind, die das Bund-Länder-Verhältnis betreffen. Eine Ausnahme bildet die Bestimmung, dass dem Bundesrecht ein Vorrang vor dem Landesrecht eingeräumt wird. Damit spiegelt sich die Umverteilung von Kompetenzen in Änderungen des Grundgesetzes oder in einfachen Bundesgesetzen wider. Das bedeutet, dass der Bundestag und über den Bundesrat die Mehrheit der Landesregierungen jeder Umverteilung von Kompetenzen zustimmen müssen. Dagegen sind die Länderparlamente an diesen Entscheidungen direkt nicht beteiligt.

Bei einer Betrachtung, in welchen Abschnitten des Grundgesetzes Änderungen vorgenommen wurden, stellt man fest, dass nicht alle gleichmäßig betroffen sind. Kaum verändert wurden die grundsätzlichen Bestimmungen über das Bund-Länder-Verhältnis. Auch die Artikel über die Organe und die Entscheidungsverfahren auf Bundesebene blieben weitgehend unberührt. Damit sind die Entscheidungsträger und -mechanismen im deutschen Bundesstaat im Wesentlichen unverändert geblieben. Allerdings schuf man besonders in Folge der Finanzreform von 1969 eine Reihe von Koordinationsgremien (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat oder Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung), in denen die Regierungen von Bund und Ländern ihre Entscheidungen abstimmen. Es sind aber keine neuen Entscheidungsträger geschaffen worden.

Die meisten Änderungen des Grundgesetzes betreffen das Finanzwesen, das in Abschnitt X enthalten ist. Unterteilt man diese so genannte Finanzverfassung nach den Kompetenzarten Gesetzgebungs-, Ertrags- und Durchführungskompetenz, zeigen sich einige interessante Aspekte. Bei der Gesetzgebungskompetenz stellt man fest, dass der Bund bei allen wichtigen Steuern bis zur Finanzreform von 1955 gesetzgeberisch tätig geworden ist. Von einem allmählichen Prozess der Kompetenzübertragung auf den Bund kann hier keine Rede sein. Für die Beurteilung dieser Kompetenzverlagerung ist von Bedeutung, dass für die meisten Steuern eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes vorgesehen war und die Kriterien des Art. 72 GG für eine Übertragung dieser Kompetenzen auf den Bund sehr allgemein sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Mehrzahl der Grundgesetzänderungen, aber auch der Änderungen einfacher Gesetze betraf die Verteilung der Ertragskompetenz zwischen Bund und Ländern. Formaler Anlass war zunächst die ausdrückliche Forderung des Grundgesetzes, eine dauerhafte Aufteilung der Steuererträge vorzunehmen. Die bedeutendste Veränderung war die Ausgestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer als Gemeinschaftsteuer in der Finanzreform von 1955 und die Aufnahme der Umsatzsteuer in diese Gruppe in der Finanzreform von 1969. Der im Grundgesetz in der Fassung von 1949 als Ausnahme angelegte gemeinsame Zugriff von Bund und Ländern auf eine Steuerquelle wurde damit zur dominierenden Verteilung der Ertragskompetenz. Die Verteilungsschlüssel wurden oft geändert. Diese Änderungen haben dazu geführt, dass das Verhältnis der Einnahmen beider Ebenen konstant blieb.

Neben der vertikalen Einnahmenverteilung ist der horizontale Finanzausgleich im Betrachtungszeitraum von 1949 bis 1989 einer Vielzahl von Änderungen unterworfen worden. Die Aufgabe, einen Länderfinanzausgleich zu schaffen, ist auch für das Bund-Länder-Verhältnis von Bedeutung. Die Beteiligung des Bundes an der Gesetzgebung war im Grundgesetz angelegt. Die in die Finanzverfassung von 1955 aufgenommene Regelung ging aber über die Gesetzgebung hinaus und räumte dem Bund das Recht ein, das Umverteilungsvolumen durch eigene Mittel zu erhöhen. Bereits durch diese Regelung verliert der Länderfinanzausgleich seinen rein horizontalen Charakter. Das Finanzvolumen und die Bundesergänzungszuweisungen wurden in Gesetzen mit ein bis zwei Jahren Laufzeit geregelt, so dass auch hier die Möglichkeit bestand, Änderungen vorzunehmen. Die wichtigste Neuerung erfolgte durch die Finanzreform von 1969. Durch die Reform wurden die Mittel für den Länderfinanzausgleich nun nicht mehr aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer bezogen, sondern aus der Umsatzsteuer.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Aufgabenerfüllung ist im Grundgesetz in verschiedenen Abschnitten geregelt. In Abschnitt VII über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes finden die Änderungen vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung statt. Zum einen wurden neue Aufgaben, die sich dem öffentlichen Sektor stellten, hier eingeordnet. Zum anderen wurde der Bund bei immer mehr Aufgaben aus diesem Bereich gesetzgeberisch tätig. Dadurch verlagerte sich die Gesetzgebung aus den Landesparlamenten auf Bundestag und Bundesrat. Anders als bei der Steuergesetzgebungskompetenz erstreckte sich dieser Vorgang über einen längeren Zeitraum.

Die Finanzierungskompetenz war im Grundgesetz in der Fassung von 1949 nicht ausdrücklich geregelt. Eine allgemeine Zuordnung zur Durchführungskompetenz erfolgte erst in der Finanzreform von 1955, indem eine allgemeine Vorschrift in die Finanzverfassung aufgenommen wurde. Diese Regelung wurde für einzelne Aufgaben 1969 konkretisiert, indem man z.B. bei den Geldleistungsgesetzen die Finanzierungs- an die Gesetzgebungskompetenz knüpfte. Eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung stellen die Finanzhilfen dar, bei denen sich der Bund finanziell an Aufgaben der Länder beteiligen kann. In den folgenden Jahren führte diese Möglichkeit zu einer ganzen Reihe sehr unterschiedlicher Gesetze, die mit Art. 104a Abs. 4 GG begründet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaut man sich darauf hin die Entwicklung der Gesamtausgaben von Bund und Ländern an, dann sieht man zunächst, dass die Ausgaben des Bundes stärker angestiegen sind als die der Länder. Sucht man nach den Gründen, dann zeigt sich, dass die Verteidigungsausgaben diese unterschiedliche Entwicklung gut erklären. Im Zusammenhang mit den Verteidigungsausgaben ist interessant, dass die Landesverteidigung die einzige nachträglich eingeführte Aufgabe ist, die in den Katalog der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes eingefügt wurde.

Der Umfang der Personalausgaben belegt, wie wichtig sie besonders für die Bundesländer sind. Es ist daher interessant, dass Regelungen über die Entlohnung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in die konkurrierende Gesetzgebung aufgenommen wurden. Da die Folge war, dass Bund und Länder nun einheitlich die Entlohnung ihrer Beschäftigten regeln, stellt sich die Frage, welche Gebietskörperschaft ein stärkeres Interesse an einer einheitlichen Regelung hatte. Ein deutlicher Einfluss dieser Grundgesetzänderung auf die Entwicklung der Personalausgaben ist aber nicht zu erkennen.

Eine weitere wichtige Neuerung auf der Aufgabenseite erfolgte in der Finanzreform von 1969 im Bereich der Durchführungskompetenzen durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben. Für sie wurde sogar ein neuer Abschnitt VIIIa in das Grundgesetz eingeführt. Bei diesen reinen Länderaufgaben sind Bund und Länder gemeinsam für die Rahmenplanung und Finanzierung zuständig. Die Betrachtung der Ausgaben zeigt, dass diese Aufgaben mit hohen finanziellen Aufwendungen verbunden sind, auch wenn sie für die einzelnen Bereiche recht unterschiedlich ausfallen. Diese Neuerung war der Hauptgrund, die Entwicklung des deutschen Bundesstaates als Politikverflechtung zu charakterisieren (Scharpf et al. 1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweites Kapitel

Organisationenökonomische Grundlagen einer Analyse des deutschen Bundesstaates

1. Theoretische Grundlagen einer Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors

1.1. Organisationen im öffentlichen Sektor

Die formalen Veränderungen des deutschen Bundesstaates lassen sich als Umverteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen Bund und Ländern charakterisieren. Diese wurden in Gesetzen vorgenommen, denen der Bund und eine Mehrheit der Länder zustimmen mussten. Bei dieser Sichtweise erscheinen die Gesetze als Verträge zwischen dem Bund und den Ländern über die Zuordnung von Entscheidungskompetenzen. Die Betrachtung von Verfassungen oder von Gesetzen als Verträge ist nicht ungewöhnlich. Ein Beispiel dafür liefert die Konstitutionelle Politische Ökonomie, die Verfassung als Vertrag der Bürger untereinander oder als Vertrag der Bürger mit den politischen Entscheidungsträgern ansehen (Voigt 1997: 27f.). Um in der vorliegenden Arbeit die Bedeutung der Entscheidungsträger des öffentlichen Sektors stärker herausarbeiten zu können, werden die Teile des Grundgesetzes, die die bundesstaatliche Ordnung regeln, als Verträge zwischen den Akteuren des öffentlichen Sektors selbst aufgefasst.

Um die Umverteilung von Entscheidungskompetenzen durch Verträge zwischen Bund und Ländern zu erklären, stellt die Organisationenökonomie ein geeignetes Instrumentarium bereit, auch wenn es in erster Linie für Organisationen des privaten Sektors entwickelt wurde. Milgrom/Roberts (1990: 57) beschreiben diesen Ansatz folgendermaßen: „... a relatively new area of study that seeks to analyze the internal structure and workings of economic organizations, the division of activity among these organizations, and the management of relations between them through markets or other higher-level, encompassing organizations". Sie stellen ökonomische Organisationen als Einheiten dar, in denen und durch die Individuen versuchen, individuelle und kollektive ökonomische Ziele zu erreichen (Milgrom, Roberts 1992: 19). Diese Auffassung geht auf eine Definition von Arrow (1964/70: 224) zurück: „An organization is a group of individuals seeking to achieve some common goal, or, in different language, to maximize an objective function". Als eine wesentliche Eigenschaft von formalen Organisationen nennen Milgrom/Roberts eine unabhängige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rechtliche Identität, die sie befähigt, Verträge abzuschließen und diese notfalls im eigenen Namen einzuklagen. Bei dieser Definition lassen sich auch Bund und Länder als Organisationen auffassen, da sie staatsrechtlich als autonome Gebietskörperschaften gelten.

Ausgangspunkt der Organisationenökonomik ist die von Coase (1937: 36) aufgeworfene Frage, warum Organisationen, wie Unternehmungen, überhaupt existieren. In der neoklassischen Theorie, von der Coase in seiner Argumentation ausgeht, steht der Preis als Koordinationsmechanismus im Mittelpunkt. Die Existenz von Unternehmungen begründet Coase damit, dass die Verwendung des Preismechanismus Kosten verursacht. Beispielsweise müssen die Akteure herausfinden, was die relevanten Preise sind, wenn sie einen Produktionsprozess mit Hilfe des Preismechanismus organisieren wollen (Coase 1937: 38). Die Organisation eines solchen Produktionsprozesses in einer Unternehmung, die Coase (1937: 40) durch einen hierarchischen Koordinationsmechanismus charakterisiert, wird dann erfolgen, wenn sich dadurch Kosten einsparen lassen. Die Kosten, die bei der Benutzung eines Koordinationsmechanismus entstehen, kann man als Transaktionskosten bezeichnen.

Die Grundidee, dass Unternehmungen dann entstehen, wenn sich in ihnen Transaktionen effizienter organisieren lassen als über einen Marktmechanismus, wird von Alchian/Demsetz (1972: 777) aufgegriffen. Im Gegensatz zu Coase charakterisieren sie die Unternehmung nicht als autoritäre Beziehung zwischen den Akteuren, sondern sie sehen die Unternehmung als ein Geflecht von Vertragsbeziehungen, die von den Partnern freiwillig abgeschlossen werden. In beiden Fällen können die Akteure durch Spezialisierung Kooperationsgewinne erzielen. Insofern unterscheidet sich eine Unternehmung nicht wesentlich von einer Vertragsbeziehung auf einem Markt.

Alchian/Demsetz (1972: 779ff.) sehen den Vorteil einer ökonomischen Organisation bei der Gestaltung komplexer Produktionsprozesse, bei denen sich nicht direkt feststellen lässt, welchen Beitrag ein Beteiligter am Gesamtergebnis geleistet hat. Die Beteiligten an einem solchen Produktionsprozess erhalten einen Anreiz, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten, so dass eine marktmäßige Koordination zu ineffizienten Ergebnissen führt. Ein solches Verhalten kann vermieden werden, wenn man die Beiträge der am Produktionsprozess Beteiligten misst und überwacht. Sie argumentieren, dass man dem Kontrolleur den größten Anreiz gibt, seine Kontrollen effizient auszuführen, wenn man ihm einen Anspruch auf den Rest-Anteil des Kooperationsgewinns gewährt, der über die Anteile der übrigen Beteiligten hinausgeht.

Die Grundidee von Alchian/Demsetz ist in der nachfolgenden Literatur weiter ausgebaut und verfeinert worden. Dabei wurde der Ansatz der Organisationenökonomik neben der klassischen Unternehmung auf andere Organisationsformen ausgedehnt. Eine wichtige Frage dabei ist, unter welchen Bedingungen eine Unternehmung beispielsweise Vorprodukte über den Markt bezieht oder selber produziert. Aber auch Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhandlungen und die Rolle der Gewerkschaften wurden in die Betrachtung einbezogen (Moe 1984: 752 und die dort angegebene Literatur.). Dies alles führte dazu, dass die Organisationenökonomik nicht mehr ausschließlich der Frage nachgeht, warum die Akteure für eine Transaktion ei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen bestimmten Koordinationsmechanismus auswählen. Gegenstand der Erklärung wurde nun auch, warum die Koordinationsmechanismen vertraglich unterschiedlich ausgestaltet oder miteinander kombiniert wurden (Milgrom, Roberts 1992: 538ff.).

In der bisher behandelten Literatur wurde der öffentliche Sektor weitgehend vernachlässigt (Moe 1984; Miller, Moe 1986; Miller 1992: 1ff.). Indem die Entstehung von Unternehmen damit begründet wird, dass sie Ineffizienzen des Marktmechanismus vermindern, greift die Organisationenökonomik aber auf das gleiche Argument zurück, das in der ökonomischen Theorie für die Begründung von staatlichen Eingriffen verwendet wird (Schenk 1981: 28; Milgrom, Roberts 1992: 73). Vanberg/Buchanan (1986: 217) verdeutlichen diese Parallele: „The state is the political organization of persons who live in the society, and it normally holds a monopoly position in its role as a „protective" agency ... establishing and enforcing the legal framework within which social interaction takes place. It is an organization through which joint collective actions are taken". Moe (1984, 1990a, 1991, 1997) hat aufgrund dieser Parallele in einer Reihe von Aufsätzen die Organisationenökonomik auf die öffentliche Verwaltung angewendet, da sie die Unternehmen des öffentlichen Sektors sind und Waren und Dienstleistungen produzieren.

Aber auch im öffentlichen Sektor lassen sich mit Hilfe der Organisationenökonomik die verschiedensten Organisationsformen erklären (Tirole 1986; Martimort 1996). Ein für die vorliegende Arbeit wichtigen Ansatz liefern Weingast/Marshall (1988), die mit Hilfe der Organisationenökonomik die Entstehung des Ausschusssystems der amerikanischen Legislative erklären. Diese Autoren gehen über die Unterscheidung zwischen Markt und Hierarchie hinaus und beziehen die Abstimmung als weiteren Koordinationsmechanismus in ihre Untersuchung ein. Die Ausweitung der Organisationenökonomik auf alle Koordinationsmechanismen beruht auf der Überlegung, dass jeder Koordinationsmechanismus mit spezifischen Kosten verbunden ist, so dass die Akteure allgemein formuliert jeweils den Mechanismus auswählen, der die Kosten einer bestimmten Transaktion minimiert. In der vorliegenden Arbeit werden die vier Koordinationsmechanismen Wettbewerb, Hierarchie, Abstimmung und Verhandlung unterschieden.[1]

Die Anwendung der Organisationenökonomik auf den Bundesstaat stützt sich auf eine weitere Arbeit, die von Breton/Scott bereits 1978 vorgelegt wurde. Sie begründen die Struktur von Bundesstaaten in allgemeiner Form mit dem Vorhandensein verschiedener Arten von Transaktionskosten: „... in a world of zero organizational costs, the search for a theory of the structure of the public sector or of federalism is fruitless. The basic question of such a theory – that of the assignment of functions – does not even arise! This is not a trivial point; from it we derive the notion that the essential nature of a structure for the public sector is to be found in the presence of positive organizational resource costs, not in public goods or externalities" (Breton, Scott 1978: 41). Beispielsweise die Frage, ob und wie externe Effekte internalisiert werden, lässt sich nur beantworten, wenn man die Kosten vergleicht, die unterschiedliche Arten der Internalisierung verursachen. Die Arten der Organisations-

[1]Bohnet-Joschko 1996: 200ff. Die Autorin hat die ursprüngliche Terminologie von Dahl/Lindblom (1953: 22) in einer für die vorliegende Arbeit geeigneten Weise abgewandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bzw. Transaktionskosten, die Breton/Scott heranziehen, um die Strukturen von Bundesstaaten zu erklären, entsprechen allerdings nicht der in der Organisationenökonomik üblichen Betrachtungsweise. Wie in Abschnitt 1.4. gezeigt wird, stehen in der Organisationenökonomik Kosten im Mittelpunkt des Interesses, die mit dem Aushandeln und Überwachen von Verträgen verbunden sind.

Trotz der grundsätzlichen Übertragbarkeit des organisationenökonomischen Ansatzes auf den öffentlichen Sektor gibt es doch eine Reihe von Unterschieden zu beachten, die im öffentlichen Sektor zu anderen Organisationsformen führen. Moe (1990b: 119ff.) stellt vier Unterschiede als wesentlich heraus. Ein erster Unterschied knüpft direkt an der Begründung von Organisationen des privaten Sektors an: Während dort auch Verträge über eine hierarchische Beziehung freiwillig abgeschlossen werden, argumentiert Moe, dass Verwaltungen durch Zwang errichtet werden. Im öffentlichen Sektor einigen sich Interessengruppen und Politiker auf die Einrichtung einer Verwaltung, der beide nicht angehören, und schaffen so eine neue Akteursgruppe. Diese Unterscheidung ist aus zwei Gründen irrelevant. Zum einen ist der Vergleich nicht richtig gewählt; auch im privaten Sektor einigt sich z.B. ein Unternehmer mit einem Abnehmer auf die Erstellung eines Gutes. Die Produktion des Gutes delegiert der Unternehmer dann in vielen Fällen an Angestellte, mit denen er Arbeitsverträge abgeschlossen hat. In diesem Fall kann man auch hier drei Gruppen von Akteuren unterscheiden, die verschiedene Interessen verfolgen. Der zweite Grund, dass der Unterschied zwischen beiden Sektoren nicht so groß ist, wie von Moe behauptet, liegt darin, dass die politische Verantwortung für die Handlungen der Verwaltungen bei der politischen Führung verbleibt. In Deutschland spricht man vom Ministerialprinzip, das die politische Führung als eine Art politischer Unternehmer erscheinen lässt.

Einen zweiten Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Organisationen charakterisiert Moe mit dem Stichwort „politische Unsicherheit". Im privaten Sektor sind die Verfügungsrechte an bestimmten Gütern, die Gegenstand einer Transaktion sind, klar den Vertragspartnern zugeordnet. Dies ist im öffentlichen Sektor nicht der Fall. Der Grund liegt darin, dass die Entscheidungsträger des öffentlichen Sektors regelmäßigen Wahlen ausgesetzt sind. Durch einen Wechsel der Entscheidungsträger kann es zu einem Politikwechsel kommen, der bisherige Vereinbarungen in Frage stellt. Um sich gegen Politikwechsel dieser Art zu schützen, sind andere Institutionen nötig, als sie im privaten Sektor bestehen (Moe 1997: 468f.).

Als dritten Unterschied nennt Moe den „politischen Kompromiss". Gemeint ist damit, dass sich die Entscheidungsprozesse im privaten und öffentlichen Sektor unterscheiden können. Im privaten Sektor werden Verträge ausgehandelt. Da in der Regel keiner der Verhandlungspartner seine Position vollständig durchsetzen kann, müssen alle Seiten zu Zugeständnissen bereit sein. Im Ergebnis bringen dann Kompromisse für alle Beteiligten Vorteile. Im Unterschied dazu werden im politischen Sektor die Entscheidungsträger zunächst gewählt. Die sich in einer Abstimmung durchsetzenden Akteure könnten ihre Pläne durchführen, ohne weitere Kompromisse einzugehen. Dies induziert im öffentlichen Sektor Interessenkonflikte, da viele Maßnahmen mit einer Umverteilung von Ressourcen verbunden sind. Moe argumentiert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nun anhand eines Beispiels, dass die öffentlichen Entscheidungsträger trotzdem Verhandlungen mit der in der Abstimmung unterlegenen Gruppierung über die Durchführung einer Maßnahme aufnehmen. Der Grund für deren Notwendigkeit liegt darin, dass der Opposition durch das amerikanische politische System, insbesondere durch das Prinzip der Gewaltenteilung, eine Reihe von Möglichkeiten verbleiben, eine effiziente Umsetzung der Beschlüsse zu verhindern (Moe 1990b: 126f.). Die in der Abstimmung unterlegene Gruppierung ist in solchen Verhandlungen bestrebt, die zu ihren Ungunsten geplante Umverteilung abzuschwächen bzw. beim Aufbau der notwendigen Verwaltung darauf hinzuwirken, dass eine effektive Umverteilung nicht durchgeführt werden kann. Die Schlussfolgerung von Moe ist, dass Kompromisse im öffentlichen Sektor oft zu ineffizienten Ergebnissen führen.

Der vierte von Moe aufgeführte Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Organisationen ist für eine Organisationenökonomik des Bundesstaates von besonderer Bedeutung: Im privaten Sektor werden Verträge freiwillig abgeschlossen. Daher ist es möglich, in diesem Bereich Vertragsfreiheit zuzulassen. Es ist zulässig, in Verträgen auch eine autoritäre Beziehung zu vereinbaren. Entscheidend ist, dass der Rechtsrahmen gewährleistet, einen solchen Vertrag zu jeder Zeit kündigen zu können. Dies gilt im öffentlichen Sektor nicht. Geht man von einer bestehenden Verfassung aus, dann ordnen sie und die ihr nachfolgenden Gesetze den Akteuren des öffentlichen Sektors bestimmte Rechte zu, Zwang auszuüben. Dieser Unterschied hat für die Organisation eines Bundesstaates wichtige Konsequenzen. Um die Bürger vor einem Missbrauch dieses Rechtes zu schützen, sind in demokratischen Verfassungen Schutzvorkehrungen enthalten. Als Beispiele seien die Garantie von Grundrechten und die Gewaltenteilung genannt (Persson et al. 1998: 689; Laffont, Martimort 1998: 674). Eine solche Schutzfunktion bietet aber auch der Föderalismus als Organisationsprinzip, da das Machtmonopol des Staates auf mehrere Entscheidungsträger aufgeteilt wird; daraus kann eine Notwendigkeit für die Akteure entstehen, ihre Handlungen zu koordinieren.

Ziel der Verankerung der Gewaltenteilung wie auch der föderalen Ordnung im Grundgesetz ist demnach eine Beschränkung der Handlungsspielräume der öffentlichen Entscheidungsträger. Der Unterschied in den Gestaltungsmöglichkeiten der Verträge innerhalb des öffentlichen Sektors gegenüber dem privaten Sektor legt eine Unterscheidung der Artikel des Grundgesetzes nahe, die aus der Institutionenökonomik stammt. Institutionen sind nach North (1990: 3) „the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction". Da das Ziel der vorliegenden Arbeit nicht ist, die Struktur des deutschen Bundesstaates und seine Entstehung generell zu erklären, sondern nur die Veränderungen, die an dieser Struktur seit ihrer Einrichtung vorgenommen wurden, ist es sinnvoll, die Institutionen des öffentlichen Sektors danach zu unterteilen, ob sie von den Entscheidungsträgern des öffentlichen Sektor verändert werden können oder nicht.

Die Institutionenökonomik spricht in einem allgemeineren Zusammenhang von Basisinstitutionen, wenn sie der menschlichen Gestaltung nicht direkt zugänglich sind. Die zweite Gruppe von Institutionen, die von den Menschen gestaltbar sind, können

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als „Verträge“ bezeichnet werden (Wallis 1989: 100). Wegen der begrifflichen Nähe zur Organisationenökonomik wird dieser sprachlichen Regelung gefolgt. In dieser Arbeit wird also unter Verträgen der Teil der formalen Institutionen verstanden, die von den Akteuren des öffentlichen Sektors allein verändert werden können (Dixit 1996: 20).

Um die beiden Gruppen voneinander abzugrenzen, werden als Basisinstitutionen solche Teile des Grundgesetzes angesehen, die bei Geltung des Grundgesetzes nicht oder von den Akteuren des politischen Sektors nicht allein zu ändern sind. Als unveränderliche Institutionen sind solche wie die Bestandsgarantie des Bundesstaates und damit der Länderebene insgesamt gemeint. Nicht allein von den Akteuren des öffentlichen Sektors kann die Zahl der Bundesländer geändert werden; hierfür sind Volksabstimmungen notwendig. Diese Forderung ließ sich trotz mehrfacher Anläufe nicht umsetzen und ist schließlich in eine Kann-Bestimmung umgewandelt worden. Im Rahmen dieser Basisinstitutionen können die Entscheidungsträger des öffentlichen Sektors Gesetze beschließen, die oftmals den Charakter von Verträgen zwischen ihnen haben bzw. sich als Verträge auffassen lassen. Das bedeutet, dass beide Parteien den Vereinbarungen zugestimmt haben. Mit dieser Betrachtungsweise wird in dieser Arbeit die Position vertreten, dass die Veränderungen der Kompetenzverteilung nicht systematisch gegen den Willen der Landesregierungen vorgenommen wurde.

Zusammenfassend behauptet die Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors, dass die Wirtschaftssubjekte Transaktionen immer dann über den Staat organisieren, wenn sich dadurch Kosten der Koordination gegenüber dem Marktmechanismus einsparen lassen. Dieses Argument bleibt gültig, wenn man die innere Struktur des öffentlichen Sektors genauer betrachtet. Auch innerhalb des Staates organisieren die Akteure ihre Transaktion so, dass die Kosten der Koordination möglichst gering sind. Für eine Koordination von Handlungen der Akteure des öffentlichen Sektors stehen grundsätzlich die Koordinationsmechanismen Hierarchie, Abstimmung und Verhandlung zur Verfügung. In diesen Elementen stimmt der Ansatz der Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors mit dem Ansatz der Organisationenökonomik des privaten Sektors überein. Erst wenn mit Hilfe dieses Ansatzes die konkrete Ausgestaltung von Transaktionen des öffentlichen Sektors erklärt werden soll, gewinnen einige Unterschiede beider Bereiche an Gewicht. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Vertragsfreiheit des privaten Sektors im öffentlichen Sektor durch Basisinstitutionen eingeschränkt wird, um so das Machtmonopol des Staates zu begrenzen. Die Unterschiede führen dazu, dass im öffentlichen Sektor eine Reihe von Transaktionen anders organisiert wird als im privaten.

1.2. Verhalten der Akteure des öffentlichen Sektors

Zentrale Annahme der Organisationenökonomik ist, dass die Akteure Organisationen benutzen, um ihre individuellen Ziele zu verfolgen. Dies gilt genauso für die Akteure des öffentlichen Sektors (Weingast, Marshall 1988: 134). Damit wären die nahe liegenden Analyseeinheiten die Individuen, die im öffentlichen Sektor agieren. Bei einer solchen Vorgehensweise wäre die Zahl der Untersuchungseinheiten sehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

groß und die Analyse von Entscheidungen ausgesprochen schwierig, da anzunehmen ist, dass die Interessen der einzelnen Akteure in Bezug auf die Entwicklung des Bundesstaates recht unterschiedlich sind. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Untersuchung zu vereinfachen, indem die Akteure, wie sie sich aus dem Grundgesetz ergeben, als Einheiten, d.h. nicht als Organisationen aufgefasst werden.

Diese Vorgehensweise steht nicht im Widerspruch zum methodischen Individualismus, auf dem die Organisationenökonomik aufbaut. Der Grund liegt Vanberg (1992: 240) folgend darin, dass Individuen, die in Organisationen handeln, Teile ihrer Entscheidungs- bzw. Wahlrechte aufgeben. In den vertraglichen Grundlagen einer Organisation wird durch die Zuordnung von Ressourcen festgelegt, welche Entscheidungen von wem in einer Organisation getroffen werden. Zusätzlich muss festgelegt werden, wie kollektive Entscheidungen herbeizuführen sind. Beide vertraglichen Regelungen führen dazu, dass sich die Ziele der Organisation nicht völlig mit den Zielen ihrer Mitglieder decken müssen, auch wenn natürlich enge Verbindungen zu erwarten sind.

Im Zusammenhang mit den Zielen der Organisationen des öffentlichen Sektors weist Tirole (1994: 3) auf einen weiteren Unterschied zu Organisationen des Privatsektors hin: Während Organisationen des Privatsektors letztlich auf Gewinnerzielung aus sind, verfolgen die des öffentlichen Sektors auf die Aufgaben bezogen unterschiedliche Ziele gleichzeitig. Die Beispiele Wohlfahrt der Konsumenten, Vermeidung von Umweltverschmutzung, wirtschaftliche Entwicklung und Einkommensumverteilung, die Tirole hier nennt, lassen sich letztlich allgemeiner Musgrave folgend in allokative, distributive, stabilitätspolitische und darüber hinaus regulierende Ziele zusammenfassen. Diese Mehrdimensionalität wirft das Problem der Gewichtung der einzelnen Ziele auf. Gewichten die Akteure des öffentlichen Sektors einzelne Ziele unterschiedlich, dann entstehen aus der Mehrdimensionalität der Ziele zusätzliche Anreize für Interaktionen zwischen den Akteuren.

Obwohl in den folgenden Ausführungen von Organisationen als kleinster Akteurseinheit ausgegangen wird, bleiben die zwei grundlegenden Verhaltensannahmen der Organisationenökonomik erhalten. Alle Akteure des öffentlichen Sektors verhalten sich begrenzt rational und opportunistisch. Beide Annahmen werden im Folgenden näher erläutert.

Begrenzte Rationalität

Diese Annahme entspricht der in der ökonomischen Theorie üblichen Annahme der Rationalität. Vereinfacht gesagt, bedeutet dies, dass die Akteure über ein widerspruchsfreies Zielsystem verfügen und sich danach verhalten (Bamberg, Coenenberg 1996: 3f.). Durch den Zusatz „begrenzt" wird diese sehr anspruchsvolle Annahme eingeschränkt. Dabei ist von Bedeutung, dass die Einschränkungen in den informationsverarbeitenden Fähigkeiten selbst liegen. Simon (1972: 162ff.) zeigt an einem einfachen Beispiel, wie die Annahme der begrenzten Rationalität in der klassischen ökonomischen Theorie berücksichtigt werden kann: Ein Unternehmer, der seinen Gewinn maximieren will, muss zunächst von seiner Umsatzfunktion die Kostenfunktion subtrahieren. Die so erhaltene Gewinnfunktion muss er nach der Menge ableiten und die Ableitung gleich Null setzen und geeignet auflösen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um ein solches Vorgehen zu ermöglichen, ist eine Reihe von Annahmen nötig. Zwei davon sind besonders geeignet, um die begrenzte Rationalität der Entscheidungsträger zu berücksichtigen. Die erste Möglichkeit ist, an der Sicherheit der Kenntnisse über die Kosten- und Nachfragefunktion anzusetzen. Diese Funktionen werden in der Regel aus Vergangenheitsdaten geschätzt. Ob die gleichen Zusammenhänge auch in Zukunft gelten, ist unsicher. Diese Unsicherheit lässt sich berücksichtigen, indem man für sichere Parameter der Funktionen nun Zufallsvariablen mit bekannten Verteilungen annimmt.

Die zweite Möglichkeit, begrenzte Rationalität zu berücksichtigen, bietet die Menge der möglichen Alternativen. Im klassischen Modell bestehen die Alternativen in den unterschiedlichen Produktionsmengen, mit denen der Unternehmer einen bestimmten sicheren Gewinn erzielt. In vielen Fällen verfügt der Entscheidungsträger nur über unvollständige Informationen bezüglich der Alternativen. Er kann seine Entscheidungssituation verbessern, indem er sich zusätzliche Informationen beschafft. Dieser Prozess ist allerdings mit Kosten verbunden. Die Akteure versuchen zwar immer noch, bei einer Entscheidung die beste Alternative auszuwählen, aber bei begrenzter Aufwendung von Ressourcen (z.B. durch Anwendung von Faustregeln). Allerdings erkennen die Akteure die Begrenztheit ihres Wissens. Daher lernen sie durch Entscheidungen in der Vergangenheit (Milgrom, Roberts 1992: 129f.).

Ausrichtung auf das Eigeninteresse
Bereits bei der Definition von Organisationen wurde darauf verwiesen, dass die Akteure Organisationen benutzen, um ihre Ziele zu verfolgen. Diese Annahme beinhaltet, dass sich die Akteure auf der einen Seite an Vereinbarungen halten. Dabei wird in der Vertragstheorie betont, dass Verträge nur über Sachverhalte abgeschlossen werden, die von allen Vertragsparteien beobachtet und durchgesetzt werden können (Milgrom, Roberts 1990: 61f.). Die Ausrichtung am Eigeninteresse betont nun den Sachverhalt, dass die Akteure vor Vertragsabschluss versuchen werden, die Bestimmungen des Vertrages zu den eigenen Gunsten zu gestalten. Nach Vertragsabschluß werden die Akteure jeden Handlungsspielraum, den der Vertrag offen lässt, zu den eigenen Gunsten ausnutzen. Bei der Stärke des Eigeninteresses lassen sich verschiedene Ausprägungen denken. Williamson (1985: 54) arbeitet mit der stärksten Form des Eigeninteresses, dem Opportunismus. Er definiert diese Verhaltensweise als „die Verfolgung eigener Interessen unter Zuhilfenahme von List“ oder etwas konkreter „die unvollständige oder verzerrte Weitergabe von Informationen“. Diese Annahme wird im Folgenden verwendet.

Die Verhaltensannahmen der begrenzten Rationalität und der Ausrichtung des Handelns am Eigeninteresse bewirken, dass die Verträge des öffentlichen Sektors notwendigerweise unvollständig sind und durch zusätzliche institutionelle Regelungen abgesichert werden müssen.

1.3. Dimensionen der Transaktionen

Neben den Akteuren einer Organisation ist das zweite wichtige Element in der Definition der Organisationenökonomik, dass die Angehörigen einer Organisation mit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einander in Beziehung treten. Anders ausgedrückt: die Angehörigen einer Organisation führen Transaktionen miteinander durch (Milgrom, Roberts 1992: 21). Unter Transaktionen werden in diesem Zusammenhang sehr allgemein Übertragungen beispielsweise von Waren, Dienstleistungen, Geld oder Informationen von einem Akteur zu einem anderen verstanden. Ziel der Organisationenökonomik ist es nun, die unterschiedliche Ausgestaltung solcher Transaktionen zu erklären. Mit diesem Anliegen baut sie auf der Transaktionskostenökonomik auf. Dementsprechend kommt den unterschiedlichen Eigenschaften von Transaktionen eine große Bedeutung zu. Williamson (1985: 59ff.) unterscheidet die Transaktionen nach drei Kriterien Faktorspezifität, Unsicherheit und Häufigkeit.

Die Faktorspezifität spielt für Williamson die wichtigste Rolle. Sie bezieht sich auf dauerhafte Investitionen, die in einer alternativen Verwendung viel weniger wert sind. Ein Beispiel sind die Zulieferbetriebe in der Automobilindustrie; sie müssen oft hohe Investitionen vornehmen, um stark spezialisierte Produkte zu erzeugen. Vor Abschluss eines Liefervertrages kommen aus der Sicht des Automobilproduzenten mehrere Produzenten in Frage. Nach Abschluss und besonders nach den Investitionen des Zulieferers hat das Verhältnis zwischen Lieferant und Abnehmer eine neue Qualität gewonnen. Williamson (1985: 27ff.) spricht in diesem Zusammenhang von fundamentaler Transformation. Aus diesem Grund sind beide Vertragspartner an einer Fortführung des Vertragsverhältnisses interessiert. Dazu müssen aber besondere Vorkehrungen in den Verträgen getroffen werden.

Im öffentlichen Sektor nimmt die Faktorspezifität nicht den gleichen Stellenwert ein. Moe (1990b: 123) argumentiert, dass aufgrund der politischen Unsicherheit der Faktorspezifität weit weniger Gewicht zukommt. Er stellt bei dieser Argumentation auf die politischen Entscheidungsträger ab. Auch diese Akteure können in ihrem Amt besondere Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben, die in das Schema der Faktorspezifität passen. Durch regelmäßige Wahlen, die einen Akteur zwingen können, sein Amt zu verlassen, können solche spezifischen Investitionen nicht im gleichen Maße vertraglich geschützt werden, wie dies im privaten Sektor möglich ist. Moe bezieht in sein Argument die Verwaltungen nicht ausdrücklich ein. Die politische Unsicherheit besteht nicht für die Verwaltungen, die von politischen Wahlen nicht betroffen werden, so dass hier spezifische Investitionen denkbar sind. Da solche Investitionen allen politischen Akteuren zugute kommen, ist zu erwarten, dass die Faktorspezifität im Verhältnis zwischen Politikern und Bürokraten von Bedeutung ist.

Eine vergleichbare Funktion wie die Faktorspezifität übernehmen im öffentlichen Sektor einige Institutionen, die einen demokratischen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Aufbau des öffentlichen Sektors garantieren sollen und daher von den politischen Akteuren nicht verändert werden können. Diese Institutionen werden wie gezeigt als Basisinstitutionen bezeichnet (Abschnitt 2). Was damit gemeint ist, lässt sich an dieser Stelle am Prinzip der Gewaltenteilung veranschaulichen. Bereits der Begriff deutet an, dass hier Kompetenzen auf mehrere Akteure aufgeteilt wurden. Diese Aufteilung hat zur Folge, dass die Akteure durch die Verfassung verpflichtet sind, zu kooperieren, d.h. Transaktionen durchzuführen. Auch hier besteht eine „spezifische Identität der Transaktionsbeteiligten" (Williamson 1985: 63). Das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesstaatsprinzip kann nun Basisinstitutionen zur Folge haben, die ebenfalls Kompetenzen auf verschiedene Akteure aufteilen. Dabei ist von Bedeutung, wie die Entscheidungskompetenzen auf die verschiedenen Ebenen verteilt sind und wie das föderalstaatliche Prinzip ihres Zusammenwirkens geregelt ist.

Die zweite Dimension von Transaktionen ist nach Williamson die Unsicherheit. Sie ist eine Folge der Verhaltensannahmen in der Organisationenökonomik. Die Annahme der begrenzten Rationalität besagt, dass die Akteure nicht in der Lage sind, alle möglichen Alternativen zu berücksichtigen. Dieser Fall trifft besonders auf Verträge zu, die weit in die Zukunft reichen. Wie Simon (1972: 165ff.) betont, bedeutet begrenzte Rationalität aber auch, dass nicht alle Informationen verarbeitet werden können. Er verwendet das Spiel Schach, um diesen Aspekt zu illustrieren: Obwohl in diesem Spiel die möglichen Züge bekannt sind, ist die Zahl der Alternativen viel zu groß, um eine optimale Strategie zu bestimmen.

Williamson selbst stellt aber stärker die Unsicherheit heraus, die aus dem opportunistischen Verhalten der Akteure folgt. Vor Abschluss eines Vertrages ist mit einem strategischen Verhalten des Vertragspartners zu rechnen. In diesem Zusammenhang ist vor allem an die verzerrte Wiedergabe von Informationen zu denken. Nach Abschluss eines Vertrages ist von Bedeutung, dass nur Sachverhalte in den Vertrag aufgenommen werden konnten, die von allen Vertragspartnern zu überprüfen sind. Alle Sachverhalte, die in einem Vertrag nicht geregelt sind, werden von den Parteien zu ihren Gunsten ausgelegt. In diesem Zusammenhang spielt auch die politische Unsicherheit eine Rolle, die Moe (1990b: 122ff.) als Besonderheit des öffentlichen Sektors genannt hat. Durch die regelmäßigen Wahlen werden die politischen Entscheidungsträger entweder an kurzfristigen Regelungen interessiert sein oder sie werden besondere Vorkehrungen treffen, dass Vereinbarungen auch im Falle einer Abwahl weiter Bestand haben.

Das dritte Merkmal, nach dem Williamson Transaktionen unterteilt, ist deren Häufigkeit. Da Transaktionen Kosten verursachen, ist es naheliegend, regelmäßige Transaktionen anders zu organisieren als unregelmäßige oder seltene. Außerdem spielt die Dauer einer Transaktion eine Rolle. Transaktionen, die sehr lange dauern, müssen einerseits flexibel organisiert werden, andererseits aber auch verlässlich.

Diese drei Eigenschaften werden von Milgrom/Roberts (1992: 30ff.) noch um zwei weitere ergänzt: Sie nennen die Schwierigkeit, die Vertragserfüllung des Partners zu messen, und den Zusammenhang einer Transaktion mit anderen Aufgaben. Beide Dimensionen sind im öffentlichen Sektor von besonderer Bedeutung. Die Messung der Ausführung einer Aufgabe ist bei vielen Aufgaben im öffentlichen Sektor schwierig. In fast allen Bereichen der Verwaltung verbleiben den Bürokratien Ermessensspielräume bei der Auslegung von Vorschriften, die nur schwer zu beurteilen sind. Auch die Geschwindigkeit, mit der Maßnahmen umgesetzt werden, lässt sich nur eingeschränkt kontrollieren. Das gleiche gilt für das Bund-Länder-Verhältnis.

Die Verbindung zwischen Transaktionen kann sehr unterschiedlich sein und führt demnach zu unterschiedlichen Organisationsformen. Zum einen können Transaktio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen keine Wechselwirkungen aufweisen. Andere dagegen weisen starke Beziehungen zueinander auf. Als Beispiel führen Milgrom/Roberts die Computerindustrie an. Wenn ein Unternehmen ein neues Computermodell entwickelt, ist sie darauf angewiesen, dass für diesen Computer z.B. die passende Software vorhanden ist. Computerhersteller und Softwareentwickler müssen also ihre Aktivitäten koordinieren, um ein sinnvolles Produkt auf den Markt zu bringen. Ähnliche Situationen sind im öffentlichen Sektor insbesondere in einem Bundesstaat häufig anzutreffen. So müssen vom Bund beschlossene Gesetze von den Landesverwaltungen auch durchgeführt werden können. Je nachdem, wie diese Eigenschaften bei bestimmten Transaktionen ausgeprägt sind, werden sie unterschiedlich organisiert.

1.4. Transaktionskosten

Die in den vorangehenden Abschnitten dargestellten Elemente der Organisationenökonomik sind zwar geeignet, unterschiedliche Organisationsformen zu charakterisieren, aber sie reichen nicht aus, um die Unterschiede zu erklären. Breton/Scott (1978: 34) verwenden das gleiche Argument für die bundesstaatliche Ordnung und betonen, dass man die Struktur einer Organisation nur erklären kann, wenn man berücksichtigt, dass sie selbst Kosten verursacht. Sie unterteilen im Bereich des öffentlichen Sektors zwei Arten von Kosten, die an den Transaktionen anknüpfen, die sie im öffentlichen Sektor unterscheiden. Demnach sprechen sie von Administrationskosten, die bei der Organisation einzelner Aufgaben innerhalb einer Gebietskörperschaft entstehen, und Koordinationskosten, die bei der Abstimmung von Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften anfallen (Breton, Scott 1978: 7).

Die Schwäche dieses Ansatzes liegt darin, dass der Begriff der Transaktionskosten sehr unklar ist (Richter, Furubotn 1996: 49ff.). Die Allgemeinheit des Begriffs macht es unmöglich, damit reale Sachverhalte zu erklären. Konkretisiert man ihn aber auf die Weise, wie Breton/Scott vorgehen, dann setzt man sich dem Vorwurf der Willkür aus. In den meisten Fällen dürfte es möglich sein, die Transaktionskosten so zu konkretisieren, dass man damit jedes gewünschte Phänomen erklären kann. Aus diesem Grund greifen die Arbeiten der Organisationenökonomik auf das Vorgehen von Williamson zurück, der Transaktionskosten darauf zurückführt, dass Transaktionen in Verträgen vereinbart werden (Milgrom, Roberts 1990: 61). Die Merkmale einer Transaktion und die Art, wie sie organisiert werden, beeinflussen dabei die Höhe der jeweiligen Transaktionskosten. Milgrom/Roberts (1992: 29f.) unterscheiden zwei Arten dieser Kosten, nämlich Koordinationskosten und Motivationskosten.

Die Koordinationskosten unterscheiden sich stark nach den verwendeten Koordinationsmechanismen. Müssen gleichberechtigte Akteure ihre Transaktionen koordinieren, dann geschieht dies zunächst durch Verhandlungen. Dabei sind als erstes die Opportunitätskosten der Zeit der Verhandlungsteilnehmer von Bedeutung. Milgrom/Roberts (1990: 72ff.) heben in einem etwas anderen Zusammenhang die Kosten hervor, die durch Verzögerungen oder durch das Nichtzustandekommen einer Einigung entstehen. In ihren weiteren Ausführungen unterscheiden sie drei Ursachen für solche Verzögerungen oder Nichteinigung. Die erste Ursache, dass zwei Akteure keine Einigung erzielen, illustrieren die Autoren am Beispiel einer Lieferanten-Ab-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmer-Beziehung, in der die Akteure einen Kooperationsgewinn untereinander aufteilen wollen. Da in dieser Situation viele Verteilungsmöglichkeiten bestehen, ist die Chance recht groß, dass keine Einigung erzielt wird. Der Grund liegt dann in dem Versuch beider Akteure, die eigene Rente aus diesem bilateralen Monopol möglichst groß zu gestalten. Die zweite Ursache, die Milgrom und Roberts für die Erhöhung von Verhandlungskosten ausmachen, sind Messprobleme. Besteht bei einer Transaktion eine Unsicherheit darüber, welche Nutzen und Kosten für die einzelnen Verhandlungspartner entstehen, dann werden die Beteiligten Ressourcen aufwenden, um diese Größen zu bestimmen. Dabei kann es zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen, die die Einigung erschweren. Hier entsteht ein Zusammenhang mit der dritten Ursache erhöhter Verhandlungskosten: private Informationen über die Präferenzen der Verhandlungspartner. Auch hier kann eine Einigung verzögert oder ganz verhindert werden, wenn der Wert eines Gutes strategisch falsch angegeben wird.

Koordinationskosten in einer Hierarchie sind anderer Art. Auch hier können mehrere Akteure an einer Entscheidung beteiligt sein. Allerdings zeichnet sich die Hierarchie dadurch aus, dass einer der Akteure die Entscheidung allein trifft. Koordinationskosten entstehen in diesem Fall dadurch, dass der zweite Akteur an der Vorbereitung und Planung einer Maßnahme beteiligt ist, indem er beispielsweise Informationen für die Entscheidung zusammenstellt. Zum einen sind die direkten Kosten der Informationsbeschaffung und -übermittlung von Bedeutung, zum anderen auch die Kosten, die durch die Zeitverzögerung der Entscheidungsvorbereitung hervorgerufen werden. Eine weitere Kategorie von Kosten sind solche, die entstehen, wenn die Übermittlung von Informationen fehlerhaft ist oder überhaupt nicht zu Stande kommt.

Die zweite Gruppe von Kosten, die nach Milgrom/Roberts für die Organisationenökonomik von Bedeutung ist, fassen sie unter dem Begriff Motivationskosten zusammen. Der erste Grund für Motivationskosten ist, dass Informationen unvollständig oder asymmetrisch verteilt sind. Bei Informationsasymmetrie beispielsweise muss der schlechter Informierte dem besser Informierten einen Anreiz bieten, seine Informationen weiterzugeben; dies ist mit Kosten verbunden. Die Situation unterscheidet sich dabei nicht grundsätzlich, ob die Asymmetrien bei einer Verhandlung oder in einer Hierarchie auftreten.

Der zweite Grund für Motivationskosten liegt darin, dass vereinbarte Leistungen nicht immer simultan erfolgen. Der später liefernde Vertragspartner muss glaubwürdig zusichern können, dass er seinen Teil der Vereinbarung einhalten wird. Dazu sind entweder zusätzliche Anreize nötig, den Vertrag zu erfüllen, oder Absicherungen, die den frühzeitig Liefernden vor opportunistischem Verhalten schützen. Horn (1995: 16ff.) zeigt, dass dieses Problem für politische Akteure eine besondere Rolle spielt. Ursache ist die von Moe angesprochene politische Unsicherheit, die durch die regelmäßigen Wahlen verursacht wird. Sie verstärken das Problem der Zusicherung, da Politiker durch eine Abwahl daran gehindert werden können, ihre Zusagen einzuhalten, auch wenn sie dazu entschlossen waren. Auch dieser zweite Grund für die Entstehung von Motivationskosten ist bei Verhandlungen wie in einer Hierarchie gleichermaßen von Bedeutung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese verschiedenen Arten von Transaktionskosten bestimmen nun die Struktur von Organisationen. Da die an den Transaktionen beteiligten Akteure nur über begrenzte Ressourcen verfügen, werden sie die Transaktionen so organisieren, dass ihre Transaktionskosten minimiert werden. In diesem Sinne behauptet die Organisationenökonomik, dass Organisationen effizient gestaltet werden bzw. dass Änderungen in der Organisationsstruktur vorgenommen werden, um die Effizienz zu erhöhen. Dabei ist zu betonen, dass die Effizienz nicht als absolute Größe zu verstehen ist. Effizienz bedeutet in diesem Fall die kostenminimale Lösung für die an einer Transaktion beteiligten Akteure unter den zur Verfügung stehenden Alternativen. Es kann also der Fall eintreten, dass eine Lösung als ineffizient erscheint, wenn man die Betrachtung auf eine größere Gruppe ausdehnt oder wenn man Alternativen in die Betrachtung einbezieht, die zum Zeitpunkt der Regelung nicht zur Verfügung standen (Milgrom, Roberts 1992: 22ff.).

2. Basisinstitutionen des Grundgesetzes

2.1. Organisationen des deutschen Bundesstaates

Das Grundgesetz von 1949 enthält Bestandteile, die als unveränderlich festgeschrieben wurden oder deren Veränderung so aufwendig ist, dass sie als faktisch unveränderlich angesehen werden können. Diese als Basisinstitutionen bezeichneten Bestandteile werden in dieser Arbeit als Rahmen für die vorgenommenen Veränderungen der bundesstaatlichen Struktur verwendet. Damit folgt die Arbeit grundsätzlich der Vorgehensweise von Breton/Scott, die allerdings andere Schwerpunkte gesetzt haben. Da sie den Einfluss der Bürger auf die bundesstaatliche Ordnung stärker in den Vordergrund stellten, als dies in der vorliegenden Arbeit geschieht, betrachten sie das Wahlrecht, die Abstimmungsregeln und die Regierungsinstitutionen als institutionellen Rahmen, d.h. als Basisinstitutionen (Breton, Scott 1978: 30f.).

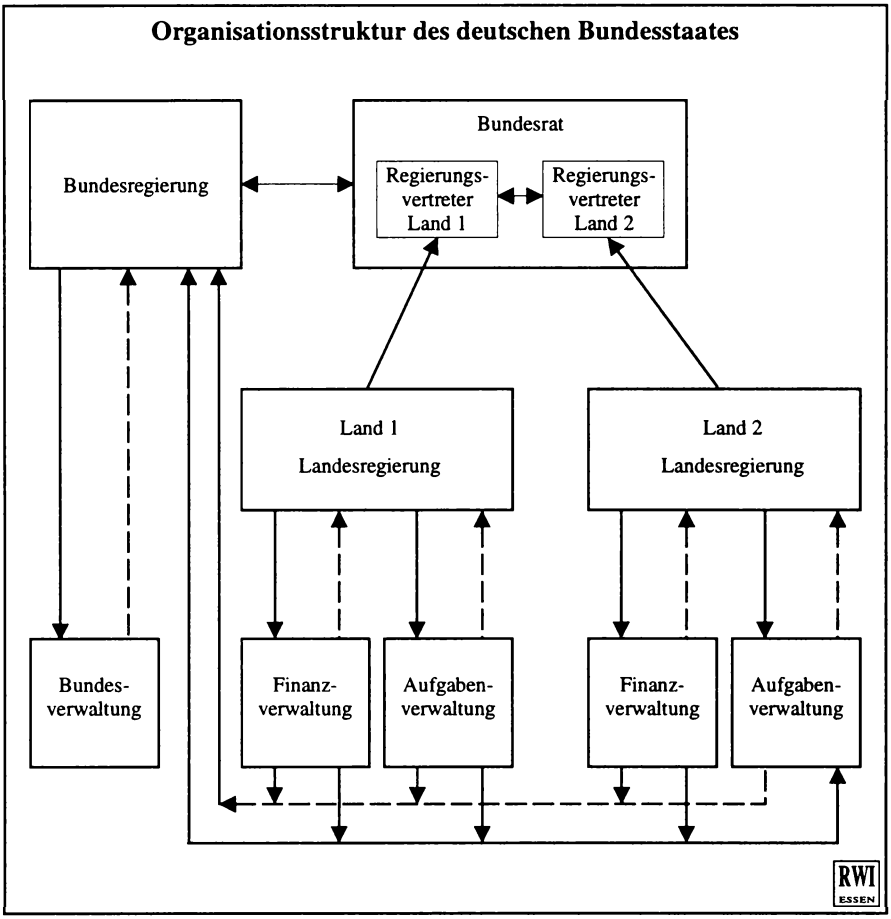
Die Bestimmungen über das Wahlrecht und die Abstimmungsregeln können im deutschen Bundesstaat als Basisinstitutionen angesehen werden. Dies geht aus den grundsätzlichen Bestimmungen des Art. 20 GG hervor. Wichtiger für die Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung sind aber die Regelungen, die die bundesstaatliche Struktur selbst festlegen. Eine Übersicht über diese Struktur des deutschen Bundesstaates gibt Übersicht 2. Aus Gründen der Einfachheit wird die Länderebene durch zwei Länder repräsentiert.[2] Anhand dieser Übersicht können die wesentlichen Organisationen und Koordinationsmechanismen für die Entwicklung des deutschen Bundesstaates veranschaulicht werden.

Art. 20 GG legt fest, dass der öffentliche Sektor in der Bundesrepublik aus zwei Ebenen besteht, einer Bundes- und einer Länderebene. Die Gemeinden sind staatsrechtlich Teile der Länder. Art. 28 GG bestimmt grundsätzlich, dass in den Ländern die republikanischen, demokratischen, sozialen und rechtstaatlichen Prinzipien des Grundgesetzes zu gelten haben. Insbesondere sind auch in den Ländern Volksvertretungen zu wählen. Eine detaillierte Ausgestaltung der Bundesländer bleibt aber den

[2]Diese zwei Länder lassen sich auch als zwei Ländergruppen auffassen. Eine solche Betrachtungsweise wird im Folgenden häufiger gewählt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2



Landesverfassungen überlassen. Da der Aufbau der Länder grundsätzlich dem der Bundesebene entspricht, wird im Folgenden vor allem die Organisation der Bundesebene betrachtet.

Im Grundgesetz werden zunächst die Organisationen der Bundesebene konstituiert. Wesentlich ist dabei die Trennung zwischen Legislative (Bundestag), Exekutive (Bundesregierung) und Judikative. In Übersicht 2 erscheint diese Unterteilung nicht. Da die Bundesregierung aus der Stimmenmehrheit des Bundestages gewählt wird und der Bundesregierung bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen eine große Bedeutung zukommt, wird hier angenommen, dass in der Organisation, die hier als Bundesregierung bezeichnet wird, die Akteure der Legislative und der Exekutive enthalten sind. Die Judikative wird zur Vereinfachung bei den folgenden Ausführungen vernachlässigt. Rechtfertigen lässt sich diese Vorgehensweise, da die Organisationenökonomik vertragliche Regelungen in den Vordergrund stellt, die verhindern sollen, dass Entscheidungen durch ein Gericht herbeigeführt werden müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darüber hinaus wird die organisatorische Struktur der Landes- wie auch der Bundesregierung durch die sachliche Verschiedenheit von Einnahmenerzielung und Aufgabenausführung beeinflusst. Sie ist zwar nicht explizit im Grundgesetz aufgeführt, ergibt sich aber aus der Reihenfolge und der Ausgestaltung der Artikel. Formal verankert ist dieses Prinzip der Nonaffektation im Haushaltsgrundsätzegesetz, das 1969 in Kraft trat (Andel 1998: 66). Es hat weitreichende Konsequenzen, da es zu unterschiedlichen Bund-Länder-Beziehungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite führt. Sie werden aus diesem Grund im dritten und vierten Kapitel getrennt behandelt (Breton 1996: 197). Da der Abstimmungsprozess zwischen dem Finanz- und den übrigen Ministerien nicht in die Untersuchung einbezogen wird, findet auf der Regierungsebene keine Unterteilung nach Einnahmen und Ausgaben statt.

Die Unterteilung in Einnahmen und Ausgaben findet ihren Niederschlag im Bereich der Verwaltungen. Sie werden als eigenständige Organisationen aufgefasst, da sich ihr institutionelles Umfeld deutlich von dem der politischen Akteure unterscheidet. Dieser Unterschied spiegelt sich in der Formulierung des Art. 33 Abs. 4 GG wider: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen." Im Bereich der Verwaltungen findet sich eine wichtige Besonderheit des deutschen Bundesstaates: Nach Art.30 GG liegt die Verwaltungszuständigkeit bei den Ländern, außer das Grundgesetz ordnet sie ausdrücklich dem Bund zu.

Eine weitere Besonderheit des deutschen Bundesstaates ist der Bundesrat. Er ist nach der Verfassung ein Organ, durch das die Länder an der Entscheidungsfindung und der Verwaltung des Bundes mitwirken. In diesem Sinne ist er eine bedeutende Organisation der Bundesebene. Allerdings setzen sich die Mitglieder des Bundesrates aus Vertretern der Landesregierungen zusammen, und die Vertreter eines Landes können ihre Stimmen nur einheitlich abgeben. Sie sind darüber hinaus an die Beschlüsse der Landesregierungen gebunden (Wehling 1989: 54). Aus diesem Grund wird der Bundesrat in dieser Arbeit nicht als eigenständige Organisation, sondern als Koordinationsmechanismus zwischen Bund und Ländern einerseits, aber auch zwischen den Ländern andererseits aufgefasst.

2.2. Koordinationsmechanismen

Neben den Organisationen, die den Bundesstaat konstituieren, enthält das Grundgesetz weitere Basisinstitutionen, die Mechanismen festlegen, durch die die Organisationen bei bestimmten Aufgaben Transaktionen durchführen können. Von den genannten Koordinationsmechanismen Wettbewerb, Hierarchie, Abstimmung und Verhandlung sind im Grundgesetz der Bundesrepublik die Hierarchie bei der Durchführungskompetenz und die Abstimmung bei der Gesetzgebungskompetenz vorgesehen. Die folgenden Ausführungen werden allerdings zeigen, dass den Abstimmungen oftmals Verhandlungen vorausgehen, so dass in vielen Fällen der Koordinationsmechanismus Verhandlung dominiert. In Übersicht 2 wird der Koordinationsmechanismus Hierarchie durch die einseitigen Pfeile dargestellt. Die durchgezogenen Pfeile symbolisieren die Weisungsbefugnis, während die gestrichelten Pfeile

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Einfluss durch die Informationsbereitstellung wiedergeben. Die zweiseitigen Pfeile stehen für die Koordinationsmechanismen Verhandlung und Abstimmung.

Im vorhergehenden Abschnitt wurde argumentiert, dass der Bundesrat eher ein Koordinationsmechanismus ist als eine eigenständige Organisation. Wie in Übersicht 2 durch die zweiseitigen Pfeile angedeutet, lassen sich dabei genau genommen zwei Koordinationsmechanismen unterscheiden: Der erste Mechanismus ergibt sich direkt aus Art. 50 GG, der festlegt, dass durch den Bundesrat die Länder an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes mitwirken. Diese Mitwirkung ist durch Art. 79 Abs. 3 GG besonders geschützt. Für die Gesetzgebung sind zwei Bereiche vorgesehen, bei denen die Mitwirkung des Bundesrates notwendig ist: Zum einen muss der Bundesrat bei Grundgesetzänderungen mit Zweidrittel-Mehrheit zustimmen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Kompetenzverteilung bei der Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern vor allem im Grundgesetz geregelt ist. Zum anderen sind alle Gesetze, die Belange der Länder berühren, zustimmungspflichtig. Diese Regelung ist von Bedeutung, da durch die Durchführungskompetenz der Länder sehr viele Gesetzesinitiativen des Bundes die Belange der Länder allein deswegen berühren, weil die Länder die Gesetze ausführen (Wehling 1989: 58).

Der zweite Koordinationsmechanismus des Bundesrats ist nicht direkt im Grundgesetz enthalten. Gemeint ist die Koordination von Aufgaben unter den Ländern. Sie ergibt sich aus der Möglichkeit des Grundgesetzes, Aufgaben auf den Bund zu übertragen (Scharpf 1994a: 77ff.). Die Kataloge der konkurrierenden Gesetzgebung sind hierfür ein Beispiel. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Forderung des Art. 106 GG in der Fassung von 1949, per Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Länderfinanzausgleich zu schaffen. Hier wird die Verwendung des Bundesrates als Koordinationsmechanismus für reine Länderangelegenheiten besonders deutlich.

Obwohl die Entscheidungen durch Abstimmungen getroffen werden, handelt es sich bei den dargestellten Koordinationsmechanismen nicht um einen typischen Abstimmungsmechanismus (Bernholz, Breyer 1994: 45ff.). Bei einer reinen Abstimmung können die Stimmberechtigten aus einer fest vorgegebenen Menge von Alternativen diejenige auswählen, die ihren Präferenzen am besten entspricht. Je nach Mehrheitsregel ist dann die Alternative gewählt, die den größten Zuspruch erhält. Die Entscheidungsfindung bei der Verabschiedung von Gesetzen ist aber dadurch gekennzeichnet, dass die Entscheidungsträger vor der Abstimmung die Gesetzesvorlage erarbeiten, indem die einzelnen Beteiligten Kompromisse eingehen, um zu einem Ergebnis zu gelangen. Der Koordinationsmechanismuns ist also eher eine Art von Verhandlung.

Die Verhandlungen des öffentlichen Sektors zeichnen sich dabei durch zwei Besonderheiten aus. Die erste besteht darin, dass sich nicht alle an den Verhandlungen Beteiligten auf einen Kompromiss einigen müssen. Durch den Abstimmungsmechanismus reicht es aus, wenn sich eine Koalition aus so vielen Beteiligten bildet, dass sie über die Stimmenmehrheit verfügen. In diesem Zusammenhang spricht die Literatur von „*minimum-winning-coalition legislature*“ (Inman, Rubinfeld 1997: 86ff.). Ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solcher Koordinationsmechanismus bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass immer nur Alternativen gewählt werden, die im Interesse der kleinstmöglichen Mehrheit liegen. Eine solche Theorie würde sich auch nicht mit dem Abstimmungsverhalten decken, das man im Bundesrat beobachten kann (Scharpf 1994a: 66). Die auf einen breiteren Konsens ausgerichtete Gesetzgebung wird als „*universalistic legislature*" bezeichnet (Inman, Rubinfeld 1997: 90ff.). Die größere Übereinstimmung wird in diesem Ansatz damit erklärt, dass sich die Akteure informell darauf verständigt haben, einer Alternative zuzustimmen, wenn sich dafür eine Mehrheit abzeichnet. Die Annahme erfolgt dann einstimmig, auch wenn sie nicht den Interessen aller entspricht. Entscheidend ist, dass kein formeller Zwang zu einer einstimmigen Beschlussfassung im Bundesrat besteht.

Die zweite Besonderheit von Verhandlungssystemen im öffentlichen Sektor ist die Unterscheidung, ob die Verhandlungen freiwillig stattfinden oder durch die Gewaltenteilung notwendig sind. In diesem zweiten Fall kann man von Zwangsverhandlungen sprechen. Beide Varianten unterscheiden sich durch die Alternativen, die den Akteuren im Falle der Nicht-Einigung zur Verfügung stehen. Bei Zwangsverhandlungen bleibt der Status-Quo bestehen, während bei freiwilligen Verhandlungen beide Akteure unabhängig voneinander die für sie günstigste Alternative realisieren können (Scharpf 1992: 63ff.). Die Verhandlungen im Bundesrat, die schließlich zur Verabschiedung eines Gesetzes führen, haben oftmals den Charakter von Zwangsverhandlungen, insbesondere dann, wenn bereits bestehende Gesetze neu verhandelt werden. Dagegen zeichnen sich Verhandlungen der Landesregierungen, die nicht eine Gesetzesverabschiedung im Bundesrat vorbereiten, durch ihre Freiwilligkeit aus. Gemeinsam ist beiden Verhandlungstypen, dass es drei Möglichkeiten gibt, eine Einigung zu erzielen. Bei variablen Lösungsmöglichkeiten können die Akteure ihre Positionen annähern und einen Kompromiss schließen. Ist eine Annäherung nicht möglich oder nicht gewollt, dann besteht die Möglichkeit, durch Koppelgeschäfte eine Einigung zu erzielen. Außerdem kann es sein, dass im Laufe der Verhandlungen ein Lernprozess einsetzt, über den sich die Positionen der Akteure annähern (Benz 1992: 154).

Neben den Verhandlungen ist die Hierarchie als Koordinationsmechanismus für die bundesstaatliche Entwicklung von Bedeutung. Der Vertrag zwischen den einzelnen Akteuren sieht hier vor, dass ein Akteur (der Prinzipal) das Recht hat, dem anderen (dem Agenten) einen Auftrag zu geben, den dieser auszuführen hat. Auch sieht der Vertrag oftmals vor, dass der Agent den Prinzipal mit Informationen zu versorgen hat, die dieser für seine Entscheidungen benötigt. Wie Übersicht 2 veranschaulicht, spielt dieser Koordinationsmechanismus vor allem zwischen den Landesregierungen und den Verwaltungen eine Rolle, kommt aber auch dort zur Geltung, wo der Bund für seine Aufgaben eigene Verwaltungen aufgebaut hat.

Obwohl sich hierarchische Transaktionen im privaten und öffentlichen Sektor nicht grundsätzlich unterscheiden, ist im öffentlichen Sektor doch eine Besonderheit zu beachten. Wenn dort hoheitsrechtliche Befugnisse an den öffentlichen Dienst delegiert werden, sind besondere Vorkehrungen zu treffen, damit diese Rechte nicht missbraucht werden. Williamson (1999: 322ff.) veranschaulicht ein ähnliches Argu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment am Beispiel der Organisation der Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Da der amerikanische Präsident politisch für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich ist, müssen Transaktionen in diesem Bereich so organisiert werden, dass Zuverlässigkeit und Loyalität bei der Durchführung von Maßnahmen in hohem Maße gewährleistet sind.

3. Akteure des deutschen Bundesstaates

3.1. Bundesregierung

Die im vorhergehenden Abschnitt als Basisinstitutionen aufgefassten Organisationen Bundesregierung, die Regierungen der Länder und die öffentlichen Verwaltungen werden in dieser Arbeit als die Akteure des öffentlichen Sektors angesehen. Diese Vorgehensweise ist notwendig, um die Komplexität der Analyse zu reduzieren (Mayntz, Scharpf 1995: 49ff.). Sie lässt sich aber auch rechtfertigen, weil sich Ziele und Handlungen von Organisationen aus dem Zusammenwirken einer Gruppe von Individuen und Institutionen ergeben. Coleman (1974: 15) spricht in einem ähnlichen Zusammenhang von korporativen Akteuren, um den Unterschied zu natürlichen Personen zu betonen.

Die Bundesregierung als Akteur umfasst zunächst den Bundeskanzler und die Bundesminister, wie es aus Art. 62 GG hervorgeht. Erweitert wird diese Gruppe um die Abgeordneten des Bundestages, die die Bundesregierung gewählt haben. Diese Erweiterung führt dazu, dass nicht mehr zwischen Legislative und Exekutive unterschieden werden braucht. Rechtfertigen kann man diese Vorgehensweise durch die parteipolitische Verknüpfung von Abgeordneten und Regierung. Durch die Anmahnung der Parteidisziplin oder den Fraktionszwang erreicht es eine Regierung in der Regel, dass die Mehrheit der Abgeordneten ihren Gesetzesvorlagen zustimmt. Außerdem werden dieser Organisation die Spitzenbeamten in den Ministerien wie die Staatssekretäre zugerechnet, da sie bei einem Regierungswechsel ebenfalls ihre Anstellung verlieren.

Das Kriterium, das der Abgrenzung der Organisation Bundesregierung dient, ist, dass dieser Akteur gewählt wurde, aber auch abgewählt werden kann. Aus dieser politischen Unsicherheit ergibt sich das erste Handlungsmotiv: Die Bundesregierung versucht, durch ihr Handeln ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Dies ist eine übliche Verhaltensannahme in der ökonomischen Literatur, die sich direkt aus der grundlegenden Verhaltensannahme des Eigennutzes ergibt. Sie kann als extreme und unrealistische Verhaltensannahme kritisiert werden. Rogoff/Sibert (1988) haben diese Verhaltensannahme in einem Modell ergänzt und dadurch leicht abgeschwächt. Sie legen eine Nutzenfunktion zugrunde, die aus zwei Elementen U und V besteht. Ohne auf die modellbedingten Konkretisierungen einzugehen, sieht die Nutzenfunktion der Bundesregierung wie folgt aus:

$$V_B(v_B) + U(x, z). \tag{2.1}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der erste Term in (2.1) gibt das Interesse an einer Wiederwahl an. v zeigt dabei ganz allgemein den Wert an, den es für die Bundesregierung hat, im Amt zu bleiben. Der zweite Term stellt die Nutzenfunktion eines repräsentativen privaten Haushaltes dieses Landes dar. x symbolisiert ein Güterbündel an privat erzeugten Gütern, und z stellt die Menge an Waren und Dienstleistungen des öffentlichen Sektor dar. In diesem Zusammenhang wird deutlich, wie der institutionelle Rahmen mit den individuellen Zielen zusammenwirkt und so das Verhalten der Organisation bestimmt. Zum einen lassen sich die Handlungsweisen von Organisationen aus der Aggregation individueller Präferenzen erklären; zum anderen ergeben sie sich erst, wenn man den institutionellen Rahmen mit in die Betrachtung einbezieht.

In dem Modell, mit dem Rogoff/Sibert politische Konjunkturzyklen erklären, ist eine weitere Annahme über die politischen Akteure enthalten, die auch in den folgenden Ausführungen verwendet wird. Sie gehen davon aus, dass die Regierung über einen Informationsvorsprung gegenüber den Wählern in Bezug auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung verfügt. Zugleich unterstellen sie, dass die Regierungen unterschiedlich kompetent sind, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Die Regierungen kennen ihre Leistungsfähigkeit, die Bürger können sie mit einer zeitlichen Verzögerung beobachten. Aus dieser Konstellation erhält die Regierung die Möglichkeit und den Anreiz, den Bürgern eine hohe Leistungsfähigkeit zu signalisieren. Durch den Informationsvorsprung übernimmt die Regierung in diesem Modell eine sehr aktive Rolle. Sie reagiert nicht lediglich auf die Präferenzen der Bürger oder auf den Einfluss von Interessengruppen, sondern sie erhält einen Anreiz, Änderungen bei der Güterbereitstellung oder bei der Steuererhebung aktiv zu nutzen.

In ihrem Modell benutzen Rogoff/Sibert lediglich die Einkommensteuer als Signal, die Überlegungen lassen sich aber auch auf die Bereitstellung von Waren und Diensten übertragen. Ansatzpunkt ist die Budgetgleichung

$$z_B = g_B + S_B. \tag{2.2}$$

Die Menge der Güter, die der Bund bereitstellt (z_B), wird durch die Steuereinnahmen des Bundes (S_B) finanziert. Die Leistungsfähigkeit der Regierung wird durch (g_B) ausgedrückt. Je höher die Fähigkeiten der Bundesregierung sind, umso weniger Steuereinnahmen sind nötig, um ein gegebenes Niveau an Waren und Dienstleistungen bereitzustellen.

Um diesen Ansatz für die Veränderungen des deutschen Bundesstaates zu verwenden, muss man den drei Variablen z_B, S_B und g_B die Kompetenzen zuordnen, die im Grundgesetz unterschieden werden. Um die Menge der Güter des Bundes festzulegen, sind die Gesetzgebungs- und die Finanzierungskompetenz für die betreffende Aufgabe notwendig. Die Höhe der Steuereinnahmen wird durch die Steuergesetzgebungs- und die Einnahmenkompetenz bestimmt. Die Leistungsfähigkeit der Regierung, die bei Rogoff/Sibert exogen ist, lässt sich als Durchführungskompetenz und zwar bei der Steuererhebung wie auch bei der Ausführung einer Aufgabe auffassen. Die Leistungsfähigkeit lässt sich dann als Bemühen der Regierung betrachten, die Verwaltung für eine Aufgabe effizient zu organisieren und die Durchführung zu überwachen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bundesregierung ist daran interessiert, ihre Kompetenzen so zu nutzen, dass einerseits die Aufgaben effizient organisiert werden, sie aber andererseits über ausreichend Instrumente verfügt, ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. In diesen zwei Motiven liegt das Handeln der Bundesregierung begründet. Durch die Struktur des deutschen Bundesstaates ist die Bundesregierung aber auf Transaktionen mit den beiden anderen Akteursgruppen angewiesen, den Landesregierungen und den Verwaltungen. Es ist also möglich, dass diese Akteursgruppen die Möglichkeiten der Bundesregierung einschränken, ihre beiden Ziele zu verfolgen; anders ausgedrückt: Um ihre Aufgaben effizient zu organisieren oder Instrumente zur Verfügung zu haben, um die Wiederwahlchancen zu erhöhen, muss die Bundesregierung ihre Handlungen mit anderen Akteuren koordinieren.

3.2. Landesregierungen

Die Regierungen der einzelnen Länder werden in der gleichen Weise abgegrenzt wie die Bundesregierung. Sie setzen sich aus den Ministerpräsidenten und den einzelnen Ministern, den Abgeordneten der Regierungsparteien und den politischen Spitzenbeamten der Ministerien zusammen. Sieht man von der nachträglichen Bildung des Landes Baden-Württenberg und dem späteren Zutritt des Saarlandes zum Bundesgebiet ab, dann bestand die Länderebene bis 1989 durchgängig aus zehn Akteuren. Berlin wird nicht dazu gerechnet, da die Berliner Stimmen bei einer Reihe wichtiger Entscheidungen im Bundesrat nicht gezählt wurden.

Für die meisten Argumente der nachfolgenden Ausführungen ist es aber nicht notwendig, alle zehn Landesregierungen einzeln zu betrachten. Je nach Fragestellung reicht es aus, die Länder in Gruppen einzuteilen. Wie in der Literatur üblich, genügt es, in dieser Arbeit meistens zwei Gruppen zu bilden, die als Akteure aufgefasst werden. Das Kriterium, nach dem die Gruppen gebildet werden, kann sehr unterschiedlich sein. Oft wird in der ökonomischen Literatur nach der Parteienzugehörigkeit der Regierungen unterschieden. Für die Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung ist es aber häufig sinnvoller, nach der Finanzkraft der Bundesländer zu unterscheiden.

Um die Ziele bzw. die Motive des Handelns der Landesregierungen darzustellen, eignet sich eine Arbeit von Sieg (1998), der das Modell von Rogoff/Sibert erweitert, um die Rolle einer Länderebene bei der Entstehung gesamtstaatlicher Budgetschwankungen zu untersuchen. Auf der Länderebene wird ein einziger Akteur unterstellt. Diese Länderebene wird von der Partei dominiert, die sich auf Bundesebene in der Opposition befindet. Obwohl die parteipolitische Unterscheidung im Folgenden nicht berücksichtigt wird, liefert das Modell von Sieg für die vorliegende Arbeit einen wichtigen Beitrag. Es bietet einen Ansatzpunkt für die Überlegung, dass auch die Landesregierungen ihre Leistungsfähigkeit signalisieren müssen, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Bei dem Einsatz ihres Instrumentariums können sich Interessenkonflikte mit anderen Landesregierungen, aber auch mit der Bundesregierung ergeben. Wie Rogoff/Sibert unterstellt Sieg (1998: 347f.), dass die Nutzenfunktion aus zwei Elementen besteht:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$V_L(v_L) + U(x, z). \tag{2.3}$$

Der erste Term gibt den Nutzen an, den die Landesregierungen aus ihren Ämtern ziehen. Der zweite Term in (2.3) ist identisch mit dem zweiten Term in (2.1) für die Bundesebene. Auch die Mitglieder der Landesregierungen profitieren von der Bereitstellung privater und öffentlicher Güter. Da sich Bundes- und Landesebene vollständig überdecken, kann es zwischen den Nutzenfunktionen von Bundes- und Landesregierungen keine Unterschiede geben. Ein Unterschied zwischen der Bundes- und Landesebene entsteht durch den unterschiedlichen Nutzen, den die Politiker der Landesebene aus ihrem Amt ziehen. Auch die Landesregierungen sind also bestrebt, ihre Wiederwahl zu sichern. Sieg nimmt dabei an, dass der Nutzen aus einem Amt in der Landesregierung kleiner ist als der Nutzen aus einem Amt in der Bundesregierung. Als Argument führt er an, dass das Budget der Landesregierung kleiner ist als das des Bundes. Da Sieg ein einzelnes Bundesland betrachtet, ist diese Annahme plausibel. Verallgemeinert bedeutet das Argument, dass ein Amt der Bundesregierung mit mehr Ansehen, eventuell auch mit mehr Kompetenzen verbunden ist.

In dem Modell von Sieg steht das Verhalten einer Landesregierung in Bezug auf den vom Bund erzeugten Budgetzyklus im Vordergrund. Daher nimmt er an, dass auf der Landesebene keine Informationsasymmetrien zwischen der Regierung und den Wählern bestehen. Da in der vorliegenden Arbeit unter der Kompetenz einer Regierung insbesondere die Fähigkeit verstanden wird, die Verwaltungen effizient zu organisieren und zu kontrollieren, wird hier von einem Informationsvorsprung auch der Landesregierungen gegenüber den Bürgern ausgegangen. Die Landesregierungen haben dann den gleichen Anreiz, ihre Politikinstrumente dazu zu benutzen, den Wählern ihre Leistungsfähigkeit zu signalisieren. Es entsteht auf der Landesebene der gleiche *trade off* zwischen einer effizienten Organisation der Aufgaben und der Möglichkeit, einen Budgetzyklus zu erzeugen. Auch in diesem Modell lässt sich die Verbindung zwischen dem Instrumentarium einer Landesregierung und den sechs Kompetenzarten des Grundgesetzes vornehmen (Sieg 1998: 345f.):

$$z_L = g_L + S_L. \tag{2.4}$$

Die Zuordnung der Kompetenzen erfolgt analog zur Bundesebene. Den Waren und Diensten (z) werden die Gesetzgebungs- und die Finanzierungskompetenz zugeordnet. Die Steuereinnahmen (S) umfassen die Gesetzgebungs- und die Einnahmenkompetenz, und der Leistungsfähigkeit (g) einer Regierung werden die beiden Durchführungskompetenzen zugeordnet. Der Index L deutet dabei an, dass sich die Kompetenzen von Bund und Ländern unterscheiden. Es ist nun zu erwarten, dass auch die Landesregierungen ihr Instrumentarium nutzen, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen.

Auf der Einnahmenseite verfügen die Länder wie die Bundesregierung über die Ländersteuern und die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Darüber hinaus enthielt das Grundgesetz die Forderung, einen Länderfinanzausgleich zu schaffen. Eine Ländergruppe erhielt hier das Recht, sich Geld zu beschaffen, ohne dass die eigene Bevölkerung stärker belastet wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf der Seite der Aufgabenausführung haben die Landesregierungen ein besonderes Instrument, da ihnen das Grundgesetz grundsätzlich die Durchführungskompetenz zuordnet. Sie erhalten hierdurch einen Gestaltungsspielraum bei Aufgaben, bei denen die Gesetzgebungskompetenz auf der Bundesebene liegt. Unterstellt man wie Sieg (1998: 346), dass die Bürger nicht unterscheiden können, wie die Gestaltungsspielräume auf Bund und Länder verteilt sind, dann bekommt ein Akteur einen Einfluss auf die Wiederwahlchancen eines anderen Akteurs, je nachdem welcher Ebene die Bürger eine Aufgabe zurechnen.

Die dritte Besonderheit im Instrumentarium der Landesregierungen ist das Recht, durch den Bundesrat an den Entscheidungen des Bundes mitzuwirken. So erhalten sie einen Einfluss auf die Möglichkeiten der Bundesregierung, deren Wiederwahlchancen zu erhöhen. Wichtiger für die weiteren Überlegungen ist aber, dass die Landesregierungen selbst ihre Leistungsfähigkeit bei bundespolitischen Fragen unter Beweis stellen können. Sieg (1998: 345f.) nimmt in seinem Modell hingegen vereinfachend an, dass die Landespolitiker keine Möglichkeit haben, ihre bundespolitischen Kompetenzen zu signalisieren. Damit vernachlässigt er aber die Rolle der Länder über den Bundesrat.

3.3. Verwaltungen

Formal spielen die Verwaltungen bei der Umverteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen Bund und Ländern keine Rolle. Alle in dieser Arbeit betrachteten Veränderungen schlagen sich in Gesetzen nieder, denen die Bundes- und die Landesregierungen zustimmen mussten. Die Angehörigen der Verwaltung haben zwar bei ihrem Eintritt eine Entscheidungsfreiheit, ob sie der Verwaltung angehören wollen oder nicht. Wenn sie der Verwaltung aber erst einmal angehören, sind sie und damit die gesamte Verwaltung gegenüber der politischen Führung weisungsgebunden. Die Rechtfertigung, die Verwaltungen als eigenständige Akteure im deutschen Bundesstaat anzusehen, liegt in der Grundannahme der Organisationenökonomik begründet, dass die Gesetze und Verordnungen, die Organisation und Verfahrensweise der Verwaltungen regeln, unvollständig sind. Daraus resultieren Gestaltungsspielräume für die Verwaltungen, um eigene Ziele zu verfolgen.

Bevor auf die Ziele der Verwaltungen näher eingegangen wird, ist es notwendig zu beschreiben, wie sich diese Akteursgruppe zusammensetzt. Hesse/Ellwein (1997: 343) definieren die öffentliche Verwaltung als „Summe aller Einrichtungen und organisierten Wirkungszusammenhänge, die vom Staat, den Gemeinden und den von ihnen geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erledigung öffentlicher Aufgaben unterhalten werden und für die ein Rechtsrahmen gilt, der über das für alle Bürger geltende Recht hinausgeht". Von den Personen des öffentlichen Sektors werden alle diejenigen den Verwaltungen zugerechnet, die nicht durch politische Wahlen in ihr Amt gelangen.

Um die Bedeutung der Verwaltungen für die Struktur des Bundesstaates herausarbeiten zu können, werden bereits die Ministerien zur öffentlichen Verwaltung gezählt. Die Rechtfertigung liegt darin, dass lediglich die Spitze dieser Behörden, also

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Minister mit ihren Staatssekretären und persönlichen Referenten, von Wahlen abhängen (Thieme 1995: 39f.). Alle anderen Mitarbeiter sind von den Wahlen unabhängig und werden demnach andere Ziele verfolgen als die politische Führung. Aber auch sachlich lässt sich diese Aufteilung rechtfertigen, da die Ministerien die obersten Verwaltungsbehörden in ihrem Aufgabenbereich sind. Da alle Verwaltungseinrichtungen von der politischen Führung geschaffen werden, lassen sie sich einem Ministerium zuordnen (Thieme 1995: 62f.). Aus diesem Ministerialprinzip ergibt sich die Ministerialbürokratie als entscheidende Verbindung zwischen den politischen Akteuren und den nachgeordneten Verwaltungen.

Es ist grundsätzlich möglich, die Unterschiede der Verwaltungsorganisation je nach ihren Aufgaben mit Hilfe des Transaktionskostenansatzes zu erklären (Horn 1995). Auf eine detaillierte Betrachtung der Verwaltungen wird hier aber verzichtet. Für die Fragestellung dieser Arbeit ist es ausreichend, zwischen der Finanzverwaltung auf der einen Seite und den Verwaltungen, die mit der Durchführung staatlicher Aufgaben betraut sind, auf der anderen Seite zu unterscheiden. Da die bedeutendsten Veränderungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung einige Länderverwaltungen betreffen, die für die Ausführung von Aufgaben zuständig sind, stehen sie im Mittelpunkt der Betrachtung. Bei den Verwaltungen der Ausgabenseite wiederum werden die einzelnen Behörden nicht unterschieden, sondern als ein einheitlicher Akteur betrachtet, der der Landesregierung als der politischen Führung unterstellt ist. Damit sind Interaktionen zwischen den Verwaltungen eines Bundeslandes, z.B. der Wettbewerb um Budgetanteile, ausgeschlossen (Breton 1996: 167ff.).

Die Ziele und Verhaltensweisen der Verwaltungen unterscheiden sich deutlich von denen der politischen Akteure. Der Grund liegt darin, dass sich die Verwaltungsangehörigen keinen Wahlen zu stellen brauchen. Darüber hinaus ist aber auch nicht plausibel anzunehmen, dass die Verwaltungen als Akteure Nutzen aus den bereitgestellten Gütern ziehen, wie dies bei den Regierungen angenommen wurde. Natürlich sind auch die Verwaltungsangehörigen Bewohner ihres Bundeslandes, aber diese Eigenschaft ist für das Verwaltungshandeln nicht ausschlaggebend (Egeberg 1995: 158ff.). In der ökonomischen Literatur ist daher eine der häufigsten Annahmen, dass die Verwaltungen versuchen, ihr Budget zu maximieren, da sich Größen wie Einkommen, Prestige, Büroausstattung usw. durch die Größe des Verwaltungsbudgets wiedergeben lassen.

Die Budgetmaximierung ist als Ziel der öffentlichen Verwaltungen zu grob, um damit die Veränderungen des Bundesstaates zu erklären. Um die unterschiedlichen Ziele der öffentlichen Verwaltung zu betonen, ist eine Aufteilung des Budgets, wie sie Dunleavy (1991: 181ff.) vornimmt, sinnvoll. Sie wird hier aber auf eine Zweiteilung reduziert: Das Kernbudget enthält alle Finanzmittel, die für Arbeit der Verwaltung notwendig sind; hier sind vor allem die Personalkosten von Bedeutung. Das Verwaltungsbudget enthält zusätzlich alle weiteren Mittel, die für die Durchführung einer Aufgabe notwendig sind:

$$V_v(w) + U_v(b - c). \tag{2.5}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der erste Term in (2.5) gibt an, dass die Angehörigen der Verwaltungen mit ihrer Arbeit Einkommen (w) erzielen wollen und dementsprechend Nutzen (V) daraus ziehen. Dieses Ziel spiegelt sich im Verhalten der Verwaltung als ein einheitlicher Akteur wider. Sie dürfte bestrebt sein, z.B. in den Lohnverhandlungen mit der politischen Führung möglichst hohe Löhne und damit ein großes Kernbudget zu vereinbaren. Damit wird allerdings ein sehr kurzsichtiges Verhalten der Verwaltungen unterstellt.

Die weiteren Ziele der Verwaltungen sind im zweiten Term von (2.5) zusammengefasst und spiegeln sich damit im Programmbudget (b) wider. Da die Verwaltungen selbst hierarchisch aufgebaut sind, ist zu erwarten, dass die Spitzenbeamten einen größeren Einfluss auf das Verhalten der gesamten Verwaltung haben als deren Untergebene. Dunleavy (1991: 200ff.) nimmt an, dass hochrangige Beamte stärker an gestalterischen und organisierenden Tätigkeiten als an Routinearbeiten interessiert sind. Sie werden also Organisationsformen und Projekte bevorzugen, die ihnen diese Möglichkeiten gewähren. Als drittes Ziel der Verwaltungen insgesamt ist von Bedeutung, dass die Angestellten versuchen, Arbeit durch Freizeit zu substituieren (Alchian, Demsetz 1972: 780). Abgesehen von dem Arbeitsverhalten kann dies zur Folge haben, dass die Verwaltungen Großprojekte bevorzugen, da sie leichter zu planen und durchzuführen sind als viele kleine Projekte (Nienhaus, Karl 1989: 194). Diese Ziele werden sich letztlich in Budgetforderungen (b) niederschlagen, die über die tatsächlichen Kosten eines Projektes (c) hinausgehen.

4. Eigenschaften öffentlicher Aufgaben

Nachdem in den vorangehenden Abschnitten die wesentlichen Elemente einer Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors dargestellt wurden, ist es nun notwendig, die Verbindung zur traditionellen ökonomischen Betrachtungsweise des Bundesstaates darzustellen. Während bei der Organisationenökonomik die Transaktionen der Akteure des öffentlichen Sektors im Mittelpunkt stehen, wird in der traditionellen Ökonomie die Sichtweise vertreten, dass der öffentliche Sektor bestimmte Aufgaben übernimmt. Breton/Scott (1978: 12ff.) erweitern die Einteilung von Musgrave und teilen die Aufgaben in fünf Bereiche ein, die sie Regulierungs-, Angebots-, Umverteilungs-, Stabilisierungs- und Einnahmenerhebungsaufgaben nennen.

Da es schwierig ist, allgemein anzugeben, was unter einer Aufgabe zu verstehen ist, begnügen sich Breton/Scott mit einigen Beispielen. Zur Regulierung zählen sie Aufgaben wie das Festlegen von Gewichten und Maßeinheiten sowie die Rahmensetzung für den privaten Sektor. Als Angebot fassen sie Leistungen wie die Landesverteidigung, öffentliche Schulen und die Straßenreinigung auf. Die Umverteilungsaufgabe umfasst sowohl die Einkommensumverteilung zwischen Personen wie auch die zu Gunsten einer ganzen Gruppe von Empfängern. Die Stabilisierungsfunktion beinhaltet Aufgaben wie Reduzierung der Arbeitslosigkeit oder Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Bei der Einnahmenerzielung lässt sich die Erhebung der einzelnen Steuern als Aufgabe auffassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Abgrenzung eignet sich, um zunächst eine Verbindung zu den bisher verwendeten Kompetenzarten herzustellen. Eine Aufgabe lässt sich dann in drei Kompetenzen zerlegen, die Gesetzgebungs-, die Finanzierungs- und die Durchführungskompetenz. In Bezug auf die Einnahmenerzielung wäre es allerdings sinnvoller, von Steuergesetzgebungs-, Einnahmen- und Durchführungskompetenz zu sprechen. Die Unterteilung von Breton/Scott ist zwar plausibel, entspricht aber nicht dem Sprachgebrauch in der Literatur (Hansmeyer, Kops 1984: 128f.). Insbesondere im Grundgesetz wird der Begriff „Aufgabe" so verwendet, dass die Einnahmenerzielung nicht darunter fällt. Aus diesem Grund wird im Folgenden die Einnahmenerzielung nicht als Aufgabe bezeichnet. Bei dieser Zuordnung ist aber zu beachten, dass mit einer Aufgabe nicht immer alle drei Kompetenzen verbunden sein müssen. Zum einen gibt es Aufgaben, bei denen (fast) keine Ausgaben anfallen, zum anderen gibt es Aufgaben, die keine gesetzliche Grundlage benötigen.

Durch die Zuordnung der einzelnen Kompetenzen, deren Verteilung auf Bund und Länder im Grundgesetz geregelt ist, auf die einzelnen Aufgaben und die Einnahmen des öffentlichen Sektors ist aber noch nicht geklärt, wie sich eine Verbindung zwischen den Aufgaben und Einnahmen und den Transaktionen der Akteure des öffentlichen Sektors herstellen lässt. Breton/Scott stellen diese Verbindung her, indem sie darauf hinweisen, dass viele Maßnahmen, die der Staat durchführt, mit externen Effekten und Skalenerträgen verbunden sind. Beides veranlasst die Akteure, Transaktionen durchzuführen (Breton, Scott 1978: 8). Aber nicht nur das, die Eigenschaften der Aufgaben beeinflussen die Dimensionen der Transaktionen und dadurch deren unterschiedliche Organisation.

Betrachtet man noch einmal die fünf Dimensionen der Transaktionen (Abschnitt 1.3.), dann ist der Zusammenhang zwischen den Dimensionen Häufigkeit und Dauer sowie Unsicherheit und Komplexität der Transaktionen und den staatlichen Aufgaben und Einnahmen recht naheliegend. Es gibt z.B. Aufgaben, die kontinuierlich zu erfüllen und mit häufigen Transaktionen verbunden sind. Bei anderen Aufgaben sind seltener Maßnahmen nötig, und sie führen demnach zu selteneren Transaktionen. Ähnliche Überlegungen lassen sich für die Dimension Unsicherheit und Komplexität anstellen; sie können z.B. dadurch entstehen, dass die Maßnahmen weit in die Zukunft reichen.

Als Besonderheit öffentlicher Transaktionen wurde herausgestellt, dass der institutionelle Rahmen der Bundesrepublik zu unterschiedlichen Transaktionen führt. Diese Unterschiede lassen sich darauf zurückführen, dass die drei Kompetenzen bei den Aufgaben, aber auch bei den Einnahmen, unterschiedlichen Ebenen zugeordnet sind. So können Transaktionen notwendig sein, um eine einzelne Kompetenz wahrzunehmen. Ein Beispiel hierfür ist die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat. Transaktionen können aber auch notwendig werden, weil verschiedene Akteure über Kompetenzen einer Aufgabe verfügen, z.B. wenn die Länder Aufgaben im Auftrag des Bundes ausführen.

Messprobleme spielen im öffentlichen Sektor eine besondere Rolle; sie können entstehen, weil die Eigenschaften einer Aufgabe oder der Einnahmen selbst unter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedlich messbar sind. Hier können zwei Bereiche unterschieden werden. Der erste betrifft die Transaktionen zwischen politischer Führung als Prinzipal und den Verwaltungen als deren Agenten (Weingast 1984: 153ff.). Für den plausiblen Fall, dass eine Aufgabe mehrere Eigenschaften aufweist, zeigen Holmstrom/Milgrom (1991), dass sich die Agenten bei der Durchführung einer Aufgabe auf die Eigenschaften konzentrieren, die gut zu überprüfen sind. Ein Beispiel für dieses Verhalten ist, dass Verwaltungen in erster Linie darauf bedacht sind, Vorschriften einzuhalten.

Der zweite Bereich umfasst die Transaktionen zwischen den Regierungen, die durch die unterschiedliche Wahrnehmbarkeit öffentlicher Aufgaben und Einnahmen beeinflusst werden können. Dies hängt damit zusammen, dass die Regierungen öffentliche Aufgaben benutzen, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Ausgehend von dem Modell von Rogoff/Siebert wurde argumentiert, dass die Regierungen dazu ihre Leistungsfähigkeit signalisieren. In einer Erweiterung dieses Modells hatte Rogoff (1990: 22f.) selbst zwei Instrumente unterschieden, Konsum- und Investitionsausgaben. Da die Investitionen erst mit einer Zeitverzögerung wahrgenommen werden, eignen sie sich im Rahmen des Modells nicht, um die Wiederwahlchancen einer Regierung zu erhöhen. Dieses Argument lässt sich in dieser Arbeit verallgemeinern: Aufgaben, die für die Bevölkerung unterschiedlich wahrnehmbar sind, führen zu unterschiedlichen Transaktionen.

Der letzte Zusammenhang, der zwischen Aufgaben bzw. Einnahmen und Transaktionen von Bedeutung ist, besteht in der Verbindung zwischen Transaktionen. Sie kann dadurch entstehen, dass von einer Maßnahme ein positiver oder negativer externer Effekt ausgeht. Die Erhebung von Steuern ist ein Beispiel hierfür. Bei ihr können sowohl horizontale externe Effekte (zwischen den Bundesländern) auftreten als auch vertikale Externalitäten (zwischen Bund und Ländern; Wrede 1996). Aber auch bei der Ausführung von Aufgaben ist es möglich, dass Externalitäten zwischen unterschiedlichen Aufgaben entstehen. Hier ist z.B. die Beobachtung von Bedeutung, dass die Landesregierungen ihre Ausgaben prozyklisch in Bezug auf den Konjunkturverlauf tätigen. Unterstellt man, dass die Stabilisierungspolitik in erster Linie Aufgabe der Bundesregierung ist, dann entsteht ein externer Effekt, der Auswirkungen auf die Transaktionen im Bereich der Stabilisierungspolitik hat.

5. Erklärungsschema der bundesstaatlichen Reformen

Mit Hilfe der Organisationenökonomik lassen sich die Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung erklären. Organisationen verändern sich, wenn sich ihre Umwelt verändert oder wenn die Akteure Informationen darüber sammeln, welche Organisationsform sich in einer bestimmten Situation am besten eignet (Milgrom, Roberts 1992: 543). Dabei ist das Zusammenspiel von Institutionen und Akteuren wichtig. Die Akteure verfolgen ihre Interessen, werden bei der Durchführung einer Transaktion aber von den zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen beschränkt. Die Alternativen wiederum hängen stark vom institutionellen Rahmen ab und sind mit unterschiedlichen Transaktionskosten verbunden. Aus diesen Elementen der Organisationenökonomik lässt sich nun ein Analyseraster bilden, mit dem die vorgenommenen Gesetzesänderungen erklärt werden können. Um die Analyse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglichst einfach zu gestalten, wurde in den vorherigen Abschnitten dieses Kapitels eine Reihe von Annahmen eingeführt. Trotzdem lässt sich das weitere Vorgehen in Schritte einteilen, wie sie z.B. von Rosenfeld (1996: 64f.) vorgenommen wurden.

Das Anliegen dieser Arbeit ist es nicht, die Veränderungen des deutschen Bundesstaates als historischen Prozess zu beschreiben. Die Annahmen dienen neben der Vereinfachung auch dazu, von der historischen Entwicklung zu abstrahieren und die Untersuchung stärker auf die Umverteilung von Entscheidungskompetenzen zu konzentrieren. Da die Arbeit aber eine Verbindung zwischen der abstrakteren Betrachtungsweise der Organisationenökonomik und den konkreten Regelungen der Gesetze herstellt, ist es notwendig zu berücksichtigen, dass die Entwicklung des Bundesstaates pfadabhängig ist. Damit ist gemeint, dass viele Entscheidungen durch vorangegangene Entscheidungen konditioniert sind (Liebowitz, Margolis 1995: 210).

Diese Zusammenhänge werden in den nächsten Kapiteln zumindest ansatzweise dadurch berücksichtigt, dass die einzelnen institutionellen Veränderungen in ihrer zeitlichen Abfolge betrachtet werden. Dadurch ist es möglich, die vorausgehende Entwicklung in der Analyse der Ausgangslage zu berücksichtigen (Rosenfeld 1996: 69). Bei diesem Vorgehen bietet es sich an, die Untersuchung mit der Gründung der Bundesrepublik zu beginnen, da erst hier die Institutionen geschaffen wurden, deren Veränderungen zu erklären sind. Aber auch der Rahmen, in dem diese Veränderungen stattfanden, wurde mit dem Grundgesetz von 1949 geschaffen.

Anknüpfungspunkt ist im Folgenden jeweils die Änderung eines Grundgesetzartikels oder die Verabschiedung eines Gesetzes, die zu einer Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geführt hat. In Arbeiten der *Public Choice*-Schule wie Edling (1984) und Blankart (1998, 1999) stellt sich nun zunächst die Frage, welche Akteure von der Veränderung einer Institution betroffen sind und wer ein Interesse daran gehabt haben könnte, die Veränderung voranzutreiben. Durch die Abgrenzung der Akteure des deutschen Bundesstaates und der Annahme, dass die politischen Akteure aktiv versuchen, Kenntnisse über die Interessen der Bevölkerung zu erlangen, ist es möglich, die Rolle z.B. von Interessengruppen zu vernachlässigen (Wittman 1989: 1409ff.).

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Nutzenkalküle der Bundesregierung, vor allem aber auch der Landesregierungen, da gerade deren Rolle in der bundesstaatlichen Entwicklung in der ökonomischen Literatur vernachlässigt wurde. Diese Akteure bilden den Ausgangspunkt der Überlegungen, da sie die notwendigen Gesetze verabschieden. Selbst wenn die wahren Nutznießer einer Veränderung Interessengruppen oder Teile der Bevölkerung sind, so muss es diesen Gruppen gelungen sein, die politischen Akteure für ihre Ziele zu gewinnen. Dieser Einfluss lässt sich mit Hilfe der Wiederwahlhypothese im Nutzenkalkül der Regierungen abbilden. Zeigt sich, dass in den Kalkülen das Verhalten der Verwaltungen eine besondere Bedeutung hat, dann wird auch diese Akteursgruppe in die Untersuchung einbezogen.

Die Analyse beginnt mit der Ausgangslage, bei der zwei Fragen zu klären sind. Mit der Wortwahl von Rosenfeld (1996: 69) lautet die erste Frage: Wie sieht die Vorläu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fer-Institution aus? D.h. auf den Bundesstaat bezogen, wie sah die gesetzliche Regelung aus, bevor die betrachtete Änderung des Grundgesetzes oder die Verabschiedung eines einfachen Gesetzes vorgenommen wurde? Die zweite Frage, die sich direkt anschließt, lautet: Wie sehen in dieser Ausgangslage die Anreize für die politischen Akteure aus, eine Änderung eines oder mehrerer Gesetze vorzunehmen? Die Nutzenfunktionen der politischen Akteure lassen dabei nur zwei Möglichkeiten zu: Entweder, die politischen Akteure sind selbst an einer effizienten Regelung einer Aufgabe interessiert, oder sie wollen ihre Wiederwahlchancen erhöhen. Beide Argumente sind aber allgemein genug, um die konkreteren Umstände, die in der Bundesrepublik in der betreffenden Phase bestanden, hier einordnen zu können. Bei der Analyse der Anreize in der jeweiligen Ausgangslage bietet es sich an, auf die normativ ausgerichteten Arbeiten des Fiskalföderalismus zurückzugreifen (Kirsch 1977; Zimmermann 1983; Oates 1998). Wie Jensen (1983: 320f.) betont, basieren Entscheidungsempfehlungen implizit oder explizit auf positiven Theorien. Die Arbeiten zum Fiskalföderalismus liefern Hinweise über die Anreize, die von bestimmten Situationen auf die öffentlichen Entscheidungsträger ausgehen.

Sind die Anreize für eine Koordination von Aktivitäten zwischen den Akteuren des öffentlichen Sektors entweder in den grundgesetzlichen Bestimmungen oder mit Hilfe der ökonomischen Theorie identifiziert, kommt der organisationsökonomische Erklärungsansatz zur Anwendung. Streng genommen müsste diese Erklärung mit der Frage beginnen, warum die Erfüllung der betreffenden Aufgabe nicht durch den Markt erfolgt. Auf diesen Schritt wird in der Regel verzichtet, da Anknüpfungspunkt in dieser Arbeit das Grundgesetz ist, die Aufgaben dem Staat also bereits übertragen wurden. Im Bundesstaat ist der Ausgangspunkt die wettbewerbliche Wahrnehmung einer Kompetenz. Da im Grundgesetz der Bundesrepublik in der Fassung von 1949 viel mehr Kompetenzen den Ländern zugeordnet waren, als dies heute der Fall ist, untersucht die vorliegende Arbeit die Frage, warum die Landesregierungen viele dieser Kompetenzen nicht autonom und damit wettbewerblich wahrgenommen haben. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Erklärung, warum die Kompetenzen innerhalb der Organisation „Gesamtstaat" koordiniert werden.

Bei dieser Vorgehensweise ist zunächst zu klären, auf welche der drei Akteure, Bundesregierung, Landesregierungen oder Verwaltungen, der Anreiz einwirkt. Legt beispielsweise die ökonomische Theorie nahe, dass die Ausführung einer öffentlichen Aufgabe durch die Landesregierungen mit *spillovers* verbunden ist, dann erhalten sie einen Anreiz, ihre Aufgabenerfüllung zu koordinieren. Nach der Organisationenökonomik stehen ihnen dafür mehrere Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen können sie ihre Aktivitäten in diesem Bereich durch horizontale Verhandlungen koordinieren. Zum anderen bietet ihnen der deutsche Bundesstaat die Alternative, die betreffende Aufgabe auf den Bund zu übertragen. In diesem Falle ist zusätzlich zu klären, welchen Anreiz die Bundesregierung hatte, sich an der Aufgabenerfüllung zu beteiligen.

Dieses Beispiel lässt sich auf alle Veränderungen des Grundgesetzes anwenden, in denen Kompetenzen zwischen den Akteuren des öffentlichen Sektors umverteilt wurden. Es ist jeweils zu klären, welche Anreize auf die beteiligten Akteure ausgin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen. Dabei ist es grundsätzlich notwendig, die Nutzenkalküle *aller* Akteure zu untersuchen, die einer Neuregelung zustimmen müssen (Wallis 1989: 102). Im nächsten Schritt sind die Alternativen zu bestimmen, die für eine Koordination der Handlungen der Akteure zur Verfügung stehen. Nach dem Ansatz der Organisationenökonomik wählen die beteiligten Akteure aus diesen Alternativen diejenige aus, die mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Drittes Kapitel

Gründe der Umverteilung von Einnahmenkompetenzen

1. Veränderungen bei den Steuergesetzgebungskompetenzen

1.1. Ausgangslage bei der Kompetenzverteilung

Die Gesetzesänderungen direkt nach der Verabschiedung des Grundgesetzes weisen einen Schwerpunkt bei den Einnahmenkompetenzen auf. Aus diesem Grund werden zunächst die Kompetenzveränderungen auf der Einnahmenseite behandelt. Es stellt sich nach dem Schema des vorhergehenden Kapitels die Frage, worin die Anreize für die Bundes- und die Landesregierungen bestanden, hier Veränderungen vorzunehmen. Von den Bestimmungen des Grundgesetzes ging keine Forderung aus, die Steuergesetzgebungskompetenz neu zu verteilen. Allerdings waren die wichtigsten Steuern in der konkurrierenden Gesetzgebung enthalten. Die Gesetzgebungskompetenz lag folglich zunächst bei den Ländern. Eine Übertragung dieser Kompetenz war leichter möglich als die anderer Kompetenzen, da keine Gesetzesänderung notwendig war. Die Bundesregierung wie auch die Länderregierungen mussten lediglich in ihrer Einschätzung übereinstimmen, dass eines der Kriterien des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt war.

Von den drei Kriterien kommt der Formulierung „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" eine besondere Bedeutung zu, da sich mit dieser allgemeinen Aussage eine Vielzahl von Kompetenzübertragungen auf den Bund begründen ließe, so auch im Bereich der Steuergesetzgebung (Zimmermann 1987: 38ff.). Die Formulierung des Grundgesetzes stellt aber keine Forderung dar. Dementsprechend lassen sich aus ihr keine Harmonisierungsansprüche ableiten (Fischer-Menshausen 1978: 147f.). Da die Formel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" in der politischen Diskussion einen beachtlichen Stellenwert gewonnen hat, ist zu vermuten, dass eine Vereinheitlichung im Interesse der politischen Akteure liegt. Zimmermann (1987: 45) argumentiert beispielsweise, dass die begrenzte Verwendbarkeit dieser Formel dazu geführt hat, „... dass politische Bemühungen um ein größeres Maß an Angleichung der Lebensverhältnisse eine andere rechtliche Basis suchen mussten, ...". Die Ursachen für die eingetretene frühzeitige Inanspruchnahme der konkurrierenden Steuergesetzgebung durch den Bund mit der Beteiligung der Landesregierungen über den Bundesrat muss also in den Interessenkalkülen der Regierungen von Bund und Ländern zu finden sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Liste der konkurrierenden Steuergesetzgebung des Grundgesetzes in der Fassung von 1949 enthielt neben den wichtigsten Verbrauch- und Verkehrsteuern vor allem die Steuern vom Einkommen, Vermögen, Erbschaften und Schenkungen. Wäre der Bund bei diesen Steuern nicht gesetzgeberisch tätig geworden, dann läge die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Um die Anreize zu verstehen, die die Bundesregierung, aber auch die Landesregierungen dazu veranlassten, die Steuergesetzgebung auf den Bund zu übertragen, müssen die Wirkungen einer dezentralen mit einer zentralen Steuergesetzgebung verglichen und die Anreize für eine koordinierte Steuergesetzgebung analysiert werden.

Die Wirkungen einer dezentralen Steuergesetzgebung sind in der ökonomischen Literatur unter dem Stichwort „Steuerwettbewerb" intensiv diskutiert worden (Goodspeed 1998; Wilson 1999). Nach Sinn (1997a) lassen sich fünf Typen des Steuerwettbewerbs unterscheiden, je nachdem welche Steuererhebung einem Wettbewerb ausgesetzt wird. Für die Gründungsphase der Bundesrepublik ist anzunehmen, dass von diesen fünf Kategorien der Wettbewerb um Investitionen und Menschen von besonderer Bedeutung war. Der Wettbewerb um Finanzkapital, steuerliche Bemessungsgrundlagen und Verkaufsniederlassungen wird daher in dieser Arbeit vernachlässigt. Da die Einkommen- und Körperschaftsteuer die bedeutendste Einnahmenquelle der Länder darstellen, ist hier die Frage besonders interessant, warum die Landesregierungen ihr Recht einer eigenständigen Steuergesetzgebung aufgegeben haben.

Bei einer dezentralen Steuergesetzgebung hätten die Landesregierungen die Gesetzgebungs-, die Ertrags- und die Durchführungskompetenz autonom wahrnehmen können, sieht man einmal von den verfassungsrechtlichen Besonderheiten bei der Einkommensteuer ab. Eine solche Lösung hätte den Landesregierungen erhebliche Gestaltungsspielräume eröffnet. Aus dieser Sicht erscheint die dezentrale Lösung für sie sehr günstig. So wäre es ihnen möglich gewesen, die Steuerpolitik sehr eng an den Präferenzen der Landesbewohner auszurichten oder sie gegebenenfalls auch zu nutzen, um den Bürgern ihre Leistungsfähigkeit zu signalisieren. Allerdings sind bei der Beurteilung dieser Regelung auch Effekte zu beachten, die von der Steuergesetzgebung eines Landes auf die Steuereinnahmen der anderen Bundesländer ausgehen.

Für die einzelnen Steuern sind die Wirkungen, die in verschiedenen Modellen abgeleitet wurden, sehr unterschiedlich. Es ist folglich wichtig, die besonderen Bedingungen zu beachten, die in der Gründungsphase der Bundesrepublik herrschten (Scharpf 1994a: 72f.). Durch die Zerstörung der Städte und die große Zahl von Flüchtlingen war der öffentliche Sektor mit einer Reihe von Aufgaben konfrontiert, die mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden waren. Zum einen mussten die Infrastruktur insbesondere der Städte wieder aufgebaut und zum anderen Unterkünfte für die Flüchtlinge, aber auch für die alteingesessene Bevölkerung bereitgestellt werden (Schmölders 1955: 7ff.). Der Begriff der Infrastruktur beinhaltet neben Straßen und Kommunikationsnetzen die öffentliche Verwaltung und die Rechtsprechung (Homburg 1993: 463). Damit dient die so definierte Infrastruktur auch der Herstellung und Aufrechterhaltung der politischen Stabilität.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Beurteilung einer dezentralen Steuergesetzgebung ist nun wichtig zu beachten, dass die Einführung einer Steuer Reaktionen bei den Besteuerten auslöst. Diese können wiederum Rückwirkungen auf die Ziele der politischen Akteure haben. Im Zusammenhang mit einer dezentralen Einkommensteuergesetzgebung sind für die Landesregierungen besonders die räumlichen Reaktionen der Haushalte und der Unternehmen von Bedeutung. Während die Haushalte auf die Besteuerung der Arbeitseinkommen reagieren, passen die Unternehmen ihr Verhalten an die Besteuerung der Investitionen an. Die Literatur zum Steuerwettbewerb unterteilt sich dementsprechend nach den zu besteuernden Einkommensbestandteilen Arbeit und Kapital.

Betrachtet man zunächst die Wirkungen einer von den Ländern erhobenen Besteuerung der Arbeitseinkommen. Es ist plausibel anzunehmen, dass dabei die Höhe der bezahlten Steuer und der Nutzen der damit bereitgestellten Güter für die einzelnen Haushalte auseinanderfallen. Ein zweiter wichtiger Faktor für die Wirkung der Steuer ist die Mobilität der Haushalte. Für die Phase nach der Verabschiedung des Grundgesetzes ist zu vermuten, dass die Mobilität recht hoch war. Für diese Bedingungen folgert bereits Oates (1972: 131ff.), dass daraus eine ineffiziente Allokation der Haushalte im Bundesgebiet resultiert. Um deren Ursachen genauer zu untersuchen, haben Flatters et al. (1974) in einem Modell dieses Ergebnis formal abgeleitet. Im Folgenden wird eine abgewandelte Version von Wellisch (1995: 47ff.) genauer betrachtet. In dem Modell existieren zwei Regionen 1 und 2. Der einzige Faktor, der in diesem Modell vollständig mobil ist, wird als Arbeit bezeichnet. Die Besteuerung des Faktoreinkommens erfolgt nach dem Wohnsitzlandprinzip.[1]

Im Zentrum des Modells steht das Verhalten der Haushalte. Sie beziehen ihren Nutzen aus dem Konsum eines privaten und eines lokal öffentlichen Gutes. Im letzten Kapitel wurde argumentiert, dass auch die Landesregierungen aus der Güterbereitstellung in ihrem Bundesland Nutzen ziehen. Die Güterbereitstellung geht also direkt in das Kalkül der Landesregierungen ein. Da unterstellt wird, dass keine Migrationskosten existieren, verteilen sich die Haushalte auf die beiden Regionen so, dass der Nutzen der Haushalte (U) aus dem privaten Gut (x_j) und dem öffentlichen Gut (z_j) in den Regionen j, j = 1,2, gleich ist:

$$U(x_1, z_1) = U(x_2, z_2). \tag{3.1}$$

Das private Gut wird von Unternehmen erzeugt, die die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Land einsetzen. Sie verhalten sich dabei als Preisnehmer und Gewinnmaximierer. Die Landesregierungen erheben Steuern auf den mobilen Faktor Arbeit (s^n) und auf einen immobilen Produktionsfaktor (s^r) um die Kosten der Erstellung des lokal öffentlichen Gutes (z) zu decken. Dabei wird angenommen, dass die Kosten mit der Einwohnerzahl ansteigen, $c_n > 0$. Unter diesen Annahmen erhält man als Bedingung für eine effiziente Besteuerung mobiler Haushalte:

$$s_1^n - c_n^1 = s_2^n - c_n^2. \tag{3.2}$$

[1]Eine detaillierte Beschreibung des Modell findet sich in Anhang 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3.2) zeigt, dass eine effiziente räumliche Verteilung der Haushalte nur zu erreichen ist, wenn die Besteuerung die Überfüllungskosten komplett internalisiert. Dieses Ergebnis entsteht, weil die Haushalte die Überfüllungskosten bei ihrer Migrationsentscheidung nicht berücksichtigen. Dagegen reagieren sie auf die wohnsitzabhängige Steuer. Mit Hilfe dieser Steuer kann erreicht werden, dass die Haushalte die marginalen Ballungskosten ihrer Migrationsentscheidung berücksichtigen (Wellisch 1995: 49). Nach Flatters et al. (1974: 109) ist dieser Spezialfall bei einer autonomen Besteuerung der Länder nicht zu erwarten. Wie Wellisch verdeutlicht, gilt dies insbesondere, wenn den Ländern keine Landrentensteuer zur Verfügung steht, um das Budget auszugleichen.

Der zweite Einkommensbestandteil, der von einer dezentralen Einkommensteuer betroffen ist, sind die Kapitaleinkünfte. Auch hier spielten die Wirkungen, die von einer Besteuerung dieser Einkünfte ausgehen, eine Rolle für die Situation im Nachkriegsdeutschland. Wie im Fall der Arbeitseinkommen ist es plausibel anzunehmen, dass das Kapital sehr mobil und dass die Höhe der Steuerbelastung eines einzelnen Unternehmens nicht proportional zu den Vorleistungen war, die einer Unternehmung vom öffentlichen Sektor bereitgestellt wurde (Wellisch 1995: 83ff.). Diese Annahme lässt sich durch die in dieser Arbeit verwendete weite Fassung des Investitionsbegriffs rechtfertigen (Mieszkowski, Zodrow 1989).

Folgt man wiederum der modellhaften Darstellung von Wellisch (1995: 75ff.), so werden diesmal (J) identische Regionen betrachtet, um die Wirkungen des interregionalen Steuerwettbewerbs zu analysieren.[2] Da es bei den Kapitaleinkünften stärker auf die Bedingungen des Kapitalmarktes ankommt, wird vereinfachend angenommen, dass die privaten Haushalte in diesem Modell vollkommen immobil sind. Ihr Einkommen setzt sich aus einer Landrente (in der das Arbeitseinkommen enthalten ist; r) und einem Kapitaleinkommen (ki) zusammen, das sich als Produkt aus dem pro-Kopf-Kapitalbestand (k) und dem Zinssatz (i) ergibt:

$$x_j = r_j + ki. \tag{3.3}$$

Sie beziehen ihren Nutzen wiederum aus dem Konsum eines privaten und eines lokalen öffentlichen Gutes, wie dies bereits in (3.1) dargestellt wurde. Die Unternehmen setzen in diesem Modell die Produktionsfaktoren Land und Kapital in die Produktionsfunktion $f(\ )$ ein, um das private Gut zu produzieren. Es wird auch diesmal angenommen, dass sie sich als Preisnehmer und Gewinnmaximierer verhalten, so dass sie Kapital nach der Regel (3.4) und Land nach der Regel (3.5) einsetzen:

$$f_k^j(k_i) = i + s_j^K \tag{3.4}$$

$$f^j(k_j) - k_j f_k^j(k_j) = r. \tag{3.5}$$

Da in diesem Modell das Kapital zwischen den Ländern vollkommen mobil ist, stellt sich ein Gleichgewicht auf dem Kapitalmarkt ein, wenn die Kapitalnachfrage der

[2]Eine ausführliche Darstellung des Modells ist in Anhang 3 enthalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmen dem exogen vorgegebenen nationalen Kapitalstock entspricht. Die Bundesländer stellen ein lokal öffentliches Gut bereit, das sie mit einer Besteuerung des Kapitals finanzieren:

$$z_j = k_j s_j^K . \tag{3.6}$$

Unterstellt man, dass die betrachtete Landesregierung ihren Nutzen aus der Güterbereitstellung maximieren will, dann stellt sich ihr die Aufgabe:

$$\max_{s_j} U^j\left(x_j, z_j\right). \tag{3.7}$$

Berücksichtigt man die Struktur der angenommenen wirtschaftlichen Zusammenhänge etwas genauer, indem man in (3.7) die Gleichungen (3.3), (3.4), (3.5) und (3.6) einsetzt, dann ergibt sich als notwendige Bedingung für die Wahl des Steuersatzes die Bedingung:

$$U_x^j\left[\left(k-k_j\right)\frac{\partial i}{\partial s_j^K}-k_j\right]+U_z^j\left[\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K}s_j^K+k_j\right]=0. \tag{3.8}$$

Um ein leicht interpretierbares Ergebnis zu bekommen, nimmt Wellisch an, dass die Länder in ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Kapitalausstattung identisch sind. Dann gilt $k_j = k, k_j^{'} = k^{'} \equiv 1/f_{kk}$. Außerdem lässt sich aus dem Modell der Zusammenhang $\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K} = \left(1-\frac{1}{J}\right)k^{'}$ ableiten. Die Wirkung einer Steuersatzänderung auf den Kapitalbestand eines Bundeslandes lässt sich in Abhängigkeit von der Anzahl der Bundesländer (J) darstellen. Je mehr Bundesländer existieren, desto größer ist die Wirkung einer Steuersatzänderung. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge in (3.8), dann erhält man als notwendige Bedingung für ein optimales Verhalten der Landesregierungen:

$$\frac{U_z^j}{U_x^j} = \frac{1}{1+\left(1-\frac{1}{J}\right)k^{'}\frac{s_j^K}{k}}. \tag{3.9}$$

Nur in dem Fall eines einzigen Bundeslandes entspricht die Grenzrate der Substitution dem Wert eins und erfüllt damit die Samuelson-Bedingung für die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter. Im Fall einer dezentralen Kapitalbesteuerung mit mehr als einem Bundesland ist die Grenzrate der Substitution zwischen privatem und öffentlichem Gut größer als eins. Damit ist das Angebot an lokalen öffentlichen Gütern einer Landesregierung suboptimal. Anders formuliert: Der Steuerwettbewerb um eine mobile Bemessungsgrundlage führt dazu, dass das Steueraufkommen nicht ausreicht, um damit ein von den Landesregierungen angestrebtes Niveau an öffentlichen Gütern zu finanzieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Folge entstand eine Reihe von Modellen, die zu anderen Ergebnissen kommen. Bei ihnen führt eine dezentrale Einkommensbesteuerung zu einem zu hohen Angebot an öffentlichen Gütern (Wilson 1999: 279f.). In allen Fällen, in denen die Besteuerung zu einem ineffizienten Güterangebot führt, kann man aber den Schluss ziehen, dass eine dezentrale Steuererhebung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit ungünstigen Wirkungen für die Landesregierungen verbunden ist. Im Rahmen des bisher behandelten Modells lassen sich diese negativen Wirkungen am einfachsten verdeutlichen, wenn man annimmt, dass die Nutzenfunktion der Landesbevölkerung $U(x, z)$ ebenfalls in die Nutzenfunktion der Landesregierungen eingeht, wie dies im zweiten Kapitel dargestellt wurde. Die Landesregierungen sind in diesem Fall aus Eigeninteresse an einer Festlegung der Steuersätze interessiert, die zu einer räumlich effizienten Allokation der Produktionsfaktoren führt. Besonders die finanzschwachen Bundesländer mussten deshalb einen Anreiz erhalten, ihre Steuergesetzgebungskompetenz nicht wahrzunehmen.

Besley/Case (1995: 25ff.) zeigen in einem Modell, das asymmetrische Informationen zwischen der Bevölkerung und den Landesregierungen unterstellt, dass die Landesregierungen auch in diesem Fall einen Anreiz erhalten, ihre Steuerpolitik zu koordinieren. Sie argumentieren, dass die Bevölkerung die Steuerpolitik im eigenen Bundesland mit den Politiken der Nachbarländer vergleicht, um einen Eindruck von der Notwendigkeit einer Maßnahme zu bekommen. Wenn die Nachbarländer ihre Steuern erhöhen, wird die Bevölkerung auch im eigenen Bundesland eine Steuererhöhung akzeptieren. Bei einer Koordination der Steuerpolitik können die Landesregierungen die Steuern erhöhen, ohne ihre Wiederwahl zu gefährden. In diesem Fall wirkt der Anreiz über den Nutzen der Landespolitiker, den sie aus dem Amt ziehen.

1.2. Alternativen aus Sicht der Landesregierungen

Wie der vorhergehende Abschnitt gezeigt hat, gingen von der Ausgangssituation Anreize auf die Landesregierungen aus, ihre potentiell vorhandene Autonomie bei der Steuergesetzgebung nicht wahrzunehmen. Angenommen wurde dazu, dass die Landesregierungen an einer effizienten Bereitstellung der lokal öffentlichen Gütern interessiert sind. Ganz ähnliche Anreize entstehen für die Landesregierungen, wenn man unterstellt, dass sie ihre Wiederwahlchancen erhöhen wollen. Sie werden versuchen, die Steuergesetzgebung zu koordinieren, wenn der Nutzen aus der Koordination die Kosten übersteigt. Die Kosten hängen von den zur Verfügung stehenden Koordinationsmechanismen ab. An dieser Stelle setzt das Instrumentarium der Organisationenökonomik an. Unterstellt man, dass der Nettonutzen einer koordinierten Steuergesetzgebung höher ist als der einer autonomen, dann werden die Landesregierungen den Koordinationsmechanismus auswählen, der bei gleichem Nutzen die Transaktionskosten minimiert.

Um die Steuergesetzgebung zu koordinieren, standen den Ländern grundsätzlich zwei Verfahren zur Verfügung, nämlich die (horizontale) Koordination zwischen den Landesregierungen und die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf den Bund. Nimmt man an, dass die Landesregierungen daran interessiert waren, ihre Gestaltungsspielräume möglichst zu bewahren, wäre eine horizontale Koordination

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

naheliegend gewesen. Wellisch (1995: 90ff.) weist aber darauf hin, dass solche Verhandlungen z.B. über eine einheitliche Kapitalbesteuerung erschwert werden können, wenn man berücksichtigt, dass die Bundesländer eine unterschiedliche Größe in Bezug auf Einwohner und Kapitalstock aufweisen. Die aus der unterschiedlichen Größe resultierenden Einflüsse auf die Kapitalbesteuerung sind im letzen Abschnitt durch die vereinfachende Annahme identischer Bundesländer verdeckt worden. Berücksichtigt man sie in dem Modell von Wellisch, dann führt der Größenunterschied dazu, dass eine große Region bei Einführung einer Kapitalsteuer eine geringere Abwanderung von Kapital zu erwarten hat als eine kleine. Bei einer unkoordinierten Festsetzung der Steuersätze ist daher zu erwarten, dass die größere Region einen höheren Steuersatz wählt als die kleine. Beide Regionen können sich aber grundsätzlich verbessern, wenn sie ihre Steuergesetzgebung aufeinander abstimmen.

Bei einer kooperativen Lösung hat nun das kleinere Bundesland die Möglichkeit, seinen Kapitalsteuersatz auf das Niveau des größeren anzuheben. In diesem Fall wären die Steuersätze und in diesem einfachen Modell auch das Angebot an öffentlichen Gütern identisch. Wie Wellisch allerdings zeigt, entspricht diese Lösung nicht dem Optimum der privaten Haushalte in der kleinen Region. Die Landesregierung des kleinen Landes, die sich an den Präferenzen ihrer Bewohner orientiert, könnte einer solchen Lösung folglich nicht zustimmen. Da eine Kooperation der Bundesländer auf freiwilliger Basis erfolgen müsste, bei der alle Landesregierung einer Lösung zustimmen, ist aufgrund dieser Überlegung eine Einigung zweifelhaft. Zumindest sind bei einer horizontalen Koordination hohe Verhandlungskosten zu erwarten, und je nach Vertragsgestaltung bleibt für die Länder die Alternative einer autonomen Steuergesetzgebung bestehen.

Eine Übertragung der Steuergesetzgebungskompetenz auf den Bund weist dagegen aus Sicht der Landesregierungen insgesamt deutlich günstigere Eigenschaften auf. Auf der einen Seite sind zwar höhere Verhandlungskosten zu erwarten, weil die Bundesregierung als ein weiterer Verhandlungsteilnehmer auftritt, bei dem zu erwarten ist, dass er andere Ziele bei der Steuergesetzgebung verfolgt als die Länder. Auf der anderen Seite werden die Verhandlungskosten innerhalb der Ländergruppe reduziert, da nun nicht mehr alle Landesregierungen einer Regelung zustimmen müssen. Notfalls würde eine einfache Mehrheit der Länderstimmen ausreichen (Scharpf 1994a). Ein wichtiger Unterschied zur freiwilligen Koordination unter den Ländern besteht darin, dass bei der Bundeslösung die Länder nicht mehr über die Möglichkeit verfügen, im Falle einer Nicht-Einigung eine autonome Steuergesetzgebung durchzuführen. Durch den Zwangscharakter lässt sich eine Koordination sicherstellen. In den Verhandlungen wird dann nur noch geregelt, wie eine bestimmte Steuer ausgestaltet werden soll.

Die Bestimmung des Grundgesetzes, dass die Bundesregierung einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch nehmen kann, ließ außerdem erwarten, dass sie auf die gesetzliche Ausgestaltung dieser Steuer Einfluss nehmen würde. Aus diesem Grund wird die Einbeziehung der Bundesregierung in die Verhandlungen über die Steuergesetzgebung kein Argument gegen die Bundeslösung gewesen sein. Insgesamt besteht für die Landesregierungen ein Anreiz, die Steuergesetzge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bungskompetenz nicht wahrzunehmen. Wie eine Koordination erfolgen kann, hängt von der Position der Bundesregierung ab.

1.3. Position der Bundesregierung

Viele Aufgaben des öffentlichen Sektors, die sich aus den Folgen des Krieges ergaben, hatten nationale Ausmaße. Die Versorgung der Heimatvertriebenen mit Wohnraum, aber auch deren Eingliederung in den Arbeitsprozess sind ein gutes Beispiel hierfür (Schmölders 1955: 22ff., 41ff.). Um diese Aufgaben erfüllen zu können, war ein rascher wirtschaftlicher Wiederaufbau Voraussetzung. Dazu ist politische und soziale Stabilität notwendig, um so die Voraussetzung für Investitionen, vor allem auch Direktinvestitionen aus dem Ausland zu schaffen. Eine neuere Studie von Alesina et al. (1996) liefert theoretische Argumente und empirische Evidenz für diesen Zusammenhang. Was lässt sich aus diesem Zusammenhang für die Position der Bundesregierung bei der Besteuerung der Kapitaleinkünfte folgern, die für Direktinvestitionen von Bedeutung sind? Da bei einer Koordination der Steuergesetzgebung die Steuersätze höher sind, könnte dies ausländische Investoren abhalten, Direktinvestitionen in Deutschland vorzunehmen.

Dass aber eine koordinierte Kapitalbesteuerung mit einem letztlich höheren Angebot an öffentlichen Gütern auch Direktinvestitionen und damit den Wiederaufbau beschleunigen kann, lässt sich anhand eines Modells von Rodrik (1991) zeigen. In diesem Modell lässt sich das Kalkül der Bundesregierung folgendermaßen darstellen: Für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft wurden große Mengen Kapital im Sinne von Direktinvestitionen benötigt. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches waren die politischen Unwägbarkeiten aber so groß, dass die Rendite in Deutschland unter der Weltmarktrendite lag. Durch die eingeleiteten politischen und wirtschaftlichen Reformen konnten diese politischen Störungen deutlich von einem Ausgangswert s_p^0 auf den Wert s_p reduziert werden. Eine Verbindung zwischen diesem Modell und der Nutzenfunktion der politischen Akteure lässt sich herstellen, wenn man die politischen Störungen als Abweichung des Angebots von Waren und Diensten des öffentlichen Sektors von ihrem optimalen Niveau auffasst. Da die Reformen aber noch nicht abgeschlossen waren, verblieb eine Unsicherheit, ob sich die politisch induzierten Störungen nicht wieder verstärken würden.

In diesem konkreten Fall bedeutet das: Durch eine falsche Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung könnte es zu einer Steuergesetzgebung kommen, die sich in der Summe ihrer Effekte wirtschaftlich ungünstig auswirkt. Z.B. kann man darunter verstehen, dass der Steuerwettbewerb selbst zu einer Unsicherheit über die Höhe der Steuerbelastung führt. Aber auch das aus dem Steuerwettbewerb folgende zu niedrige Angebot an öffentlichen Gütern, wie der soziale Wohnungsbau, könnte eine instabile soziale und politische Lage induzieren. Beide Einflüsse könnten die bis dahin durchgeführten Reformen gefährden. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Reformen wieder zurückgenommen werden müssen, wird mit π bezeichnet. Um die Zusammenhänge im Modell abzubilden, ist es sinnvoll, das Kalkül der Investoren genauer zu betrachten. Die Bundesregierung muss davon ausgehen, dass die Investoren die folgenden Investitionsalternativen unterscheiden:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$v_I^0 = \frac{i^*}{\delta}. \tag{3.10}$$

In (3.10) ist v_I^0 der Wert einer Alternativanlage pro Kapitaleinheit, z.B. im Ausland. i^* ist die Kapitalrendite einer Anlage im Ausland und δ der Diskontierungsfaktor des Investors. Im Vergleich dazu setzt sich der Wert einer investierten Kapitaleinheit im Inland (v_I^1), aus mehreren Elementen zusammen:

$$v_I^1 = \frac{1}{\delta}\left\{\left(i - s_p\right) - \pi\left(v_I^1 - v_R^1\right)\right\}. \tag{3.11}$$

Zunächst einmal entsteht in (3.11) die Rendite der Investition im Inland aus dem Grenzprodukt des Kapitals (i) und der politischen Störung (s_p) die sich vermindernd auf die Rendite auswirkt. Rodrik (1991: 231) lässt dabei bewusst einen großen Interpretationsspielraum, was als politische Störung zu verstehen ist; er selbst nennt als Beispiele eine Kapitalsteuer, aber auch eine landesspezifische Risikoprämie. Der zweite Term berücksichtigt, dass ein Verlust entstehen kann, wenn die Reform wieder zurückgenommen wird. Durch die Rücknahme der Reform, die mit der Wahrscheinlichkeit π eintritt, entsteht ein Kapitalverlust in Höhe von $v_I^1 - v_R^1$. Dabei gibt v_R^1 den Wert der Investition an, den sie nach Rücknahme der Reform noch aufweist. Rodrik unterscheidet bei diesem Wert, ob die Reform vollständig zurückgenommen oder nur leicht korrigiert wird. Um das Ergebnis zu verdeutlichen, wird im Folgenden nur die vollständige Umkehr betrachtet. In diesem Fall lässt sich der verbleibende Wert der Investition durch:

$$v_R^1 = \left(\frac{i^*}{\delta}\right) - c_a \tag{3.12}$$

angeben. v_R^1 ist die Rendite der Alternativanlage vermindert um die Kosten (c_a), die entstehen, wenn das Kapital wieder aus dem Inland abgezogen wird. Ein Investor wird sein Kapital also nur dann in Deutschland anlegen, wenn der Wert dieser Investition größer ist als der Wert der Alternativanlage plus den Eintrittskosten:

$$v_I^1 \geq v_I^0 + c_e. \tag{3.13}$$

Setzt man in diese Ungleichung die Ausdrücke (3.10), (3.11) und (3.12) ein, dann lässt sich der Ausdruck in die Form:

$$s_p \leq \left(i - i^*\right) - c_e\delta - \pi_\rho\left(c_e + c_a\right) \tag{3.14}$$

bringen. In (3.14) werden die Möglichkeiten deutlich, die der Bundesregierung zur Verfügung stehen, eine Erhöhung der Investitionstätigkeit in der modellierten Situation zu fördern. Zunächst müssen die politischen Unwägbarkeiten soweit reduziert werden, dass eine Investition überhaupt in Betracht kommt. Dies dürfte bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes bereits geschehen sein. Als nächstes muss die Gefahr eines Scheiterns der bisherigen Reformen (π) soweit reduziert werden, dass die Ungleichung erfüllt ist. Wie sieht nun aber der Zusammenhang der bisherigen Über-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legungen mit der Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenz aus? Anders gefragt: Bei welcher Zuordnung ist zu erwarten, dass eine dauerhafte und damit investitionsfreundliche Lösung gefunden werden kann? Rodrik (1991: 240f.) kommt zu dem Schluss, dass „... reform packages which emphasize policy stability and sustainability are likely to bring greater payoffs in terms of investment and growth than those which focus on economic liberalization and getting prices right".

Das Modell von Rodrik deutet an, wie sich der Steuerwettbewerb über die Unsicherheit zukünftiger Steuersätze an einem Standort auf die politische und soziale Stabilität in Deutschland auswirken kann. Viele Aufsätze zum Steuerwettbewerb gehen zwar davon aus, dass die Steuersätze durch den Wettbewerb sinken (Wilson 1999). In einem Zweiperioden-Modell ist aber auch vorstellbar, dass sie ansteigen. Der Grund liegt darin, dass das Kapital nach der Investitionsentscheidung durch die Austrittskosten weniger mobil ist (Lee 1997). Neben diesen direkten Effekten entstehen über das Angebot an öffentlichen Leistungen indirekte Effekte auf die politische Stabilität. Auch in dem Zweiperioden-Modell von Lee kommt es in der ersten Periode zu einem zu niedrigen Angebot an öffentlichen Leistungen.

Aus dem Kalkül heraus, durch eine bundeseinheitliche Steuergesetzgebung die politische und soziale Lage zu stabilisieren und so ein günstiges Investitionsklima zu schaffen, hatte die Bundesregierung also einen Anreiz, die konkurrierende Gesetzgebung in Anspruch zu nehmen und die Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung auf Bundesebene zu regeln. Die Artikel zur konkurrierenden Gesetzgebung sind so zu verstehen, dass die Länder ihre Gesetzgebungskompetenzen verlieren, wenn der Bund gesetzgeberisch tätig wird. Allerdings ist dieses Zugriffsrecht an Bedingungen geknüpft, die in Art. 72 GG aufgeführt sind. So kann der Bund z.B. die Gesetzgebung an sich ziehen, wenn „die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte." Durch die Verpflichtung des Bundes „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus..." zu gewährleisten, bietet sich ihm besonders bei der Gesetzgebungskompetenz ein starkes Argument, die Kompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung an sich zu ziehen.

Aus der Unschärfe dieser Bestimmung folgt ein Ermessensspielraum der beteiligten Akteure. Da wie gezeigt von einer dezentralen Steuergesetzgebung Anreize für eine Koordinierung auf die Landesregierungen ausgehen, war von ihnen kein Widerspruch zu erwarten. Bundes- und Landesregierungen würden sich schnell auf eine Steuergesetzgebung auf Bundesebene verständigt haben. Durch diese Interessenübereinstimmung war es naheliegend, in der Finanzreform von 1969 die konkurrierende Gesetzgebung auch auf kleinere Ländersteuern auszuweiten (BMF 1970: 162).

2. Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern

2.1. Bund-Länder-Verhandlungen

Nachdem die Gesetzgebungskompetenzen für alle bedeutenden Steuern auf den Bund übergegangen waren, konzentrierten sich die Gesetzesänderungen auf der Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nahmenseite auf den Bereich der Ertragskompetenzen. Die Notwendigkeit dazu war bereits im Grundgesetz von 1949 angelegt, da dort eine Neuordnung bis 1952 explizit gefordert wurde. Wie das Beispiel der Länderneugliederung zeigt, ist aber nicht gesagt, dass eine solche Forderung ausreicht. Es ist auch notwendig, dass die Entscheidungsträger ein Interesse daran haben, der Aufforderung nachzukommen. Dieser Anreiz entsteht bei der Einnahmenverteilung dadurch, dass hier jede Regierung versuchen kann, ihre Einnahmen zu erhöhen, ohne dass es dadurch zu einer Mehrbelastung der Bevölkerung kommt. Bei gleicher Steuerbelastung können sie das Güterangebot ausweiten und so eine höher Leistungsfähigkeit signalisieren.

Bei einer sehr einfachen Betrachtung lässt sich die Situation durch ein Spiel beschreiben, in dem zwei Parteien Verhandlungen darüber führen, wie die Steuereinnahmen untereinander aufgeteilt werden sollen (Hagen et al. 1996: 42ff.). Diese Situation ist auf zwei verschiedene Weisen modelliert worden. Zunächst hat Nash (1953) eine kooperative Lösung gefunden, die er auf vier Axiomen aufgebaut hat. Diese Vorgehensweise ist in der Literatur oft als problematisch angesehen worden, unter anderem, weil dieser Ansatz zu wenig die Struktur des Verhandlungsprozesses enthält, wodurch eine eindeutige Lösung des Modells nicht möglich ist (Kreps 1990b: 92ff.). Rubinstein (1982) hat daher ein nicht-kooperatives Verhandlungsspiel entwickelt, das diese Schwierigkeiten umgeht. Darin wollen zwei Verhandlungspartner einen Kooperationsgewinn unter sich aufteilen. In der ersten Verhandlungsrunde unterbreitet einer der Verhandelnden einen Vorschlag zur Aufteilung. Der Verhandlungspartner kann diesen Vorschlag annehmen oder ablehnen. Lehnt er ihn ab, ist er an der Reihe, ein Gegenangebot vorzulegen. Dies kann wiederum angenommen oder abgelehnt werden. Die Annahmen des Modells sind:

- der aufzuteilende Gewinn stiftet beiden Parteien Nutzen,
- Zeit ist wertvoll,
- es gibt keine kostspieligen Unterbrechungen der Verhandlung,
- die Präferenzen der Verhandelnden hängen nicht von der Zeit ab und
- je größer das Stück ist, das einer der Verhandelnden erwartet, umso größer muss die Entschädigung für eine weitere Verhandlungsrunde ausfallen, um ihn gleich gut zu stellen.

Zieht man die Zeitpräferenzen der Akteure oder ihre Risikoneigung in Bezug auf ein Scheitern der Verhandlungen mit in das Modell ein, dann erhält man auch in diesem nicht-kooperativen Fall die Gleichgewichtslösung von Nash (Binmore et al. 1986). Da sich dieses Ergebnis anschaulich interpretieren lässt, wird es für die folgenden Überlegungen verwendet. Die Landesregierungen können bei diesen Verhandlungen als ein Akteur angesehen werden, da sie alle ein Interesse daran haben, den Länderanteil so groß wie möglich festzulegen. Bezeichnet man die Steuereinnahmen, über die verhandelt wird, mit S, den Anteil des Bundes mit S_B und den der Länder mit S_L sowie die Steuereinnahmen beider Ebenen im Falle der Nichteinigung mit S_B^0 bzw. S_L^0, dann lässt sich als Grenzfall die Lösung zu diesem Modell durch das Maximierungsproblem:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\max_{S_B, S_L} \left(S_B - S_B^0\right)^{\alpha} \left(S_L - S_L^0\right)^{1-\alpha} \tag{3.15}$$

finden. Aus den Bedingungen erster Ordnung für ein Maximum lässt sich der Ausdruck:

$$\alpha\left(S_L - S_L^0\right) = (1-\alpha)\left(S_B - S_B^0\right) \tag{3.16}$$

für die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder ableiten. In (3.16) wird deutlich, dass die Anteile, die Bund und die Ländergesamtheit aus den Verhandlungen erzielen, zum einen von dem Betrag abhängen, den sie erhalten, wenn keine Einigung erzielt wird, zum anderen von der Verhandlungsmacht, über die eine Partei verfügt. Die Verhandlungsmacht wird durch die Exponenten α bzw. $(1 - \alpha)$ ausgedrückt. Dabei ist nicht ganz eindeutig, wie hoch die Steuereinnahmen der beiden Parteien im Falle der Nicht-Einigung sind. Im Falle der Inanspruchnahmeregelung des Grundgesetzes von 1949 in Bezug auf die Einkommensteuer wäre zunächst der Fall eingetreten, dass die Bundesregierung keine Einnahmen aus dieser Steuer erhält. Allerdings hätte sie dann einen Anspruch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen können. Auch ist es nicht befriedigend, die Verhandlungsmacht als Erklärung der Einnahmenverteilung heranzuziehen: Zum einen ist unklar, was darunter genau zu verstehen ist, zum anderen vermitteln die Bund-Länder-Verhandlungen nicht den Eindruck, dass sie durch die Machtpositionen der Akteure geprägt sind.

Die Schwäche der bisherigen Erklärung liegt darin, dass die Verteilung der Steuereinnahmen als ein einmaliger Vorgang angesehen wurde. Tatsächlich sind die Verhandlungspartner aber dauerhaft durch das Grundgesetz miteinander verbunden. Kreps (1990a: 92f.) argumentiert, dass unter diesen Umständen Transaktionen effizienter organisiert werden können. Die Verhandlungskosten lassen sich verringern, wenn sich die Akteure kooperativ verhalten und beispielsweise ihre Verhandlungsmacht nicht vollständig ausnutzen (Kreps et al. 1982; Cremer 1986). Damit es zu solch einem kooperativen Verhalten kommen kann, nennt Kreps (1990a: 111) zwei Voraussetzungen:

1. Die Beziehung der beiden Akteure muss von Bedeutung sein.
2. Die Entscheidungsträger müssen ein Interesse daran haben, dass die Organisationen, für die sie die Verhandlungen führen, ihr Ansehen behalten.

Beide Bedingungen sind in den Bund-Länder-Verhandlungen sicherlich erfüllt. Durch die Organisation des deutschen Bundesstaates, insbesondere durch die Ausgestaltung des Bundesrates, ist die Beziehung zwischen Bundes- und Landesregierungen dauerhaft angelegt und für beide Seiten von Bedeutung. Auch die zweite Voraussetzung ist plausibel: Die Verhandelnden haben ein Interesse, das Ansehen ihrer Regierungen aufrecht zu erhalten. Wenn sich eine Verhandlungsseite durch Zugeständnisse kooperativ zeigt, kann sie bei den nächsten Verhandlungen das gleiche Verhalten von der Gegenseite erwarten. Es ist aber auch denkbar, dass die Regierungen die Verhandlungen nutzen, um ihren Wählern ihre Leistungsfähigkeit zu signali-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sieren. In dieser Situation ist es für alle Verhandlungspartner sinnvoll, durch die Einigung auf zusätzliche Institutionen die Verhandlungskosten zu reduzieren. Wenn sich beispielsweise in einer Verhandlung eine Partei kooperativ verhält, dann müssten solche Institutionen gewährleisten, dass sich bei zukünftigen Verhandlungen auch die andere Partei kooperativ verhält.

Allerdings ist es schwierig, für zukünftige Verhandlungen im Voraus festzulegen, was unter kooperativem Verhalten genau zu verstehen ist. Aus diesem Grund ist es für beide Akteure vorteilhaft, sich auf Regeln zu einigen, die allgemein genug sind, um sie auch bei zukünftigen Verhandlungen anwenden zu können (Kreps 1990a: 93). Eine Regel, die grundsätzlich für die Durchführung von Verhandlungen sinnvoll ist, besagt, dass jedes Argument mit einem Gegenargument beantwortet werden muss (Benz 1991: 51). Es ist anzunehmen, dass eine solche Regel von den Verhandlungspartnern akzeptiert wird. Darüber hinaus ist für den konkreten Fall der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern anzunehmen, dass die Verhandlungspartner darin übereinstimmen, dass die Einnahmen „gerecht" verteilt werden (Camerer 1997: 170). Eine solche Verhandlungssituation nennt Zintl (1992: 110ff.) „Anrechtsspiel". Die Akteure verhandeln nun nicht mehr um die Aufteilung der Einnahmen, sondern darüber, nach welcher Regel die Einnahmen verteilt werden und wie diese Regel umzusetzen ist. In diesem Fall lassen sich die Verhandlungen in drei Teilschritte zerlegen:

1. Auswahl der Aufteilungsnorm,
2. Festlegung der Messstandards,
3. Anwendung auf die gegebene Situation.

Als Verteilungsnorm kommen drei Prinzipien in Frage: die Gleichverteilung, die Verteilung nach dem Beitrag, den die Verhandlungspartner geleistet haben, und die Verteilung nach dem Bedarf (Selten, Tietz 1980: 21ff.; Güth 1988: 704ff.). Durch die Verlagerung des Verhandlungsgegenstandes lassen sich langfristig die Verhandlungskosten reduzieren, da die Regeln auch für zukünftige Verhandlungen gelten, es sei denn, die Rahmenbedingungen ändern sich so stark, dass ein Anreiz entsteht, durch Neuverhandlung über die Verteilungsregel selbst weitere Verhandlungskosten einzusparen. Das schrittweise Vorgehen in den Verhandlungen belässt den Akteuren genügend Freiräume, um die konkrete Einnahmenverteilung an kleinere Veränderungen der Umwelt anzupassen, ohne das Verfahren zu reformieren. Außerdem wird durch dieses schrittweise Vorgehen die Zahl der möglichen Kompromisse erhöht. Nach dem Motto: Akzeptiere meine Aufteilungsnorm, dann komme ich dir bei den Messstandards entgegen, lassen sich ebenfalls Verhandlungskosten reduzieren.

Fragt man sich nun, auf welche Norm sich die Akteure von Bund und Ländern einigen können, dann ergibt sich folgendes Kalkül: Die Gleichverteilung kommt für die Aufteilung der Einkommensteuer zunächst nicht in Betracht, da die Länder zu viele Einnahmen an den Bund abtreten müssten. Auch eine Aufteilung nach dem Beitrag, den eine Ebene zur Erzielung der Einnahmen geleistet hat, ist für die Einkommensteuer nicht möglich, da nicht zu bestimmen ist, welchen Beitrag eine Ebene leistet. Bundes- und Landesregierungen werden also versuchen, die Verteilung nach Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darfsgesichtspunkten vorzunehmen. Wie lassen sich nun im Rahmen dieses Ansatzes die Veränderungen erklären, die an der vertikalen Finanzverteilung vorgenommen wurden?

2.2. Gesetzliche Änderungen der Einnahmenverteilung

In der ersten Reformphase, die mit der Finanzreform von 1955 endete, hatte die Bundesregierung einen Anreiz, die Ertragskompetenzen neu zu ordnen. Der Anreiz bestand in der Formulierung des Art. 106 GG, nach der der Bund einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner Ausgaben in Anspruch nehmen konnte. Die Bundesregierung konnte sich durch diese Regelung zusätzliche Mittel beschaffen, ohne die Bevölkerung stärker zu belasten. Das Grundgesetz gab, allgemein gesagt, den Bedarf des Bundes als Kriterium für die Inanspruchnahme vor. Durch die Schwierigkeiten, die Steuereinnahmen in dieser Phase des Wiederaufbaus zu prognostizieren, konnte die Bundesregierung einen solchen Bedarf aber leicht begründen. Dementsprechend nahm die Bundesregierung dieses Instrument bereits im zweiten Haushaltsjahr in Anspruch.

Durch die Verwendung des Bedarfs des Bundes als Kriterium der Inanspruchnahme entfielen die Verhandlungen über die anzuwendende Verteilungsnorm. Die Bundesregierung musste ihren Bedarf aber begründen. Bei diesen speziellen Verhandlungen besteht eine enge Verbindung zwischen der Aufteilungsnorm und dem Messstandard. Das Grundgesetz gibt vor, dass der Bund bestimmte Aufgaben mit diesen Mitteln finanzieren soll. Ausdrücklich genannt sind Zuschüsse an die Länder z.B. für das Schulwesen. Die Höhe der geforderten Inanspruchnahme hing also von der Finanzintensität der Aufgaben ab, mit der der Bedarf begründet wurde. Außerdem mussten die Länder die Notwendigkeit anerkennen, dass der Bund die betreffende Aufgabe tatsächlich aus Ländermitteln finanzieren musste. Bereits im Jahre 1952 führte die Bundesregierung die in Zukunft erwarteten Verteidigungslasten ins Feld, um die Inanspruchnahme zu rechtfertigen (Renzsch 1991: 81).

Gegenstand der Verhandlungen von Bundes- und Landesregierungen war in dieser Phase die Operationalisierung des Bundesbedarfs, um dessen Höhe festzulegen. Hier stellt sich allerdings ein schwieriges Verhandlungsproblem, da die Aufgaben von Bund und Ländern sehr unterschiedlich sind (Zintl 1992: 130). Es ist daher kaum möglich, die Ansprüche der beiden Ebenen miteinander zu vergleichen (Peffekoven 1987: 205). Die Operationalisierung wird außerdem dadurch erschwert, dass kein direkter Zusammenhang zwischen den einzelnen Einnahmen und Ausgaben besteht. Die Bundesregierung kann innerhalb ihres Budgets die eigenen Mittel so auf die Aufgaben aufteilen, dass eine Erhöhung der Inanspruchnahme notwendig erscheint. Durch diese mangelnde Operationalisierbarkeit des Finanzbedarfs der einzelnen Ebenen kann für die vertikale Finanzverteilung nur ein sehr einfaches Verteilungsmaß angewendet werden (Güth 1988: 712). Den Verhandlungspartnern muss daher ein vergleichsweise großer Spielraum bleiben, um z.B. ihre Verhandlungsmacht auszunutzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verhandlungen über die Aufteilung der Ertragskompetenzen waren in dieser Phase stark von der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Einnahmen aus den einzelnen Steuerquellen geprägt. Aus dieser Unsicherheit entstand für alle Vertragsparteien der Anreiz, insbesondere die Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht ins Grundgesetz aufzunehmen, da eine Änderung einer solchen Regelung aufgrund der erforderlichen Mehrheiten hohe Verhandlungskosten erwarten ließ. Aus diesem Grund war die gewählte Lösung vorteilhaft: Die Inanspruchnahmegesetze erforderten nur eine einfache Mehrheit im Bundesrat und, was noch wichtiger war, sie konnten mit einer befristeten Laufzeit ausgestattet werden. Daher konnte auch die Frist des Grundgesetzes von 1949 zweimal verschoben werden.

Erst als sich die finanzielle Situation von Bund und Ländern genauer abzeichnete, da inzwischen auch die Verteilung der Kriegsfolgelasten geregelt war, waren Bundes- und Landesregierungen bereit, eine dauerhaftere Regelung in das Grundgesetz aufzunehmen. Dass in der Finanzreform von 1955 im Wesentlichen die Einnahmenverteilung festgeschrieben wurde, wie sie sich aus den vorher dazu verabschiedeten Gesetzen ergeben hatte, zeigt Schaubild 1.

Eine aus Sicht der Organisationenökonomik bedeutsame Änderung durch die Finanzreform von 1955 stellt die Ausgestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer als Gemeinschaftsteuer dar. Das Bedeutsame an dieser Änderung ist, dass die Inanspruchnahme des Bundes nun keine Ausnahme mehr ist, die durch die Bundesregierung in jedem einzelnen Fall besonders begründet werden muss. Erkennt man die Notwendigkeit an, den Bund an der Einkommensteuer zu beteiligen, dann wäre die Alternative zur Gemeinschaftsteuer eine eigene Bundessteuer auf das Einkommen gewesen, die zusätzlich zur Ländersteuer erhoben worden wäre. Gegenüber einer solchen Lösung hat die Gemeinschaftsteuer den Vorteil, dass die Bundes- wie auch die Landesregierungen versuchen können, ihren Anteil an den Steuereinnahmen zu erhöhen, ohne dass die Steuersätze angehoben werden müssen. Im Falle einer Steuererhöhung müssen alle Regierungen zustimmen. Gegenüber der Bevölkerung lassen sich so Steuererhöhungen besser rechtfertigen, während eine Erhöhung des eigenen Anteils an den Steuereinnahmen von der jeweiligen Bevölkerung sogar positiv bewertet wird, da das Leistungsangebot steigt, die Steuerbelastung aber konstant bleibt.

Durch den gemeinsamen Zugriff von Bund und Ländern musste jede Ebene eine Veränderung des Aufteilungsschlüssels rechtfertigen. Dadurch wurde die Position der Bundesregierung zunächst gestärkt. Durch die Probleme bei der Operationalisierung des Bundesbedarfs war auch für die Zukunft zu erwarten, dass es der Bundesregierung relativ leicht fallen würde, die Inanspruchnahme zu rechtfertigen. Wenn man unterstellt, dass die Landesregierungen durch die langfristige Verbindung mit der Bundesregierung ein Interesse daran hatten, mit ihr einen kooperativen Verhandlungsstil zu entwickeln, war es kaum möglich, einen Anspruch des Bundes grundsätzlich abzulehnen. So erschien eine Ausgestaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer als Gemeinschaftsteuer auch aus Sicht der Landesregierungen als eine Reduzierung der Verhandlungskosten gegenüber der bisherigen Vorgehensweise. Der Übergang von einer ausnahmsweisen Inanspruchnahme zu einer Gemein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsteuer erlaubte es den Verhandlungspartnern, Regeln für ihre Verteilung in das Grundgesetz aufzunehmen, was zu einer Reduzierung der Verhandlungskosten beiträgt.

In diesem Sinne sind auch die weiteren Bestimmungen des neu gestalteten Art. 106 GG zu verstehen. Da die Einführung einer Gemeinschaftsteuer den Anreiz für alle Beteiligten verstärkt, einen zusätzlichen Finanzbedarf durch einen höheren Anteil an der Gemeinschaftsteuer zu decken, wurde der Aufteilungsschlüssel zunächst bis 1958 festgeschrieben und in der nachfolgenden Zeit zu Gunsten der Bundesregierung erhöht. Interessant ist, dass auch für zukünftige Änderungen eine Mindestgeltungsdauer von zwei Jahren vereinbart wurde. Für spätere Verhandlungen über eine Neuregelung des Aufteilungsschlüssels haben die Vertragspartner versucht, durch die Aufnahme von Grundsätzen im Grundgesetz den Messstandard weiter zu konkretisieren und damit die Verhandlungskosten zu senken. Allerdings ließen Formulierungen wie „gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben" und „billiger Ausgleich"[3] genügend Interpretationsspielräume, um die Notwendigkeit zusätzlicher Mittel zu begründen (BMF 1996: 17 ff.)

Der grundsätzliche Anreiz, den eigenen Anteil an der Gemeinschaftsteuer zu erhöhen, wurde durch die Eigenschaften der Einkommensteuer noch verstärkt. Besonders in der Phase nach 1955 stellte sie als die aufkommensstärkste Einnahmenquelle heraus, sie wies auch die größten Zuwachsraten auf.[4] Wie die Ausführungen des ersten Kapitels zeigen, hatte dies zur Folge, dass die Einnahmen des Bundes aus dieser Steuer absolut weniger stark anstiegen als die der Ländergesamtheit. Dies musste den Anreiz für die Bundesregierung noch verstärken, ihren Anteil an dieser Steuer zu erhöhen (BMF 1970: 167). Darüber hinaus wurden die in relativ kurzen Abständen stattfindenden Verhandlungen über eine Neufestlegung des Verteilungsschlüssels dadurch erschwert, dass das Steueraufkommen stark schwankt und daher schlecht zu prognostizieren ist (Körner 1983: 220ff.). Auch hierdurch dürften die Verhandlungen über eine Verteilung dieser Einnahmen erschwert worden sein.

Nach der Finanzreform von 1955 stellte sich für die Bundes- und Landesregierungen heraus, dass die gewählte Lösung der Zuordnung der Ertragskompetenzen mit hohen Verhandlungskosten verbunden ist. Durch die gesammelten Erfahrungen entstand ein Anreiz, durch eine weitere Reform die Transaktionskosten weiter zu reduzieren. Dabei ist anzunehmen, dass die Bundesregierung daran interessiert war, ihren Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erhöhen, während die Landesregierungen zu einer deutlichen Reduzierung ihres Anteils nicht ohne Gegenleistung bereit gewesen sein werden. Für diese erneuten Verhandlungen ist nicht plausibel anzunehmen, dass sich die Bundesregierung mit ihrer Position vollständig durchgesetzt hat.

Betrachtet man die Gesamteinnahmen von Bund und Ländern, dann zeigt sich, dass deren Differenz zwar leicht zu Gunsten des Bundes zugenommen hat, dass sich die

[3]Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung, BGBl I. 1955: 818.

[4]In Schaubild 3 wird der starke Anstieg der Gemeinschaftsteuern durch die Einkommen- und Körperschaftsteuer verursacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niveaus aber in der gleichen Größenordnung bewegten. Es ist daher anzunehmen, dass die Landesregierungen zwar an einer Verringerung der Verhandlungskosten interessiert waren, dass sie aber keiner Lösung zugestimmt hätten, die sie von zukünftigen Einnahmensteigerungen ausgrenzen würde. Die einzige Steuer, die von der Ertragsstärke in Frage kam, die vom Bund angestrebten Einnahmenausfälle der Länder zu kompensieren, war die Umsatzsteuer. Die Bundesregierung musste den Ländern in den Verhandlungen zur Finanzreform von 1969 einen Teil ihrer ertragreichsten Steuer anbieten, um die Länder zu Verhandlungen zu bewegen.

Bei einer grundlegenden Neuordnung der vertikalen Finanzverteilung mussten sich die Verhandlungspartner also auf eine Verteilungsnorm für die Umsatzsteuer einigen. Da die alte Regelung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer hohe Transaktionskosten verursacht hatte, war auch hier an eine Änderung der Verteilungsnorm zu denken. Die Anzahl der Alternativen war bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht sehr groß. Die Verteilungsnorm „Beitrag der Akteure zum Aufkommen" ließ sich auf diese Steuer nach wie vor nicht anwenden. Der Bedarf als Norm hatte zu den Reformbestrebungen geführt. Es blieb also noch die Gleichverteilung als Alternative. Unterstellt man, dass ein kooperativer Verhandlungsstil der Akteure eine gewisse Gerechtigkeitsvorstellung umfasst, dann war es naheliegend, dass sich Bund- und Landesregierungen auf die Gleichverteilung einigten. Dieses Ergebnis wurde noch dadurch begünstigt, dass sich die Anteile von Bund und Ländern an dieser Steuer seit der ersten Inanspruchnahme einer solchen Verteilung immer mehr angenähert hatten.

Bei der Auswahl einer Verteilungsnorm für die Aufteilung der Umsatzsteuer kam die Norm „Beitrag" ebenfalls nicht in Betracht, da auch bei ihr eine Operationalisierung nicht möglich ist. Eine Aufteilung nach der Gleichverteilungsnorm hätte die Länder deutlich besser gestellt als den Bund, so dass die Bundesregierung einer solchen Regelung nicht zugestimmt hätte. Eine Einigung auf die Verteilungsnorm „Bedarf" war aber auch deshalb für alle Beteiligten vorteilhaft, da sie flexibel genug ist, um bei einer ungleichmäßigen Entwicklung der Einnahmen von Bund und Ländern einen Ausgleich herbeizuführen. Da die Umsatzsteuer sehr viel gleichmäßiger und mit geringeren Zuwachsraten als die Einkommen- und Körperschaftsteuer zunahm, waren bei Verhandlungen über eine Neuverteilung der Anteile bei dieser Steuer niedrigere Verhandlungskosten zu erwarten. Die weiteren Schritte der Operationalisierung blieben unverändert.

2.3. Zuordnung der Durchführungskompetenzen

Die Aufteilung der Ertragskompetenzen zwischen Bund und Ländern hat direkte Auswirkungen auf die Durchführungskompetenzen. Art. 108 GG enthält detaillierte Bestimmungen über deren Verteilung, die aber im Kern beinhalten, dass einem politischen Akteur die Durchführungskompetenz für eine Steuer zusteht, wenn ihm die Erträge zufließen. Diese Regelung ist bereits in der Fassung von 1949 für die Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgesehen, auch wenn dem Bund nur in Ausnahmefällen ein Recht zur Inanspruchnahme zusteht. Folge dieser Zuordnung ist, dass

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

immer dann ein Anreiz zur Neuordnung der Durchführungskompetenz entsteht, wenn eine Umverteilung der Ertragskompetenz stattgefunden hat.

Die Durchführungskompetenz bei der Einnahmenerhebung ist für die politischen Akteure von Bedeutung, da die Höhe und die zeitliche Verteilung der Einnahmen von der Verhaltensweise der Finanzverwaltung abhängen. Um das Steueraufkommen im eigenen Interesse zu beeinflussen, ist es daher notwendig, Organisation und Arbeitsablauf der Verwaltungen gestalten zu können. Da die Zuordnung dieser Kompetenz im Grundgesetz klar geregelt ist, dürfte deren Umverteilung nicht mit nennenswerten Transaktionskosten verbunden sein.

Wie stark das Interesse der Bundes- und der Landesregierungen an der Durchführungskompetenz bei den eigenen Steuereinnahmen ist, zeigen auch die Gesetze über die Finanzverwaltung (Frey 1988: 43ff.). Bereits 1950 wurde das erste Gesetz verabschiedet. Darin werden die Oberfinanzdirektionen sowohl dem Bund als auch den Ländern als Mittelbehörden zugeordnet. Das führte dazu, dass die Oberfinanzpräsidenten sowohl Bundes- als auch Landesbeamte sind. Die einzelnen Abteilungen werden je nach Zuständigkeit mit Verwaltungsangehörigen des Bundes oder der Länder besetzt. Auf diese Weise versuchen Bundes- und Landesregierungen, ihren Einfluss und ihre Kontrollmöglichkeit auszubauen.

Ein zweites Gesetz über die Finanzverwaltung wurde bereits 1952 verabschiedet. Es enthält die Regelung über die Mitwirkung des Bundes bei der Verwaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Dieses Gesetz wurde also in dem Jahr verabschiedet, in dem der Bund zum ersten Mal von seinem Zugriffsrecht Gebrauch machte. Das Gesetz bestimmte, dass fast alle allgemeinen Verwaltungsanordnungen der obersten Landesbehörden nun der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen bedürfen. Darüber hinaus erhielt der Bund das Recht, die Umsetzung der Gesetze und Verwaltungsvorschriften zusammen mit den obersten Landesbehörden zu überwachen.

Bundes- und Landesregierungen einigten sich im Zuge der Finanzreform von 1969 auf eine Neuordnung der Durchführungskompetenz bei der Steuererhebung. Durch die Ausweitung der Gemeinschaftsteuern auf die Umsatzsteuer entstand die Situation, dass die Bundes- und Landesregierungen bei allen wichtigen Steuern die Durchführungskompetenzen gemeinsam wahrnehmen. Die Organisationenökonomik bezeichnet diese Situation als *Multi-Prinzipal-Agent*-Beziehung (Dixit 1996: 98ff.). Die Modelle in diesem Bereich zeigen, dass durch die Aufteilung der Überwachungskompetenz Interessenkonflikte zwischen den Prinzipalen dazu führen, dass die Gestaltungsspielräume der Verwaltungen zunehmen, die sie für ihre eigenen Ziele nutzen, so dass sowohl die Bundes- wie auch die Landesregierungen Nutzeneinbußen erleiden.

Um die Gestaltungsspielräume der Verwaltungen in dieser Situation zu beschränken, bestehen für die politischen Akteure mehrere Möglichkeiten (Dixit 1996: 101). Eine leicht umzusetzende Alternative wurde in der Finanzreform von 1969 gewählt, um die Interessenkonflikte und die Überwachungskosten zu reduzieren (BMF 1970:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

164). Die Ausgestaltung der Finanzverwaltung aller wichtigen Steuern als Bundesauftragsverwaltung ordnet die direkte Durchführungskompetenz zunächst den Landesregierungen zu. Sie sind für die ordnungsgemäße Durchführung der Gesetze und Vorschriften zuständig. Allerdings weist die Bundesauftragsverwaltung der Bundesregierung erweiterte Kontrollkompetenzen zu, die sie nach eigenem Ermessen wahrnehmen kann. Mögliche Interessenkonflikte zwischen Bundes- und Landesregierungen werden bei dieser Lösung dadurch reduziert, dass der Bund mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Die Interessenkonflikte werden also in die Vorbereitungsphase der Vorschriften und Gesetze verlagert.

3. Einführung und Reformen des Länderfinanzausgleichs

3.1. Verhandlungen über einen Länderfinanzausgleich

Der zweite wichtige Bereich, der im Grundgesetz von 1949 nicht geregelt war, ist der Finanzausgleich zwischen den Ländern. Hier forderte Art. 106 GG die Bundes- und Landesregierungen auf, eine Regelung zu schaffen, „um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Länder zu sichern". Damit war zugleich vorgegeben, wie diese Regelung herbeigeführt werden sollte: Als Bundesgesetz mussten dem Finanzausgleich die Bundesregierung und der Bundesrat mit einfacher Mehrheit zustimmen. Obwohl auch hier Bundes- und Landesregierungen für eine Einigung notwendig waren, sind die Interessen anders verteilt als beim vertikalen Finanzausgleich.

Ein erster Unterschied zu den Bund-Länder-Verhandlungen ist bei denen über einen horizontalen Finanzausgleich, dass die Interessen der Landesregierungen nicht mehr gleichgerichtet sind. Für eine Einigung mussten die Positionen aller zehn Landesregierungen berücksichtigt werden. Um die Betrachtung nicht zu kompliziert zu gestalten, wird in diesem Abschnitt die Position der Bundesregierung vernachlässigt, da sie von einer Einnahmenumverteilung zwischen den Ländern nicht direkt betroffen ist. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass sich die Bundesregierung nicht nur als Vermittler betätigt, sondern eigene Interessen vertritt (Renzsch 1991: 109ff.); diese Zusammenhänge werden in Abschnitt 4 einbezogen. Um diese Vorgehensweise zu rechtfertigen, kann man sich vorstellen, dass zunächst die Landesregierungen versuchen, untereinander eine Einigung zu erzielen, und in einer zweiten Phase die Bundesregierung an den Verhandlungen beteiligen.

Die Verhandlungen unterscheiden sich von dem Verhandlungsmodell des vorhergehenden Abschnitts durch einen weiteren wichtigen Aspekt. Da das Länderfinanzausgleichsgesetz mit einer einfachen Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen werden kann, ist es nicht notwendig, dass ein Interessenausgleich zwischen *allen* Verhandlungspartnern erreicht wird. Während das Aufteilungsspiel von Rubinstein zu einer Gleichverteilung der Anteile tendiert, ist dies bei Verwendung einer Mehrheitsregel nicht der Fall. Nach der Logik der Organisationenökonomik ist zu erwarten, dass diese Unterschiede im Verhandlungsprozess zu besonderen gesetzlichen Regelungen führen, die eine Verringerung der Verhandlungskosten bewirken, und so zu einem kooperativen Verhalten der Landesregierungen im Bundesrat beitragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch diese Situation lässt sich als Verhandlungsspiel modellieren, in dem die einzelnen Akteure nacheinander solange Lösungsvorschläge zur Abstimmung stellen, bis ein Vorschlag von der Stimmenmehrheit angenommen wird (Baron, Ferejohn 1989: 1182). Ein angenommener Vorschlag gilt so lange, bis er erneut auf die Tagesordnung gesetzt und durch eine Alternative abgelöst wird.

In einer Variante eines solchen Verhandlungsspiels untersucht Baron (1989) den Fall, dass sich mehrere Akteure vor jeder Abstimmung zu einer Koalition zusammenschließen und sich auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen. Diese Situation ist für die Verhandlungen im Bundesrat über einen Länderfinanzausgleich kennzeichnend. In dem Modell von Baron wird ein nutzenstiftendes Gut auf die Wahlbezirke aufgeteilt, die von den Verhandlungsteilnehmern repräsentiert werden. Aus diesem Grund geht aus dem Modell zunächst nicht hervor, wie sich die Koalition bildet, die eine mehrheitsfähige Lösung zur Abstimmung stellt. Baron (1989: 1071ff.) zieht daher in seinem Modell die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der einzelnen Regierungen als Unterscheidungsmerkmal heran. Er unterstellt, dass das Verhandlungsergebnis erst in der nächsten Legislaturperiode umgesetzt wird und Nutzen stiftet. Der erwartete Nutzen des Verhandlungsergebnisses zum Zeitpunkt der Verhandlungen hängt dann von der Wiederwahlwahrscheinlichkeit ab; je größer diese ist, umso größer ist der erwartete Nutzen eines Verhandlungsergebnisses. Für die Bildung einer Koalition bedeutet dies, dass sich diejenigen Regierungen zusammenschließen, die über eine größere Wiederwahlwahrscheinlichkeit verfügen.

Diese Überlegungen lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres auf die Verhandlungen über einen Länderfinanzausgleich übertragen. Ein Grund liegt in der exogen gegebenen Wiederwahlwahrscheinlichkeit. Unterstellt man im Gegensatz zu Baron, dass die Landesregierungen durch die Mittel aus dem Finanzausgleich ihre Wiederwahlchancen erhöhen, da sie ihren Wählern eine höhere Leistungsfähigkeit signalisieren können, dann erhalten gerade die Landesregierungen mit geringer Wiederwahlwahrscheinlichkeit einen Anreiz, eine Koalition zu bilden. Unterstellt man, dass die Bürger die Leistungsfähigkeit der eigenen Landesregierung und das Güterangebot im eigenen Bundesland mit dem Angebot in anderen Bundesländern vergleichen, dann ist die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der Regierung eines finanzschwachen Bundeslandes geringer als die eines finanzstarken. Die finanzschwachen Länder haben daher einen Anreiz, die Möglichkeit, ihre Einnahmen durch einen horizontalen Finanzausgleich zu erhöhen, wahrzunehmen.

Um die Regelungen des deutschen Länderfinanzausgleichs etwas detaillierter erklären zu können, sind zwei weitere Aspekte von Bedeutung, die in dem Modell von Baron nicht betrachtet werden. Bei Baron erhalten nur die Koalitionsmitglieder einen Anteil des aufzuteilenden Gutes, alle übrigen nichts. Dagegen müssen im Länderfinanzausgleich alle, die der Koalition nicht angehören, die gesamte Ausgleichssumme aus ihren Mitteln finanzieren, wenn man zunächst von den Bundesanteilen abstrahiert. Bei Verhandlungen über eine Umverteilung von Mitteln sind höhere Verhandlungskosten zu erwarten als bei Verhandlungen über die Verteilung von zusätzlichen Einnahmen (Benz 1991: 48). Der zweite Aspekt ist, dass die Landesregierungen im Bundesrat dauerhaft miteinander verbunden sind und bei vielen anderen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fragen zusammenarbeiten müssen. Es ist daher im Interesse aller Landesregierungen, zu einem kooperativen Verhandlungsstil zu gelangen. Dies lässt sich wiederum erreichen, indem man die Verhandlungen nicht mehr über die Umverteilung selbst führt, sondern über die Normen, die dazu herangezogen werden. Bereits durch diesen Schritt lassen sich die Verhandlungskosten reduzieren (Benz 1991: 53f.).

Das Grundgesetz von 1949 ließ offen, welche Steuer für einen Ausgleich herangezogen werden sollte. Da die Einkommen- und Körperschaftsteuer die bedeutendste Einnahmenquelle der Länder ist, kam aber nur sie in Betracht. Die sich unmittelbar anschließende Frage war, welche der drei Verteilungsnormen sich eignen, um darauf einen horizontalen Finanzausgleich aufzubauen. Die Beitragsnorm eignet sich zwar für eine Verteilung der Steuereinnahmen, da man argumentieren kann, dass die Landesregierungen Vorleistungen für eine Einkommenserzielung erbringen. Eine Umverteilung von Einnahmen lässt sich aber mit dieser Norm nicht begründen. Bleiben die Normen Gleichverteilung und Verteilung nach dem Bedarf. Ein Finanzausgleich, der sich ausschließlich auf eine dieser Normen stützt, kann aber zu einer sehr starken Umverteilung führen, die sich in den Verhandlungen wohl nicht durchsetzen lässt. Um die Verhandlungskosten auch langfristig zu verringern, war es im Interesse der Landesregierungen, eine möglichst große Zustimmung untereinander zu erreichen.

Eine größere Akzeptanz des Länderfinanzausgleichs lässt sich erreichen, wenn man ihn auf eine Kombination von Verteilungsnormen aufbaut. Ein einfacher Weg dabei ist, den Ausgleich in mehrere Schritte zu zerlegen und sich für jeden Schritt auf eine Verteilungsnorm zu einigen. Diese Vorgehensweise erhöht zwar den Aufwand bei der Errichtung des Länderfinanzausgleichs, bei späteren Verhandlungen trägt sie aber zu einer Verringerung der Verhandlungskosten bei, indem die Zahl der Entscheidungen erhöht und so die Möglichkeiten für einen Interessenausgleich verbessert werden. Grundsätzlich lässt sich eine Reihe von Vorgehensweisen denken, aber die schließlich gewählte Lösung zeigt deutlich, wie die unterschiedlichen Positionen der Landesregierungen berücksichtigt wurden.

Die Konzeption des verabschiedeten horizontalen Finanzausgleichs erfordert es, drei Maße zu bestimmen, die zusammen die Höhe der Umverteilung festlegten. Dies waren (Peffekoven 1987):

1. die Finanzkraft,

2. der Finanzbedarf und

3. die Höhe des Ausgleichssatzes.

Nach Homburg (1997: 4) lässt sich dieser Zusammenhang als

$$E_j = d\left(S_j - \bar{S}\right)$$

darstellen. Der Pro-Kopf-Ausgleichsbetrag (E_j) ergibt sich aus dem Vergleich der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft im gesamten Bundesgebiet ($\bar{S}$) mit der Pro-Kopf-Finanzkraft in den einzelnen Bundesländern (S_j). Wie stark die negative Abweichung vom Bundesdurchschnitt ausgeglichen wird, legt die Höhe des Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleichssatzes *d* fest. Anhand dieser Aufteilung lassen sich Entstehung und Änderungen des horizontalen Finanzausgleichs nachvollziehen. Dabei ist zu beachten, dass die Änderungen davon abhängen, wie gut sich die einzelnen Größen operationalisieren lassen. Je unklarer die Berechnung eines Maßes ist, um so größer sind die Verhandlungsspielräume der beteiligten Akteure.

3.2. Ermittlung der Finanzkraft

Um einen Finanzausgleich für die steuerschwachen Länder bereitstellen zu können, musste in einem ersten Schritt festgelegt werden, wie groß die Einnahmenunterschiede der einzelnen Länder überhaupt sind. Als Norm für die Zuordnung der Einnahmen auf die einzelnen Länder bot sich die Beitragsnorm an; sie lässt sich für die einzelnen Steuern gut operationalisieren. Zunächst wurden den Ländern im Grundgesetz die Steuern zugesprochen, deren Aufkommen sich örtlich zuordnen lässt. Für die „kleineren" Ländersteuern bedeutet dies, dass die Steuern dem Bundesland zufließen, in dem sie eingenommen werden. Diese Regelung war jedoch im Fall der Einkommen- und Körperschaftsteuer langfristig nicht mehrheitsfähig.

Zwar flossen in der ersten Phase nach Gründung der Bundesrepublik auch bei diesen Steuern die Einnahmen den Ländern zu, in denen sie gezahlt wurden (Renzsch 1991: 122). Dies führte aber besonders in Norddeutschland zu einer Konzentration der Einnahmen in den Stadtstaaten, die bei den angrenzenden Flächenländern auf Widerstand stieß. Geht man davon aus, dass sich die Akteure auf sachgerechte Lösungen einigen, dann muss versucht werden, eine Verteilungsregel zu finden, die der Systematik der Besteuerung entspricht. Da die Einkommensteuer die Leistungsfähigkeit der Bürger erfassen soll, ist es konsequent, die Bürger an ihrem Wohnort zu besteuern. Vergleichbares gilt für die Körperschaftsteuer; soll mit ihr die Leistungsfähigkeit der juristischen Personen besteuert werden, dann ist zu berücksichtigen, dass die Leistungsfähigkeit nicht nur am Firmensitz anfällt. Eine genauere Aufteilung der Körperschaftsteuer auf die einzelnen Bundesländer lässt sich durch die Aufteilung nach den Betriebsstätten erreichen. Eine solche Regelung wurde 1952 in dem Zerlegungsgesetz verabschiedet. Die wesentlichen Regelungen wurden in der Finanzreform von 1955 übernommen.

Eine umfassendere Neuverhandlung der Verteilungsnormen für die Finanzkraft eines Bundeslandes wurde durch die Finanzverfassung von 1969 notwendig. Da der Ausgleich nun nicht mehr über die Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgen sollte, sondern über die Umsatzsteuer, waren die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer nur noch für die Finanzkraft eines Bundeslandes entscheidend. Während nach der Finanzreform von 1955 eine grobe Operationalisierung der Beitragsnorm ausreichte, da mögliche Ungenauigkeiten bei der Zuordnung der Einnahmen bei der Umverteilung wieder ausgeglichen werden konnten, hatte eine Reihe von Landesregierungen nun ein Interesse an einer möglichst detaillierten Zerlegung der Steuereinnahmen. Aus diesem Grund wurde das Zerlegungsgesetz von 1952 für die Zerlegung der Körperschaft- und der Lohnsteuer in einem Änderungsgesetz konkretisiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da in der Finanzreform von 1969 die Umsatzsteuer für einen Finanzausgleich zwischen den Ländern herangezogen wurde, musste diese Steuer zunächst den einzelnen Bundesländern zugeordnet werden, um auch diese Einnahmen bei der Bestimmung der Finanzkraft zu berücksichtigen. Allerdings ist mit der Umsatzsteuer kein Maßstab für die Aufteilung auf die Länder so direkt verknüpft, wie dies bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer der Fall ist. Hier wird der Anknüpfungspunkt für den Vorschlag gewesen sein, die Beitragsnorm vollständig aufzugeben und den gesamten Anteil der Länder an den Gemeinschaftsteuern nach Bedarfsgesichtspunkten zu verteilen. Obwohl die finanzschwachen Länder mit einer solchen Regelung einverstanden waren, fand sich keine Mehrheit im Bundesrat. „Die Mehrheit der Länder wollte eine verfassungsrechtliche Sicherung ihrer Einnahmen nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens" (BMF 1970: 169f.). Die Gründe der finanzstarken Länder für eine solche Regelung liegen zum einen darin, dass sie ihre eigenen Einnahmen schützen wollen, zum anderen können sie so den Anreiz auf die finanzschwachen Länder verstärken, ihre eigenen Steuerquellen zu pflegen.

Eine ausschließliche Verteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern nach einer Bedarfsnorm hätte zwar die zur Umverteilung verfügbare Finanzmasse erhöht, gleichzeitig wären aber durch konfliktreichere Verhandlungen die Verhandlungskosten angestiegen. Die gefundene Lösung kann als Kompromiss interpretiert werden. Da die Konzentration von Wirtschaftsunternehmen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist, bot sich für die Umsatzsteuer als einfach zu handhabender Aufteilungsschlüssel die Einwohnerzahl an (Brümmerhoff 1996: 507). Dieser Aufteilungsschlüssel führt zu einer gleichmäßigeren Aufteilung unter den Ländern als eine Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen. Darüber hinaus hat die Einwohnerzahl den Vorteil, dass sie sich nicht so leicht von den politischen Entscheidungsträgern manipulieren lässt wie Messzahlen des Finanzbedarfs, die aus den Ausgaben der öffentlichen Haushalte berechnet werden.

Um die Finanzkraft eines Bundeslandes zu bestimmen, ist auch zu klären, welche Einnahmen zusätzlich berücksichtigt werden sollen. Der naheliegende Fall wäre, alle Ländersteuern bei der Ermittlung der Finanzkraft einzubeziehen. Um das Verfahren zu vereinfachen, ist es aber zulässig, Steuern nicht zu berücksichtigen, deren Aufkommen einheitlich über das Bundesgebiet verteilt sind oder die sich nur schwer einzelnen Ländern zurechnen lassen. Eine solche Regelung dürfte breite Zustimmung finden. Unklar ist aber, inwieweit andere Einnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft zu berücksichtigen sind. Dies gilt insbesondere für die Förderabgabe, die Niedersachsen beträchtliche Einkünfte verschafft (Peffekoven 1987: 199). Aber auch Sonderbedarfe sind in einigen Finanzausgleichsgesetzen dazu benutzt worden, die Finanzkraft einiger Bundesländer herabzusetzen (Peffekoven 1987: 204f.). Sie fallen, wie Peffekoven betont, unter den Finanzbedarf und werden im nächsten Abschnitt behandelt.

Die Bestimmungen über die Finanzkraft sind insgesamt selten geändert worden. Peffekoven (1987: 193) kommt zu dem Ergebnis, „dass die Zerlegung bei der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie die Verteilung der Umsatzsteuer ökonomisch sachgerechte Lösungen sind und dass sie sich im Prinzip auch bewährt haben, weil sie zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem angestrebten Ausgleich in der Steuerkraft beitragen". Mit dieser Zuordnung ist allerdings erst die Grundlage geschaffen, um eine Umverteilung überhaupt vornehmen zu können.

3.3. Ermittlung des Finanzbedarfs

Nachdem für die Ermittlung der Finanzkraft die Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern nach der Beitragsnorm und die Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl zugeordnet wurden, mussten sich die Verhandlungspartner auf eine Norm einigen, die für eine weitergehende Umverteilung der Einnahmen verwendet werden konnte. Grundsätzlich standen hierfür zwei Möglichkeiten offen; die erste war, den Gleichverteilungsgrundsatz zu operationalisieren. Da eine absolute Gleichverteilung der Steuereinnahmen auf die Bundesländer angesichts ihrer grundsätzlichen Unterschiede völlig irreal war, bot sich eine Angleichung der Steuereinnahmenverteilung pro Kopf der Landesbevölkerung an. Eine solche Verteilung wäre leicht durchzuführen gewesen und hätte sich mit dem Argument rechtfertigen lassen, dass die Bürger im Bundesgebiet mit einem vergleichbaren Niveau an Gütern des öffentlichen Sektors versorgt werden sollten. Der Begriff „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" war im Grundgesetz in der Fassung von 1949 bereits als Kriterium für eine konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72) enthalten.

Die zweite Möglichkeit zur Umverteilung war, die Bedarfsnorm zu operationalisieren. Die Voraussetzungen hierfür waren günstiger als beim vertikalen Finanzausgleich, weil die Landesregierungen mit besser vergleichbaren Aufgaben konfrontiert waren. Es war für die Geberländer eher möglich, die Forderungen der Nehmerländer auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Allerdings mussten auch bei den Länderverhandlungen Ermessensspielräume bei der Beurteilung der Dringlichkeit einer Forderung bleiben.

Im ersten Finanzausgleichgesetz von 1952 einigten sich die Landesregierungen darauf, den Finanzbedarf der Länder nach der Bedarfsnorm zu bestimmen. Dazu wurde ein Katalog von Länderaufgaben aufgestellt, die ausgeglichen werden sollten; dazu zählten z.B. die Kriegszerstörungslasten, Lasten der Dauerarbeitslosigkeit, aber auch die Hafenlasten der Hansestädte. Für jedes Bundesland wurde ein D-Mark-Betrag für jede einzelne Kategorie festgelegt. Der Verhandlungsaufwand dieser Vorgehensweise war recht groß, da jede einzelne Bedarfskategorie begründet und die finanzielle Belastung festgelegt werden musste. Angesichts der Unsicherheiten über die Entwicklung der Ländereinnahmen wären die Kosten eines aufwendigeren Verteilungsschlüssels aber viel größer gewesen.

In der Finanzreform von 1955 hatten sich die Landesregierungen auf einen stärker regelgebundenen Finanzausgleich verständigt. In Art. 106 GG wurde lediglich der Anspruch der leistungsschwachen Länder auf einen Finanzausgleich festgeschrieben; die konkrete Ausgestaltung blieb einem Bundesgesetz überlassen. Die Neuerung des Länderfinanzausgleichsgesetzes von 1955 bestand darin, dass der Ausgleich nun grundsätzlich nach der Gleichverteilungsnorm durchgeführt werden sollte. Allerdings besteht zwischen Gleichverteilungs- und Bedarfsnorm eine enge Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bindung, wenn man eine Gleichverteilung pro Einwohner anstrebt. Der Bedarf wurde dann von den finanzschwachen Ländern damit begründet, dass sie ihrer Bevölkerung nur ein unterdurchschnittlichen Angebot an öffentlichen Gütern bereitstellen könnten. Der Anreiz für diese Reform lag in den hohen Verhandlungskosten der bisherigen Regelung.

Um den Finanzbedarf eines Bundeslandes zu ermitteln, war es nach dem neuen Verfahren nicht mehr notwendig festzulegen, welche Länderaufgaben ausgeglichen werden und wie hoch die Kosten dieser Aufgaben sind. Der Finanzbedarf wurde nun pauschal über die Einnahmenseite bestimmt, indem man die Finanzkraft eines Bundeslandes mit der durchschnittlichen Finanzkraft aller Bundesländer verglich. Durch diese Regelung nutzten die Landesregierungen die Gleichartigkeit der Länderaufgaben, um die Verhandlungskosten zu reduzieren. Interessant ist allerdings, dass sich die Landesregierungen nicht darauf einigten, den gesamten Finanzausgleich nach der Gleichverteilungsnorm zu gestalten, sondern dass sie die Bedarfsnorm beibehielten, um damit z.B. Hafenlasten explizit zu berücksichtigen oder in die Einwohnerveredelung einfließen zu lassen (Benz 1991: 54).

Durch die Beibehaltung der Bedarfsnorm im Länderfinanzausgleich blieben den Landesregierungen diskretionäre Spielräume, da eine vollständige Operationalisierung dieser Norm nicht möglich ist, besonders dann nicht, wenn zur Begründung Aufgaben herangezogen werden, die nicht in allen Ländern anfallen (Peffekoven 1987: 205). In diesen Fällen muss in Verhandlungen geklärt werden, welche Aufgaben ausgeglichen werden und in welcher Höhe. Ein interessanter Fall in diesem Zusammenhang ist die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, die 1958 in den Länderfinanzausgleich eingeführt wurde. Zunächst wurde dazu das Brechtsche Gesetz als Rechtfertigung angeführt, das besagt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben des öffentlichen Sektors mit zunehmender Bevölkerungsdichte ansteigen (Peffekoven 1987: 200). Eine andere Begründung der Einwohnerveredelung sind positive *spillovers* zwischen den Hansestädten und ihrem Umland. Weitere Gründe für diese Regelung sind das Fehlen eines kommunalen Finanzausgleichs und Effizienzüberlegungen. Um die Einführung der Einwohnerveredelung zu erklären, muss wieder gefragt werden, wie die möglichen Alternativen ausgesehen hätten. Eine naheliegende Alternative wären Verhandlungen über die jeweiligen Politikbereiche gewesen, in denen diese Externalitäten auftreten. Diese Möglichkeit wird oft als überlegen angesehen (Benz et al. 1992; Henke, Schuppert 1993). Es ist also zu klären, warum diese Regelung in Deutschland so selten gewählt wird. Da es für Verhandlungen zwischen Bundesländern über Externalitäten im deutschen Bundesstaat keinerlei institutionelle Bestimmungen gibt, wären solche Verhandlungen völlig freiwillig.

Scharpf (1992: 75ff.) untersucht Möglichkeiten der Internalisierung von *spillovers* für die Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein, wo sie in vielfältiger Form auftreten. Besonders Verkehrseinrichtungen, Schulen und Kultureinrichtungen können von den Bewohnern der Umländer mit genutzt werden. Als Alternative zur gewählten Regelung wären Verhandlungen über die Mitfinanzierung dieser Einrichtungen denkbar gewesen. Gerade bei den genannten Aufgaben sind aber die Vertei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungswirkungen einer Mitfinanzierung des „Umlandes" problematisch. Die gleiche Problematik besteht zwischen Bremen und Niedersachsen. In beiden Fällen müssten jeweils die ärmeren Bundesländer den reicheren Finanzmittel übertragen. Eine Einigung durch freiwillige Verhandlungen der Betroffenen war daher nicht zu erwarten. Eine naheliegende Lösung war es, die Stadtstaaten in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, da so die Lasten nicht von den finanzschwachen Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu tragen waren. Nachdem die Regelung der Einwohnerveredelung eingeführt war, fiel es den Flächenländern relativ leicht, Forderungen der Stadtstaaten mit einem Verweis auf die Einwohnerwertung zu entgegnen (Scharpf 1992: 78).

Die zusätzliche Berücksichtigung von allokativen Fragen im horizontalen Finanzausgleich wird verständlich, wenn man bedenkt, dass die Verhandlungen über die Finanzaufteilung in jedem Fall stattfinden und dass die Aufteilungskriterien nur unvollständig operationalisiert werden können. Eine Einbeziehung erscheint daher für alle Beteiligten sinnvoll. Die Alternative wäre, zunächst über die generelle Einnahmenverteilung mit allen Bundesländern zu verhandeln und dann in einer zweiten Runde nochmals in bilateralen Verhandlungen über z.B. die Internalisierung von *spillovers* zu entscheiden (Scharpf 1994a: 79 für einen ähnlichen Zusammenhang).

Die weitgehende Regelbindung des horizontalen Finanzausgleichs hat den Anreiz nicht beseitigt zu versuchen, bei den wiederkehrenden Verhandlungen die Höhe der Verteilungsmasse zu verändern. Eine Befristung der Laufzeit der Finanzausgleichsgesetze ist im Interesse der finanzstarken wie der -schwachen Länder, da sie beide Seiten dazu zwingt, die Notwendigkeit einer Umverteilung zu überprüfen. Eine größere Überarbeitung des Länderfinanzausgleichs bot sich im Zuge der Finanzreform von 1969 an, da sich Bundes- und Landesregierungen darauf geeinigt hatten, den vertikalen Finanzausgleich mit Hilfe der Umsatzsteuer durchzuführen. Durch die Verwendung der Umsatzsteuer für den horizontalen Finanzausgleich ließen sich nun auch bei diesen Verhandlungen die Kosten reduzieren. Die Vorteile der Umsatzsteuer lagen neben ihren gleichmäßigeren Aufkommen darin, dass sie nicht nach dem örtlichen Aufkommen auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt werden konnte. Für diese Steuer bot sich daher von vornherein eine Aufteilung nach der Einwohnerzahl an. Schon dadurch wird ein ausgleichender Effekt erzielt, der nicht erst durch Verhandlungen eintritt (BMF 1970: 163). Für eine weitere Angleichung der Steuerkraft brauchen dann weniger Mittel aufgewendet zu werden, worüber sich schneller eine Einigung erzielen lässt.

Auf diese Weise haben die finanzschwachen Länder eine Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs erreicht. Allerdings werden die finanzstarken Länder im Gegenzug dafür plädiert haben, die Aufteilungsregel für die Umsatzsteuer in das Grundgesetz aufzunehmen, insbesondere die Regelung, dass nur ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer zur Anhebung der unterdurchschnittlichen Steuerkraft verwendet werden darf. Da diese Begrenzung nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit des Bundesrates geändert werden kann, müssen einer solcher Änderung mehr Landesregierungen zustimmen, als dies bei einem einfachen Finanzausgleichsgesetz notwendig ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs ist noch nicht endgültig entschieden, welche Länder Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten und wieviel sie bekommen. Um dies zu klären, muss in einem letzten Schritt der Ausgleichssatz festgelegt werden, der bestimmt, auf welches Verhältnis die Pro-Kopf-Einnahmen eines Bundeslandes zum Bundesdurchschnitt aufgestockt werden. Während die Verhandlungen über Finanzkraft und -bedarf davon geprägt waren, durch die Auswahl und Operationalisierung der Verteilungsnormen die Akzeptanz des Länderfinanzausgleichs bei den Landesregierungen zu erhöhen, um dadurch die Verhandlungskosten zu senken, ist ein solches kooperatives Verhalten bei der Wahl des Ausgleichssatzes weniger wahrscheinlich. Diese letzte Entscheidung lässt sich nicht mehr durch die Einführung weiterer Regeln versachlichen. Sie wird daher stark vom Entscheidungsprozess bestimmt. Durch die Zerlegung des Entscheidungsprozesses ist das Konfliktpotential allerdings so weit wie möglich eingeschränkt worden.

Im Rahmen des Verhandlungsmodells von Baron werden die Landesregierungen versuchen, Koalitionen zu bilden, die einen gemeinsamen Ausgleichssatz zur Abstimmung stellen. Auf der einen Seite haben die finanzschwachen Länder einen Anreiz, eine Koalition zu bilden, da sie den Ausgleichssatz möglichst hoch ansetzen wollen. Auf der anderen Seite haben die finanzstarken einen Anreiz, einen gemeinsamen Vorschlag zur Wahl zu stellen, um den Ausgleichssatz möglichst tief anzusetzen. Homburg (1997: 63ff.) untersucht diesen Ansatz für den deutschen Bundesstaat anhand der Finanzkraftverteilung des Jahres 1970. Bei einer Abstimmung, ob ein Finanzausgleich überhaupt durchgeführt werden soll, also einer Abstimmung über die Alternativen eines Ausgleichssatzes von null ($d = 0$) oder größer als null ($d > 0$), käme ein Finanzausgleich zustande, wenn sechs der zehn Bundesländer mit ihrer Finanzkraft unter dem Bundesdurchschnitt liegen, sieht man von der Stimmengewichtung im Bundesrat ab. Ist ein Finanzausgleich mehrheitsfähig, dann einigen sich diese Landesregierungen auf einen Ausgleichssatz in Höhe von eins, also einer völligen Nivellierung der Finanzkraftunterschiede.

Nach der Verteilung der Finanzkraft der Bundesländer im Jahre 1970 hätte aufgrund dieser einfachen Überlegung kein Finanzausgleich durchgeführt werde dürfen, da die Stimmenmehrheit bei den Ländern lag, die eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufwiesen. Die Möglichkeit, den Länderfinanzausgleich scheitern zu lassen, stand bei den Verhandlungen im Vorfeld der Finanzreform von 1955 nicht zur Verfügung. Durch die Forderung des Grundgesetzes hatten die finanzschwachen Länder ein Recht auf einen Ausgleich, den sie notfalls vor dem Bundesverfassungsgericht einklagen konnten. Die Verhandlungen über einen Länderfinanzausgleich tragen den Charakter von Zwangsverhandlungen, bei denen das Ablehnen eines Antrages nicht zum Ende der Verhandlungen, sondern zur Ausarbeitung eines neuen Vorschlages führt. Deshalb ist zu erwarten, dass auch eine Koalition aus finanzstarken Bundesländern einen Ausgleichsatz beschließen wird, der größer als null aber so klein wie möglich ist. Eine Untergrenze lässt sich ermitteln, wenn man bedenkt, dass auch die finanzschwachen Länder über Steuereinnahmen verfügen. In den Zahlenangaben von Homburg für das Jahr 1970 weist das finanzschwächste Bundesland Schleswig-Holstein eine Finanzkraft pro Einwohner von 768 000 DM auf; bezogen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf den Bundesdurchschnitt von 1 134 000 DM entspricht das 68 vH. Eine Minimallösung des Finanzausgleichs würde z.B. eine Mindestanhebung der Finanzkraft auf 68,5 vH des Bundesdurchschnitts festlegen. Ob eine solche Regelung vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hätte, erscheint fraglich.

Für den Fall einer mehrheitsfähigen Koalition von Bundesländern, die unter dem Bundesdurchschnitt liegen, ergibt sich aus der Logik des Ausgleichsverfahrens eine Obergrenze für den Ausgleichssatz. Da sich die Landesregierungen bei der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Beitragsnorm verständigt haben, ist ein vollständiger Ausgleich der Finanzkraft nicht zulässig, der maximale Ausgleichssatz liegt also etwas unter eins (Homburg 1997: 66). Je nachdem, welche der beiden Gruppen eine mehrheitsfähige Koalition bildet, wird der Ausgleichssatz mehr an dem oberen oder an dem unteren Rand dieses Spektrums liegen. Wie im zweiten Kapitel dargestellt wurde, waren die Gruppen der ausgleichberechtigten und -pflichtigen Länder seit Verabschiedung des ersten Finanzausgleichsgesetzes recht stabil.

In den Finanzausgleichsgesetzen vor 1955 musste für bestimmte Lasten kein Ausgleichssatz festgelegt werden. Erst durch die stärkere Regelbindung in der Finanzreform von 1955 wurde es notwendig, dass sich der Bundesrat erstmals auf einen Ausgleichssatz verständigte. Wie Übersicht 3 zeigt, führte die Bestimmung von Finanzbedarf und -kraft dazu, dass die leistungspflichtigen Länder zu dieser Zeit über die Stimmenmehrheit verfügten. Nach der vorgestellten Argumentation müsste der letztlich im Finanzausgleichsgesetz verabschiedete Mindestausgleichssatz von 88,75 vH am unteren Rand liegen. Auch die erhöhten Ausgleichssätze von 90 vH bzw. 91 vH sind von der gleichen Mehrheit im Bundesrat 1958 angenommen worden.

Dass sich die verabschiedeten Ausgleichssätze von den möglichen Extremwerten weg bewegen, erklärt Homburg (1997: 68) am Beispiel der Einwohnerveredelung. Der Gruppe der ausgleichsberechtigten Bundesländer genügten die Stimmen eines weiteren Bundeslandes, um die Stimmenmehrheit für ihren Vorschlag zu sichern. Da es über die Erhöhung des Ausgleichssatzes nicht möglich war, ein weiteres Bundesland an den Einnahmen des Finanzausgleichs zu beteiligen, mussten die vorhergehenden Schritte der Ausgleichsverhandlungen in die Bemühungen einbezogen werden. Die Ermessensspielräume durch die Verwendung der Bedarfsnorm bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ermöglicht es den ausgleichsberechtigten Bundesländern, einzelnen finanzstarken Ländern Sonderbedarfe anzuerkennen, um sie für einen gemeinsamen Vorschlag zu gewinnen. Homburg bezeichnet den Quotienten aus Wohnbevölkerung und Stimmenzahl eines Landes im Bundesrat als Schattenpreis. Er gibt an, wieviel Mittel aus dem Finanzausgleich aufgewendet werden müssen, um dieses Land in die Koalition einzubeziehen. Wie Homburg für das Jahr 1994 veranschaulicht, kommen hier vor allem die Stadtstaaten in Betracht. Die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten lässt sich daher als Zugeständnis der ausgleichsberechtigten Länder interpretieren, eine Bundesratsmehrheit für ihren Entwurf zu sichern.

Eine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat tritt erst durch die Einbeziehung des Saarlandes in den Länderfinanzausgleich ein (Übersicht 3). Durch seine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3

Stimmenverhältnis zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern im deutschen Bundesrat			
Ausgleichsberechtigt	Anzahl der Stimmen	Ausgleichspflichtig	Anzahl der Stimmen
Bayern	5	Baden-Württemberg	5
Niedersachsen	5	Bremen	3
Rheinland-Pfalz	4	Hamburg	3
Schleswig-Holstein	4	Hessen	4
	3	Nordrhein-Westfalen	5
	18		20
Saarland	3		
	21		20
			RWI ESSEN

Finanzschwäche entsteht 1961 eine mehrheitsfähige Koalition aus finanzschwachen Ländern. Dies ist eine Voraussetzung gewesen, um in der Finanzreform von 1969 eine deutliche Anhebung der Ausgleichssätze im Bundesrat durchzusetzen (Reissert 1975: 20). Zieht man wie Homburg die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in die Berechnung mit ein, dann kommt man auf eine Mindestquote von 99,5 vH der durchschnittlichen Finanzkraft und befindet sich an der Obergrenze des Wertebereiches.

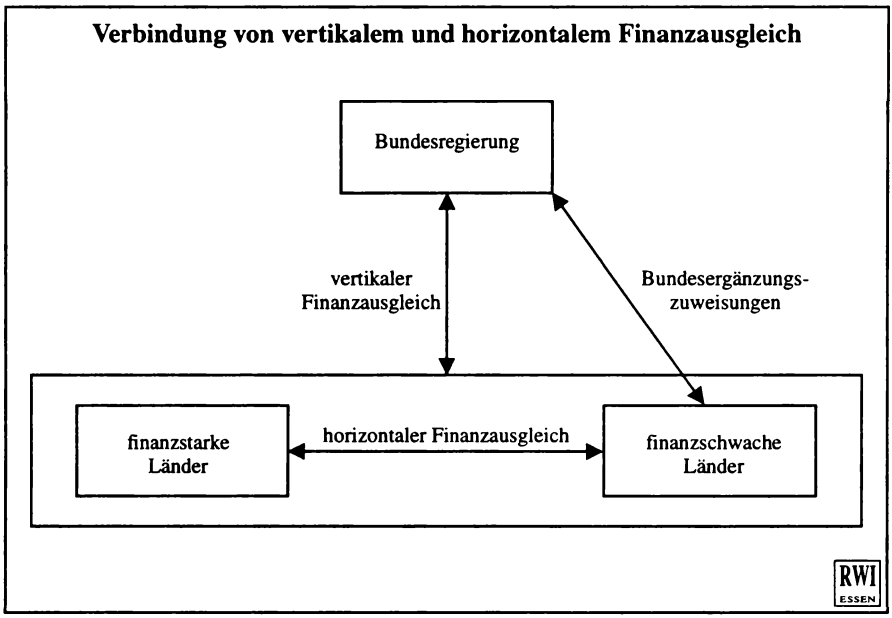
4. Verbindung von horizontalem und vertikalem Finanzausgleich

Die vorhergehenden Abschnitte haben den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich getrennt behandelt. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass die Bundesregierung an der Verabschiedung des Länderfinanzausgleichsgesetzes beteiligt war bzw. es wurde angenommen, dass die Bundesregierung die Verhandlungslösung des Bundesrates akzeptierte, ohne selbst Einfluss zu nehmen. Die theoretische Untersuchung der Entscheidungssituation über einen Länderfinanzausgleich im Bundesrat führt aber 1955 und 1958 zu niedrigeren Ausgleichssätzen, als tatsächlich realisiert wurden. Daher ist eine der möglichen Schlussfolgerungen, dass diese Unterschiede auf das Verhalten der Bundesregierung in den Verhandlungen zurückzuführen sind.

Welche Interessen könnte die Bundesregierung bei der Durchführung eines horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern verfolgen? Sie ist von den Auswirkungen des horizontalen Finanzausgleichs betroffen, da Unterschiede in der Finanzkraft aus Unterschieden in den wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Bundesländer resultierten. Dieser Zusammenhang lässt sich an der für die Ländereinnahmen wichtigen Einkommen- und Körperschaftsteuer nachvollziehen. Es besteht folglich ein Zusammenhang zwischen der Finanzkraft eines Bundeslandes und gesamtwirtschaftlichen Größen, wie beispielsweise der Arbeitslosenquote. Damit die finanzschwachen Bundesländer nicht in der wirtschaftlichen Entwicklung zu weit hinter den anderen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 4



zurückbleiben, weil auch ihr Angebot an Gütern unterdurchschnittlich ist, hat die Bundesregierung ein Interesse, die Mittelausstattung dieser Länder zu erhöhen.

Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass von dem Ergebnis des horizontalen Finanzausgleichs eine Externalität auf die Zielfunktion der Bundesregierung ausgeht (Tsebelis 1990: 58f.). Um die strategische Interaktion der Akteure vollständig zu beschreiben, müsste man folglich den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich gemeinsam analysieren (Braun 1996: 108). Da dies sehr kompliziert ist, schlägt Tsebelis (1990: 60) einen einfacheren Weg vor, den er „Verbundene Spiele" (*nested games*) nennt. Stellt man den horizontalen Finanzausgleich in den Vordergrund, dann sieht dieser Ansatz wie folgt aus: Man betrachtet die Länderverhandlungen über einen Finanzausgleich, berücksichtigt nun aber, dass sie in die Bund-Länder-Verhandlungen eingebettet sind. Durch diese Externalität eröffnet sich den Landesregierungen aber eine weitere Handlungsoption. Wenn sie erkennen, dass die Bundesregierung ein Interesse an einem höheren horizontalen Ausgleich hat, dann können sie das Null-Summenspiel des horizontalen Finanzausgleichs in ein Positiv-Summenspiel verwandeln, das nun mit einem Null-Summenspiel gegen die Bundesregierung verbunden ist. Indem sie der Bundesregierung demonstrieren, dass sie den horizontalen Finanzausgleich unter dem Niveau halten, das den Interessen des Bundes entspricht, können sie der Bundesregierung einen Anreiz geben, weitere finanzielle Mittel über den vertikalen Finanzausgleich an die Länder abzutreten (Scharpf 1994a: 80 insbesondere Fußnote 38). Schematisch lassen sich diese Zusammenhänge wie in Übersicht 4 darstellen.

Durch die Bestimmung des Grundgesetzes in der Fassung von 1949, dass der Länderfinanzausgleich durch ein Bundesgesetz zu regeln ist, war die Bundesregierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an dem Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Sie hatte also die Möglichkeit, auf eine bessere Ausstattung der finanzschwachen Bundesländer hinzuwirken, ohne dabei eigene Mittel aufwenden zu müssen. Sie konnte Gesetzesvorlagen des Bundesrates ablehnen, die ihren Vorstellungen über die Umverteilungshöhe nicht entsprachen. Aus diesem Grund war es der Bundesratsmehrheit, die sich aus finanzstarken Ländern zusammensetzte, nicht möglich, den von ihnen bevorzugten niedrigen Ausgleichssatz durchzusetzen. Wie Renzsch (1991: 157) belegt, kam der im Finanzausgleichsgesetz von 1955 verabschiedete Mindestausgleichssatz von 88,75 vH tatsächlich nur aufgrund eines Kompromisses zwischen Bundesregierung und Bundesratsmehrheit zustande. Dies verdeutlicht, dass es trotz der Interessenübereinstimmung zwischen Bundesregierung und ausgleichsberechtigten Bundesländern beiden Akteuren nicht möglich war, ihre Vorstellung gegen die Bundesratsmehrheit durchzusetzen (Renzsch 1992: 108). Grundsätzlich lag es aber im Interesse der finanzschwachen Länder, die Bundesregierung an den Verhandlungen über den Länderfinanzausgleich zu beteiligen. Auch aus diesem Grund wurde die gewählte Lösung der Alternative eines Länderfinanzausgleichs auf Grundlage eines Staatsvertrages zwischen den Ländern vorgezogen.

Eine naheliegende Lösung wäre es nun, dass die Bundesregierung anbietet, die Einnahmen der Länder aus dem vertikalen Finanzausgleich aufzustocken, wenn die Landesregierungen zusichern, diese Mittel für eine Intensivierung des Finanzausgleichs zu benutzen (Peffekoven 1987: 216). Eine solche Lösung ist aber mit einer Reihe von Problemen aus Sicht der verschiedenen Akteure verbunden.

Am schwerwiegendsten dürfte die Unsicherheit aufgrund des Aufeinanderfolgens der Verhandlungsrunden sein. Da die Mittel im vertikalen Finanzausgleich zunächst nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, entstand für die Bundesregierung und die finanzschwachen Länder die Unsicherheit, ob die Bundesratsmehrheit die Mittel im vollen Umfang an die finanzschwachen Länder weiterleitet, indem sie beispielsweise den Ausgleichssatz entsprechend erhöht. Aber auch für die finanzstarken Länder ist mit dieser Regelung eine Unsicherheit verbunden. Stimmen sie einer Intensivierung des Finanzausgleichs zu, indem sie z.B. den Ausgleichssatz erhöhen, dann erkennen sie die Berechtigung dieses Satzes an. Da sich die vertikale Finanzverteilung weniger auf Normen gründet als die horizontale, könnte der Fall eintreten, dass es der Bundesregierung gelingt, ihre Anhebung des Ausgleichs zurückzunehmen. Gelingt es den finanzstarken Ländern dann nicht, den Ausgleichssatz ebenfalls wieder zu reduzieren, müssten sie die notwendigen Mittel aufbringen. Direkte Zahlungen von der Bundesregierung an die finanzschwachen Länder umgehen beide Unsicherheiten.

Aus diesem Grund einigten sich die Verhandlungsparteien in der Finanzreform von 1955 darauf, der Bundesregierung das Recht einzuräumen, den Länderfinanzausgleich durch Ergänzungszuweisungen zu intensivieren. Eine solche Regelung wurde in den neu gefassten Art. 107 GG aufgenommen. Die Bundesregierung erhielt so ein Instrument, mit dem sie die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder auf ein Niveau heben konnte, das ihren gesamtwirtschaftlichen Interessen entsprach, allerdings mit dem Nachteil, dass sie eigene Mittel dafür aufwenden musste. Sie gewähr-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

te aus diesem Grund erst 1967 zum ersten Mal Ergänzungszuweisungen für die finanzschwachen Länder.

Die ersten Ergänzungszuweisungen wurden mit ihren Beträgen und den jeweiligen Empfängerländern in das Länderfinanzausgleichsgesetz aufgenommen. Da die Laufzeiten der Gesetze immer nur ein bis zwei Jahre betrugen, mussten die Zuweisungen jedesmal wieder neu festgelegt werden. Nachdem die Zuweisungen aber einmal eingeführt waren, wurden sie in jedem Gesetz gewährt. Verhandlungskosten lassen sich reduzieren, wenn man zu einer regelgebundenen Vergabe übergeht. Dies geschah zum ersten Mal im Finanzausgleichsgesetz von 1974, in dem festgelegt wurde, dass 1,5 vH des Umsatzsteueraufkommens als Ergänzungszuweisungen zu verteilen sind (BMF 1992: 13f.).

5. Zusammenfassung der Gründe für die Umverteilung von Einnahmenkompetenzen

Die Betonung des Vertragscharakters der Änderungsgesetze deutete schon darauf hin, dass die Bundesländer nicht, wie in einigen Arbeiten behauptet, der Bundesebene schrittweise gegen ihren Willen Kompetenzen abgetreten haben. Die Untersuchung der Ausgangslage vor der Kompetenzumverteilung hat z.B. bei der Steuergesetzgebung gezeigt, dass für die Landesregierungen Anreize bestanden, die Gesetzgebungskompetenz für wichtige Steuern nicht wahrzunehmen. Durch die hohe Mobilität der Haushalte und des Kapitals im Sinne von Investitionen wären die Steuergesetzgebungsmöglichkeiten der Landesregierungen beschränkt worden. Ein Steuerwettbewerb hätte in dieser Phase über ein begrenztes Angebot an öffentlichen Gütern den Aufbau der Bundesrepublik verlangsamt. Auch wenn die Initiative zu einer einheitlichen Steuergesetzgebung nicht von den Landesregierungen ausging, so bestand für sie kein Anlass, sich der Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung durch die Bundesregierung zu widersetzen. Durch die Beteiligung an der Gesetzgebung über den Bundesrat können sie ihre Interessen vertreten.

Wie die Landesregierungen auf diesen Anreiz, die Steuergesetzgebungskompetenz zu koordinieren, reagieren, wird im Rahmen der Organisationenökonomik mit Hilfe der Transaktionskosten erklärt, die bei den zur Verfügung stehenden Koordinationsmechanismen auftreten. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes legte für die Landesregierungen zwei Koordinationsmechanismen nahe. Grundsätzlich wäre eine Koordination der Steuergesetzgebung auf Länderebene durch Verhandlungen möglich gewesen. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wären dann in Staatsverträgen festgelegt worden. Die zweite Möglichkeit war die Übertragung der Steuergesetzgebung auf den Bund, wobei die Landesregierungen über den Bundesrat mitwirken. Der Vergleich der beiden Koordinationsmechanismen hat gezeigt, dass die Bundesratslösung für die Landesregierungen mit weniger Transaktionskosten verbunden ist. Zum einen müssen nicht alle Landesregierungen einer Gesetzesvorlage zustimmen, wie dies bei freiwilligen Verhandlungen der Fall ist. Zum anderen haben die Landesregierungen nach einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund nicht mehr die Möglichkeit, die Koordination zurückzunehmen. Bei einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freiwilligen Koordination über Staatsverträge kann diese Möglichkeit, je nach Ausgestaltung der Verträge, bestehen bleiben.

Im Bereich der Ertragskompetenz war die Ausbildung von Gemeinschaftsteuern bereits im Grundgesetz in der Fassung von 1949 angelegt. Durch das Inanspruchnahmerecht eines Teils der Einkommen- und Körperschaftsteuer war die Bundesregierung seit 1952 faktisch an diesen Einnahmen beteiligt. Bei den Ertragskompetenzen war demnach der Verhandlungsmechanismus im Grundgesetz angelegt. Die Organisationenökonomik lässt daher erwarten, dass die Verhandlungspartner unter den Bedingungen, wie sie im deutschen Bundesstaat herrschen, bemüht sind, durch die Einführung zusätzlicher Regeln die Verhandlungskosten zu senken. Durch die dauerhafte Verbindung der Verhandlungspartner haben sie die Möglichkeit, ihre Erfahrungen aus den vergangenen Verhandlungen zur Senkung der Transaktionskosten zu nutzen.

Da die Inanspruchnahmeregelung zunächst als Ausnahme im Grundgesetz vorgesehen war, wurden die Gesetze mit kurzen Laufzeiten versehen, so dass sie jährlich neu ausgehandelt wurde. Die Verhandlungskosten wurden zusätzlich dadurch erhöht, dass die Bundesregierung ihre Forderung nach der Bedarfsnorm rechtfertigen musste. Da die Aufgaben von Bund und Ländern sehr unterschiedlich sind, war es schwierig, die Bedarfsnorm zu operationalisieren. Es war dazu notwendig, die Dringlichkeit der Finanzierung zweier unterschiedlicher Aufgaben zu messen. Dies führte dazu, dass die Verhandlungen über einen Bund-Länder-Finanzausgleich Spielräume offen ließen, die durch Größen wie z.B. die Verhandlungsmacht ausgefüllt wurden.

Aus Sicht der Landesregierungen war es nicht möglich, die Bundesregierung davon abzuhalten, die Inanspruchnahme eines Teils der Einkommensteuer zu fordern. Durch die Regelung des Grundgesetzes, die nicht gegen die Bundesregierung geändert werden konnte, mussten Verhandlungen über eine Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer geführt werden. Die Langfristigkeit der Beziehungen von Bundes- und Landesregierungen ermöglichte eine Reduktion der Verhandlungskosten, indem man sich z.B. darauf einigte, Argumente mit Gegenargumenten zu beantworten. Aufgrund der Interpretationsspielräume war es den Landesregierungen nicht möglich, die Forderung der Bundesregierung vollständig zurückzuweisen. Langfristig ließ sich aber eine Reduktion der Verhandlungskosten erreichen, wenn man eine Aufteilung der Einnahmen im Grundgesetz festschrieb. Dies geschah in der Finanzreform von 1955. Da nun die Aufteilung nicht in regelmäßigen Abständen neu verhandelt werden musste, konnten neue Forderungen der Bundesregierung leichter zurückgewiesen werden. Um die Verhandlungen zu versachlichen, einigten sich die Teilnehmer auf eine Liste mit Kriterien, die für eine Neuaufteilung erfüllt sein mussten. Auch die Festschreibung der Aufteilung bis 1958 diente dazu, erneute Verhandlungen in diesem Zeitraum zu vermeiden.

Eine weitere Reduzierung der Verhandlungskosten erreichten Bundes- und Landesregierungen in der Finanzreform von 1969. Indem man sich auf die Gleichverteilungsnorm bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer einigte, beseitigte man alle Interpretationsspielräume. Um trotzdem Unterschiede in der Ausgabenentwicklung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgleichen zu können, sah man eine Verteilung der Umsatzsteuer nach der Bedarfsnorm vor. Da sich diese Steuer gleichmäßiger entwickelte als die Einkommen- und Körperschaftsteuer, waren die Anreize geringer, eine Neuverteilung anzustreben.

Demgegenüber wiesen die Verhandlungen über einen horizontalen Finanzausgleich andere Eigenschaften auf. Durch Vergleichbarkeit der Länderaufgaben war es leichter, eine Verteilungsnorm zu operationalisieren. Die dauerhafte Verbindung der Landesregierungen im Bundesrat schuf die Voraussetzung, durch eine aufwendige Ausgleichregelung zukünftige Verhandlungen zu versachlichen und auf Detailregelungen zu beschränken. Eine Betrachtung der einzelnen Verteilungsschritte und der dabei verwendeten Verteilungsnormen zeigt, dass die verabschiedeten Ausgleichsregelungen auf Kompromisse zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern zurückzuführen sind. Der Abstimmungsmechanismus hat nicht dazu geführt, dass eine Gruppe von Landesregierungen ihre Vorstellungen vollständig durchsetzen konnte. Z.B. führte in der 1955 verabschiedeten Regelung die Zurechnung der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Aufkommen zu einer Begrenzung der Finanzausgleichsmasse. Indem man nach der Finanzreform von 1969 den Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilte, konnten die finanzschwachen Länder eine Intensivierung des Länderfinanzausgleichs durchsetzen. Allerdings wurde im Grundgesetz eine Höchstgrenze der Finanzausgleichsmasse mit 25 vH des Länderanteils an der Umsatzsteuer aufgenommen.

Einige Veränderungen bei der Finanzaufteilung im deutschen Bundesstaat lassen sich erklären, wenn man berücksichtigt, dass der vertikale und der horizontale Finanzausgleich miteinander verbunden sind. Die Verbindung entsteht nicht nur dadurch, dass beide Ausgleichsmechanismen auf die gleiche Steuer zurückgreifen. Entscheidend für die Position der Landesregierungen ist, dass von der Regelung des Länderfinanzausgleichs eine Externalität auf die Zielfunktion der Bundesregierung ausgeht. Je intensiver der Länderfinanzausgleich ist, desto besser kann die Bundesregierung ihre Ziele erreichen. Umgekehrt bedeutet das, je geringer die Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs ist, umso größer ist die Notwendigkeit für die Bundesregierung, den Ausgleich durch eigene Mittel zu erhöhen. Dadurch wird letztlich der vertikale Ausgleich wieder zu Gunsten der Länder verändert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Viertes Kapitel

Gründe der Neuverteilung von Aufgabenkompetenzen

1. Gesetzgebungskompetenzen

1.1. Verlagerungen bei ordnungspolitischen Aufgaben

Das Grundgesetz in der Fassung von 1949 enthielt, anders als bei den Einnahmen, keine Aufforderung, die Verteilung der Aufgabenkompetenzen neu zu regeln. Allerdings war auch hier die Zuordnung nicht festgeschrieben. Dies zeigt der umfangreiche Katalog der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Aufgabenbereiche des Art. 74 GG. Alle ursprünglich 23 Aufgabenbereiche konnten ohne Verfassungsänderung an den Bund übertragen werden, wenn eine der Kriterien des Art. 72 GG erfüllt war. Die meisten Veränderungen bei den Gesetzgebungskompetenzen betreffen Aufgaben aus diesem Katalog. Um sie systematischer behandeln zu können, werden sie in ordnungspolitische, allokative, distributive und stabilitätspolitische Aufgaben unterteilt. Für diese Gruppen werden in diesem und in den folgenden drei Abschnitten die Anreize für eine neue Koordination der Gesetzgebungskompetenzen, die Positionen der beteiligten Akteure und die zur Verfügung stehenden Koordinationsmechanismen untersucht.

Eine genauere Betrachtung des Kataloges der konkurrierenden Gesetzgebung zeigt, dass viele dieser Aufgaben in den Bereich der Ordnungspolitik fallen. Darunter werden Aufgaben verstanden, die Regeln erstellen, um das Verhalten von bestimmten Entscheidungsträgern in einer Volkswirtschaft zu beeinflussen (Streit 1991: 57f.). In der wirtschaftspolitischen Literatur wird betont, dass sie kaum mit Ausgaben für die politischen Akteure verbunden sind. Allerdings sind für die Planung, Durchführung und Einhaltung der Regeln Bürokratien notwendig. Bei der Zuordnung der Kompetenzen einer ordnungspolitischen Aufgabe sind diese Kosten zu berücksichtigen.

Um die einzelnen Aufgaben, die in den Bereich der Ordnungspolitik fallen, nochmals zu unterteilen, bietet es sich an, eine Gruppe von Aufgaben unter dem Begriff Rechtswesen zusammenzufassen. Hierzu zählen nach Stern (1980: 604ff.) aus Art. 74 GG die Nummern: 1. BGB, StGB usw., 2. Personenstand, 3. Vereins- und Versammlungsrecht, 4. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer und 4. das Recht der Enteignung. Die anderen Aufgaben der Ordnungspolitik des Art. 74 GG lassen sich etwas vergröbernd unter dem Begriff Regulierungspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subsumieren. Hierzu zählen: 11. Recht der Wirtschaft, 12. Arbeitsrecht, 15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft, 16. die Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung, 18. Grundstücksverkehr, 19. Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten usw., 20. der Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln sowie Bedarfsgegenständen usw. und 21. die Hochsee und Küstenschifffahrt usw. (ausführlich vgl. Anhang 1). In diese Kategorie wurden neue Aufgaben aufgenommen wie das Waffen- und Sprengstoffrecht sowie der Tierschutz.

In den meisten dieser Rechtsbereiche bestanden 1949 bereits Gesetze, die übernommen werden konnten, wie das Bürgerliche Gesetzbuch. Dies war in den Übergangsbestimmungen, insbesondere des Art. 123 GG, vorgesehen. Eine Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Länder hätte zu Dublizitätskosten geführt (Oebbecke 1997: 463). Allerdings hätten die Länder die bestehenden Gesetze auch zunächst übernehmen und sich das Recht vorbehalten können, später als notwendig erachtete Veränderungen selbst durchzuführen. Es wird daher im Folgenden genauer auf die Position der Landesregierungen zu diesen Aufgaben eingegangen.

Während die Bedeutung des rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmens für den Ablauf der politischen und ökonomischen Prozesse in der Literatur betont wurde, ist auf die Zuordnung dieser Aufgaben zu einer politischen Ebene kaum eingegangen worden (Klodt 1999: 4)[1]. Eine Ausnahme stellt eine Arbeit von Cowen (1992) dar, der ein privates Angebot von öffentlicher Sicherheit und Verbrechensbekämpfung mit einer zentralstaatlichen Bereitstellung dieser Dienstleistungen vergleicht. Da eine private Bereitstellung gleichbedeutend mit einer dezentralen ist, lassen sich die Überlegungen auf einen Bund-Länder-Vergleich übertragen. Aus diesem Vergleich lassen sich die Anreize ermitteln, die auf Bundes- und Landesregierungen ausgehen.

Die privaten Sicherheitsdienste werden bei Cowen dadurch charakterisiert, dass die Bürger das Recht haben, das Angebot einer Agentur nicht in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus müssen sich die Unternehmen selbst finanzieren, und sie stehen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen in einem gegebenen Wirtschaftsraum. Diese Annahmen sind so weit ausgelegt, dass sie sich ohne Schwierigkeiten auf die Länderebene in einem Bundesstaat übertragen lassen. Die Bürger eines Bundeslandes können die rechtlichen Regelungen in ihrem Bundesland mit denen der Nachbarländer vergleichen. Annahmegemäß sind die Haushalte genügend mobil, um auf Leistungsunterschiede bei der Bereitstellung des rechtlichen Rahmens zu reagieren. Vergleichbares trifft auf Unternehmen zu; sie werden bei der Wahl ihres Standortes rechtliche Bestimmungen zu Gesellschafts-, Vertrags- und Haftungsrecht in die Überlegungen einbeziehen.

Eine dezentrale Bereitstellung kommt zunächst in Betracht, da öffentliche Sicherheit neben den Eigenschaften eines öffentlichen Gutes auch die eines privaten Gutes aufweist. Die privaten Sicherheitsdienste werden hierfür als Beleg herangezogen.

[1] Den gleichen Mangel stellt Klodt für die nationale und supranationale Politikebene fest.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Solange Privatpersonen demselben Anbieter an öffentlicher Sicherheit angehören, sind keine Probleme zu erwarten. Da die Beziehungen der Privatpersonen aber über die Grenzen des Bundeslandes hinausgehen, können Schwierigkeiten auftreten, wenn zwei Personen zu unterschiedlichen Anbietern für öffentliche Sicherheit gehören. Dies ist dann der Fall, wenn derselbe Sachverhalt von den beiden Anbietern unterschiedlich geregelt wurde.

Cowen argumentiert nun, dass es im Fall von unterschiedlichen Regelungen zwei Möglichkeiten gibt. Es kommt zwischen den beiden Anbietern zu einem Konflikt, bei dem sich einer der beiden aufgrund seiner Machtposition durchsetzt. Oder, was Cowen für wahrscheinlicher hält, es werden schon, bevor es zu Konflikten kommt, zwischen den Anbietern Mechanismen vereinbart, wie solche Konflikte beigelegt werden sollen. Diese Mechanismen müssen aber zwischen allen Anbietern vereinbart werden, was je nach Anzahl zu einem beachtlichen Geflecht von Vereinbarungen führen kann. Eine andere Möglichkeit ist, eine unabhängige Instanz zu schaffen, die für die Beilegung solcher Konflikte herangezogen werden kann. Dieses Netzwerk von Ausgleichsmechanismen führt nun nach Meinung von Cowen dazu, dass sich die einzelnen Anbieter kooperativ und nicht mehr wettbewerblich verhalten. Die Akteure erhalten auf diese Weise diskretionäre Gestaltungsspielräume, die sie zum Abschöpfen von Monopolrenten benutzen werden. Cowen kommt zu dem Schluss, dass sich in letzter Konsequenz ein privates und ein zentralstaatliches Angebot an öffentlicher Sicherheit für die Bürger kaum unterscheiden.

Dieses Ergebnis lässt sich auf den deutschen Bundesstaat übertragen. Neben der autonomen Ausgestaltung z.B. des Strafrechts müssten mit den anderen Bundesländern Vereinbarungen getroffen werden, wie bei unterschiedlicher Handhabung eines Sachverhaltes verfahren werden soll. Dadurch wird die Autonomie der einzelnen Landesregierungen eingeschränkt. Zusätzlich ist zu erwarten, dass bei einem solchen System vergleichsweise hohe Verhandlungskosten aus Sicht der Landesregierungen anfallen. Da bereits ein einheitliches Recht in vielen Bereichen vorhanden war, werden die Anreize für die Landesregierungen gering gewesen sein, diese Kompetenzen wahrzunehmen. Eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Rechtswesens auf die Bundesebene vermeidet diese Koordinationsprobleme und sichert den Landesregierungen ein Mitspracherecht über den Bundesrat. Die Bundesregierung hat ein Interesse an der Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz für das Rechtswesen gehabt, um den notwendigen Rahmen für eine stabile politische und wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

Die zweite Gruppe von Aufgaben, die unter dem Stichwort Regulierungspolitik zusammengefasst wurde, unterscheidet sich in ihren Eigenschaften von denen der ersten Gruppe. Der Begriff Regulierung wird dabei, Apolte folgend, sehr weit gefasst. Es wird darunter „die Vielzahl staatlicher Vorschriften, Normen, Lizensierungen zum Schutze von Verbrauchern, Arbeitnehmern oder sonstigen Personengruppen oder der Umwelt“ verstanden (Apolte 1999: 96). Der traditionelle Begriff der Regulierung zur Verhinderung missbräuchlicher Verhaltensweisen in wettbewerblichen Ausnahmebereichen wird somit eingeschlossen. Die Anreize einer Koordinierung der Regulierungsaufgaben zwischen den Bundesländern ergibt sich aus der Wirkung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer dezentralen Aufgabenerfüllung für die EU, die Sinn (1997b: 265ff.) untersucht hat. Die Überlegungen lassen sich aber ohne Weiteres auf die genannten Gesetzgebungskompetenzen der konkurrierenden Gesetzgebung des Grundgesetzes übertragen. Bei seiner Argumentation greift er auf das Modell von Akerlof (1970) zurück, um zunächst den Anreiz auf die politischen Akteure zu begründen, in einen Markt einzugreifen.

Ein solcher Markt besteht aus Produzenten, die ein Gut (x_1) produzieren und anbieten, und Konsumenten, die dieses Gut nachfragen. Das Problem besteht nun darin, dass dieses Gut in verschiedenen Qualitäten (q) angeboten werden kann, wobei die Produzenten die Qualität ihres Produktes genau kennen. Eine höhere Qualität ist dabei mit höheren Produktionskosten, ($c(q)$), verbunden. Die Konsumenten sind zwar bereit, für eine höhere Qualität einen höheren Preis (p) zu zahlen, aber sie können die Qualität eines konkreten Produktes nicht beurteilen. Während bei den Aufgaben des Rechtswesens der Anreiz zur nationalen Gesetzgebung von *spillovers* zwischen den Bundesländern ausging, sind die Regulierungsaufgaben durch asymmetrische Informationen zwischen den Marktteilnehmern gekennzeichnet. Formal lässt sich dieser Sachverhalt folgendermaßen darstellen:

$$\max_{x_1, x_2} U(x_1)V(q) + x_2 \text{ unter der Nebenbedingung } \bar{x}_2 = x_2 + px_1 .$$

Die Konsumenten maximieren ihren Nutzen, in den die Gütermenge und die Güterqualität sowie ein weiteres Gut einfließen, das auch für die Herstellung von x_2 benötigt wird. Setzt man die Nebenbedingung in die Zielfunktion ein, dann erhält man als Bedingung erster Ordnung

$$U'(x_1)V(q) = p. \tag{4.1}$$

Die Unternehmen maximieren ihren Gewinn durch entsprechende Wahl von x_1 und q:

$$\max_{q, x_1} \left[p - c(q) \right] x_1 .$$

Dabei gilt $c'' > 0$ und c hat ein Minimum bei $q = q^*$, $q^* > 0$. Als Bedingungen erster Ordnung erhält man

$$p = c(q) \tag{4.2}$$

$$c'(q) = 0 \text{ für } x_1 > 0. \tag{4.3}$$

Ein Marktgleichgewicht ergibt sich bei diesen Verhaltensweisen aus den Bedingungen (4.1) bis (4.3) durch

$$c'(q) = 0 \tag{4.3}$$

$$U'(x_1)V(q) = c(q). \tag{4.4}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die Konsumenten die Qualität eines Gutes nicht beurteilen können und sich an der am Markt herrschenden Durchschnittsqualität orientieren, wirkt sich eine Erhöhung der Qualität lediglich kostensteigernd aus. Demnach wählen die Unternehmen die geringst mögliche Qualität (Bedingung (4.3)).

Bei einer dezentralen Regelung stellt sich für die Landesregierung die generelle Frage, ob sie in einen solchen Markt eingreifen soll. Als Instrument steht ihr die Beeinflussung von q durch das Festlegen eines Qualitätsmindeststandards q^{**} zur Verfügung. Die Landesregierungen können also versuchen, den Nutzen ihrer Bevölkerung zu erhöhen, müssen dabei allerdings die Produktionsbedingungen und die Ressourcenbeschränkungen beachten. Man erhält

$$\max_{x_1, q} U(x_1)V(q) + \bar{x}_2 - c(q)x_1 .$$

Als Bedingungen erster Ordnung gilt

$$U'(x_1)V(q) = c(q) \tag{4.4}$$

$$U'(x_1)V'(q) = c'(q)x_1 . \tag{4.5}$$

Die erste Optimalitätsbedingung (4.4) ist in der unregulierten und der regulierten Lösung identisch. Ob sich das Festsetzen eines Mindeststandards für eine Regierung grundsätzlich lohnt, ergibt sich also aus einem Vergleich der Bedingungen (4.3) und (4.5). Da $UV' > 0$ und $c'' > 0$ sind, können die Landesregierungen den Nutzen ihrer Bürger erhöhen, indem sie einen Mindeststandard festlegen. Von den Unternehmen ist in diesem Modell zumindest kein Widerstand zu erwarten, da ihre höheren Produktionskosten durch den höheren Preis ausgeglichen werden.

Was bei den bisherigen Überlegungen nicht berücksichtigt wurde, ist, dass sich Gütermärkte in der Bundesrepublik nicht auf einzelne Bundesländer begrenzen lassen. Sie sind in stärkerem Maße verflochten, als dies für die EU unterstellt werden kann. Bezieht man die Verflechtung der Bundesländer in die Überlegungen mit ein, dann ergibt sich genau der Fall, den Sinn unter dem Stichwort Regulierungswettbewerb für die EU untersucht. Im Extremfall, in dem jedes Bundesland einen eigenen Qualitätsstandard festlegt, sind auf dem Markt zehn verschiedene Güter mit verschiedenen Qualitätsstandards und Preisen anzutreffen. Die Haushalte werden sich in dieser veränderten Situation gemäß der Regel

$$U(x_1)V'(q^{**}) = p'(q^{**})x_1 \tag{4.6}$$

verhalten. Der Unterschied von (4.6) zur Bedingung (4.1) ergibt sich dadurch, dass die verschiedenen Qualitätsstandards zu unterschiedlichen Preisen führen, so dass die Haushalte nun eine Qualitäts-Preis-Kombination wählen können, die ihren Präferenzen möglichst nahe kommt. Entscheidend ist, dass die Landesregierungen keinen Einfluss mehr auf das Konsumverhalten ihrer Landesbevölkerung haben, da sie in diesem Fall als Preisnehmer agieren. Sie werden im Rahmen dieses Modells bestrebt sein, die Gewinne der Unternehmen in ihrem Bundesland zu maximieren, da

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich der Mindestqualitätsstandard auch kostensteigernd bei den Unternehmen auswirkt. Dieses Verhalten der Landesregierungen kann als Wirtschaftsförderung verstanden werden. Durch diese Politik können bestehende Unternehmen an ihrem Standort gehalten und eventuell sogar neue gewonnen werden. Bei einem solchen Verhalten wird die Landesregierung den Qualitätsstandard gemäß der Regel

$$c'(q^{**}) = 0$$

festlegen. Demnach gilt $q^{**} = q^{*}$, und der Standard wird niedriger festgelegt, als es den Präferenzen der Konsumenten entspricht. In diesem Fall kann ein höherer Qualitätsstandard nur durch ein koordiniertes Vorgehen der Landesregierungen erreicht werden. Da anzunehmen ist, dass die wirtschaftliche Verflechtung zwischen allen Bundesländern relativ groß ist, sind alle Landesregierungen gleichermaßen an einer Erhöhung der Qualitätsstandards interessiert. Im Bereich der Ordnungspolitik entsteht der Anreiz, diese Aufgabenerfüllung zu koordinieren, durch die starken *spillovers*, die mit ihnen verbunden sind. Im zweiten Schritt ist nun wieder zu fragen, warum die Landesregierungen diese Aufgaben nicht durch Verhandlungen auf der Länderebene, sondern durch eine Übertragung auf den Bund koordiniert haben.

Der Grund für eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei ordnungspolitischen Aufgaben auf den Bund liegt darin, dass diese Lösung mit weniger Verhandlungskosten verbunden ist als eine Koordination auf der Länderebene mit Hilfe von Staatsverträgen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Landesregierungen mit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund diese Entscheidungsbefugnis nicht völlig abgeben mussten. Über den Bundesrat sind sie nach wie vor an der Gesetzgebung beteiligt. Die starke Stellung des Bundesrates hat die Bereitschaft der Landesregierungen dazu begünstigt. Auch die Bundesregierung hat ein Interesse an der Festlegung einheitlicher Qualitätsstandards im Bundesgebiet, so dass sie an einer Beteiligung an der Gesetzgebung interessiert ist. Diese Überlegungen lassen sich auf andere Aufgabenbereiche der Regulierungspolitik übertragen. Apolte(1999: 122ff.) wendet eine vergleichbare Argumentation auf den Arbeitnehmerschutz an.

1.2. Verlagerungen bei allokativen Aufgaben

Die Aufgabenbereiche der Allokation, Distribution und Stabilisierung unterscheiden sich von den ordnungspolitischen Aufgaben vor allem dadurch, dass sie direkt mit Ausgaben des öffentlichen Sektors verbunden sind. Dies führt zum einen dazu, dass viele dieser Aufgaben von der Bevölkerung besser wahrgenommen werden als die der Ordnungspolitik. Zum anderen müssen die politischen Akteure ihre knappen Finanzmittel auf die einzelnen Aufgaben aufteilen. Wie sich die Unterschiede auf die Kompetenzverteilung dieser Aufgaben auswirken, wird zunächst für die allokativen Aufgaben betrachtet. Unter Allokation werden die Bereiche Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Fernverkehr und Schienenbahnen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung zusammengefasst. Neben diesen bereits im Grundgesetz von 1949 vorhandenen Aufgaben sind in den folgenden Jahren die Bereiche Kernenergie, wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Umweltschutz in Art. 74 GG aufgenommen worden, für die ebenfalls der Bund die Gesetzgebungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kompetenz übernommen hat. Als einzige neue Aufgabe ist die Landesverteidigung in den Katalog der ausschließlichen Bundesaufgaben übertragen worden (Scharpf 1994a: 79, Fußnote 32).

Von den genannten Aufgaben ist der Grund für die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz zur Bundesebene bei der Landesverteidigung am eindeutigsten. Hier handelt es sich am ehesten um ein rein öffentliches Gut (Sinn 1994: 91f.). Eine Bereitstellung durch die Landesregierungen wäre mit höheren Transaktionskosten verbunden und hätte zu einer ineffizienten Organisation geführt. Die Interessen der Regierungen von Bund und Ländern haben bei dieser Kompetenzzuordnung übereingestimmt. Für alle anderen Aufgaben ist die Interessenlage der politischen Akteure weniger offensichtlich. Hier handelt es sich nicht mehr eindeutig um öffentliche Güter, sondern um Mischgüter. Sie lassen sich dadurch charakterisieren, dass von ihnen externe Effekte ausgehen, die allerdings weniger stark ausgeprägt sind. Bedenkt man, dass die Internalisierung von *spillovers* Transaktionskosten verursacht, dann kann der Fall eintreten, dass die Transaktionskosten größer sind als der Nutzen, den die Politiker aus der Internalisierung ziehen. In diesem Fall würden die Landespolitiker nicht versuchen, die externen Effekte zu internalisieren. Die Transaktionskosten, die bei der Internalisierung entstehen, hängen von dem institutionellen Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung ab. Da das Modell von Schwager (1999) die Möglichkeit bietet, die Besonderheiten des deutschen Bundesstaates zu berücksichtigen, trägt es zur Klärung der Frage bei, warum in der Bundesrepublik auch Gesetzgebungskompetenzen von Aufgaben auf den Bund übertragen wurden, die mit vergleichsweise geringen *spillovers* verbunden sind.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist wiederum die Situation, wie sie im Grundgesetz von 1949 vorgegeben wurde. Danach waren die Landesregierungen für die Gesetzgebung zuständig. Diese Situation lässt sich anhand des Modells von Schwager untersuchen. In diesem Modell gibt es zwei Bundesländer, Nord (N) und Süd (S), in denen die Landesregierungen eine Reihe identischer Investitionsprojekte durchführen können. Die maximale Anzahl der Projekte wird mit M_v^N und M_v^S bezeichnet. Da die Landesregierungen festlegen können, wieviele Projekte sie umsetzen, wird davon die Anzahl der tatsächlich realisierten Projekte M_r unterschieden. Zusätzlich kann jede Landesregierung autonom festlegen, wie groß das Investitionsniveau $\tilde{z}$ für jedes Projekt ist. Beispielsweise können die Qualitätsstandards das Investitionsniveau beeinflussen. Jedes Projekt erzeugt einen Nutzen von $U(\tilde{z})$ und Kosten in Höhe von $c(\tilde{z})$. Zur Vereinfachung nimmt Schwager an, dass innerhalb eines Bundeslandes die Investitionsniveaus für die unterschiedlichen Projekte einheitlich sind.

In dieser Konstruktion des Modells zeigt sich der Unterschied zur Ordnungspolitik sehr deutlich. Z.B. entscheiden in der Regulierungspolitik die politischen Akteure über die Höhe des Qualitätsstandards, der in diesem Modell dem Investitionsniveau entspricht. Die Kosten dieser Entscheidung tragen aber die privaten Unternehmen. Im dem Fall, in dem die Landesregierungen über alle drei Kompetenzen einer Aufgabe verfügen, tragen sie die Kosten ihrer Entscheidung selbst. Die Höhe der Gesamtausgaben können sie aber zusätzlich beeinflussen, indem sie festlegen, wieviele Projekte durchgeführt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für das Kalkül der Landesregierungen ist zusätzlich von Bedeutung, dass mit den Investitionsprojekten externe Effekte verbunden sind. In diesem Modell bedeutet dies, dass ein Teil (a) des Nutzens eines Projektes der eigenen Bevölkerung zugute kommt, ein Teil ($1 - a$), der Bevölkerung des anderen Bundeslandes. Umgekehrt profitiert die Bevölkerung des betrachteten Bundeslandes von den Projekten des Nachbarlandes. Die jeweilige Landesregierung berücksichtigt diesen Nutzen zwar in ihrem Kalkül, aber bei einer dezentralen Bereitstellung kann sie diese Größe nicht beeinflussen. Außerdem wird sie die *spillovers* auf das Nachbarland in ihr Kalkül nicht einbeziehen, da für die Wiederwahl nur die eigene Landesbevölkerung von Bedeutung ist. Das Entscheidungsproblem des nördlichen Bundeslandes sieht dann folgendermaßen aus:[2]

$$\max_{(\tilde{z}^N, M_r^N)} M_r^N \left[a\tilde{z}^N - c\left(\tilde{z}^N\right)\right] + M_r^s (1-a)\tilde{z}^s .$$

Aus den Bedingungen erster Ordnung für ein Maximum ergeben sich die beiden Ergebnisse:

$$a = c'\left(\tilde{z}^N\right) \tag{4.7}$$

$$M_r^N = M_v^N . \tag{4.8}$$

Die erste Bedingung (4.7) besagt, dass die einzelnen Projekte auf einem Niveau ausgeführt werden, bei dem der Grenznutzen aus dem Projekt den Grenzkosten entspricht. Das zweite Ergebnis (4.8) ist, dass alle verfügbaren Projekte ausgeführt werden. Der externe Effekt wird nun in Gleichung (4.7) dadurch ersichtlich, dass die Landesregierungen nur den Nutzen berücksichtigen, der in ihrem Bundesland entsteht.

Für die Landesregierungen gibt es aus dieser Situation Anreize, die externen Effekte zu internalisieren. Ein Anreiz entsteht zunächst dadurch, dass die Mitglieder der Landesregierungen gleichzeitig Bewohner des jeweiligen Bundeslandes sind. Die Landesregierungen haben daher ein Interesse, die lokal öffentlichen Güter effizient bereitzustellen. Ein zweiter Anreiz wirkt über das Streben nach Wiederwahl auf die Landesregierung ein. Wenn von Land S stärkere positive externe Effekte ausgehen als von Land N, dann kann der Fall eintreten, dass das Nutzenniveau der Bevölkerung in Land N insgesamt höher ist als das der Bevölkerung in Land S. Da die Bevölkerung eines Bundeslandes die Leistungen eines Bundeslandes beurteilt, indem sie ihr Nutzenniveau mit dem der Bevölkerung anderer Bundesländer vergleicht, ist die Wiederwahlwahrscheinlichkeit geringer, je größer die Externalitäten sind.

Eine naheliegende Alternative ist eine vollständige horizontale Koordination der Aufgaben durch die Landesregierungen. Eine andere Alternative ist durch die Besonderheiten des deutschen Bundesstaates die Zentralisierung von einzelnen Kompetenzen einer Aufgabe. Schwager nennt die Situation, in der der Bund die Gesetze

[2]Eine Herleitung der Bedingungen erster Ordnung für ein Maximum findet sich in Anhang 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erlässt, die von den Ländern in eigener Regie ausgeführt werden, „Administrativer Föderalismus". Er zeigt in einem Modell, dass eine solche Regelung Vorteile aufweist, wenn die positiven Externalitäten einer öffentlichen Aufgabe weder zu stark noch zu schwach sind. Die Beispiele, die Schwager für solche Aufgaben anführt, nämlich Verkehrsinfrastruktur und Umweltschutz, verdeutlichen, dass diese Umschreibung gut zu den Aufgaben passt, die hier als allokative Aufgaben der konkurrierenden Gesetzgebung zusammengefasst sind (Schwager 1999: 167).

Ein wichtiges Element in dem Modell ist, dass der Bund, also Bundesregierung und Bundesrat zusammen, eine der beiden Ländergruppen bevorzugt, in dem Sinne, dass die Finanzmittel nicht gleichmäßig auf die beiden Regionen verteilt werden. Diese Annahme beschreibt die Verhältnisse im deutschen Bundesstaat recht gut. Sie entsteht, wenn die Länder im Bundesrat unterschiedliche Interessen verfolgen. Hier ist besonders an die immer wieder in der Literatur auftauchenden Unterscheidung in finanzstarke und -schwache Länder zu denken, wie bei der Einnahmenverteilung gesehen. Eine Bevorzugung der finanzschwachen Länder ist dann so zu verstehen, dass diese Ländergruppe im Bundesrat eine Stimmenmehrheit erzielt und sich mit der Bundesregierung auf eine Position verständigt.[3]

In dem System des administrativen Föderalismus besteht ein Vorteil für die Landesregierungen, dass sie bundeseinheitliche Standards setzen können und die Auswahl der Projekte, die sie durchführen, nach wie vor in ihrer Kompetenz verbleibt. Im Modell von Schwager bedeutet dies, dass das Investitionsniveau pro Projekt auf der Bundesebene entschieden wird, während die Anzahl der verwirklichten Projekte nach wie vor in den Kompetenzbereich der Landesregierungen fällt. Da die Entscheidungen aber von verschiedenen Entscheidungsträgern getroffen werden, ist deren Reihenfolge von Bedeutung. Eine plausible Annahme ist, dass zunächst auf der Bundesebene das Investitionsniveau festgelegt wird und dann im zweiten Schritt die Landesregierungen entscheiden, welche Projekte sie bei dem vorgegebenen Investitionsniveau durchführen (Anhang 4).

Da bei der Entscheidung auf der Bundesebene das Verhalten der Landesregierungen berücksichtigt wird, ist es sinnvoll, zunächst mit dem Kalkül auf der Landesebene zu beginnen:

$$\max_{M_r^N} M_r^N \left[a\tilde{z} - c(\tilde{z}) \right] + M_r^S (1-a)\tilde{z} \tag{4.9}$$

$$\text{unter der Nebenbedingung } 0 \leq M_r^N \leq M_v^N .$$

Aus der Bedingung erster Ordnung lässt sich

$$a = \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}} \tag{4.10}$$

[3]Zusätzlich wird in der politikwissenschaftlichen Literatur die Unterscheidung nach parteipolitischen Gesichtspunkten hervorgehoben, die in der vorliegenden Arbeit aber nicht berücksichtigt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herleiten. Die Landesregierungen verwirklichen so viele Projekte, dass der Grenznutzen den Durchschnittskosten entspricht. Sie werden die Anzahl der Projekte gemäß folgender Regel auswählen:

$$M_r^N = M\left(\tilde{z}, M_v^N\right)\begin{cases} = 0 \; falls \; a < \dfrac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}} \\ \in \left\{0,1,\ldots M_v^N\right\} \quad falls \; a = \dfrac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}}. \\ = M_v^N \; falls \; a > \dfrac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}} \end{cases} \tag{4.11}$$

Bei der Bestimmung des Investitionsniveaus auf der Zentralebene wird dieses Verhalten berücksichtigt. In diesem Schritt ist von Bedeutung, dass sich eine Gruppe von Ländern mit ihren Vorstellungen von $\tilde{z}$ durchsetzt. Man kann sich hier vorstellen, dass sich die Bundesregierung mit den finanzschwachen Bundesländern über ein Investitionsniveau verständigt, um die regionale Strukturschwäche abzumildern. Das Entscheidungsproblem sieht demnach wie folgt aus:

$$\max_{\tilde{z}} M_r^N\left[a\tilde{z} - c(\tilde{z})\right] + (1-a)M_r^s\tilde{z} \text{ unter der Nebenbedingung } \tilde{z} \geq 0. \tag{4.12}$$

Als Ergebnis erhält man, dass auf der Bundesebene das Investitionsniveau nach der Regel

$$c'(\tilde{z}) = a + (1-a)\frac{M_r^S}{M_r^N} \tag{4.13}$$

ausgewählt wird. Vergleicht man dieses Ergebnis (4.13) mit der dezentralen Lösung (4.7), dann zeigt sich unter den Annahmen $M > 0$ und $a < 1$, dass das Investitionsniveau höher ist als bei einer dezentralen Bereitstellung. Zumindest ein Teil der externen Effekte kann durch die koordinierte Festlegung des Investitionsniveaus internalisiert werden.

Nachdem mit Hilfe des Modells geklärt wurde, warum eine Koordination der Bereitstellung dieser Güter aus Sicht der Landesregierungen sinnvoll ist, bleibt zu klären, warum die Länder einer Übertragung dieser Aufgabe an den Bund zugestimmt haben. Eine horizontale Koordination ist nur über Staatsverträge zu erreichen, denen alle Länder zustimmen müssen. Aufgrund dieser faktischen Einstimmigkeit sind oftmals langwierige Verhandlungen zu erwarten, besonders wenn mit der Aufgabe hohe Kosten verbunden sind. Müssen die Länder über den Bundesrat einer Gesetzesvorlage zustimmen, dann ist eher eine Einigung zu erzielen, da hier mit der Überstimmung eines nicht kompromissbereiten Akteurs gedroht werden kann (Sinn 1994: 94; Scharpf 1994a: 77). Durch eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund erhält die Bundesregierung also ein Instrument, um auf die Durchführung allokativer Aufgaben der Länder einzuwirken, das nicht mit hohen Kosten verbunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Indem das Modell bei den Aufgaben die zwei Variablen Anzahl der Projekte (M) und Ausstattung der Projekte ($\tilde{z}$) unterscheidet, wird das Kalkül der Landesregierungen nochmals sehr deutlich. Die Anforderungen an ein Investitionsprojekt, z.B. Lärmschutzbestimmungen, strahlen immer auf alle anderen Bundesländer aus. Ein konkretes Straßenbauprojekt in einem Bundesland wird dagegen höchstens auf die angrenzenden Bundesländer Auswirkungen haben. Die Bedeutung der beiden Variablen in diesem Modell entsteht in Deutschland dadurch, dass im Grundgesetz die Gesetzgebungs- und die Durchführungskompetenz nicht aneinander gebunden sind. Diese Aufspaltung erhöht die Bereitschaft der Landesregierungen, die Gesetzgebungskompetenzen auch bei Aufgaben mit relativ schwachen *spillovers* auf den Bund zu übertragen. Wie bei ordnungspolitischen Aufgaben wirken die Länder auf der Bundesebene an der Gesetzgebung mit. Der Unterschied besteht darin, dass die Landesregierungen bei allokativen Aufgaben durch die verbleibende Durchführungskompetenz über erhebliche Gestaltungsspielräume verfügen.

Die Möglichkeit im deutschen Bundsstaat, die drei Kompetenzarten einer Aufgabe auf unterschiedliche bundesstaatliche Ebenen zu verteilen, erhöht somit die Bereitschaft insbesondere der Landesregierungen, einzelne Kompetenzen auf den Bund zu übertragen. Wie die Beispiele Straßenbau und Umweltschutz zeigen, ist der Verlust an Handlungsspielraum durch eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund so gering, dass die Landesregierungen sogar bei vergleichsweise geringen Externalitäten einer solchen Lösung zustimmen.

Dagegen hat ein Projekt, das nur zwei Bundesländer betrifft, kaum Aussicht, auf den Bund übertragen zu werden. In diesen Fällen haben die Mehrheit der Landesregierungen und die Bundesregierung kein Interesse, an der Gesetzgebung dieser Aufgaben mitzuwirken. Der Küstenschutz bildet hier eine Ausnahme; dafür dürfte aber der große Finanzbedarf ausschlaggebend sein. So hat Benz (1992a: 32ff.) u.a. in einer Studie für Hamburg und Umland eine ganze Reihe von Aufgaben ausgemacht, bei denen ein Koordinationsdefizit besteht. Dazu zählt er neben den hier betrachteten Aufgaben Verkehrsinfrastruktur und Umweltschutz weitere wie Wirtschaftsförderung, Forschungspolitik, Hochschulpolitik. Benz betrachtet allerdings die Durchführung einzelner Projekte. In diesem Bereich war eine Zentralisierung der Entscheidung nicht sinnvoll, da die Koordination konkreter Maßnahmen oft nur einzelne Länder betrifft.

1.3. Verlagerungen bei redistributiven Aufgaben

Als redistributive Aufgaben sind im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung die soziale Fürsorge (heute Sozialhilfe), die gesetzliche Renten- und die Krankenversicherung, Wohngeld, BAFöG, Kindergeld sowie die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Vertriebenen enthalten; die Einkommenssicherungspolitik für die Landwirtschaft lässt sich hier ebenfalls einordnen. Da die Leistungen direkt an die Haushalte erfolgen, werden verteilungspolitische Maßnahmen von diesen Teilen der Bevölkerung sehr genau wahrgenommen. Nimmt man zusätzlich, wie z.B. Brown/Oates (1987: 309f.), an, dass die Unterstützungszahlungen auch den Nutzen der nicht empfangsberechtigten Haushalte erhöhen, werden Umverteilungsmaßnahmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der gesamten Bevölkerung wahrgenommen. Aus diesem Grund eignen sich Umverteilungsmaßnahmen besser als viele andere, um die Wiederwahlchancen einer Regierung zu erhöhen (Dixit, Londregan 1998: 154). Es ist daher anzunehmen, dass sowohl die Bundesregierung wie auch die Landesregierungen ein Interesse daran haben, über die entsprechenden Kompetenzen zu verfügen.

An dieser Stelle bietet sich eine sehr einfache Erklärung für die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund an: Die Bundesregierung versucht, ein Instrument zu erhalten, mit dem sie ihre Wiederwahlchancen erhöhen kann. Da die Gesetzgebungskompetenz z.B. für die Fürsorge in der konkurrierenden Gesetzgebung enthalten ist und die Kriterien für deren Inanspruchnahme sehr vage formuliert sind, hat sie diese Kompetenz an sich gezogen. Die Position der Landesregierungen kann bei dieser Argumentation vernachlässigt werden. Dadurch, dass im Grundgesetz keine Bestimmungen enthalten sind, wie die Kriterien des Art. 72 GG zu überprüfen sind, konnten die Landesregierungen den Verlust dieser Gesetzgebungskompetenz nicht verhindern.

Eine solche Position unterschätzt jedoch die Möglichkeiten der Landesregierungen. Die schlechte Operationalisierbarkeit der Kriterien muss nicht zwangsläufig zu Gunsten der Bundesregierung ausgelegt werden. Kann diese ihre Forderung nach Übernahme einer Gesetzgebungskompetenz nicht schlüssig aus den Kriterien ableiten und bestreiten die Landesregierungen eine solche Notwendigkeit, dann hätte die Möglichkeit bestanden, sich in Verhandlungen auf einen Kompromiss zu einigen oder aber eine Entscheidung vor dem Bundesverfassungsgericht zu erstreiten. Wie ein solches Urteil ausgesehen hätte, ist nicht mit Sicherheit zu sagen, da das Grundproblem der mangelnden Operationalisierbarkeit fortbesteht. Aus diesem Grund ist es aufschlussreich, die Position der Landesregierungen genauer in die Überlegungen einzubeziehen.

Ob die Landesregierung an einer autonomen Gestaltung der Umverteilungsaufgabe oder aber an einer Koordination interessiert ist, hängt von den Wirkungen ab, die von dieser Aufgabe ausgehen. In den Gesetzen über Unterstützungszahlungen an bedürftige Haushalte ist zum einen festzulegen, welche Kriterien ein Haushalt erfüllen muss, damit er Zahlungen erhält. Zum andern ist die Höhe der Zahlungen zu bestimmen (Schwager 1996: 437). Neben der direkten Einkommensverbesserung der Empfänger in einem Bundesland sind externe Effekte auf die Bewohner in den anderen Bundesländern zu erwarten, da sie die Leistungen der Landesregierungen vergleichen. Unterschiede in der Abgrenzung des Empfängerkreises oder in der Höhe der Leistungen werden zu Wanderungen der armen Haushalte führen, wenn deren Mobilität hoch genug ist. Unterschiede in der Vergabe von Unterstützungsleistungen sind allein schon zu erwarten, wenn man bedenkt, dass die verschiedenen Empfängergruppen unterschiedlich auf die Bundesländer verteilt sind. In den Flächenländern nimmt die Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe eine andere Bedeutung ein als in den Stadtstaaten. Für die fünfziger Jahre ist die unterschiedliche Verteilung der Heimatvertriebenen auf die Bundesländer ein weiteres Beispiel.

Nimmt man nun vereinfachend an, dass die Einnahmen der Bundesländer gegeben sind, dann steht den Landesregierungen ein fester Betrag für die Einkommensver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besserung der armen Haushalte zur Verfügung. Diese Annahme lässt sich zumindest für die kurze Frist mit der Steuergesetzgebung auf Bundesebene und den aufwendigen Verteilungsverfahren rechtfertigen. Wenn für die Transferzahlungen aber ein gegebener Betrag zur Verfügung steht, dann beeinflusst die Anzahl der empfangsberechtigten Haushalte die Höhe der Zahlungen, die pro Haushalt geleistet werden können (Brown, Oates 1987: 310). Landesregierungen mit vielen armen Haushalten hätten folglich einige Bevölkerungsgruppen von den Zahlungen ausschließen oder die Höhe der Zahlungen im Vergleich zu den Nachbarländern niedriger ansetzen müssen. Damit hätten sie ihrer Bevölkerung aber ein negatives Signal gegeben und ihre Wiederwahlchancen reduziert. Landesregierungen von Ländern mit weniger armen Haushalten hätten ihrer Bevölkerung zwar ein positives Signal gesendet. Sie mussten aber befürchten, dass arme Haushalte aus Nachbarländern zuwandern. Bleibt die Finanzverteilung zwischen den Ländern unverändert, dann müssten sie die Zahlungen pro Haushalt reduzieren oder die Abgrenzung ändern. In diesem Fall würden sich die Wiederwahlchancen in zukünftigen Perioden verringern. Für die Landesregierungen entsteht in dieser Situation ein Anreiz, ihre Leistungen zu koordinieren.

Für die Landesregierungen gibt es eine Reihe von Alternativen, um eine einheitliche Transferpolitik zu betreiben. Wenn man berücksichtigt, dass die Bundesregierung einen Anreiz hat, sich an der Gestaltung dieser Aufgabe zu beteiligen, dann kamen nur Lösungen in Betracht, die der Bundesregierung entgegenkamen. Für die Landesregierung ist eine Regelung günstig, die Wildasin (1991: 763f.) untersucht. In diesem Modell werden die Externalitäten, die aus den unterschiedlichen Unterstützungszahlungen entstehen, durch Transferzahlungen der Bundesregierung an die Länder internalisiert. Ein solches Verfahren ist aber für die Bundesregierung mit einer erheblichen finanziellen Belastung verbunden, deren Höhe von der Gesetzgebung der Länder festgelegt wird.

Durch die Möglichkeit des deutschen Bundesstaates, die drei Kompetenzarten einer Aufgabe auf unterschiedliche Ebenen zu verteilen, bestand noch eine weitere Möglichkeit, die redistributiven Aufgaben zu organisieren. Schwager (1996) analysiert diese Zusammenhänge in einem Modell, das die Bereitstellung der Sozialhilfe in Deutschland wiedergibt. Das Modell berücksichtigt, dass sich die Vergabe der Sozialhilfe aus der Festlegung der zwei Entscheidungsvariablen zusammensetzt. Zum einen muss die Höhe festgelegt werden, die jeder bedürftige Haushalt enthält, und zum anderen muss beurteilt werden, welcher Haushalt bedürftig ist. Dabei können beide Variablen Wanderungen der bedürftigen Haushalte auslösen. Allerdings ist die Höhe der Unterstützungsleistungen eine leicht zu beobachtende Größe, während die Vergabepraxis weitaus weniger transparent ist. Als Entscheidungsspielräume führt Schwager (1996: 438) beispielhaft die Genauigkeit der Überprüfung von Angaben oder die Gewährung von Leistungen, die über Geldleistungen hinausgehen, an.

Durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für redistributive Aufgaben auf den Bund kann die Bundesregierung die Gestaltung mitbestimmen, ohne eigene Mittel dafür aufwenden zu müssen. Die Landesregierungen erreichen durch die Vereinheitlichung der von der Bevölkerung gut zu vergleichenden Unterstützungszah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen eine Internalisierung der externen Effekte. Bei Aufgaben, die sich wie die Unterstützungszahlung zur Beeinflussung der Wiederwahlchancen eignen, wird ein weiterer Unterschied zwischen freiwilligen Verhandlungen und einer Übertragung auf den Bund deutlich, der auch bei der Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenz von Bedeutung ist. Da die Entwicklung der Einkommenssituation der unteren Einkommen nicht mit Sicherheit vorherzusehen ist, werden vertragliche Vereinbarungen entweder mit relativ kurzen Laufzeiten versehen oder aber Vorkehrungen über Neuverhandlungen enthalten. Solche Regelungen bieten den Landesregierungen weiterhin einen Anreiz, die Höhe der Unterstützungszahlungen nach Wiederwahlgesichtspunkten festzulegen. In einem Gesetzgebungsverfahren auf der Bundesebene sind die Verhandlungskosten, die einzelne Landesregierungen aufbringen müssen, um eine Gesetzesänderung zu bewirken, deutlich höher. Als Instrument zur Erhöhung der Wiederwahlchancen einer einzelnen Landesregierung kommt die Höhe der Unterstützungszahlungen nun nicht mehr in Betracht. Die Höhe ihrer Gesamtausgaben können die Landesregierungen nach wie vor durch die autonome Regelung der Vergabepraxis beeinflussen. Da dieser Einfluss von der Bevölkerung weniger gut zu kontrollieren ist, werden die Wiederwahlchancen hierdurch kaum beeinflusst.

1.4. Zuordnung der Stabilisierungsaufgabe

Die Stabilisierungsaufgabe ist nicht explizit im Grundgesetz enthalten. Erst 1967 wurden die Kompetenzen im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" auf die Gebietskörperschaften formal aufgeteilt. Das Gesetz enthält überwiegend Regelungen, die auf eine konjunkturelle Stabilisierung ausgerichtet sind, die Wachstumspolitik aber ausdrücklich einbeziehen. Die Besonderheit, die vor allem mit der konjunkturellen Stabilisierung zusammenhängt, ist, dass den politischen Entscheidungsträgern keine gesonderten Instrumente zur Verfügung stehen, sondern dass alle Positionen der öffentlichen Haushalte Auswirkungen auf den Konjunkturverlauf haben können (Possen, Slutsky 1991: 1ff.). Daher ist die Stabilisierungsaufgabe notwendigerweise mit vielen anderen Aufgaben des öffentlichen Sektors verbunden. Diese Eigenschaft führte hier zu der besonderen Verteilung der Kompetenzen.

Einen Anreiz, die Stabilisierungsaufgabe durch ein Gesetz genauer zu fassen und die Kompetenzen zu regeln, hatte vor allem die Bundesregierung. Eine Reihe von empirischen Studien hat den Einfluss von makroökonomischen Größen wie Arbeitslosigkeit auf die Popularität der jeweiligen Regierung untersucht. Auch wenn die Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, kann man unterstellen, dass die Bundesregierung ein größeres Interesse an den Zielen des Stabilitätsgesetzes zeigt als die Landesregierungen (für einen Überblick vgl. Schneider, Frey 1988; für Deutschland Kirchgässner 1989). Zudem fallen die Ziele Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Um aber die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes und eines angemessenen Wirtschaftswachstums zu erreichen, besaß die Bundesregierung kein geeignetes Instrumentarium. Viele der dazu geeigneten Aufgaben fielen in den Kompetenzbereich der Landesregierungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den Landesregierungen dürfte der Zusammenhang zwischen Konjunktur und ihrer Popularität nicht so stark sein, aber auch hier erscheint es plausibel, dass sich Probleme wie eine hohe Arbeitslosigkeit in einem Bundesland ungünstig auf sie auswirken. Aber auch wenn die Wiederwahlchancen einer Landesregierung nicht direkt von gesamtwirtschaftlichen Größen abhängen, so führt z.B. ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu einem Rückgang der Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die zunächst nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wird. Es ist aber auch denkbar, dass durch die Folgen der Arbeitslosigkeit die Kosten bei anderen Länderaufgaben ansteigen. Die Beispiele zeigen, dass auch die Landesregierungen ein Interesse daran haben, konjunkturelle Schwankungen zu dämpfen und das wirtschaftliche Wachstum im eigenen Bundesland zu stärken. Da sie über die entsprechenden Kompetenzen verfügen, stellt sich die Frage, warum sie das Stabilitätsgesetz mit der Bundesregierung ausgearbeitet und schließlich im Bundesrat verabschiedet haben.

Den Anreiz für die Landesregierungen, stabilitätspolitische Maßnahmen zu koordinieren, hat bereits Oates (1972: 21ff.) dargestellt. Auf die Bundesrepublik übertragen, betrachtet er ein Bundesland, das im Vergleich zur gesamten Volkswirtschaft klein und mit den übrigen Bundesländern stark verflochten ist. Das Kapital wird als vollkommen mobil angenommen, so dass der Zinssatz exogen ist. Das Sozialprodukt des Bundeslandes setzt sich aus dem Konsum, den Staatsausgaben, dem Export minus dem Import zusammen. Auf dem Finanzmarkt herrscht ein Gleichgewicht zwischen dem angebotenen und dem nachgefragten Bestand an Nettokapital. Als drittes muss die Handelsbilanz ausgeglichen sein. Unter diesen Bedingungen zeigt Oates, dass eine stabilitätspolitische Maßnahme, z.B. eine Erhöhung der Staatsausgaben, nicht vollständig der eigenen Wirtschaft zugute kommt. Es ist zu erwarten, dass ein Teil des Nachfrageanstiegs durch höhere Importe aus den benachbarten Bundesländern gedeckt wird. Durch diese positiven *spillovers* wird die Wirksamkeit der Fiskalpolitik umso geringer, je höher die wirtschaftliche Verflechtung der Bundesländer ist. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen, haben auch die Landesregierungen einen Anreiz, den Einsatz der Instrumente zu koordinieren.

Dafür kommt zunächst wieder eine Verhandlungslösung zwischen den Bundesländern in Frage. In diesem Zusammenhang sind die Ergebnisse von Sorensen (1996: 118) interessant. Er vergleicht in einem Modell die Wirkungen einer vollständig koordinierten Fiskalpolitik mit denen einer Koordination einer Untergruppe von Ländern und einer völlig unkoordinierten Fiskalpolitik und kommt zu dem Ergebnis, dass eine völlige Koordination am wirkungsvollsten ist. Sein Vergleich zwischen den beiden anderen Varianten zeigt, dass eine völlig unkoordinierte Fiskalpolitik bessere Effekte erzielt als eine teilweise Koordination. Da es bei einer freiwilligen Koordination zwischen den Ländern immer möglich ist, dass sich einzelne Bundesländer nicht beteiligen, folgt in diesem Modell das schlechteste der drei Ergebnisse. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass fiskalpolitische Maßnahmen zum einen außenwirtschaftliche Aspekte berücksichtigen und zum anderen mit der Geldpolitik abgestimmt werden müssen. Da Währungs- und Geldpolitik in den Kompetenzbereich der Bundesregierung fallen, muss sie in die Koordination einbezogen werden. Eine reine Koordination unter den Ländern war für die Stabilisierungsaufgabe also nicht möglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Koordination durch die Aufnahme der Stabilisierungsaufgabe in die konkurrierende Gesetzgebung war aus Sicht der Landesregierungen nicht akzeptabel, da die Bundesregierung so Einfluss auf praktisch alle Länderaufgaben bekommen hätte, die mit Ausgaben verbunden sind. Um die Autonomie der Länder nicht stärker als notwendig einzuschränken, wurde dem Bund im Stabilitätsgesetz lediglich das Recht eingeräumt, Rechtsverordnungen zu erlassen, um beispielsweise die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften einzuschränken (BMF 1968: 234). Die Kompetenzen, die mit dem Stabilitätsgesetz der Bundesregierung zugeordnet wurden, waren nicht geeignet, um eine Stabilisierungspolitik zu betreiben. Besonders auf der Ausgabenseite blieb der Anreiz für die Bundesregierung bestehen, auf die Aufgabenerfüllung der Landesregierungen einzuwirken. Da es nicht im Interesse der Landesregierungen war, sich von der Bundesregierung vorschreiben zu lassen, wann sie welche Ausgaben zu tätigen hätten, führte man in der Finanzreform von 1969 die Investitionshilfekompetenz des Bundes ein (Büsselberg 1996: 30ff.).

Die Verteilung der drei Kompetenzarten (Gesetzgebung, Finanzierung und Durchführung) unterscheidet sich von der bei anderen Aufgaben, da die Stabilisierungspolitik der öffentlichen Haushalte mit Hilfe von Aufgaben betrieben werden muss, bei denen die Kompetenzen bereits zugeordnet waren. Typischerweise entsprach die Kompetenzverteilung bei diesen Aufgaben nicht den Erfordernissen der Bundesregierung. Da für eine Koordination der Maßnahmen der Bundesregierung und der Landesregierungen weder vertragliche Vereinbarungen noch eine Kompetenzübertragung auf den Bund zu erreichen waren, schufen die Entscheidungsträger eine neue organisatorische Lösung. Durch die Ergänzung des Art. 109 Abs. 3 GG wurde 1967 die Voraussetzung für eine mehrjährige Finanzplanung geschaffen (Wille 1977: 436ff.). Bundes- und Landesregierungen schufen mit diesem Verfahren eine relativ schwache Koordination der finanzpolitischen Aktivitäten, die den Landesregierungen relativ große Entscheidungsspielräume beließ.

2. Finanzierungskompetenzen

2.1. Zuordnung der Finanzierungskompetenz

Im Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949 war keine klare Zuordnung der Ausgabenkompetenz bzw. -verantwortung enthalten (Stern 1980: 1136). Die Anreize, die davon auf die politischen Akteure ausgehen, sind sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede entstehen dadurch, dass die politischen Akteure daran interessiert sind, ihr Budget so auf die verschiedenen Aufgaben zu verteilen, dass ihre Wiederwahlchancen möglichst groß sind. Das bedeutet, dass sie an der Finanzierungskompetenz für Aufgaben interessiert sind, die von der Bevölkerung gut wahrgenommen werden. Das Interesse an weniger gut zu beobachtenden Aufgaben ist dagegen gering. Bei der Wahrnehmung der Finanzierungskompetenz werden die politischen Akteure beachten, dass Verbindungen zu der bereits behandelten Gesetzgebungs- und der Durchführungskompetenz bestehen. Die Finanzierungskompetenz umfasst die Kosten der Unterhaltung der Verwaltungen und die Mittel, die direkt mit der Erfüllung der Aufgaben verbunden sind (Stern 1980: 1139). Unter der Durchführungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kompetenz wird das Recht verstanden, die Verwaltungen zu errichten, das Verwaltungsverfahren festzulegen und für besondere Fälle Einzelweisungen zu erlassen (Stern 1980: 799ff.).

Eine Verbindung zwischen Durchführungs- und Finanzierungskompetenz besteht deshalb, weil mit der Ausführung einer Aufgabe Ausgaben entstehen. Wenn beispielsweise für eine Aufgabe die Errichtung einer Verwaltung notwendig ist, dann entstehen die Kosten bei der Durchführung. Das gleiche gilt im Prinzip auch bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen. Dort ist zwar die Höhe der Unterstützungsleistungen durch das Gesetz bestimmt, aber die Kosten fallen mit der Ausführung des Gesetzes an (Fischer-Menshausen 1980: 643). Ausgaben, die der Bevölkerung nicht direkt zugute kommen, werden faktisch von der bundesstaatlichen Ebene getragen, der die Durchführungskompetenz zugeordnet ist. Ein Beispiel sind die bereits genannten Verwaltungskosten. Da die Arbeit vieler Verwaltungen von der Bevölkerung nicht beurteilt werden kann, da kein messbarer Output entsteht, wird keiner der politischen Akteure ein Interesse an der Finanzierung von Verwaltungsaufgaben haben. Durch die grundsätzliche Zuordnung der Durchführungskompetenz zur Länderebene ist ein Großteil der Verwaltungskosten von den Landesregierungen zu tragen. Sie haben in dieser Situation einen Anreiz, die Bundesregierung an den Verwaltungskosten zu beteiligen oder die Kosten zumindest so niedrig wie möglich zu halten.

Ein Zusammenhang zwischen der Gesetzgebungs- und der Finanzierungskompetenz entsteht dadurch, dass in die Gesetze zu einer bestimmten Aufgabe Regelungen aufgenommen werden können, die Auswirkungen auf die Kosten haben. Bei den allokativen und distributiven Aufgaben wurde auf diesen Zusammenhang bereits hingewiesen. Das Ausmaß, in dem die Gesetzgebungskompetenz die endgültige Ausgestaltung einer Aufgabe festlegen kann, ist je nach Eigenschaften der Aufgabe sehr unterschiedlich. Je weniger die Ausgaben, die bei einer Aufgabe zu tätigen sind, durch die Gesetzgebung festgelegt werden können, umso größer sind die Gestaltungsspielräume der Landesregierungen. So verbleiben bei der Sozialhilfe relativ geringe Spielräume, da Höhe und Empfängerkreis per Gesetz bestimmt werden können. Im Straßenverkehr sind die verbleibenden Spielräume größer, da zwar festgelegt werden kann, wie eine Straße zu bauen ist, aber nicht Zeitpunkt und Streckenführung eines konkreten Projektes. Im Extremfall bedürfen öffentliche Aufgaben überhaupt keiner gesetzlichen Grundlage (BMF 1969: 195f.).

Da die Gesetzgebungskompetenz in vielen Aufgabenbereichen in relativ kurzer Zeit auf den Bund übergegangen ist, hat die Bundesregierung je nach Aufgabe die Möglichkeit, bei der Gesetzgebung auf die Kosten einer Aufgabe einzuwirken, obwohl diese von den Ländern zu tragen sind. Die Landesregierungen haben allerdings über den Bundesrat die Möglichkeit, sich gegen derartige Bestrebungen zur Wehr zu setzen. Der Anreiz, auf das Ausgabeverhalten der Landesregierungen Einfluss zu nehmen, ist dabei umso größer, je stärker die Wiederwahlinteressen der Bundesregierung von einer Aufgabe beeinflusst werden. Die Bundesregierung versucht deshalb, vor allem die Programmbudgets der Landesregierungen für bestimmte Aufgaben zu beeinflussen. Lässt sich die Ausgabenhöhe einer Aufgabe nicht im von der Bundes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

regierung angestrebten Maß festlegen, bleibt ihr nur die Möglichkeit, sich finanziell an den Länderaufgaben zu beteiligen.

Die Anreize, die von der fehlenden Zuordnung der Finanzierungskompetenz auf die politischen Akteure ausgehen, führen dazu, dass das Gesetzgebungsverfahren bei einzelnen Aufgaben mit hohen Verhandlungskosten verbunden ist, da Bundes- und Landesregierungen versuchen werden, Regelungen der Finanzierungskompetenz in ihrem Interesse zu gestalten. Bei Aufgaben, für die keine Bundesgesetze notwendig sind, hat die Bundesregierung die Möglichkeit, durch Finanzhilfen auf die Durchführung von Aufgaben einzuwirken. Da die Mittel oftmals an Bedingungen geknüpft sind, werden hier durch Verhandlungen Transaktionskosten verursacht. Diese lassen sich wiederum reduzieren, indem man sich auf eine allgemeine Regel einigt. Eine generelle Zuordnung der Finanzierungskompetenz an die Gesetzgebungs- oder an die Durchführungskompetenz war aber aufgrund der Mehrschichtigkeit der Interessen nicht möglich. Erschwert wurde sie zusätzlich durch die unterschiedliche Zuordnung der Durchführungskompetenz.

Eine erste allgemeine Regelung der Finanzierungskompetenz wurde in der Finanzreform von 1955 in das Grundgesetz aufgenommen. In Art. 106 Abs. 4 GG wurde die Formulierung eingefügt: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben ...". Damit blieb die Zuordnung der Finanzierungskompetenz zwar immer noch recht vage, da nicht eindeutig festgelegt wurde, was als Aufgabe zu verstehen ist. Aber immerhin legten die Bundes- und Landesregierungen damit fest, dass im Bereich der Bundesauftragsverwaltung die Zweckausgaben von der Bundesregierung zu tragen sind, während die Verwaltungskosten von den Ländern übernommen werden (Ehrlicher 1980: 674f.). Abgesehen von diesem einen Bereich reichte diese Regelung aber nicht aus, um die Verhandlungen über eine Zuordnung der Finanzierungskompetenz zu vereinfachen.

Erst 1969 wurde im Rahmen der Finanzreform ein Artikel eingeführt, in dem die Finanzierungskompetenz detaillierter geregelt wurde. Nach Art 104a GG hat die Gebietskörperschaft eine Aufgabe zu finanzieren, die die Durchführungskompetenz für diese Aufgabe besitzt. Allerdings wurden für diesen Grundsatz im gleichen Artikel eine Reihe von Ausnahmen eingeführt, die den oben dargestellten Interessen der Bundes- und Landesregierungen Rechnung tragen (Frey 1988: 18). Folgende Bereiche lassen sich den Bestimmungen des Art. 104a GG zuordnen:

- Bundesauftragsverwaltung (Verteidigung, Bundesfernstraßen, Luftverkehr),
- Geldleistungsgesetze (Wohngeldgesetz, Wohnungsbau-Prämiengesetz, Sparprämiengesetz),
- Finanzhilfen,
- Gemeinschaftsaufgaben,
- Kriegsfolgelasten nach Art. 120 Abs. 1 GG,
- Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Veränderungen, die im Bereich der Finanzierungskompetenz stattgefunden haben, zeigen sehr deutlich, wie eng die Finanzierung mit der Durchführung einer Aufgabe verbunden ist. Die unterschiedliche Zuordnung des Art. 104a GG zeigt aber auch, wie unterschiedlich die Interessen der politischen Akteure in Bezug auf die Finanzierungskompetenz sind. Bei bedeutsamen Investitionen, die den Zielen des Art. 104a Abs. 4 GG entsprechen, ist die Finanzierungskompetenz eher ein Recht der Bundesregierung, da durch das Investitionsvolumen ein deutlicher Einfluss auf die Durchführung dieser Aufgabe ausgeht. Diese Zusammenhänge werden in Abschnitt 3 detaillierter dargestellt. Dagegen ist die Regelung des Art. 104a Abs. 5 GG eher als Schutz gegen Versuche zu verstehen, die Kosten der Verwaltung auf einen anderen Akteur abzuwälzen, da sich weder die Bundesregierung noch die Landesregierungen danach drängen, Verwaltungskosten zu übernehmen.

2.2. Lohnverhandlungen im öffentlichen Dienst

Einen großen Anteil an den Ausgaben der Länder nehmen die Personalkosten ein. Der Grund dafür ist zum einen, dass das Niveau der Erfüllung reiner Länderaufgaben, wie innere Sicherheit und Schulwesen, von der Zahl der Beschäftigten in diesen Bereichen abhängt, zum anderen, dass die Durchführungskompetenz zum Großteil bei den Ländern liegt. Die Verwaltungsausgaben sind in der Regel von der Gebietskörperschaft zu tragen, die das Recht bzw. die Kompetenz hat, eine Verwaltung zu errichten, so dass die Bundesregierung einen kleineren Anteil ihres Budgets für Personalkosten aufwenden muss (Brandes et al. 1990: 40). Diese Zuordnung ist in der Finanzreform von 1969 festgeschrieben worden. 1971 fügten Bund und Länder Art. 74a in das Grundgesetz ein, in dem Regelungen über die Besoldung und die Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in die konkurrierende Gesetzgebung aufgenommen werden, soweit die betroffenen Personen nicht direkt im Dienste des Bundes stehen. Im Anschluss daran wurde eine Reihe von Bundesgesetzen erlassen, die die Besoldung in Bund und Ländern vereinheitlichen.

Obwohl die Finanzierungskompetenz der Verwaltungs- und damit auch der Personalausgaben für die Verwaltungsangehörigen bei den Landesregierungen liegt, wurde der Bundesregierung das Recht eingeräumt, bei der Festlegung der Personalausgaben mitzuwirken. Die Frage stellt sich, worin der Anreiz für die Landesregierungen lag, einer Einschränkung ihrer Finanzierungskompetenz zuzustimmen. Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass sich die Motive der politischen Führung bei Lohnverhandlungen deutlich von denen unterscheiden, die mit Budgetverhandlungen z.B. über Investitionsprogramme verbunden sind. Da die Lohnverhandlungen die finanziellen Spielräume der Gebietskörperschaften beeinflussen, ist es sinnvoll, diese Verhandlungen im Zusammenhang mit der Finanzierungskompetenz zu untersuchen.

Vergleicht man die Veränderungen im Besoldungsrecht von Beamten und den Angestellten des öffentlichen Dienstes, dann stellt man fest, dass sie sich sehr ähneln (Brandes et al. 1990: 87); daher werden beide Gruppen gemeinsam behandelt. Auch wird die Unterscheidung in Beamtenbesoldung, Angestelltengehälter und Arbeiter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

löhne vernachlässigt und einheitlich von Löhnen gesprochen, um den Bezug zur verwendeten Literatur herzustellen. Die Interessen dieser Gruppen können in Bezug auf Fragen der Entlohnung als identisch angenommen werden. Bei dieser vereinfachten Betrachtungsweise führt in der Ausgangslage die jeweilige Regierung Lohnverhandlungen mit Vertretern der Beschäftigten ihrer Gebietskörperschaft.

Eine Besonderheit des öffentlichen Sektors ist dabei auf der Seite der Arbeitgeber zu beachten. Da die öffentlichen Verwaltungen nur in Ausnahmefällen Produkte zu Marktpreisen verkaufen, ist eine Entlohnung, die sich an der Arbeitsproduktivität ausrichtet, nicht möglich. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeber durch die Steuergesetzgebung ihre Einnahmen durch Zwang erzielen können. In einer solche Situation lassen sich die Löhne nicht ohne Weiteres als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auffassen. Verhandlungen sind nur sinnvoll, wenn die Arbeitgeber einer Budgetbeschränkung gegenüberstehen (Holmlund 1997: 49), wodurch ein Anreiz entsteht, die Löhne nicht oberhalb der vorhandenen Mittel abzuschließen. Diese Annahme ist auch für die deutschen Bundesländer plausibel: Da die Steuergesetzgebung und daran anschließend der Finanzausgleich mit den anderen Gebietskörperschaften ausgehandelt werden müssen, sind die einzelnen Landesregierungen bei der Höhe ihrer Gesamteinnahmen wenig flexibel. Darüber hinaus werden sie daran interessiert sein, ihre Haushaltsmittel in Projekte zu investieren, die von der Landesbevölkerung wahrgenommen werden.

Auf diese Weise entsteht zwischen den Arbeitgebern und den Vertretern der Arbeitnehmer eine typische Verhandlungssituation, bei der es darum geht, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel aufzuteilen. Die Gewerkschaften sind bei reinen Lohnverhandlungen daran interessiert, die Löhne für die Bediensteten zu erhöhen. Die Arbeitgeber müssen die Haushaltsmittel auf Löhne und alle anderen Ausgaben der Länder aufteilen. Wie bereits bei den Verhandlungen über den Finanzausgleich argumentiert wurde, sind objektive Kriterien geeignet, die Verhandlungskosten zu senken, wenn die Verhandlungsteilnehmer dauerhaft miteinander verbunden sind, wie es zwischen politischer Führung und öffentlichen Verwaltungen der Fall ist. Aufgrund der mangelnden Messbarkeit des Outputs öffentlicher Verwaltungen kommt eine Ausrichtung an der Produktivität wie erwähnt nicht in Frage. Da vor allem die Steuerautonomie der Länder begrenzt ist, kommt die finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft als Kriterium für mögliche Lohnerhöhungen in Betracht. Diese Sichtweise wird von den Ergebnissen von Brandes et al. (1990: 52) gestützt.

Bezogen auf die Bundesländer bedeutet dies, dass Gebietskörperschaften, deren finanzielle Lage vergleichsweise gut ist, höhere Löhne zahlen oder zumindest mehr Zulagen oder Ähnliches gewähren als Bundesländer, deren finanzielle Situation schlechter ist. Was nun den Landesregierungen, vor allem denen der finanzschwachen Länder, einen Anreiz geboten hat, eine Koordination des Besoldungsrechts vorzunehmen, war, dass die Arbeitnehmervertreter in den finanzschwächeren Ländern nicht bereit waren, diese Schlechterstellung zu akzeptieren. Offensichtlich war die Verhandlungsposition der Arbeitnehmervertreter stark genug, für Angleichungen zu sorgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Fall der relativen Löhne wird in der Literatur über Lohnverhandlungen, allerdings im privatwirtschaftlichen Bereich, als stilisiertes Faktum angesehen (Oswald 1979; Moene et al. 1993: 85f.). Es hat dort eine Reihe von Erklärungsansätzen gegeben, die sich auf den öffentlichen Sektor übertragen lassen. Oswald untersucht einen indirekten Zusammenhang zwischen den Löhnen verschiedener Arbeitnehmergruppen über die Arbeitsnachfrage. Nimmt man an, dass die Arbeitnehmer über den gleichen Ausbildungsstand verfügen und bezogen auf unterschiedliche Bundesländer mobil sind, und weiter, dass eine Lohnerhöhung in einem Bundesland zu einer erhöhten Arbeitskräftenachfrage in den anderen führt, dann haben die Gewerkschaften in diesen Bundesländern auch die Möglichkeit, höhere Löhne durchzusetzen. Oswald erweitert diese Überlegungen, indem er die Interaktion der Gewerkschaften spieltheoretisch untersucht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass im Gleichgewicht die Gewerkschaften die gleichen Löhne durchsetzen werden.

Der einfachste Fall ist allerdings, dass die Löhne, die in diesem Fall in anderen Bundesländern gezahlt werden, direkt in die Zielfunktion der Gewerkschaften eines Bundeslandes eingehen. Hinter diesem „Neid-Effekt" steht, dass sie für eine vergleichbare Arbeit einen vergleichbaren Lohn fordern werden. Man kann sich z.B. vorstellen, dass die Gewerkschaft eines Bundeslandes die Lohnzahlungen mit einem Bundesdurchschnitt vergleicht (Moene et al. 1993: 85f.). Wichtig ist, dass durch das Verhalten der Gewerkschaften ein Zusammenhang zwischen den Lohnforderungen in den verschiedenen Gebietskörperschaften hergestellt wird, der sich als negative Externalität interpretieren lässt. Die Beschäftigten in den finanzschwachen Bundesländern erfahren eine Nutzeneinbuße dadurch, dass sie für die gleiche Arbeit schlechter bezahlt werden. Wie zu erwarten, zeigt die Literatur zu Lohnverhandlungen, dass eine Zentralisierung oder zumindest eine Koordination der Verhandlungen bei statischer Betrachtung zu niedrigeren Löhnen führt als bei unkoordinierten Verhandlungen.

Dieser Effekt entsteht dadurch, dass, formal gesprochen, der Bundesdurchschnitt für die Verhandlungspartner nicht länger exogen ist. In einem finanzschwachen Bundesland können nun Lohnerhöhungen nicht mehr mit dem Argument durchgesetzt werden, man müsse aus Gerechtigkeitsgründen die Löhne an die der anderen Länder anpassen. Ganz im Gegenteil erhalten die Arbeitgeber nun die Möglichkeit zu argumentieren, man müsse bei den Einkommenssteigerungen auf die Finanzierungsmöglichkeiten in den finanzschwachen Bundesländern Rücksicht nehmen. Interpretiert man dieses Ergebnis dynamisch, dann bedeutet dies, dass die angedeutete Lohnerhöhungsspirale gestoppt werden kann. Aus diesem Grund entsteht für die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes ein Anreiz, die Lohnverhandlungen zu koordinieren. Ob dies auf der Ebene der Bundesländer erfolgt oder ob auch der Bund mit einbezogen wird, hängt nicht zuletzt von der Position der Bundesregierung in dieser Frage ab.

Bei der Überlegung, warum die Bundesregierung ihre Besoldungsgesetzgebung mit den Bundesländern koordiniert hat, sind zwei Aspekte von Bedeutung. Zum einen befand sich die Bundesregierung gegenüber den Interessenvertretern der Beschäftigten in einer schlechteren Verhandlungsposition als die Länder, da der Anteil der Per-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sonalausgaben am Gesamthaushalt geringer ist. Einkommenssteigerungen belasten den Bundeshaushalt weniger stark, als dies bei den Ländern der Fall ist. Eine Koordinierung mit den Ländern hat also den Effekt, dass die Verhandlungsposition der Bundesregierung gestärkt wird.

Der zweite Aspekt ist, dass die Bundesregierung mit der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gesamtwirtschaftliche Ziele verfolgen kann (Ehrenberg, Schwarz 1986). Wegen der Bedeutung, die Arbeitslosigkeit auf die Popularität insbesondere der Bundesregierung hat, ist zu vermuten, dass sie die Beschäftigung im öffentlichen Sektor nutzt, um auf das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau Einfluss zu nehmen (Holmlund 1986: 246ff.). Allerdings lässt sich ein antizyklisches Verhalten für die Bundesregierung aus den Daten nicht ableiten (Brandes et al. 1990: 52). Ein Grund dafür mag darin liegen, dass die öffentlichen Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben, in Boomphasen Arbeitskräfte zu entlassen.

Diese Beobachtungen lassen sich mit einer These vereinbaren, die Rodrik (1997) in jüngerer Zeit aufgegriffen hat. Danach lässt sich die Beschäftigungspolitik einsetzen, um die Einkommens- und Konsumrisiken zu mindern, die mit exogenen Schocks verbunden sind. Diese Art Sozialversicherung hat in Entwicklungsländern eine größere Bedeutung, aber auch in entwickelten Wirtschaften bleibt der Effekt bestehen. Alle aufgeführten Argumente bieten der Bundesregierung ein Anreiz, die Lohnverhandlungen mit den Landesregierungen zu koordinieren, um so auf eine Verringerung der Lohnerhöhungen hinzuwirken. Auf diese Weise entsteht Spielraum, die Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu erhöhen.

Bereits 1967 übertrugen die Landesregierungen einen Teil des Besoldungsrechts auf den Bund. 1969 folgte ein weiteres Gesetz. Allerdings reichte der verbleibende Teil der Länderkompetenzen den Arbeitnehmervertretern aus, um die Kosten in einzelnen Bundesländern weiter zu erhöhen (Brandes et al. 1990: 71). Diese Einschätzung von Brandes et al. stützt die im zweiten Kapitel dargestellten Unterschiede einer freiwilligen Koordination und einer Übertragung der Entscheidungskompetenz auf den Bund. Durch die verbleibenden Gestaltungsfreiheiten der Landesregierungen war es in diesem Falle den Arbeitnehmervertretern möglich, auf die jeweilige Landesregierung Druck auszuüben. Bei einer weitgehenden Übertragung von Kompetenzen auf den Bund verliert der Einfluss der Arbeitnehmer an Bedeutung, da eine Landesregierung nicht mehr allein entscheiden kann.

1971 führten Bundes- und Landesregierungen daher Art. 74a in das Grundgesetz ein. Sie nahmen darin die Besoldungsgesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung auf. Damit hatte man den Länderparlamenten die Gesetzgebungskompetenz entzogen, die Landesregierungen blieben aber über den Bundesrat an der Entscheidungsfindung beteiligt. Faktisch wurden durch diese Verlagerung die Entscheidungskosten zwar erhöht. Eine Erhöhung der Beamtenbesoldung musste nun nicht mehr nur die Zustimmung einer Landesregierung (und der dahinter stehenden Mehrheit des Landesparlamentes) finden, sondern alle Arbeitgeber von Bund und Ländern mussten sich einigen. Aber gerade dadurch können sich die einzelnen Landesregierungen besser gegen die Forderungen der Arbeitnehmervertreter durchsetzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Koordination erhöht demnach die Durchsetzungsfähigkeit der Landesregierungen gegenüber den Arbeitnehmervertretern. Mit Bezug auf die Verhandlungskosten bedeutet dieses Ergebnis, dass die höheren Verhandlungskosten, die bei der Entscheidungsfindung im Bundesrat entstehen, durch die geringeren Kosten bei den Lohnverhandlungen überkompensiert werden. In Folge dieser Grundgesetzänderung wurden 1971 und 1975 weitere Gesetze erlassen, die die angestrebte Vereinheitlichung der Besoldung herbeigeführt haben (Brandes et al. 1990: 71).

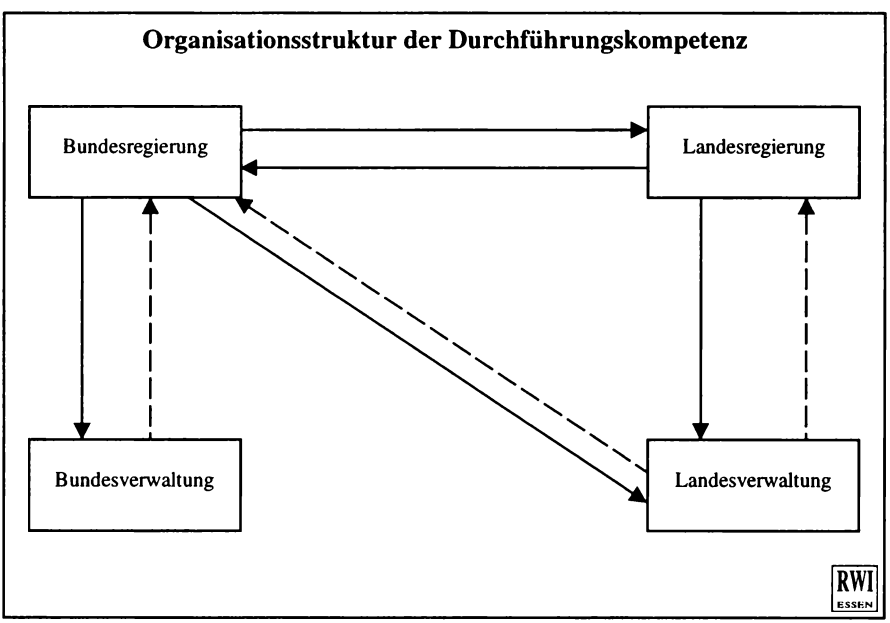
3. Durchführungskompetenzen

3.1. Ausgestaltung der Durchführungskompetenz

Das Grundgesetz enthält bereits in seiner ersten Fassung unterschiedliche Möglichkeiten, wie die Durchführungskompetenz ausgestaltet werden kann. Sie sind in Übersicht 5 zusammengefasst; die durchgezogenen Pfeile deuten wiederum eine Weisungsbefugnis in Richtung des Pfeils an, die gestrichelten einen Einfluss durch Informationsbereitstellung. Die wechselseitig durchgezogenen Pfeile zwischen Bundesregierung und Landesregierungen zeigen, dass zwischen diesen Akteuren nur eingeschränkte Weisungs- und Kontrollrechte bestehen.

Zunächst gibt es eine Reihe von Aufgaben, die der Bund in eigener Regie durchführt. Die Bundesregierung kann hier die Verwaltungsstruktur nach eigenem Ermessen wählen (Art. 86 und 87 GG). Die Länder haben bei diesen Aufgaben keinerlei Befugnisse, auch nicht über den Bundesrat. Dieser Bereich spielt daher bei der wei-

Übersicht 5



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teren Betrachtung keine Rolle. Die wesentlichen Veränderungen, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betreffen, fanden bei den Aufgaben statt, die von den Ländern durchgeführt werden. Die grundsätzliche Verwaltungskompetenz der Länder des Art. 83 GG wird in den nachfolgenden Artikeln bereits eingeschränkt, so dass sich die Aufgaben nach den Durchführungskompetenzen in drei Gruppen einteilen lassen.

Art. 84 GG legt die Durchführungskompetenzen bei landeseigener Verwaltung von Bundesgesetzen genauer fest. Diese Verteilung ist als Regeltypus vorgesehen (Stern 1980: 796). Danach richten die Länder die Behörden ein und legen das Verwaltungsverfahren fest. Der Bundesregierung wird das Recht eingeräumt, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen und die rechtmäßige Ausführung der Bundesgesetze zu kontrollieren. Die zweite Gruppe von Aufgaben wird in Art. 85 GG geregelt. Auch hier sind die Landesregierungen für den Aufbau der Verwaltung zuständig, die dann die Bundesgesetze ausführen. Allerdings sind die Weisungsbefugnisse und die Kontrollrechte der Bundesregierung gegenüber der landeseigenen Verwaltung ausgeweitet. Neben allgemeinen Verwaltungsvorschriften können die Bundesbehörden auch Weisungen erlassen. Entsprechend erstreckt sich die Bundesaufsicht neben der Gesetzmäßigkeit der Ausführung auch auf deren Zweckmäßigkeit. Die dritte Gruppe von Aufgaben ergibt sich daraus, dass die Bestimmungen der Art. 83 bis 85 GG nur die Durchführung von Bundesgesetzes regeln; es verbleibt eine Gruppe von Aufgaben, deren Durchführung nicht auf Gesetzen aufbaut. Für diese sind im Grundgesetz keine Bestimmungen vorhanden (Stern 1980: 782). Da die Landesregierungen souveräne Gebietskörperschaften sind, hat der Bund nur die Möglichkeit, mit den Landesregierungen Verhandlungen aufzunehmen, wenn er auf die Durchführung dieser Aufgaben einwirken will.

Um die Veränderungen im Bereich der Durchführungskompetenzen erklären zu können, muss das Verhalten der Verwaltungen als dritte Akteursgruppe berücksichtigt werden. Aufgrund der Ministerverantwortlichkeit sind sie grundsätzlich hierarchisch gegliedert und der politischen Führung gegenüber weisungsgebunden. Es ist allerdings nicht möglich, dass die Regierungen alle Entscheidungen selbst treffen. Wie die Entscheidungsspielräume auf politische Führung und Verwaltung aufgeteilt sind, hängt in starkem Maße von der Aufgabe selbst ab. Ist eine Aufgabe per Gesetz weitgehend festgelegt, dann kommt Entscheidungen bei der Durchführung keine große Bedeutung zu. Derartige Entscheidungen werden für einen Akteur umso interessanter, je mehr Gestaltungsmöglichkeiten für ihn bei einer Aufgabe vorhanden sind (Hesse, Ellwein 1997: 373).

Behält sich bei Aufgaben der zuständige Minister das Entscheidungsrecht vor, dann entsteht der Einfluss der Verwaltungen dadurch, dass die Entscheidungen vorbereitet und geplant werden müssen. Diese Aufgaben werden insbesondere von der Ministerialbürokratie vorgenommen. Neben technischen Vorarbeiten nennt Dreier (1991: 196ff.) vor allem die Alternativenauswahl und die Problemdefinition als Möglichkeiten, auf die politische Entscheidung Einfluss zu nehmen. Grundsätzlich verfügt aber bei allen Aufgaben der zuständige Minister über Aufsichts- und Kontrollrechte, mit denen er sicherstellen kann, dass die Gesetze, aber auch die dazuge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hörigen Verwaltungsvorschriften und Richtlinien eingehalten werden. Ein weiteres wichtiges Instrument, die Verwaltungen zu beeinflussen, ergibt sich daraus, dass die Finanzierungskompetenz einer Regierung zugeordnet wird. Die Verwaltungen sind zur Aufgabenerfüllung auf Finanzzuweisungen der Regierungen angewiesen, so dass sich auch daraus für die Politiker ein Instrument ergibt, auf die Aufgabenerfüllung Einfluss zu nehmen (Hesse, Ellwein 1997: 367).

Die Interaktion zwischen Bürokraten und politischer Führung wurde zuerst von Miller/Moe (1983) sehr einfach modelliert. Für die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland eignet sich allerdings eine Erweiterung von Banks und Weingast besser (Banks 1989; Banks, Weingast 1992). Das Modell geht von der typischen Situation eines Prinzipal-Agenten-Verhältnisses aus. Eine Regierung ist bei der Durchführung einer Aufgabe auf eine Verwaltung angewiesen. Dabei ist die Bedeutung (v), die diese Aufgabe für die Politiker hat, den Politikern und der Verwaltung bekannt. Die Kosten (c), die bei der Durchführung dieser Aufgabe entstehen, kennt dagegen nur die Verwaltung; für die Politiker sind die wahren Kosten mit Unsicherheit verbunden. Im Modell lässt sich dies darstellen, indem man c als Zufallsvariable auffasst, die eine den Politikern bekannte Dichteverteilung $\Psi(\ )$ besitzt. Beide Parteien seien risikoneutral.

Der Budgetprozess, der zwischen Regierung und Verwaltung abläuft, um die Mittel für diese Aufgabe bereitzustellen, wird vereinfachend so abgebildet, dass die Verwaltung eine Bedarfsanmeldung (Voranschlag) abgibt (Piduch 1988: 145). Nimmt man an, dass die Verwaltung ihre Forderung in Abhängigkeit von den tatsächlichen Kosten des Projektes stellt, dann lässt sich die Budget-Strategie der Verwaltung als Funktion $h(c)$ formulieren. Die Regierung hat dann zum einen die Möglichkeit, die Bedarfsanmeldung zu erfüllen, oder zum anderen kann sie die Kosten des Projektes überprüfen, was allerdings mit Kosten (c_k) verbunden ist. In der einfachen Version des Modells ermittelt die Regierung mit Sicherheit die wahren Kosten des Projektes. Eine Unsicherheit für die Verwaltungen entsteht dadurch, dass die Regierung sich entscheiden muss, ob sie die Kostenangaben des Projektes überprüft oder nicht. Ihre Überwachungsstrategie lässt sich demnach als Funktion $g(b)$ formulieren. g_1 ist dabei die Wahrscheinlichkeit, dass die politische Führung eine Budgetforderung akzeptiert, g_2 die, dass die Regierung die Angaben überprüft, und $1 - g_1 - g_2$ die, dass die Regierung das Projekt überhaupt nicht ausführt.

Der erwartete Nutzen der Verwaltung lässt sich in Abhängigkeit von der Budgetforderung (b), den tatsächlichen Kosten des Projektes (c) und der Überwachungsstrategie der Regierung $g(\ )$ darstellen:

$$EU_v(b, c; g) = g_1(b)(b - c). \tag{4.14}$$

Entsprechend ist der erwartete Nutzen für die Bundes- oder Landesregierung von der getroffenen Entscheidung abhängig. Beeinflusst wird diese Entscheidung durch die Wahrscheinlichkeit g_1, mit der b akzeptiert wird, der Wahrscheinlichkeit g_2, mit der die Budgetforderung überprüft wird, und der vermuteten Verteilung η der Kosten c:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$EU_L(b, c; \eta) = g_1(v - b) + g_2(v - c_\eta - c_k) \tag{4.15}$$

$$\text{wobei: } c_\eta = \int c\eta(c|b)dc.$$

Banks/Weingast lösen dieses Entscheidungsproblem, indem sie ein sequentielles Gleichgewicht bestimmen. Dieser Ansatz wurde von Kreps/Wilson (1982) entwickelt. Danach besteht ein sequentielles Gleichgewicht aus den Strategien g^*, h^* und den Vermutungen η^*, die folgende Bedingungen erfüllen müssen:

1. $h^*(c)$ maximiert $EU_v(b, c, g(\,)^*)$
2. g^*(b) maximiert $EU_L(b, g, \eta^*)$
3. $\eta^*(b)$ erfüllen die Bayes-Regel mit Bezug auf die Budgetstrategie h^* und die Vermutungen $\psi(\,)$. Damit die dritte Bedingung erfüllt ist, muss die Budgetforderung (b) der politischen Führung Informationen darüber liefern, wie groß c ist. Die politischen Akteure bilden sich aus der Information b eine Erwartung über c. Bei dieser Erwartungsbildung gehen die Akteure davon aus, dass die Verwaltungen eine Gleichgewichtsstrategie verfolgen. Allerdings können die politischen Akteure keine Rückschlüsse auf die wahren Kosten ziehen, wenn sie ein Signal erhalten, das keiner Gleichgewichtslösung entspricht (Rasmusen 1989: 145f.). Die Autoren verwenden daher ein Lösungsverfahren, das von Banks/Sobel (1987b: 50ff.) vorgeschlagen wurde; sie führen eine zusätzliche Bedingung ein, die es dem Empfänger eines nicht-gleichgewichtigen Signals ermöglicht, Rückschlüsse auf die tatsächlichen Kosten zu ziehen.

Um das Gleichgewicht nach diesem Verfahren zu bestimmen, sind mehrere Schritte notwendig. Zunächst bestimmen die Autoren einen kritischen Wert für die Überwachungskosten, indem sie einen Wert c_k' ermitteln, bei dem die politische Führung indifferent zwischen „Budget Akzeptieren" und „Verwaltung Überwachen" ist, wenn die Verwaltung ein Budget c fordert, das zwischen 0 und v liegt. Diesen Wert erhält man aus

$$\frac{\int_0^v c\psi(c)dc}{\int_0^v \psi(c)dc} = v - c_k. \tag{4.16}$$

Die linke Seite in (4.16) gibt den Erwartungswert der Kosten an, wenn diese nicht größer als der Nutzen für die politische Führung werden dürfen. Damit die jeweilige Regierung indifferent ist, darf dieser Ausdruck nicht größer werden als der Nutzen vermindert um die Überwachungskosten. Die Gleichgewichtsstrategien der Akteure unterscheiden sich danach, ob die tatsächlichen Überwachungskosten größer oder kleiner als dieser kritische Wert sind. Für den Fall $c_k \geq c_k'$ ergeben sich die folgenden sequentiellen Gleichgewichtsstrategien:

$$h^*(c) = v, \forall c \in [0, v] \tag{4.17}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$g_1{}^*(b) = 1, \forall b \leq v. \tag{4.18}$$

(4.17) bedeutet, dass die Verwaltung ein Budget beantragt, das gleich v ist, wenn die Überwachungskosten sehr hoch sind. (4.18) gibt an, dass die politische Führung eine solche Forderung mit Wahrscheinlichkeit 1 akzeptiert. Für den Fall $c_k \leq c_k^{'}$ hängen die Gleichgewichtsstrategien von den wahren Kosten der Aufgabenerfüllung ab. Für diesen Fall bestimmt man einen kritischen Wert c' für die Kosten, bei dem die politische Führung indifferent zwischen Akzeptieren und Überwachen ist:

$$J(\tilde{c}, c_k, v) \equiv \left[\frac{\int_{\tilde{c}}^{v} c\psi(c)dc}{\int_{\tilde{c}}^{v} \psi(c)dc} \right] - v + c_k = 0.$$

Wenn also die Verwaltungen ihre Strategie so wählen, dass $h(c) = v$ ist und c in dem Intervall $[c', v]$ liegt, dann ist die politische Führung indifferent zwischen Akzeptieren und Überwachen. In diesem Fall sehen die sequentiellen Strategien folgendermaßen aus:

$$h^*(c) \begin{cases} c + c_k & falls\ c \in [0, c') \\ v & falls\ c \in [c', v) \end{cases} \tag{4.19}$$

$$g_1{}^*(b) = \begin{cases} 1 & falls\ b \leq c_k \\ \exp\{(c_k - b)/c_k\} & falls\ b \in [c_k, c'+c_k] \\ 0 & falls\ b \in (c'+c_k, v) \\ \exp\{c'/c_k\}/k(v - c_k^{'}) & falls\ b = v \end{cases} \tag{4.20}$$

$$g_2{}^*(b) = 1 - g_1{}^*(b). \tag{4.21}$$

Die Budgetstrategie der Verwaltung in (4.19) hängt von den tatsächlichen Kosten c ab. Sind diese kleiner als der kritische Wert c', dann fordert sie $c + c_k$, sind sie größer als der kritische Wert, dann fordert sie v. Die Überwachungsstrategie der politischen Führung in (4.20) und (4.21) ist etwas komplizierter. Der einfachste Fall ist, dass die Kontrollkosten größer als die Budgetforderungen sind. Dann stimmt die jeweilige Regierung der Budgetforderung mit der Wahrscheinlichkeit eins zu.

Liegt die Budgetforderung über den Überwachungskosten c_k, aber unter dem Wert $c' + c_k$, dann stimmt die Regierung nur noch mit einer Wahrscheinlichkeit zu, die kleiner ist als eins. Wie sich die Wahrscheinlichkeit in diesem Bereich in Abhängigkeit von b verändert, ist unbestimmt, allerdings ist plausibel, dass höhere Budgetforderungen mit einer größeren Wahrscheinlichkeit kontrolliert werden. Daraus folgt, dass g_1 in diesem Bereich abnimmt, wenn b größer wird. Der von den Autoren gewählte Ausdruck in (4.20) erfüllt diese Bedingung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Forderungen von b, die in das offene Intervall $c' + c_k$ und v fallen, entsprechen keiner Gleichgewichtsstrategie. Dementsprechend werden die Regierungen solchen Forderungen mit der Wahrscheinlichkeit null zustimmen. Da die Verwaltungen für $c > c'$ immer v fordern werden, ist es für die Regierungen sinnvoll, solchen Forderungen mit positiver Wahrscheinlichkeit zuzustimmen. Um den Verwaltungen aber ein Anreiz zu bieten, die Strategien h^* zu wählen, muss diese Wahrscheinlichkeit kleiner sein als bei jeder anderen Budgetforderung.

Aus diesen Gleichgewichtsstrategien der Verwaltung und der politischen Führung lassen sich nun Aussagen darüber ableiten, wie die Politiker eine Verwaltung organisieren werden. Die Organisation lässt sich durch die Größen c_k und v beschreiben, also die Kontrollkosten und den Wert, den die Aufgabenerfüllung für die politische Führung hat. Dabei reicht es aus, sich auf Kontrollkosten zu beschränken, die kleiner sind als der kritische Wert. Dann ergibt sich das eindeutige Ergebnis, dass die politische Führung bei gegebenem Wert der Aufgabenerfüllung solche Organisationen bevorzugt, deren Kontrollkosten geringer sind.

Das Ergebnis für den Wert der Aufgabenerfüllung ist nicht so eindeutig. Zum einen steigt der Nettonutzen, wenn die Verwaltungen $c + c_k$ fordern. Zum anderen wird die Verwaltung in einer größeren Anzahl von Fällen v fordern. Welcher Einfluss überwiegt, hängt von der vermuteten Kostenverteilung $\psi(\ )$ ab. Um ein eindeutiges Ergebnis zu erhalten, nehmen Banks/Weingast an, dass die Kontrollkosten c_k „klein genug" sind, so dass die politische Führung Organisationsformen bevorzugt, bei denen der Wert der Aufgabenerfüllung v größer ist als bei den möglichen Alternativen. Als drittes Ergebnis zeigen die Autoren, dass die Regierungen ihre Verwaltungen so organisieren werden, dass die Anzahl der Fälle, in denen die politischen Führung die Verwaltungen kontrolliert, relativ hoch ist.

Banks/Weingast stellen nun über die Parameter der Organisationsstruktur v und c_k eine Verbindung zu Bürgern und Interessengruppen her und zeigen, wie diese Gruppen auf beide Variablen einwirken. Diese Stelle ihrer Argumentation bietet die Möglichkeit, das Zusammenwirken der Bundes- und Landesregierungen bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben darzustellen. Mit diesem Ansatz lassen sich dann die institutionellen Veränderungen erklären, die in Deutschland bei den Durchführungskompetenzen vorgenommen wurden.

In der Ausgangssituation haben die Landesregierungen die Verwaltungen nach ihren Vorstellungen und Möglichkeiten organisiert. Anreiz für Veränderungen muss nun gewesen sein, dass die Bundesregierung ein Interesse an der Aufgabenerfüllung hatte. Da die Zustimmung der Landesregierungen dazu notwendig war, müssen sie die Möglichkeit gesehen haben, durch die Umverteilung der Durchführungskompetenzen Finanzmittel oder Transaktionskosten einzusparen. Um die Analyse möglichst einfach zu halten, wird in den nächsten Abschnitten untersucht, wie sich die Instrumente des Bundes auf die beiden für die Landesregierungen wichtigen Variablen v und c_k auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2. Einführung gebundener Zuweisungen

Die Bundesregierung begann bereits kurz nach der Gründung der Bundesrepublik, sich an der Finanzierung von Länderaufgaben zu beteiligen. Wie gezeigt, griff der Bund sehr früh auf die Steuereinnahmen der Länder zu, so dass bereits 1955 eine Gemeinschaftsteuer zwischen Bund und Ländern geschaffen wurde. Dass der Bund sich also zunächst Finanzmittel der Länder aneignete, um sie dann wieder als Finanzhilfen an die Länder zu verteilen, weist darauf hin, dass er sich hier ein Instrument geschaffen hat, um auf die Durchführung der öffentlichen Aufgaben durch die Länder einzuwirken. Aus diesem Grund werden im Übrigen die Finanzzuweisungen bei der Durchführung der Aufgaben und nicht bei der Verteilung der Einnahmen behandelt.

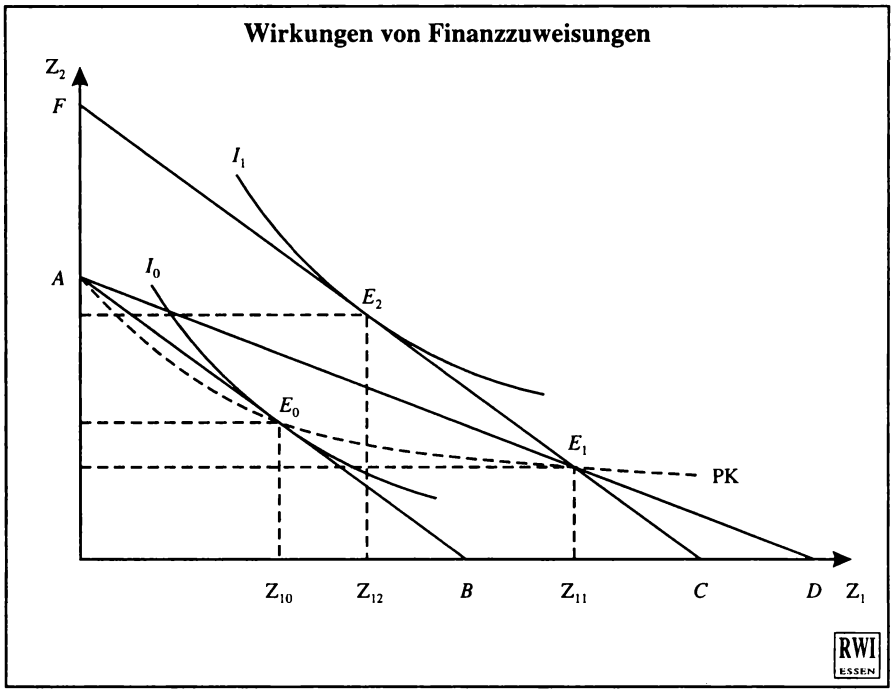
Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Bundesregierung den Ländern Finanzhilfen für bestimmte Aufgaben anbietet, ist, dass das Angebot an den betreffenden öffentlichen Aufgaben nicht ihren Vorstellungen entspricht (Chubb 1985: 998). Der Anreiz, auf die Bereitstellung durch die Länder einzuwirken, entsteht dadurch, dass viele dieser Aufgaben Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben. Wirtschaftsförderung, Ausbau der Infrastruktur, das Gesundheitswesen sowie Ausbildung und Forschung sind Bereiche, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden. Die fehlende klare Zuordnung der Ausgabenkompetenz im Grundgesetz bis zur Finanzreform von 1969 bot der Bundesregierung die Möglichkeit, auf die Durchführung in den Ländern Einfluss zu nehmen.

Das Interesse der Bundesregierung, die Finanzmittel als gebundene Zuweisungen und nicht über den vertikalen Finanzausgleich zu verteilen, lässt sich anhand von Schaubild 10 veranschaulichen (Cullis, Jones 1998: 318). In diesem vereinfachten Fall produzieren die Landesregierungen zwei Güter Z_1 und Z_2. In der Ausgangssituation, ohne Finanzhilfen des Bundes, teilen sie die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gemäß ihrer Zielfunktion auf die beiden Güter auf (Punkt E_0). Ist die Bundesregierung mit der Höhe des Angebotes eines dieser Güter (beispielsweise Z_1) nicht einverstanden, dann wäre eine Möglichkeit, den Ländern über den Finanzausgleich mehr Geld zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall verschiebt sich die Budgetgerade (*AB*) der Länder nach außen (*FC*). Die Länder würden ihre Mittel nun gemäß Punkt E_2 auf die beiden Güter aufteilen. Die von der Bundesregierung angestrebte erhöhte Bereitstellung des Gutes Z_1 würde folglich sehr schwach ausfallen (von Z_{10} auf Z_{12}).

Im Vergleich dazu wirkt eine gebundene offene Finanzzuweisung, also eine prozentuale Beteiligung an den Kosten, wie eine Subvention des Gutes Z_1 (Drehung der Budgetgeraden auf *AD*). Die Tangentialpunkte zwischen der Budgetgeraden und den Indifferenzkurven, die bei der Drehung der Budgetgeraden entstehen, lassen sich zur Kurve *PK* verbinden. In dem dargestellten Fall würde die Landesregierung ihre Finanzmittel nun gemäß dem Punkt E_1 auf die beiden Güter aufteilen. Die angestrebte Erhöhung der Menge des Gutes Z_1 fällt deutlich höher aus (von Z_{10} auf Z_{11}). Neben dieser zielgerechteren Wirkungsweise bieten die gebundenen Zuweisungen den Vorteil einer hohen Flexibilität. Mit ihnen lassen sich alle Länderaufgaben beeinflussen, die mit Ausgaben verbunden sind. Außerdem können die Zuweisungen je nach Zielsetzung unterschiedlich ausgestaltet werden (Break 1980: 73f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 10



Betrachtet man den Bereich der Finanzierungskompetenz, dann zeigt sich, dass der Bund das Instrument der Finanzhilfen in vielen verschiedenen Aufgabenbereichen eingesetzt hat. Ehrlicher (1980: 674ff.) teilt diese Aufgaben nach allokations-, distributions-, aber auch stabilitäts- und wachstumspolitischen Zielen ein. Danach sind die Geldleistungsgesetze verteilungspolitisch motiviert. Im Bereich der späteren Gemeinschaftsaufgaben hat sich der Bund schon vor 1969 aus allokationspolitischen Gründen finanziell beteiligt.

Bereits bei der Behandlung der Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenz wurde gezeigt, dass bei allokations- und distributionspolitischen Aufgaben positive *spillovers* entstehen können, die der Bundesregierung ein Anreiz bieten, in die Kompetenzen der Länder einzugreifen. Da aber keine direkte Beziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben besteht, reicht eine Koordination der Steuern nicht aus, um die *spillovers* zu internalisieren. Auch durch eine einheitliche Gesetzgebung bei der Ausführung einzelner Aufgaben ist dies nicht zu gewährleisten, da sich auf diese Weise die Höhe und die genaue Ausgestaltung des Angebots an bestimmten öffentlichen Gütern nicht festlegen lassen. Das Kalkül des Bundes, durch gebundene Zuweisungen die nationale Wohlfahrt (und darüber die eigene Popularität) zu erhöhen, bleibt also gültig (Wellisch 1995: 82).

Cremer et al. (1997) untersuchen einen Fall, der in der Bundesrepublik eine besondere Bedeutung hat, das Angebot eines lokalen öffentlichen Gutes, das nicht teilbar

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist. Ursache dafür können z.B. steigende Skalenerträge sein. Diese Überlegungen eignen sich, um die Position der Bundesländer zu verdeutlichen. Übertragen auf die Bundesrepublik sind hier als entsprechende Güter Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie Krankenhäuser und größere Infrastrukturprojekte denkbar, aber auch der Küstenschutz lässt sich mit Hilfe dieses Modells analysieren.

Im Rahmen ihres Modells stellen Cremer et al. nun einen Fall als besonders bedeutsam heraus, der für die späteren Gemeinschaftsaufgaben von Interesse ist. Sind die Kosten einer Aufgabe relativ hoch, die Kosten der Nutzung durch die Bevölkerung aber relativ gering, dann kann die Situation eintreten, dass sich alle Länder bei einer autonomen Entscheidung dazu entschließen, die Einrichtung nicht zu erstellen. Da aus gesamtgesellschaftlicher Sicht der Bau einer solchen Einrichtung wünschenswert ist, entsteht für die Bundesregierung ein Anreiz, durch die Gewährung von Finanzhilfen die Länder zum Bau anzuregen. Organisiert man den Entscheidungsprozess allerdings so, dass der Bund den Ländern die Finanzhilfe anbietet und die Länder danach wiederum autonom, allerdings unter Berücksichtigung des Verhaltens der anderen Bundesländer, entscheiden, ob sie die Einrichtung bauen oder nicht, dann kann der Fall eintreten, dass alle Bundesländer eine solche Einrichtung aufbauen (Cremer et al. 1997: 24). Die Bundesregierung kann mit Hilfe von Finanzhilfen zwar das Angebot an bestimmten Gütern des öffentlichen Sektors erhöhen, aber auf weitere Ausgestaltungsmerkmale, z.B. die räumliche Verteilung, hat sie keinen Einfluss. So entsteht ein Anreiz, in weitere Kompetenzbereiche der Länder einzugreifen.

Neben diesem wichtigen Fall, der in Abschnitt 3.4. nochmals aufgegriffen wird, gewährte der Bund in Folge des Stabilitätsgesetzes aus stabilitätspolitischen Gründen Finanzhilfen, die in der Finanzreform von 1969 durch Art. 104a Abs. 4 GG legitimiert wurden. Aus Sicht der Bundesregierung war diese Regelung notwendig, da die Stabilisierungsaufgabe nicht mit einem eigenständigen Instrumentarium verbunden ist. Typische stabilitätspolitische Maßnahmen, wie der Bau von Infrastruktur oder der Wohnungsbau, sind zentrale Aufgaben der Länder. Diese haben kein Interesse, bei diesen Aufgaben Kompetenzen an den Bund abzutreten. Aus Sicht des Bundes ist das einfachste Mittel daher, durch finanzielle Anreize zu versuchen, deren Durchführung in den Ländern an die konjunkturelle Lage anzupassen. Da eine konjunkturgerechte Ausführung der Maßnahmen sehr wichtig ist, hätte eine gemeinsame Planung zu zeitlichen Verzögerungen geführt, die nicht im Interesse des Bundes sein konnten.

Da im Bereich der Finanzhilfen die Initiative zu einer Neuregelung der Kompetenzen von der Bundesregierung ausging, bleibt die Frage zu klären, warum sich die Landesregierungen darauf eingelassen haben. Stellt man die Verbindung zum Modell von Banks/Weingast her, dann bedeutet die Gewährung von Finanzhilfen für bestimmte Aufgaben eine Erhöhung des Wertes dieser Aufgaben für die Landesregierungen. Sie können ihren Bürgern ein größeres Güterangebot bereitstellen, wodurch sich ihre Wiederwahlchancen erhöhen. Ob sie die gleichen Mittel über Neuverhandlungen im vertikalen und anschließend im horizontalen Finanzausgleich erreichen können, ist aus Sicht einer einzelnen Landesregierung unsicher. Dies gilt insbeson-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dere für die Gruppe der finanzschwachen Bundesländer, die von den Finanzzuweisungen des Bundes stärker profitieren als die finanzstarken.

Das Fehlen einer klaren Regelung im Grundgesetz in der Fassung von 1949, in welchen Fällen die Bundesregierung Finanzhilfen an die Länder gewähren darf, bot der Bundesregierung die Möglichkeit, dieses Instrument sehr flexibel einzusetzen. Zum einen kann sie durch die finanzielle Beteiligung an Länderaufgaben direkt die Ausführung beeinflussen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, die Vergabe von Finanzhilfen mit Auflagen zu verknüpfen, um so auch auf die Durchführungskompetenz der Länder einzuwirken (Smekal 1980: 172ff.). Interessant ist daher zunächst, dass keine wesentlichen Finanzhilfen durch die Finanzreform von 1969 zurückgenommen wurden; die vorhandenen Finanzbeteiligungen wurden lediglich im Grundgesetz verankert. Es wurde aber auch festgelegt, dass sich Finanzhilfen des Bundes in Zukunft einer der neu geschaffenen Kategorien zuordnen lassen mussten. Danach wurden als reine Finanzhilfen nur Infrastrukturinvestitionen in Art. 104a Abs. 4 GG zugelassen; sie dienen damit ausschließlich konjunktur- und wachstumspolitischen Aufgaben. Durch diese Ergänzungen des Grundgesetzes haben Bund und Länder Regeln geschaffen, wann Finanzhilfen gewährt werden können und welche Rechte für die Bundesregierung damit verbunden sind. Damit mussten diese Fragen nicht mehr in jedem Einzelfall verhandelt werden. Auch in diesem Fall trägt die Ergänzung des Grundgesetzes zu einer Reduzierung der Transaktionskosten bei. Die bisherigen Finanzhilfen für allokative und distributive Aufgaben wurden in der Finanzreform 1969 mit Durchführungskompetenzen verbunden und bekamen dadurch eine neue Qualität. Sie werden daher in den folgenden Abschnitten gesondert behandelt.

3.3. Verlagerung der Durchführungskompetenz im Bereich der Geldleistungsgesetze

Wie angedeutet reichen die Finanzhilfen nicht aus, um die Durchführung in allen relevanten Aufgaben im Sinne des Bundes zu erreichen. Dies trifft auch auf die Geldleistungsgesetze zu, bei denen die Zuordnung der Finanzierungskompetenz zu Interessenkonflikten zwischen den Bundes- und den Landesregierungen führte. Ein erster Schritt war auch hier, dass sich der Bund an der Finanzierung der Aufgaben beteiligte. Da es sich dabei formal um Aufgaben der Länder handelt, kann diese Finanzbeteiligung als eine zweckgebundene Finanzzuweisung aufgefasst werden. Im Falle der Geldleistungsgesetze bleibt für den Bund aber ein Anreiz bestehen, auf die Durchführung der Länder einzuwirken. Der Grund liegt darin, dass die Finanzzuweisungen Auswirkungen auf das Verhältnis von Landesregierungen und ihren Verwaltungen haben. Auf die Bedeutung der Entscheidungsfindung in den Bundesländern für die Wirkung der Finanzzuweisungen weist Chubb (1985: 997) hin; er betont besonders die Bedeutung der Interessenkonflikte zwischen der politischen Führung und den Verwaltungen.

Die Bedeutung der Bürokratie für die Wirkungsweise von Finanzzuweisungen des Bundes an nachgeordnete Ebenen wurde zuerst von King (1984: 103ff.) im Rahmen des Bürokratiemodells von Niskanen (1971) untersucht. King versucht mit Hilfe dieses Ansatzes den „*flypaper*"-Effekt zu erklären, den Gramlich (1977: 225f.) als empirische Regelmäßigkeit in die Literatur eingeführt hat. Der Effekt besteht darin,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass eine Steuersenkung auf Bundesebene verbunden mit einer Steuererhöhung auf der unteren Gebietskörperschaftsebene zu einer geringeren Outputerhöhung des öffentlichen Gutes der unteren Ebene führt als eine ungebundene Finanzzuweisung des Bundes an die unteren Gebietskörperschaften. Die ökonomische Theorie, die von einem Angebot an öffentlichen Gütern nach den Präferenzen der Bürger ausgeht, lässt erwarten, dass beide Maßnahmen zum gleichen Angebot führen. Tatsächlich lässt sich aber beobachten, dass im ersten Fall mehr Geld bei den privaten Haushalten und im zweiten im öffentlichen Sektor verbleibt.

King betrachtet in seinem Erklärungsansatz die Einführung einer gebundenen Finanzzuweisung. Sie führt zu einer Reduktion der Kosten des entsprechenden Gutes für die Landesregierung, die die Landesregierung aus eigenen Steuermitteln finanzieren muss. Geht man davon aus, dass die Wertschätzung der Bevölkerung für dieses Gut unverändert bleibt, dann führt die Kostensenkung dazu, dass die Landesregierungen nun bereit sind, einen größeren Anteil ihres Haushaltes für dieses Gut auszugeben. Es ist also zu erwarten, dass die Bürokraten, denen Budgetmaximierung unterstellt wird, in der Lage sind, das Budget der betrachteten Aufgabe um mehr als die Finanzhilfe des Bundes auszuweiten.

Die Erklärung von King zeigt zwar den grundsätzlichen Anreiz für die Bundesregierung auf, zusätzlich zu den Finanzzuweisungen auf weitere Instrumente zurückzugreifen, um auf die Durchführung einer Aufgabe einwirken zu können. Hier wird die enge Verbindung zwischen Finanzierungs- und Durchführungskompetenz deutlich. Nur durch die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Länderaufgaben bekommt die Bundesregierung die Möglichkeit, auf die Durchführung einzuwirken. Das Niskanen-Modell bietet für dieses Argument keinen Ansatz, da die Monopolstellung der Bürokraten den Politikern keinen Spielraum lässt. Im Folgenden werden die Überlegungen von King daher auf das Modell von Banks/Weingast übertragen, in dem die politische Führung mit der Möglichkeit zur Kontrolle der Verwaltungen noch über ein weiteres Instrument verfügt.

Bisher wurde im Rahmen des Banks/Weingast-Modells argumentiert, dass die Landesregierungen die Finanzzuweisungen als eine Erhöhung des Wertes einer Aufgabe auffassen, da sie die gleiche Unterstützung in der Bevölkerung nun mit weniger eigenen Mitteln erreichen können. In dem Modell von Banks/Weingast (1992: 517) hat diese Erhöhung des Wertes der betreffenden Aufgabe nun Auswirkungen auf die Budgetverhandlungen zwischen Landesregierung und Verwaltung. Neben dem direkten Effekt von v auf den Nutzen der Politiker führt die Erhöhung von v dazu, dass der Anteil der Fälle ansteigt, in denen die Verwaltungen ihre Budgetforderungen b gleich v setzen. Da die Kontrollkosten der Landesregierungen gleich bleiben, steigt der Anteil der Fälle, in denen die Verwaltungen es schaffen, ein höheres Budget durchzusetzen, als es für die tatsächlichen Kosten notwendig ist.

Ergebnis dieser Überlegungen ist, dass die Verwaltungen in der Lage sind, einen Teil der Finanzzuweisungen für eigene Zwecke zu verwenden und nicht für die Erfüllung der betreffenden Aufgabe. Der Grund liegt darin, dass die Finanzzuweisungen keinen Anreiz für die Landesregierungen bieten, ihre Kontrollaktivitäten gegenüber den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Budgetforderungen der Verwaltungen zu erhöhen. Die Bundesregierung ist also auf ein weiteres Instrument angewiesen, um auf die Landesregierungen einzuwirken, da sie ein stärkeres Interesse daran hat, dass die Verwaltungen die Finanzzuweisungen für die Aufgabenerfüllung einsetzen. Allerdings hängen die Möglichkeiten der Bundesregierung sehr stark von der Position der Landesregierungen ab. Da sie autonome Gebietskörperschaften sind, die die öffentliche Verwaltung in eigener Verantwortung durchführen, müssen sie jeder Veränderung im Bereich der Durchführungskompetenzen zustimmen. Es ist außerdem wichtig zu bedenken, dass dem Bund die in der Literatur oft behandelten finanziellen Anreize für die Landesregierungen nicht zur Verfügung stehen.

Wie eine zusätzliche Vereinbarung über die Kontrolle der Verwendung der Finanzmittel zwischen Bundes- und Landesregierungen aussieht, hängt stark von der betreffenden Aufgabe ab. Dabei stellen in dem zugrunde liegenden Modell die Variablen v und c_k die wesentlichen Elemente einer Aufgabe dar. Bei den Geldleistungsgesetzen dürfte nun v, also der Wert dieser Aufgaben für die Landesregierungen, relativ gering sein, wenn man davon ausgeht, dass die Gestaltungsmöglichkeiten, die mit der Durchführungskompetenz verbunden sind, eine wichtige Rolle spielen. Bei den Geldleistungsgesetzen werden wichtige Elemente bereits in dem Bundesgesetz festgelegt (BMF 1969: 199). Verglichen mit dem Wert sind die Kosten der Überwachung der Verwaltung relativ hoch. Bei einer solchen Kombination von v und c_k ist es für die Bundesregierung günstig, einen Teil der Verwaltungskontrolle zu übernehmen, in dem sie selbst Verwaltungsvorschriften erlässt und deren Einhaltung dann kontrolliert. Dabei ist zu bedenken, dass die Kontrollkosten ihrerseits vergleichsweise gering sind, da die Ausführung der Geldleistungsgesetze nicht mit großen Gestaltungsspielräumen verbunden ist. Für die Landesregierungen wirkt sich diese Verringerung der Durchführungskontrolle wie eine Verringerung ihrer Kontrollkosten aus. Durch diese Verringerung von c_k werden die Landesregierungen ihrerseits die ihnen verbleibenden Kontrollmöglichkeiten verstärkt nutzen.

Obwohl die Zielsetzung der Geldleistungsgesetze nicht festgelegt ist, wurden die meisten mit distributionspoltischer Ausrichtung erlassen; das Sparprämiengesetz und die Wohnbauhilfen sind Beispiele dafür (Ehrlicher 1980: 676). Der Bundesregierung ist es mit Hilfe des Art. 104a Abs. 3 GG gelungen, ein flexibles Instrument zu schaffen, mit dem sich situationsbezogen verteilungspolitische Maßnahmen so weit wie möglich in eigener Regie durchführen lassen. Dazu wurde der Katalog der Bundesauftragsverwaltung, der ursprünglich enumerativ angelegt war, entsprechend erweitert (Stern 1980: 809). Indem der Bund nicht nur einen Teil der Finanzierung der Aufgaben, sondern auch einen Teil der Kontrollkosten über die Verwaltungen übernahm, wurden die Kosten der Landesregierungen so weit gesenkt, dass sie sich im Bundesrat kaum gegen die Verabschiedung einzelner Gesetze stellen würden.

Eine Neuverteilung der Finanzierungs-, aber auch der Durchführungskompetenzen ließen sich in Bund-Länder-Verhandlungen am einfachsten erreichen, indem man die Geldleistungsgesetze einer Verwaltungsform zuordnete, die bereits im Grundgesetz verankert war. Dies traf auf die Bundesauftragsverwaltung zu. Im Gegensatz dazu ist zu vermuten, dass die Bundesländer mit ähnlichen Bestrebungen der Bun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desregierung im Bereich der Infrastrukturinvestitionen nach Art. 104a Abs. 4 GG nicht einverstanden waren und sich gegen Einmischungen in die Durchführungskompetenzen gewehrt haben. Der Grund liegt darin, dass die Gestaltungsmöglichkeiten und damit der Wert dieser Durchführungskompetenzen sehr viel höher sind. Eine Verringerung der Kontrollkosten ist für die Länder in diesem Fall kein Anreiz, Kompetenzen abzugeben.

3.4. Einführung der Gemeinschaftsaufgaben

Um die Finanzhilfen des Bundes im Bereich der Allokationspolitik zu erklären, wurde auf das Modell von Cremer et al. (1997) genauer eingegangen (Abschnitt 3.2). Dieses Modell wird nun wieder aufgegriffen, um die Motivation des Bundes zu erklären, über die Finanzhilfen hinaus zu versuchen, die Durchführung dieser Aufgaben in den Ländern zu beeinflussen. Es wurde gezeigt, dass durch die Gewährung von Finanzhilfen die Anzahl der durchgeführten Projekte erhöht werden kann. Dies kann allerdings dazu führen, dass alle Bundesländer ein gefördertes Projekt realisieren. Aus Sicht der Bundesregierung mag diese Situation besser sein, als wenn kein Projekt durchgeführt wird. Um Größenvorteile auszunutzen, wäre es aber noch günstiger, Projekte in einem Bundesland zu konzentrieren.

Cremer et al. untersuchen ausführlich den Fall, dass gesamtgesellschaftlich der Bau einer solchen Einrichtung in nur einem Bundesland wünschenswert ist. Als Grund hierfür nennen auch sie steigende Skalenerträge, wie sie z.B. bei Forschungseinrichtungen auftreten. Ist die Zentralebene in diesem Modell nicht in der Lage, bei der Vergabe der Finanzhilfen die Länder ungleichmäßig zu behandeln, dann ist diese Lösung nicht möglich. Unterstellt man, dass alle Bundesländer daran interessiert sind, eine Einrichtung in ihrem Bundesland zu erstellen, dann werden sie nicht akzeptieren, dass die Bundesregierung durch ihre Vergabepolitik entscheidet, welches Bundesland die Einrichtung erstellt.

Im Bereich der allokativen Aufgaben sind mit der Vergabe von Finanzhilfen zwei Aspekte verknüpft. Zum einen hat die Bundsregierung, wie bei den anderen Finanzhilfen auch, ein Interesse daran, sicherzustellen, dass die Mittel dem Zweck entsprechend eingesetzt werden. Zum anderen hat sie ein Interesse, die Verteilung der geförderten Projekte auf die einzelnen Bundesländer beeinflussen. Nur so lassen sich Größenvorteile realisieren. Auf dieses Problem wurde in dem Modell von Cremer et al. nicht eingegangen, da die Regionen keine Unterschiede aufwiesen. Dort spielt es folglich keine Rolle, in welchem Bundesland ein Projekt realisiert wird. Tatsächlich werden sich die Standorte aber unterscheiden, die für die Ansiedlung einer Einrichtung von Bedeutung sind; so können Aspekte der regionalen Entwicklung eine Rolle spielen. Das bedeutet, dass die Bundesregierung für die Vergabe ihrer Finanzmittel im allokativen Bereich auf Informationen angewiesen ist, über die nur die Landesverwaltungen verfügen, da sie für die Planung in den Ländern zuständig sind.

Das Problem, vor dem die Bundesregierung steht, entspricht der Situation, die Lewis/Sappington (1997) untersuchen. Dort will ein Prinzipal ein Projekt von einem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Agenten fertigstellen lassen. Dabei will er sicherstellen, dass der Agent vor der Ausführung zunächst die notwendigen Informationen beschafft. Wie in diesem Bereich der Literatur üblich, überlegen die Autoren, wie die Bezahlung des Agenten gestaltet werden muss, um ihm den Anreiz zu bieten, sich die für die Planung notwendigen Informationen zu beschaffen. Da die Bundesregierung den Landesregierungen keine finanziellen Anreize geben kann, die Aufgaben im Sinne der Bundesregierung auszuführen, bleibt ihr nur die Möglichkeit, sich selbst zusätzliche Informationen zu beschaffen und einen Vergabemechanismus einzurichten, der es erlaubt, Schwerpunkte in einzelnen Bundesländern zu setzen.

Wie Holmström (1979) gezeigt hat, eignet sich jede zusätzliche Information über das Verhalten des Agenten, um Verträge abzuschließen, die die Agenten stärker an die Vorgaben des Prinzipals binden. So haben die Bundes- und Landesregierungen bereits bei der Vergabe von Finanzhilfen vereinbart, dass die Landesregierungen in Folge dieser zusätzlichen Bundesmittel ihre eigenen Mittel nicht in andere Aufgabenbereiche verlagern dürfen (Ehrlicher 1980: 677). Um sich die notwendigen Informationen zu beschaffen, bestehen wiederum mehrere Möglichkeiten. Wie bei den Geldleistungsgesetzen kann die Bundesregierung versuchen, von den Ländern zumindest einen Teil der Durchführungskompetenzen zu übernehmen. Hier ist natürlich das Entscheidungsrecht von besonderem Interesse, in welchem Bundesland ein Großprojekt angesiedelt wird.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Bundesregierung zunächst nicht über die notwendigen Informationen verfügt, da sie zum einen selbst keine Planungskompetenz besitzt und zum anderen keinen Zugang zu den Informationen über die Planung in den Ländern hat. Das bedeutet, dass sie nicht in der Lage ist, die Anreize über die Ansiedelung eines Projektes in ein Bundesland sinnvoll zu setzen. Die Bundesregierung kann diese Aufgabe nur wahrnehmen, wenn sie ihren Informationsstand in Bezug auf diese Aufgabe erhöht. Formell ist sie dazu aber nur berechtigt, wenn sie auch über zumindest begrenzte Durchführungskompetenzen verfügt. Allerdings ist dabei von entscheidender Bedeutung, ob die Landesregierungen bereit sind, Teile der Durchführungskompetenz abzutreten.

Warum also haben die Länder der Bundesregierung Mitspracherechte bei der Planung einzelner Aufgaben eingeräumt. Ein Grund liegt darin, dass die Landesregierungen die Finanzmittel des Bundes in ihren Haushalten eingeplant haben. Das verleiht dem Bund ein gewisses Drohpotenzial, diese Mittel in Zukunft nicht mehr zu gewähren. Die Länder müssten dann zukünftige Projekte aus Haushaltsumschichtungen finanzieren (Reissert 1975: 12). Da die Länder diesen Drohungen aber nicht wehrlos gegenüberstehen, darf dieses Argument nicht überbetont werden. Aber es gibt andere Argumente, die es für die Länder sinnvoll erscheinen lassen, die Bundesregierung an der Planung allokativer Länderaufgaben zu beteiligen.

Ein Indiz für derartigen Anreiz zeigt sich durch eine Reihe von Ministerkonferenzen und anderer Einrichtungen der Länder. Bildungsplanung und Forschungsförderung sind zwei Beispiele dafür, dass auch die Länder von sich aus versucht haben, Größenvorteile zu realisieren, indem sie einzelne Großprojekte förderten (Füchsel 1985:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

72). In diesem Bereich bestand vor der Finanzreform von 1969 neben der finanziellen Beteiligung des Bundes eine Selbstkoordination der Länder. Die Gründe für eine Koordination der Forschungsförderung und der Bildungsplanung auf der politischen Ebene lässt sich wiederum mit Hilfe des Modells von Banks/Weingast erklären. Es wurde argumentiert, dass Planungsaufgaben in hohem Maße mit der Gefahr verbunden sind, dass die entscheidungsvorbereitende Verwaltung eigene Interessen verfolgt. Dabei ist es plausibel anzunehmen, dass die Verwaltungen zur Aufwertung der eigenen Tätigkeiten ein Interesse daran haben, dass große Einrichtungen (Hochschulen, Forschungseinrichtungen, aber auch Infrastrukturmaßnahmen und Krankenhäuser) im eigenen Bundesland errichtet werden. Es ist daher zu erwarten, dass die Verwaltungen die Projektalternativen so gestalten, dass die Durchführung eines Projektes im eigenen Bundesland günstiger erscheint als die Nutzung der Einrichtungen des benachbarten Landes. Dies fällt umso leichter, als die Informationen der Verwaltungen über die Verhältnisse im eigenen Bundesland besser sind als über die in den Nachbarländern.

Überträgt man diese Überlegungen auf das Modell von Banks/Weingast, dann sind die tatsächlichen Kosten (c) diejenigen, die bei der gemeinsamen Errichtung eines Projektes mit anderen Bundesländern entstehen. Da ein Informationsvorsprung der Verwaltungen in Bezug auf die Kosten besteht, werden die Verwaltungen die Kosten des Projektes höher veranschlagen, als sie tatsächlich sind, $b > c$. Da zusätzlich die Kontrolle der Planung sehr aufwendig und damit kostspielig ist, werden die Bürokraten – im Rahmen des Modells argumentiert – die Budgetforderungen, die sich aus diesem Projekt ergeben, sehr häufig gleich dem Gesamtnutzen der Politiker aus dem Projekt setzen, also $b = v$.

Das Modell von Banks/Weingast bietet eine Lösung an, wie die politische Führung die Gestaltungsspielräume der Verwaltungen einschränken kann. Sie müssen sich zusätzliche Informationen über die zweckmäßige Gestaltung der betreffenden Aufgabe beschaffen. In ihrem Modell greifen Banks/Weingast (1992: 518ff.) dabei auf die Interessengruppen zurück, die neben den Verwaltungen die politische Führung mit Informationen versorgen und so die Kontrollkosten reduzieren. Im Bundesstaat steht den Landesregierungen eine andere Möglichkeit offen. Sie können durch gemeinsame Planungsgremien mit den anderen Landesregierungen ihren eigenen Informationsstand erhöhen. Unterstellt man, dass jede Landesregierung gemeinsam mit ihrer Verwaltung ein Interesse daran hat, ein Projekt im eigenen Land zu verwirklichen, dann werden sie die Kosten eines Projektes im eigenen Land relativ niedrig angeben. Demzufolge ist man bei den Angaben über die Kosten in den Nachbarländern nicht mehr ausschließlich auf die Informationen der eigenen Verwaltung angewiesen. Durch die Vergleichbarkeit bekommen die Landesregierungen auch einen Eindruck von der Stichhaltigkeit der eigenen Angaben.

Durch die gemeinsamen Planungsgremien entsteht eine Konstellation, die in der Regulierungsliteratur als *yardstick competition* bezeichnet wird (Laffont, Tirole 1993: 84ff.). Shleifer (1985) veranschaulicht diesen Mechanismus an einem einfachen Modell. Darin versucht ein Prinzipal den produzierenden Agenten dazu zu bewegen, durch kostenverursachende Investitionen die Produktionskosten zu senken. Dabei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kennt der Prinzipal allerdings die Möglichkeiten der Kosteneinsparung nicht, die dem Agenten zur Verfügung stehen. Da der Prinzipal die Kosten der Produktion durch die Regulierung des Verkaufspreises und einen kostendeckenden Transfer vollkommen deckt, hat der Agent keinen Anreiz, in die kostensparende Technologie zu investieren. Eine Möglichkeit des Prinzipals besteht nun darin, einen solchen Anreiz zu schaffen, indem er den betreffenden Agenten mit anderen vergleicht. Der Prinzipal kann die durchschnittlichen Produktionskosten und die durchschnittlich zur Verfügung stehenden kostensparenden Technologien der vergleichbaren Agenten benutzen, um den Preis und den Transfer des betrachteten Agenten festzulegen. Da sich in diesem Fall Preis und Transfer nicht mehr nach Größen richten, die der betreffende Agent beeinflussen kann, erhält er einen Anreiz, in die kostensparende Technologie zu investieren. Der Agent tritt auf diese Weise in eine Konkurrenz mit einer Art „Schattenfirma" (Shleifer 1985: 322).

Die Landesregierungen erhalten also durch den Austausch ihrer Planungen ein Kontrollinstrument über ihre Verwaltungen und erreichen so, dass die Budgetforderungen besser überwacht werden können (Davis 1998: 150). Tatsächliche Kosteneinsparungen ergeben sich allerdings nur, wenn es den Ländern gelingt, z.B. die Errichtung von Forschungsprojekten zu koordinieren, indem man sich auf einzelne Standorte einigt. Wie beim horizontalen Finanzausgleich gezeigt, sind solche Regelungen auf Länderebene schwierig. Die bessere Kontrolle über die Verwaltungen bedeutet nicht, dass die Landesregierungen in den Planungsgremien bereit sind, auf ein Projekt zu verzichten. Aus ihrer Sicht musste eine Koordination der genannten allokativen Aufgaben durch einen Mechanismus erfolgen, der zwar das Informationsdefizit der Landesregierungen gegenüber den eigenen Verwaltungen vermindert, der aber aufgrund der Bedeutung dieser Aufgaben für die Landesregierungen nicht mit großen Einschränkungen der eigenen Kompetenzen verbunden ist.

Das Drängen des Bundes, an der Durchführungskompetenz der Länder beteiligt zu werden, hat den Ausschlag gegeben, eine Neuregelung bei den allokativen Aufgaben vorzunehmen. Eine Aufteilung der Durchführungskompetenz nach einem bereits im Grundgesetz vorhandenen Muster kam dabei nicht in Betracht. Zum einen konnte sich der Bund mit dem Recht, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen – wie es bei den Geldleistungsgesetzen geregelt wurde –, nicht zufrieden geben, da sich mit diesem Instrument keine Planungsaufgaben beeinflussen lassen. Bundes- und Landesregierungen mussten folglich im Grundgesetz eine neue Regelung der Kompetenzverteilung einführen. Da es aus Sicht des Bundes vor allem darum ging, in den einzelnen Bundesländern schwerpunktartig einzelne Projekte und Einrichtungen fördern zu können, und die Länder daran interessiert waren, ihre Durchführungskompetenzen so weit wie möglich zu wahren, lag die Einigung auf eine gemeinsame Planung und eine gemeinsame Finanzierung der Aufgaben nahe. Als wichtiges Element enthalten die neuen Artikel des Grundgesetzes eine Auflistung, welche Aufgaben als Gemeinschaftsaufgaben angesehen werden. Bund und Länder einigten sich auf die drei Aufgaben: Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen und Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz. Dazu kamen in Art. 91b GG die Bildungsplanung und die Forschungsförderung. Im Unterschied zu Art. 91a GG war

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier die Zusammenarbeit nicht obligatorisch und bezog sich im Bereich der Bildung nur auf eine gemeinsame Planung.

Wie die gemeinsame Planung aussehen sollte, wurde in Bundesgesetzen geregelt. Darin wurden zunächst Planungsausschüsse eingerichtet, in denen Bund und Länder vertreten waren. Die Länder erhielten die Initiative, Projekte und Maßnahmen vorzuschlagen. Ob ein Projekt in den Rahmenplan aufgenommen wird, entscheidet der Ausschuss per Abstimmung. Der Bund verfügt dabei über elf Stimmen, die Länder jeweils über eine, ein Entschluss wird mit Dreiviertel-Mehrheit gefasst, so dass der Bund und die Ländermehrheit einem Antrag zustimmen müssen (Füchsel 1985: 19). Mit dieser Regelung kann der Bund mit der Ländermehrheit Schwerpunkte in einzelnen Ländern setzen. Auf der anderen Seite wird die Einigung innerhalb der Ländergruppe erleichtert. Allerdings kann hier die relativ starke Stellung des Bundes dazu führen, dass die Interessenkonflikte nun zwischen Bund und Ländern stattfinden. Möglicherweise haben diese Interessenunterschiede dazu geführt, dass sich der Bund aus der Krankenhausfinanzierung zurückgezogen hat (Biehl 1983: 112f.).

4. Zusammenfassung der Gründe für die Umverteilung von Aufgabenkompetenzen

Die Verlagerungen der Gesetzgebungskompetenzen aus der konkurrierenden Gesetzgebung auf den Bund sind unter anderem auf die bereits im Grundgesetz von 1949 angelegte starke Position der Bundesregierung zurückzuführen. Sie konnte unter Berufung auf die Bedingungen des Art. 72 GG selbständig gesetzgeberisch tätig werden. Die mangelnde Schärfe der Kriterien hat dabei dem Bund genützt, da es den Ländern kaum möglich gewesen wäre, im Konfliktfall mit dem Bund für einen Verbleib der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern zu argumentieren. Zusätzlich ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch die nicht an den Wirkungsbereich ihrer Aufgaben ausgerichtete Abgrenzung der Bundesländer bei fast allen Länderaufgaben *spillovers* oder Skalenerträge auftreten, so dass die Landesregierungen einen Anreiz haben, ihre Aufgaben zu koordinieren.

Mit Hilfe der Organisationenökonomik liefert die vorliegende Arbeit eine Erklärung, warum die Koordination im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen in den meisten Fällen durch eine Übertragung der Kompetenzen auf den Bund erfolgte. Der erste Grund liegt in der starken Stellung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung. Die Landesregierungen können auf Bundesebene eine Koordination erreichen, ohne dabei ihre Gesetzgebungskompetenzen vollständig aufzugeben. Ein zweiter Grund liegt darin, dass die Durchführungskompetenz der jeweiligen Aufgaben in den Ländern verbleibt. Die Landesregierungen behalten durch die allgemeinen Formulierungen der Gesetze genügend Spielräume, um die Aufgaben im eigenen Interesse durchzuführen. Die Einschränkung der Handlungsspielräume einer einzelnen Landesregierung ist bei der Bundesratslösung kaum größer als bei einer vertraglichen Koordination zwischen den Ländern.

Bei der Bundesratslösung sind die Verhandlungskosten in vielen Fällen allerdings niedriger als bei freiwilligen Verhandlungen zwischen den Landesregierungen. Ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wichtiger Grund für die niedrigeren Kosten der Bundesratslösung liegt darin, dass nicht alle Landesregierungen einer Gesetzesvorlage zustimmen müssen. Ein zweiter Grund ist darin zu sehen, dass verabschiedete Gesetze nur durch ein neues Gesetz geändert werden können. Im Falle von Staatsverträgen mit begrenzten Laufzeiten oder Änderungsregelungen ist es leichter möglich, dass keine neue Regelung zustande kommt. Die Bundesratslösung erhöht also die Dauerhaftigkeit und Stabilität der Koordination zwischen den Regierungen. Je nach Eigenschaften der Aufgaben haben die Landesregierungen eine Übertragung auf den Bund selbst angestrebt oder sich einer Inanspruchnahme durch die Bundesregierung zumindest nicht widersetzt.

Das Grundgesetz enthielt in seiner ursprünglichen Fassung einen weiteren Anreiz, die Kompetenzen zwischen Bundes- und Landesregierungen neu zu verteilen: Durch die fehlende Zuordnung der Finanzierungskompetenz entweder zur Gesetzgebungs- oder zur Durchführungskompetenz bestanden Spielräume für die Akteure, dieses Instrument ihren Interessen entsprechend zu nutzen. Besonders die Bundesregierung erhielt so die Möglichkeit, auf die Durchführung von Länderaufgaben im eigenen Interesse Einfluss zu nehmen. Da die Errichtung und damit auch die Finanzierung eines Großteils der Verwaltungen in den Zuständigkeitsbereich der Landesregierungen fällt, haben diese einen Anreiz, entstehende Kosten zu begrenzen, um Finanzmittel für Aufgaben zur Verfügung zu haben, die von der Bevölkerung besser wahrgenommen werden. Die unterschiedlichen Interessenlagen führten dazu, dass Bundes- und Landesregierungen bei den einzelnen Aufgaben versuchten, entweder Kosten abzuwälzen oder durch eine finanzielle Beteiligung Einfluss zu nehmen. Die ständigen Auseinandersetzungen zwischen Bundes- und Landesregierungen über Finanzierungsfragen verursachten hohe Verhandlungskosten. Die Akteure waren folglich daran interessiert, durch das Aufstellen von Regeln die Finanzierungskompetenz klarer zuzuordnen und so die anfallenden Verhandlungskosten zu reduzieren.

Bei den Lohnverhandlungen mit den Angestellten des öffentlichen Dienstes hatten Bundes- und auch die Landesregierungen gemeinsam einen Anreiz, die Lohnkosten der öffentlichen Verwaltung zu begrenzen. Durch die Besonderheiten des öffentlichen Sektors wird in den Lohnverhandlungen die Finanzkraft der Bundesländer als Maßstab für mögliche Lohnerhöhungen genutzt. Dadurch entstand ein Mechanismus, in dem sich die Verhandlungspartner in den finanzstärkeren Ländern auf höhere Löhne einigten als die in den finanzschwachen Ländern. Im Anschluss daran verlangten die Beschäftigten in den finanzschwachen Bundesländern eine Angleichung ihrer Löhne, mit dem Argument der gleichartigen Tätigkeit. Die öffentlichen Arbeitgeber konnten dieser Lohnforderungsspirale begegnen, indem sie die Lohnverhandlungen gemeinsam führten. Aus diesem Grund wurde die Gesetzgebung über die Entlohnung der Beschäftigten des öffentlichen Sektors in Art. 74a GG als konkurrierende Gesetzgebung ausgestaltet.

Die Veränderungen im Bereich der Durchführungskompetenzen sind dadurch entstanden, dass die Bundesregierung mit ihrer Gesetzgebungskompetenz viele Aufgaben, die für sie von Bedeutung sind, nur sehr ungenau ausgestalten konnte. Durch die fehlende Zuordnung der Finanzierungskompetenz im Grundgesetz von 1949 hatte die Bundesregierung aber die Möglichkeit, sich an der Finanzierung von Länderauf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gaben zu beteiligen. Für die Stabilisierungsaufgabe konnte sie dieses Instrument sehr flexibel einsetzen, um das Ausgabeverhalten der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu beeinflussen. Bei allokativen und distributiven Aufgaben bot die finanzielle Beteiligung dem Bund die Möglichkeit, auch auf die Durchführungskompetenz direkt einzuwirken, indem sie die Finanzhilfen an Bedingungen knüpfte. Trotz der Bedingungen waren die Finanzhilfen aus Sicht der Landesregierungen vorteilhaft, da sie zu einer besseren Versorgung der eigenen Landesbevölkerung führten.

Um die Transaktionskosten zu reduzieren, die im Bereich der Finanzierungs- und Durchführungskompetenz entstanden, war es im Interesse der Bundes- und der Landesregierungen, beide Kompetenzen für bestimmte Aufgabenbereiche genauer festzulegen. Aus diesem Grund wurde in der Finanzreform von 1969 der Art. 104a in das Grundgesetz aufgenommen, der neben allgemeinen Bestimmungen auch spezielle Regelungen für die Geldleistungsgesetze, die Finanzhilfen und die Verwaltungsausgaben enthält.

Die bedeutendste Neuerung, die aus Sicht der Organisationenökonomik im Bereich der Durchführungskompetenzen geschaffen wurde, ist die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben. Die Ausführungen haben gezeigt, dass hier das Bestreben, Transaktionskosten zu senken, zu einer völlig neuen Organisation der Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen geführt hat. Der Anreiz zu einer Koordination im Bereich dieser Aufgaben bestand in der Realisierung von Skalenerträgen. Dazu musste gleichzeitig ein Verteilungsproblem gelöst werden, indem der Standort des Projektes einem Bundesland zugeordnet wird. Durch die Einbeziehung der Bundesregierung war es einfacher, eine Mehrheit für einen Standort zu erhalten. Durch dessen finanzielle Beteiligung wurden gleichzeitig die Kosten der Länder reduziert. Zu diesem Zweck musste ein Transaktionsmechanismus geschaffen werden, der die Verhandlungen transaktionskostenminimal organisiert. Um die Informationen für diese Entscheidungen zu beschaffen, sind die Regierungen auf Vorarbeiten ihrer Verwaltungen angewiesen. Da bei Planungsaufgaben die diskretionären Spielräume der Verwaltungen besonders groß sind, muss damit gerechnet werden, dass diese die Informationen nach ihren eigenen Interessen ausrichten. Das Institut der Gemeinschaftsaufgaben kann die diskretionären Spielräume der Verwaltungen begrenzen, indem durch die gemeinsamen Planungsausschüsse Vergleichsmöglichkeiten geschaffen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fünftes Kapitel

Zusammenfassung

Die zur Zeit diskutierten Reformvorschläge für den deutschen Bundesstaat, die über die anstehende Neuregelung des Länderfinanzausgleichs hinausgehen, beinhalten größtenteils eine Neuordnung oder Abschaffung von Regelungen, die erst nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes eingeführt wurden, wie die Zuordnung der Finanzierungskompetenz und die Gemeinschaftsaufgaben. Dies wirft die Frage auf, warum diese Regelungen ins Grundgesetz eingefügt wurden. Als naheliegende Erklärung wird behauptet, dass die Entscheidungsträger des öffentlichen Sektors aus Eigennutz wettbewerbsvermeidende Institutionen geschaffen haben. Eine Abschaffung dieser Regelungen und eine Stärkung des Wettbewerbs wären aus dieser Sicht konsequent. Andere Erklärungsansätze beziehen mehr die historische Situation in die Betrachtung ein und erklären die Reformen aus den damaligen Umständen heraus. Der in dieser Arbeit verfolgte Ansatz nimmt eine Mittelposition ein, indem er die formale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern genauer in die Untersuchung einbezieht, von weiteren Details der jeweiligen Reformphase aber abstrahiert. Auf diese Weise lässt sich verdeutlichen, dass die institutionelle Ausgestaltung des deutschen Bundesstaates einen wesentlichen Einfluss auf die bisherigen Reformen gehabt hat und auch das Ergebnis der dikutierten Reformen prägen wird.

Die bundesstaatliche Struktur in Deutschland ist im Grundgesetz geregelt. Die Verfassungen der Bundesländer enthalten keine Details der Kompetenzverteilung. Dem entsprechend lassen sich die wesentlichen Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung anhand der Grundgesetzänderungen und einiger Bundesgesetze beurteilen. Um ein genaueres Bild von diesen Änderungen zu bekommen, ist es sinnvoll, die Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern mit in die Betrachtung einzubeziehen. Da das Grundgesetz vorgibt, wer an den Entscheidungen über die Kompetenzverteilung beteiligt ist und welche Entscheidungsmechanismen für die Kompetenzverteilung, aber auch für die Ausübung dieser Kompetenzen zur Verfügung stehen, beginnt die Untersuchung mit der Verabschiedung des Grundgesetzes.

Betrachtet man die zeitliche Abfolge der Grundgesetzänderungen, die das Bund-Länder-Verhältnis betreffen, dann lassen sich zwei Reformphasen unterscheiden. Die erste Phase liegt um die Finanzreform von 1955, die zweite um die Reform von 1969. Bei den Reformen lassen sich jeweils inhaltliche Schwerpunkte feststellen: Während 1955 die Verteilung der Einnahmenkompetenzen im Zentrum stand,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

waren dies 1969 die Aufgabenkompetenzen. Unterscheidet man auf der Einnahmenseite wie auch bei den Aufgaben weiter nach Gesetzgebungs-, Einnahmen- bzw. Ausgaben- sowie Durchführungskompetenzen, zeigt sich, dass auf der Einnahmenseite der Schwerpunkt der Veränderungen bei den Einnahmenkompetenzen lag. Die Steuergesetzgebungskompetenz wurde bereits sehr früh auf der Bundesebene wahrgenommen und die Durchführungskompetenz den Veränderungen bei der Einnahmenkompetenz angepasst. Die Aufteilung der Einnahmenkompetenzen war im Grundgesetz von 1949 nicht eindeutig geregelt. Für die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern musste eine Regelung erst noch eingefügt werden. Darüber hinaus wurde für die finanzschwachen Länder eine Aufstockung ihrer Mittel gefordert, die ebenfalls in das Grundgesetz aufgenommen werden sollte. Beide Forderungen wurden in der Finanzreform von 1955 erfüllt, sind aber in der Folge in einer Reihe von Gesetzen geändert worden und stehen auch im Zentrum der gegenwärtigen Reformdebatte. Das Verhältnis der Einnahmen von Bund und Ländern blieb durch die Reformen aber ungefähr gleich.

Die Veränderungen auf der Aufgabenseite lassen sich durch die Verschiedenartigkeit der Aufgaben weniger gut zusammenfassen. Betrachtet man die Veränderungen bei den Gesetzgebungskompetenzen, ist allerdings auffällig, dass lediglich eine Aufgabe nachträglich als reine Bundesaufgabe ausgestaltet wurde, die Landesverteidigung. Alle anderen, die neu in das Grundgesetz aufgenommen wurden, sind in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung eingefügt worden. Bei den Aufgaben dieses Katalogs hat die Bundesregierung nach und nach von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht, so dass die Bundesregierung die Gesetzgebungskompetenz unter Beteiligung der Landesregierungen über den Bundesrat wahrnimmt. Die Finanzierungskompetenz war im Grundgesetz von 1949 nicht explizit geregelt. Erst 1955 wurde eine allgemeine Bestimmung aufgenommen, die in der Finanzreform von 1969 für einzelne Aufgaben konkreter geregelt wurde. Beispielsweise wurde der Bundesregierung mit Art. 104a GG das Recht eingeräumt, sich an der Finanzierung spezieller Aufgaben der Länder zu beteiligen. Die wesentliche Neuerung bei den Durchführungskompetenzen stellt die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben dar. Bei ihnen wurde die Bundesregierung nicht nur an der Finanzierung, sondern auch an der Planung beteiligt. Die Ausgaben des Bundes haben im Beobachtungszeitraum stärker zugenommen als die der Länder. Dies lässt sich auf die Ausgaben für die Landesverteidigung zurückführen.

Um diese Veränderungen zu erklären, wird die Organisationenökonomik herangezogen, die betont, dass Akteure Organisationen benutzen, um ihre Ziele zu verfolgen. Dabei sind sie in vielen Fällen darauf angewiesen, ihre Aktionen mit anderen Entscheidungsträgern zu koordinieren, so dass Transaktionskosten entstehen. Die Akteure sind bestrebt, diese Transaktionskosten zu minimieren. Die Besonderheit einer Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors ist, dass der institutionelle Rahmen einer Verfassung bestimmt, wer Akteur ist und welche Koordinationsmöglichkeiten ihm zur Verfügung stehen. Als Akteure werden in dieser Arbeit die Bundesregierung, die Landesregierungen und die öffentlichen Verwaltungen verstanden. Institutionen des Grundgesetzes, die nicht verändert werden können, werden als Basisinstitutionen bezeichnet; sie engen die Handlungsmöglichkeiten der Akteure ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wendet man die Organisationenökonomik auf die Reformen des deutschen Bundesstaates an, lässt sich berücksichtigen, wie die bundesstaatlichen Regelungen des Grundgesetzes in die Entscheidungen über die Reformen eingeflossen sind. Das Erklärungsschema der vorliegenden Arbeit stellt sich wie folgt dar: Die Regierungen von Bund und Ländern sind bemüht, Regelungen dann zu reformieren, wenn sich so eine Erhöhung ihres Nutzens erzielen lässt. Es wird angenommen, dass die Regierungen die Wohlfahrt ihrer Bürger fördern. Dies steht nicht im Widerspruch mit der Eigennutzmaximierung der Politiker, wenn man berücksichtigt, dass die Mitglieder der Landesregierungen selbst Bewohner ihrer Länder sind und von diesen Regelungen profitieren oder sie durch das Eingehen auf Bürgerinteressen ihre Wiederwahlchancen erhöhen können. Darüber hinaus gibt es allerdings Regelungen, die nur den Politikern selbst Nutzen stiften.

Gehen von einer Aufgabe Anreize auf die Bundes- oder auf die Landesregierungen aus, die Kompetenzen neu zu regeln – beispielsweise weil sich durch die Internalisierung von *spillovers* der Nutzen über die entstehenden Kosten hinaus erhöhen lässt –, werden die betroffenen Regierungen eine Reform anstreben. Da es sich bei dem Nutzen wie auch bei den Kosten um Erwartungsgrößen handelt, können Reformen bereits dann unterbleiben, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass eine Reformbemühung erfolgreich ist, als sehr gering eingeschätzt wird. Dieses Kalkül zeigt, dass sich zwei Arten von Transaktionskosten unterscheiden lassen: Zum einen die Kosten der Reform selbst (z.B. Verhandlungskosten), zum anderen die Kosten, die bei der Wahrnehmung von Kompetenzen entstehen, also nach der Reform.

Beide Arten von Transaktionskosten werden durch die Institutionen des deutschen Bundesstaates beeinflusst. Auf die Verhandlungskosten hat die Zusammenarbeit der Bundes- und Landesregierungen Einfluss. In Deutschland kommt hierfür dem Bundesrat eine besondere Bedeutung zu. Durch ihn wirken die Landesregierung dauerhaft an den Entscheidungen des Bundes mit. Durch die Dauerhaftigkeit der Verbindung zwischen Bundesregierung und Landesregierungen sowie der Landesregierungen untereinander besteht die Möglichkeit, durch detaillierte institutionelle Regelungen die Transaktionskosten langfristig zu senken. Die zweite Besonderheit des Bundesrates ist, dass die Entscheidungen der Länder nicht einstimmig gefällt werden.

Die Bedeutung des Bundsrates für die bundesstaatlichen Veränderungen lässt sich besonders klar auf der Einnahmenseite zeigen. Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die aufkommensstarken Steuern auf den Bund war nur deswegen so einfach möglich, weil die Landesregierungen auf diese Weise *spillovers* vermeiden konnten, zugleich aber über den Bundesrat an der Gesetzgebung weiterhin beteiligt waren. Die Form des Finanzausgleichs lässt sich dadurch erklären, dass im Grundgesetz dem Bund das Recht eingeräumt wurde, einen Teil der Gemeinschaftssteuern für sich in Anspruch zu nehmen, und ein Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern gefordert wurde, um durch eine angemessene Finanzausstattung die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben wahrzunehmen und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu sichern. Beide Bestimmungen bewirkten, dass sich die jeweiligen Regierungen Finanzmittel beschaffen konnten, ohne die Steuerbelastung der Bevölke-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung zu erhöhen. Obwohl die genaue Ausgestaltung eines Ausgleichs zwischen finanzschwachen und -starken Ländern im Grundgesetz von 1949 offen gelassen wurde, einigte man sich auf ein Bundesgesetz. Aus organisationenökonomischer Sicht liegen die Vorteile einer solchen Regelung in den geringeren Verhandlungskosten gegenüber freiwilligen Verhandlungen über einen Staatsvertrag. Da bei solchen bi- bzw. multilateralen Verhandlungen alle Landesregierungen zustimmen müssen, gilt faktisch die Einstimmigkeitsregel. Bei der Bundesratslösung wird es im Interesse der Landesregierungen sein, einen möglichst breiten Konsens zu finden, um die dauerhafte Kooperation im Bundesrat nicht zu belasten. Dabei dürfte das Drohpotential, eine Regelung mit einer einfachen Mehrheit verabschieden zu können, ausreichen, um die Kompromissbereitschaft zu erhöhen.

Die Notwendigkeit, dauerhaft im Bundesrat zusammenzuarbeiten, verhindert, dass eine Koalition aus Landesregierungen, die über eine einfache Mehrheit verfügt, die anderen Bundesländer ausbeutet. Da in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik die finanzstarken Bundesländer über die Stimmenmehrheit verfügten, hätte in dieser Phase sonst kein Länderfinanzausgleich zustande kommen dürfen. Erst durch die Aufnahme des Saarlandes 1960 in den Finanzausgleich änderten sich die Stimmenmehrheiten zu Gunsten der finanzschwachen Länder. Um die Verhandlungskosten über den Finanzausgleich langfristig zu senken, wurden die Verhandlungen über das Aufteilungsverfahren und nicht über die Aufteilung selbst geführt. Um weitere Kosten zu sparen, wurde das Aufteilungsverfahren in mehrere Stufen aufgeteilt, auf denen verschiedene Verteilungsnormen angewendet werden können. Dadurch lässt sich die Anzahl der möglichen Kompromisse erhöhen, so dass eine Einigung leichter zu erreichen ist.

Das Interesse der Landesregierungen, den Länderfinanzausgleich in einem Bundesgesetz zu regeln, führt dazu, dass auch die Bundesregierung ihre Vorstellungen einbringen kann. Geht man davon aus, dass sie ein Ausgleichsvolumen erreichen will, das über dem liegt, was die finanzstarken Länder bereit sind zu finanzieren, ist eine Koalition aus finanzschwachen Ländern und Bundesregierung zu erwarten. Das Interesse der Bundesregierung an einem vergleichsweise hohen Ausgleichsvolumen lässt sich dadurch erklären, dass die Finanzschwäche oft aus einer unzureichenden Wirtschaftsstruktur resultiert, die die Bundesregierung aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen stärken möchte. Die Position der Bundesregierung erhöht allerdings die Strategiemöglichkeiten der Länder. Indem sie trotz einer Anhebung des Ausgleichsvolumens unter den Vorstellungen der Bundesregierung bleiben, schaffen sie einen Anreiz, das Ausgleichsvolumen aus Bundesmitteln zu erhöhen.

Die Veränderungen bei den öffentlichen Aufgaben lassen sich mit Hilfe der zweiten Besonderheit des deutschen Bundsstaates erklären, der Aufteilung der verschiedenen Kompetenzen einer Aufgabe auf unterschiedliche Ebenen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist auch hier, dass von vielen Aufgaben, die zunächst im Kompetenzbereich der Länder lagen, *spillovers* ausgehen. Die willkürlich anmutende Bildung der deutschen Bundesländer nach dem Zweiten Weltkrieg und die anhaltende Diskussion um die Länderneugliederung können als Beleg dienen. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die Stärke dieser *spillovers* unterscheidet. Unterstellt man, dass die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Landesregierungen umso eher bereit sind, Kompetenzen an den Bund abzugeben, je stärker die Externalitäten sind, die von einer Aufgabe ausgehen, dann stellt sich die Frage, warum sie alle Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesebene verlagert haben, die im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung enthalten sind. Ebenso ist zu klären, warum alle neu auftretenden Aufgaben in diesen Katalog eingefügt wurden, obwohl für diese Aufgaben zunächst die Länder zuständig gewesen wären.

Anhand der vier Aufgabenkategorien Ordnungspolitik, Allokation, Distribution und Stabilisierung wird die These vertreten, dass für das Kalkül einer Landesregierung neben der Mitwirkung bei der Gesetzgebung über den Bundesrat von Bedeutung ist, dass sie nicht auch die Finanzierungs- und Durchführungskompetenz zu übertragen braucht. Da die Gesetze zur Ausgestaltung einer Aufgabe als unvollständige Verträge aufgefasst werden können, verbleiben den Landesregierungen bei der Durchführung einer Aufgabe Gestaltungsspielräume. Je größer diese sind, umso eher wird eine Landesregierung bereit sein, die Gesetzgebungskompetenz auf den Bund zu übertragen. Aus diesem Grund haben die Landesregierungen auch bei Aufgaben mit relativ geringen *spillovers* einer Bundesgesetzgebung zugestimmt.

Welche Rolle die Durchführungskompetenz im Bund-Länder-Verhältnis spielt, wird auch bei den Veränderungen der Finanzierungskompetenz deutlich. Da das Grundgesetz bei seinem Inkrafttreten keine Regelung über deren Zuordnung enthielt, war sie faktisch an die Durchführungskompetenz gebunden und dem entsprechend bei den Ländern angesiedelt. Bei Aufgaben, wie der Sozialhilfe, bietet sich der Bundesregierung durch die Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz die Möglichkeit, die Ausgabenstruktur der Länder zu beeinflussen. Bei Aufgaben, deren Ausgestaltung sich aus Sicht der Bundesregierung durch die Gesetzgebung nicht ausreichend beeinflussen lässt, bot sich durch die fehlenden Regelungen des Grundgesetzes eine finanzielle Beteiligung an. Die Finanzmittel können mit Bedingungen verknüpft werden, um auf die Durchführungskompetenz einzuwirken. Diese Zusammenhänge lassen sich in der Finanzreform von 1969 nachvollziehen, da hier der Bundesregierung unter anderem ein Instrumentarium bereit gestellt werden sollte, um eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik betreiben zu können. In diesem Fall war eine grundsätzliche Einigung nicht möglich, da die Bundesregierung auf typische Länderaufgaben angewiesen war. Um die Beteiligung der Bundesregierung an Länderaufgaben nicht in jedem Einzelfall aushandeln zu müssen, war es im Sinne sowohl der Bundes- wie auch der Landesregierungen, die Finanzierungskompetenz genauer zu regeln.

Die Bedeutung der Verwaltungen für die Veränderungen des Bundesstaates lässt sich an der Aufnahme der Besoldung der Angestellten des öffentlichen Dienstes in die konkurrierende Gesetzgebung zeigen. Auch hier entsteht der Anreiz, die Gesetzgebung auf die Bundesebene zu verlagern, durch Externalitäten, die zwischen den Lohnverhandlungen auf der Länderebene bestehen und dadurch tendenziell zu höheren Lohnabschlüssen führen. Durch die gemeinsamen Lohnverhandlungen haben die Landesregierungen eher die Möglichkeit, die Forderungen der Arbeitnehmer abzuweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die bedeutendste Neuerung bei den Durchführungskompetenzen war die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben. Das Charakteristische an diesen Aufgaben ist, dass sich durch die Durchführung von gezielten Maßnahmen Vorteile realisieren lassen. Dem entsprechend profitieren nicht alle Länder gleichermaßen von einzelnen Projekten. Eine rein finanzielle Beteiligung des Bundes an diesen Länderaufgaben war nicht ausreichend, da einzelne Projekte auch daran scheitern konnten, dass keine Einigung erzielt wurde, in welchem Bundesland es realisiert werden soll. Um die Wahrscheinlichkeit einer Einigung und damit die Verhandlungskosten zu senken, wurde die Bundesregierung auch an der Rahmenplanung beteiligt. Auch in diesem Fall zeigt sich deutlich, wie durch die Schaffung neuer Institutionen die Transaktionskosten gesenkt werden sollten.

Insgesamt ging bei vielen Aufgaben und Einnahmen der Anreiz, Kompetenzen auf der Bundesebene wahrzunehmen, von *spillovers* bzw. Größenvorteilen aus oder sie konnten mit der Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse begründet werden. Dass in der Bundesrepublik beispielweise die Internalisierung der *spillovers* durch eine Übertragung von Kompetenzen auf den Bund erfolgt, liegt daran, dass die Gesetzgebungskompetenz gelöst von den Einnahmen- bzw. Ausgaben- und den Durchführungskompetenzen übertragen werden kann. Die Landesregierungen erleiden, wenn überhaupt, nur eine geringe Einschränkung ihrer Entscheidungskompetenz, da sie über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt bleiben. Außerdem behalten sie mit der Durchführungskompetenz z.T. erhebliche Handlungsspielräume. Die Bundesregierung nutzte die fehlende Zuordnung der Finanzierungskompetenz, um auf die Länderaufgaben Einfluss zu nehmen. Aus den beiden betrachteten Reformen der deutschen Finanzverfassung den Schluss zu ziehen, die Politiker hätten systematisch Kompetenzen gegen die Interessen der Bevölkerung umverteilt, ist daher nicht gerechtfertigt. Auch der Befund, der deutsche Bundesstaat hätte sich durch die Reformen von einen Wettbewerbsföderalismus immer weiter entfernt und müsse umfassend reformiert werden, indem die bisherigen Veränderungen zurückgenommen werden, lässt sich vor diesem Hintergrund nicht halten.

Wenn die Annahme stimmt, dass viele öffentliche Aufgaben, bei denen Kompetenzen auf den Bund übertragen wurden, mit *spillovers* verbunden sind, dann ist eine reine Rückübertragung dieser Kompetenzen auf die Länder nicht angemessen. Durch eine Neugliederung des Bundesgebietes ließe sich das Ausmaß der *spillovers* sicher verringern. Da gleichzeitig die Zahl der Mitglieder des Bundesrates abnähme, dürften sich die Entscheidungskosten dort ebenfalls verringern, so dass sich die Anreize für eine Dezentralisierung von Kompetenzen nicht erhöhen. Die Kosten einer zentralen Aufgabenwahrnehmung würde sich für die Länder erhöhen, wenn man die Kompetenzen des Bundesrates einschränkt. Die Rückübertragung von Kompetenzen auf die Länderebene müsste folglich mit einer Beschränkung der Kompetenzen des Bundesrates verbunden werden. Da eine so umfassende Reform des Bundesstaates mit erheblichen Unsicherheiten für die Entscheidungsträger verbunden ist, dürften deren Erfolgsaussichten gering sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhänge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 1

Ausgewählte Artikel des Grundgesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1949

II. Der Bund und die Länder

Artikel 20
(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Artikel 28
(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.
(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.
(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

Artikel 30
Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.

Artikel 31
Bundesrecht bricht Landesrecht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Artikel 33
(1) Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.
(2) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.
(3) Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.
(4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.
(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.

IV. Der Bundesrat

Artikel 50
Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.

Artikel 51
(1) Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.
(2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohner fünf Stimmen.
(3) Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.

Artikel 52
(1) Der Bundesrat wählt seinen Präsidenten auf ein Jahr.
(2) Der Präsident beruft den Bundesrat ein. Er hat ihn einzuberufen, wenn die Vertreter von mindestens zwei Ländern oder die Bundesregierung dies verlangen.
(3) Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Er verhandelt öffentlich. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.
(4) Den Ausschüssen des Bundesrates können andere Mitglieder oder Beauftragte der Regierungen der Länder angehören.

Artikel 53
Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen jederzeit gehört werden. Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Die Bundesregierung

Artikel 62
Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern.

Artikel 65
Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.

VII. Die Gesetzgebung des Bundes

Artikel 70
(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde die Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.
(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung.

Artikel 71
Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.

Artikel 72
(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht.
(2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil
1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.

Artikel 73
Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:
1. die auswärtigen Angelegenheiten;
2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;
3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;
4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zollverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;
6. die Bundesbahnen und den Luftverkehr;
7. das Post- und Fernmeldewesen;
8. die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen;
9. den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;
10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes sowie die internationale Verbrechensbekämpfung;
11. die Statistik für Bundeszwecke.

Artikel 74
Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:
1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtberatung;
2. das Personenstandswesen;
3. das Vereins- und Versammlungsrecht;
4. das Aufenthalts- und das Niederlassungsrecht der Ausländer;
5. den Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland;
6. die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;
7. die öffentliche Fürsorge;
8. die Staatsangehörigkeit in den Ländern;
9. die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung;
10. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen und die Sorge für die Kriegsgräber;
11. das Recht der Wirtschaft(Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);
12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;
13. die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;
14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;
15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;
16. die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;
17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;
18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;
19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

20. den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln sowie Bedarfsgegenständen, mit Futtermitteln, mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut und den Schutz der Bäume und Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;
21. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;
22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen und den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs;
23. die Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind, mit Ausnahme der Bergbahnen.

Artikel 75
Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über:
1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen;
2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films;
3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege;
4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt;
5. das Melde- und Ausweiswesen.

Artikel 76
(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.
(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von drei Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen.
(3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen.

Artikel 77
(1) Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen. Sie sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.
(2) Der Bundesrat kann binnen zwei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, daß ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuß einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesen Ausschuß entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuß eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluß zu fassen.
(3) Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat, wenn das Verfahren nach Absatz 2 beendigt ist, gegen ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz binnen einer Woche Einspruch einlegen. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einspruchsfrist beginnt im Falle des Absatzes 2 letzter Satz mit dem Eingange des vom Bundestage erneut gefaßten Beschlusses, in allen anderen Fällen mit dem Abschlusse des Verfahrens vor dem in Absatz 2 vorgesehenen Ausschusses.
(4) Wird der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann er durch Beschluß der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

Artikel 78
Ein vom Bundestage beschlossenes Gesetz kommt zustande, wenn der Bundesrat zustimmt, den Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 nicht stellt, innerhalb der Frist des Artikels 77 Absatz 3 keinen Einspruch einlegt oder ihn zurücknimmt oder wenn der Einspruch vom Bundestage überstimmt wird.

Artikel 79
(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.
(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.
(3) Eine Änderung dieses Gesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundsverwaltung

Artikel 83
Die Länder führen Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

Artikel 84
(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.
(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.
(3) Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausführen. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung und, falls diese Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden.
(4) Werden Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so beschließt auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes der Bundesrat, ob das Land das Recht verletzt hat. Gegen den Beschluß des Bundesrates kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.
(5) Die Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten.

Artikel 85

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.
(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.
(3) Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisungen ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.
(4) Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

Artikel 86

Führt der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes aus, so erläßt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Sie regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden.

Artikel 87

(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schiffahrt. Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei eingerichtet werden.
(2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.
(3) Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Artikel 105
(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole.
(2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über
1. die Verbrauch- und Verkehrsteuern mit Ausnahme der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, insbesondere der Grunderwerbsteuer, der Wertzuwachssteuer und der Feuerschutzsteuer,
2. die Steuern vom Einkommen, Vermögen, von Erbschaften und Schenkungen,
3. die Realsteuern mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze,
wenn er die Steuern ganz oder zum Teil zur Deckung der Bundsausgaben in Anspruch nimmt oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 vorliegen.
(3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Artikel 106
(1) Die Zölle, der Ertrag der Monopole, die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer und einmaligen Zwecken dienenden Vermögensabgaben fließen dem Bunde zu.
(2) Die Biersteuer, die Verkehrsteuern mit Ausnahme der Beförderungsteuer und der Umsatzsteuer, die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis fließen den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu.
(3) Der Bund kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben, insbesondere zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens zu gewähren sind, in Anspruch nehmen.
(4) 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 Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder verteilt werden; die Zuschüsse sind den Ländern unmittelbar zu überweisen.

Artikel 107
Die endgültige Verteilung der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder soll spätestens bis zum 31. Dezember 1952 erfolgen, und zwar durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dies gilt nicht für die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Hierbei ist jedem Teil ein gesetzlicher Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend seinen Aufgaben einzuräumen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Artikel 108
(1) Zölle, Finanzmonopole, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterworfenen Verbrauchsteuern, die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer und die einmaligen Vermögensabgaben werden durch die Bundesfinanzbehörden verwaltet. Der Aufbau dieser Behörden und das von ihnen anzuwendende Verfahren werden durch Bundesgesetz geregelt. Die Leiter der Mittelbehörden sind im Benehmen mit den Landesregierungen zu bestellen. Der Bund kann die Verwaltung der einmaligen Vermögensabgaben den Landesfinanzbehörden als Auftragsverwaltung übertragen.
(2) Nimmt der Bund einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer für sich in Anspruch, so steht ihm insoweit die Verwaltung zu; er kann sie aber den Landesfinanzbehörden als Auftragsverwaltung übertragen.
(3) Die übrigen Steuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet. Der Bund kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, den Aufbau dieser Behörden und das von ihnen angewendete Verfahren und die einheitliche Ausbildung der Beamten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind im Einvernehmen mit der Bundesregierung zu bestellen. Die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließenden Steuern kann durch die Länder ganz oder zum Teil den Gemeinden (Gemeindeverbänden) übertragen werden.
(4) Soweit die Steuern dem Bunde zufließen, werden die Landesfinanzbehörden im Auftrage des Bundes tätig. Die Länder haften mit ihren Einkünften für die ordnungsgemäße Verwaltung dieser Steuern; der Bundesfinanzminister kann die ordnungsmäßige Verwaltung durch Bundesbevollmächtigte überwachen, welche gegenüber den Mittel- und Unterbehörden ein Weisungsrecht haben.
(5) Die Finanzgerichtsbarkeit wird durch Bundesgesetz einheitlich geregelt.
(6) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden durch die Bundsregierung erlassen, und zwar mit Zustimmung des Bundesrates, soweit die Verwaltung den Länderfinanzbehörden obliegt.

Artikel 109
Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen

Artikel 120
(1) Der Bund trägt die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und Äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung eines Bundesgesetzes und die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenfürsorge.
(2) Die Einnahmen gehen auf den Bund zu demselben Zeitpunkte über, an dem der Bund die Ausgaben übernimmt.

Artikel 123
(1) Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages gilt fort, soweit es dem Grundgesetze nicht widerspricht.
(2) Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach diesem Grundgesetz die Landesgesetzgebung zuständig ist, bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fort-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelten, unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft, bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt.

Artikel 124
Recht, das Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht.

Artikel 125
Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht,
1. soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gilt,
2. soweit es sich um Recht handelt, durch das nach dem 8. Mai 1945 früheres Reichsrecht abgeändert worden ist.

Artikel 126
Meinungsverschiedenheiten über das Fortgelten von Recht als Bundesrecht entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 2

Beziehung zwischen ausgewählten Finanzreihen von Bund und Ländern

1. Zusammenhang bei den Gesamteinnahmen und -ausgaben

Im ersten Kapitel wurde die Frage behandelt, ob sich die Einnahmen bzw. die Ausgaben von Bund und Ländern langfristig betrachet parallel entwickelt haben. Da alle Reihen den Eindruck vermitteln, dass sie einem Trend unterliegen, lässt sich diese Frage statistisch untersuchen, indem man testet, ob die jeweils betrachteten Zeitreihen kointegriert sind, d.h. ob eine lineare Beziehung zwischen den Reihen besteht (Baffes, Shah 1994: 313). Um die Finanzreihen auf Kointegration testen zu können, sind einige Vortests notwendig. Aber auch für den Test auf Kointegration selbst gibt es mehrere Verfahren. Betrachtet man die Differenzen der Reihen, so bietet sich das Testverfahren von Engle/Granger (1987) an; es testet, ob die Reihe der Differenzen einen stochastischen Trend aufweist. Da diesem Verfahren einige Schwächen nachgewiesen wurden, ist es sinnvoll, in der Folge das Verfahren von Johansen zu verwenden, das diese Schwächen umgeht (Enders 1995: 396ff.).

In einem ersten Schritt müssen die einzelnen Reihen auf ihre Eigenschaften untersucht werden. Eine erste Betrachtung zeigt einen deutlichen positiven Trend. Für das weitere Vorgehen ist zu prüfen, ob dieser Trend statistisch signifikant, wenn ja, ob er deterministisch oder stochastisch ist (Dolado et al. 1990: 253). Daher ist es sinnvoll, die Autokorrelationsfunktionen (ACF) und die partiellen Autokorrelationsfunktionen (PACF) der Reihen zu betrachen, die einen ersten Eindruck über die Autokorrelation in den Reihen geben.

Die ACF und PACF in Schaubilder 11 und 12 für die Gesamtausgaben des Bundes stehen exemplarisch für alle betrachteten Reihen. Sie vermitteln den Eindruck, dass die vier Reihen jeweils einem AR(1)-Prozess folgen. Die genaue Lag-Struktur der Modelle muss allerdings mit Hilfe zusätzlicher Methoden bestimmt werden. Zum einen eignen sich dazu die Modellauswahlkriterien AIC und SBC (Schlittgen, Streitberg 1997: 335ff.); eine weitere Methode ist der Ljung-Box-Test (Enders 1995: 86ff.). Allerdings weisen Schlittgen/Streitberg (1997: 330) darauf hin, dass dieser Test bei weniger als 100 Beobachtungen unzuverlässige Ergebnisse liefert. Die Ergebnisse dieses Tests zusammen mit den AIC- und SBC-Kriterien bestätigen aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 11

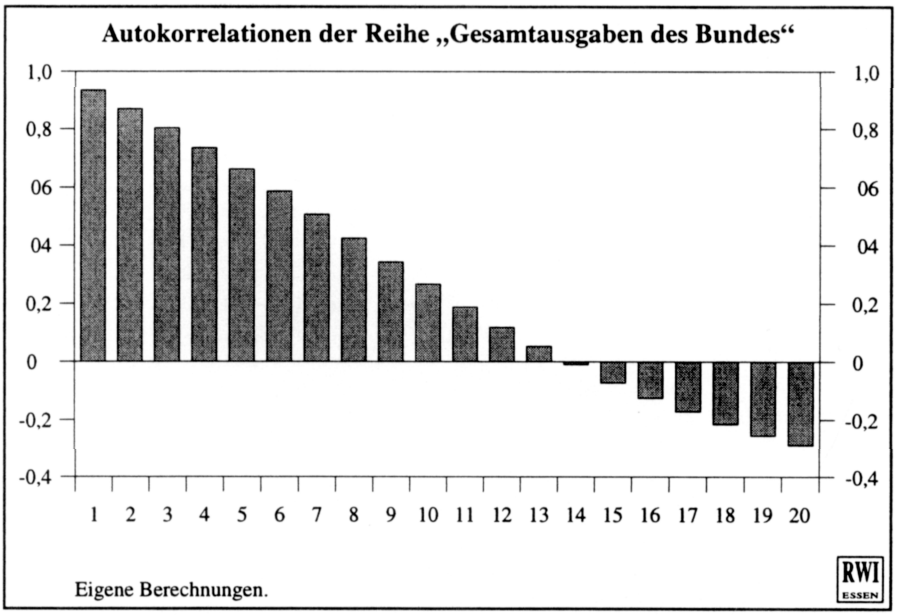
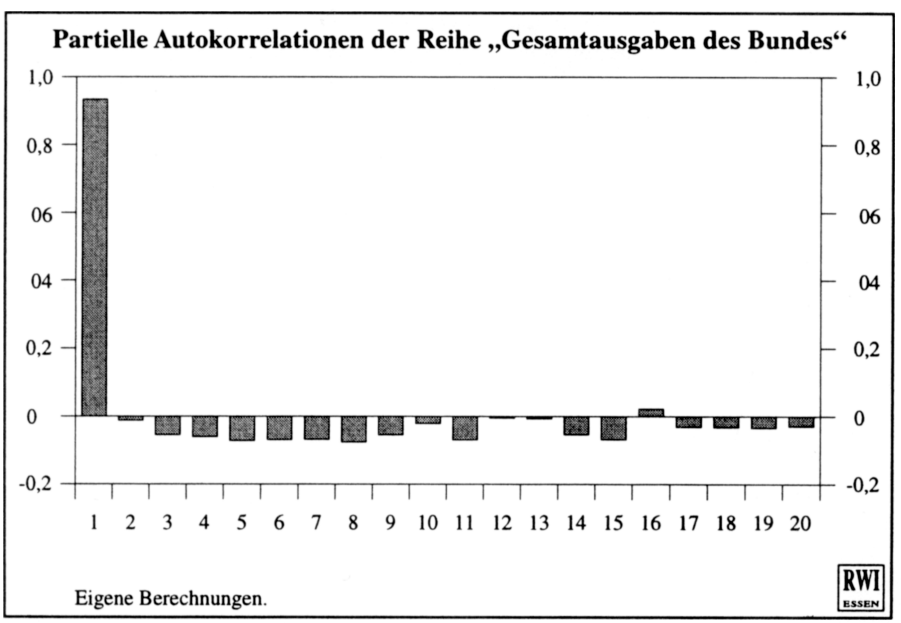


Schaubild 12



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den ersten Eindruck eines AR(1) Prozesses für die Bundesausgaben, die Bundeseinnahmen und die Ländereinnahmen. Für die Ausgabenreihe der Länder zeigen beide Kriterien an, dass die Reihe am besten durch ein AR(2)-Prozess modelliert wird.

Um diese Auswahl der Lag-Länge zu überprüfen, werden die Residuen betrachtet, die bei der Regression der Daten auf das ausgewählte Modell entstehen. Als statistische Tests werden dazu standardmäßig die Durbin-Watson- und die Ljung-Box-Statistik angegeben. Die Durbin-Watson-Statistik ist vorsichtig zu betrachten, weil sie bei verzögerten endogenen Variablen eine Tendenz zur Nichterkennung der Korrelation aufweist. Trotzdem können beide Statistiken zusammen mit den empirischen Korrelationen einen Eindruck von der Güte der Anpassung vermitteln. Da sich die Autokorrelationen in den Residuen bei allen vier Reihen deutlich vermindern, wenn man einen AR(2)-Prozess an die jeweiligen Daten anpasst, werden im weiteren Vorgehen zwei Lags verwendet.

Die Ergebnisse der Modellauswahl beeinflussen die Entscheidung, welche Tests verwendet werden können, um zu überprüfen, ob die Reihen einem Unit Root-Prozess unterliegen. Der Dickey/Fuller-Test (DF) eignet sich lediglich für AR(1)-Prozesse, während für AR-Prozesse höherer Ordnung der augmented Dickey/Fuller-Test (ADF) verwendet werden sollte (Enders 1995: 225ff.). Eine Voraussetzung, die bei beiden Tests erfüllt sein muss, ist, dass die Störterme stochastisch unabhängig sind und eine konstante Varianz haben. Liegen Zweifel an der Gültigkeit dieser Annahme vor, dann sollte zusätzlich der Phillips-Perron-Test durchgeführt werden. Aber auch hier ist ein schrittweises Vorgehen nötig, um die Frage der Stationarität einer Reihe zu klären (Enders 1995: 256ff.; Holden, Perman 1994: 64).

Da zwei Variablen nur dann kointegriert sein können, wenn sie den gleichen Integrationsgrad aufweisen, muss dieser für das weitere Vorgehen bestimmt werden. Der Integrationsgrad einer Zeitreihe gibt an, wie oft sie differenziert werden muss, damit sie stationär wird. Um dies zu bestimmen, ist es sinnvoll, schrittweise vorzugehen, beginnend mit dem höchsten Integrationsgrad (Maddala, Kim 1998: 344). Da die Betrachtung der Reihen nicht den Eindruck ergibt, dass der Grad der Integration höher als zwei sein könnte, ist es ausreichend, mit der Untersuchung der ersten Differenzen zu beginnen. Ergibt die Testprozedur, dass die ersten Differenzen stationär sind, kann man daraus den Schluss ziehen, dass die Ausgangsreihe höchstens integriert vom Grad eins ist. Da die Tests auf doppelte Unit Roots den Einduck belegen, dass die Reihen nicht vom Grade zwei integriert sind und die Vorgehensweise prinzipiell der bei den Tests auf Integration vom Grade eins entspricht, wird auf eine Darstellung dieser Tests verzichtet.

Zum Test der Hypothese, dass die Reihen vom Grade eins integriert sind, wird der ADF-Test herangezogen, der als einseitiger Test konstruiert ist (Dickey, Fuller 1981). In der Nullhypothese wird behauptet, dass die betrachtete Reihe nicht stationär ist. Nur wenn diese Hypothese verworfen wird, kann man auf dem zugrunde liegenden Signifikanzniveau von der Alternativhypothese ausgehen, dass die betrachtete Reihe stationär ist (Holden, Perman 1994: 56; Maddala, Kim 1998: 38). Da die Verteilung der kritischen Werte von den Annahmen über das zugrunde liegende Mo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dell abhängt, ist es sinnvoll, den Test für eine Reihe verschiedener Modelle durchzuführen. Die nachfolgende Vorgehensweise entspricht dem Verfahren von Dolado et al. (1990). Nur wenn alle diese Tests anzeigen, dass eine Unit Root vorliegt, kann man davon ausgehen, dass der Prozess nicht stationär ist. Das allgemeinste Modell berücksichtigt neben einer Konstanten und der verzögerten Variablen auch einen deterministischen Zeittrend. Es hat die Form:

$$y_t = \alpha + \beta t + \rho_1 y_{t-1} + \rho_2 y_{t-2} + \xi_t . \qquad \text{(A2.1)}$$

Diese Gleichung lässt sich umformen zu

$$\Delta y_t = \alpha + \beta t + \gamma y_{t-1} + \Theta \Delta\, y_{t-1} + \xi_t . \qquad \text{(A2.2)}$$

Der Test auf eine Unit Root setzt an Koeffizienten γ an. Da man durch die Voruntersuchungen Werte für ρ, die größer als eins sind, ausschließen kann, reicht es aus, einen einseitigen Test durchzuführen. Die Nullhypothese behauptet, dass γ gleich null ist, die Alternativhypothese, dass γ kleiner null ist. Bei stark negativen Prüfgrößen wird man die Nullhypothese also verwerfen. Ist γ gleich null, weist die Reihe einen stochastischen Trend auf. Da in der Nullhypothese behauptet wird, dass eine Unit Root vorliegt, führt ein Ablehnen in diesem Modell zu dem Schluss, dass die Reihen keinen stochastischen Trend aufweisen. Dazu wird der t-Wert des geschätzten Koeffizienten mit dem als τ_τ bezeichneten kritischen Wert verglichen. Auf der anderen Seite bedeutet ein Nicht-Verwerfen nicht, dass eine Unit Root vorliegt. Um dies abzusichern, sind weitere Schritte notwendig. In einem nächsten Schritt ist zu klären, ob die deterministischen Teile des Modells signifikant sind. Dazu dienen die kritischen Werte $\tau_{\alpha\tau}$ für die Konstante und $\tau_{\beta\tau}$ für den Koeffizienten des Zeittrends. Zusätzlich können die Koeffizienten auf gemeinsame Signifikanz getestet werden. Bei einem solchen F-Test, dessen kritische Werte ϕ_3 mit bezeichnet werden, wird getestet:

$$H_0 : (\alpha, \beta, \rho) = (\alpha, 0, 1)$$

$$H_A : (\alpha, \beta, \rho) \neq (\alpha, 0, 1).$$

Ein weiterer F-Test auf dieser Stufe wird mit ϕ_2 bezeichnet. Er untersucht das folgende Hypothesenpaar:

$$H_0 : (\alpha, \beta, \rho) = (0, 0, 1)$$

$$H_A : (\alpha, \beta, \rho) \neq (0, 0, 1).$$

In beiden Fällen deuten große Werte für die Prüfgröße an, dass die Restriktion der Nullhypothese bindend ist. Bei kleinen Werten kann das Modell vereinfacht werden. Der Vergleich dieser Testergebnisse ergibt insgesamt einen Eindruck, ob die untersuchte Reihe einen Trend aufweist und ob dieser Trend stochastisch oder deterministisch ist. Insbesondere wenn ϕ_3 nicht verworfen werden kann, ist es sinnvoll, in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem nächsten Schritt, ein vereinfachtes Modell ohne deterministischen Trend zu schätzen:

$$\Delta y_t = \alpha + \gamma y_{t-1} + \theta \Delta y_{t-1} + \xi_t. \qquad \text{(A2.3)}$$

Wiederum ist zunächst die Hypothese zu überprüfen, dass der Autokorrelationskoeffizient in A2.3 gleich eins (also γ gleich null) ist. Die dafür notwendigen kritischen Werte werden mit τ_μ bezeichnet. Auch hier führt eine Ablehnung der Nullhypothese zu dem Schluss, dass die Reihe keinen stochastischen Trend aufweist. Lässt sich die Nullhypothese nicht verwerfen, ist in einem weiteren Schritt nochmals die Signifikanz des Driftterms zu überprüfen. Die t-Statistik wird in diesem Fall mit $\tau_{\alpha\mu}$ bezeichnet. Zusätzlich kann nochmals eine Art F-Test auf gemeinsame Signifikanz vorgenommen werden (ϕ_1):

$$H_0 : (\alpha, \rho) = (0, 1)$$

$$H_A : (\alpha, \rho) \neq (0, 1).$$

Das Ergebnis sagt etwas über die Art des stochastischen Trends aus. In einem letzten Schritt kann das Modell nochmals vereinfacht (restringiert) werden:

$$\Delta y_t = \gamma y_{t-1} + \theta \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t. \qquad \text{(A2.4)}$$

Die kritischen Werte des t-Tests auf Signifikanz des Autokorrelationskoeffizienten werden in diesem Modell A2.4 mit τ bezeichnet. Lässt sich in keinem dieser Tests die Hypothese verwerfen, dass der Autokorrelationskoeffizient gleich eins ist, dann hält man die Hypothese einer Unit Root aufrecht. Man sieht es dann als erwiesen an, dass die betrachtete Reihe integriert vom Grade eins ist. Die Ergebnisse dieser Testprozedur sind für die verschiedenen Reihen Tabelle 3 wiedergegeben. Auf einem Signifikanzniveau von 95 vH lässt sich die Hypothese einer Unit Root bei keiner der vier Reihen verwerfen.

Da die Voruntersuchungen ergeben haben, dass die Reihen einen stochastischen Trend aufweisen, kann man nun die eigentliche Frage, ob zwischen zwei Variablen ein Zusammenhang besteht, mit Hilfe eines Tests auf Kointegration untersuchen. Der dazu verwendete Johansen-Test stellt eine Erweiterung des Dickey/Fuller-Testes dar (Johansen, Juselius 1990). Ausgangspunkt der Überlegungen für die Betrachtung zweier Variablen sind die beiden Gleichungen

$$y_{1,t} = \alpha_1 + \rho_{11}\, y_{1,t-1} + \rho_{12}\, y_{2,\,t-1} + \rho_{13}\, y_{1,\,t-2} + \rho_{14}\, y_{2,\,t-2} + \xi_{1,t} \qquad \text{(A2.5)}$$

$$y_{2,t} = \alpha_2 + \rho_{21}\, y_{1,t-1} + \rho_{22}\, y_{2,\,t-1} + \rho_{23}\, y_{1,\,t-2} + \rho_{24}\, y_{2,\,t-2} + \xi_{2,t}.$$

Jede dieser Gleichungen für sich genommen ähnelt dem zweiten Modell von Dickey/Fuller erweitert um den Einfluss einer zweiten Variablen. Geht man nun zur Matrixschreibweise über, wird der Bezug zum DF-Test noch deutlicher:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Prüfgrößen und kritische Werte der Dickey/Fuller Unit Root Tests für die Einnahmen- und Ausgabenreihen von Bund und Ländern

	Bundes-ausgaben	Bundes-einnahmen	Länder-ausgaben	Länder-einnahmn	kritische Werte		
					90 vH	95 vH	99 vH
τ_τ	–1,6746	–1,4756	–1,8667	–1,0335	–3,24	–3,60	–4,38
PP	–1,7430	–0,9733	–1,8086	–0,8499	–3,24	–3,60	–4,38
$\tau_{\alpha\tau}$	0,1293	–0,5636	–1,0753	–0,7866	–2,77	–3,20	–4,05
$\tau_{\beta\tau}$	2,4112	2,2739	2,4661	2,1313	2,39	2,85	3,75
ϕ_3	6,5115	6,6686	4,2731	6,1107	5,91	7,24	10,61
ϕ_2	28,3846	8,0980	4,9906	5,7568	4,67	5,68	8,21
$\tau_{\alpha\mu}$	2,6854	1,8872	1,6634	1,6637	2,20	2,61	3,41
τ_μ	2,5245	2,6926	1,4670	3,0535	–2,62	–3,00	–3,75
PP	2,5918	3,2341	3,0939	4,5360	–2,62	–3,00	–3,75
ϕ_1	35,0124	8,4888	20420,39	8,7651	4,12	5,18	7,88
τ	7,3330	3,5322	2,1824	3,7511	–1,60	–1,95	–2,66

Eigene Berechnungen. RWI ESSEN

$$Y_t = A + \Phi_1 Y_{t-1} + \Phi_2 Y_{t-2} + \Xi_t. \qquad \text{(A2.6)}$$

Formt man (A2.6) wieder so um, dass man die abhängige Variable in ersten Differenzen schreibt, erhält man

$$\Delta Y_t = A + \Pi_1 \Delta Y_{t-1} + \Pi Y_{t-2} + \Xi_t \qquad \text{(A2.7)}$$

$$\text{wobei } \Pi_1 - [I - \Phi_1] \text{ und } \Pi = -[I - \Phi_1 - \Phi_2].$$

Für eine Untersuchung mehrerer Variablen auf Kointegration ist das Vorgehen ganz analog (A2.7). In der RATS Prozedur *Johansen.400* ist noch ein weiterer Term enthalten, im dem Saisonkomponenten berücksichtigt werden können. Da dieser Ausdruck bei Jahresdaten keine Rolle spielt, wird er hier nicht berücksichtigt.

Der Test auf Kointegration setzt an der Koeffizientenmatrix Π in (A2.7) an. Die Anzahl der linear unabhängigen Zeilen bzw. Spalten einer Matrix entspricht dem Rang einer Matrix. Demzufolge gibt der Rang der Koeffizientenmatrix Π die Anzahl der Kointegrationsvektoren an. Ist der Rang null, besteht keine Kointegrationsbeziehung, und die Variablen weisen keine lineare Verbindung auf. Ein Rang von eins besagt, dass es genau eine Linearkombination der Variablen gibt, die stationär ist. In einem Fall mit zwei Variablen gibt es nur diese beiden Möglichkeiten. Ein Rang von zwei würde bei zwei Variablen andeuten, dass jede Reihe für sich stationär ist. Dies widerspräche aber den Ergebnissen der Unit Root-Tests. Nur wenn man mehr als zwei Variablen in die Untersuchung einbezieht, sind höhere Ränge und damit mehrere Kointegrationsvektoren möglich.

Um den Rang der Koeffizientenmatrix zu bestimmen, macht man sich zunutze, dass der Rang einer Matrix gleich der Anzahl der von null verschiedenen Eigenwerte ist. Für den Test berechnet man also die Eigenwerte und ordnet sie der Größe nach. Der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Einnahmen- und Ausgabenreihen von Bund und Ländern

KI	Eigenwerte	Trace-Test			Lambda-Max-Test		
		Trace-PG	kritische Werte		Max-PG	kritische Werte	
			95 vH	99 vH		95 vH	99 vH
			Einnahmenreihe				
1	0,3391	0,5361	3,84	6,51	0,5361	3,84	6,51
0	0,014	16,2729	12,53	16,31	15,7368	11,44	15,69
			Ausgabenreihe				
1	0,2279	0,0808	3,84	6,51	0,0808	3,84	6,51
0	0,0021	9,9098	12,53	16,31	9,829	11,44	15,69

Eigene Berechnungen.

RWI ESSEN

genaue Rang wird dann in einer Reihe von Tests ermittelt. Beim Trace-Test wird die jeweilige Prüfgröße aus den Eigenwerten berechnet:

$$\mu_{trace}(v) = -T \sum_{j=v+1}^{n} \ln(1-\hat{\mu}_j).$$

In jedem Schritt wird die Nullhypothese $v = v_0$ gegen die allgemeine Alternative $v > v_0$ getestet. Große Werte der Prüfgröße führen bei diesem Test zu einer Ablehnung der Nullhypothese. Zusätzlich kann man einen weiteren Test durchführen, der ebenfalls auf den Eigenwerten aufbaut. Hier werden folgende Hypothesen aufgestellt H_0: $v = v_0$ gegen H_A: $v = v_0+1$. Auch hier führen große Werte zur Ablehnung der Nullhypothese. Die Prüfgröße hat dabei die Form

$$\mu_{\max}(v, v+1) = -T \ln(1-\hat{\mu}_{v+1}).$$

Da die Verteilung der kritischen Werte von der Form des unterstellten Modells abhängt, hat Osterwald-Lenum (1992) für eine Reihe unterschiedlicher Modelle die kritischen Werte tabelliert. Da in den Vortests ein linearer deterministischer Trend in den Daten ausgeschlossen wurde, kommen noch zwei Modellvarianten in Betracht. Bei der einen lässt man eine Konstante in der Kointegrationsbeziehung zu, bei der anderen Variante nicht. Da zunächst kein Grund ersichtlich ist, eine Konstante in der Kointegrationsbeziehung zu vermuten, wird hier das einfache Modell verwendet. Die Ergebnisse sind in der Tabelle 4 aufgeführt.

Während der Test auf eine Kointegrationsbeziehung (KI = 1) auf einem Niveau von 95 vH nicht verworfen werden kann, lässt sich die Hypothese, dass keine Kointegrationsbeziehung (KI = 0) auf diesem Niveau besteht, verwerfen. Beide Tests deuten also bei einem Signifikanzniveau von 95 vH auf eine Kointegrationsbeziehung hin. Die Einnahmen von Bund und Ländern verlaufen demnach parallel. Das gleiche Vorgehen bietet sich auch für die Untersuchung der Ausgaben von Bund und Län-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dern an. Da bei diesen Tests keine der Nullhypothesen verworfen werden kann, lässt sich zwischen den Ausgaben von Bund und Ländern keine Kointegrationsbeziehung nachweisen. Im Unterschied zu den Einnahmen verlaufen die Ausgaben von Bund und Ländern also nicht parallel. Der optische Eindruck, dass die Ausgaben des Bundes stärker zugenommen haben als die der Länder, wird durch den Test gestützt.

2. Aufteilung der Gemeinschaftsteuern

Zur Beurteilung der Bund-Länder-Beziehungen wäre eine Aussage von Interesse, ob es einen statistisch nachweisbaren Zusammenhang der Bundes- und Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern gibt. Eine Schwierigkeit entsteht, wenn die betrachteten Reihen einen Strukturbruch aufweisen. Perron (1994) hat gezeigt, dass das oben dargestellte Verfahren dazu tendiert, die Hypothese einer Unit Root nicht zu verwerfen, obwohl die Reihen einem deterministischem Trend unterliegen, der einen Strukturbruch aufweist. Um die Möglichkeit eines Strukturbruches in die Untersuchungen einzubeziehen, haben Banerjee et al. (1992) ein Verfahren entwickelt, das auf dem Dickey/Fuller-Test aufbaut.

Das vorgeschlagene Verfahren stützt sich auf drei Prüfgrößen. Die ersten beiden basieren auf dem folgenden Modell, das dem allgemeinsten Fall bei Dickey/Fuller entspricht, allerdings mit nur einer verzögerten endogenen Variablen:

$$y_t = \alpha + \beta t + \rho y_{t-1} + \theta \Delta y_{t-1} + \xi_t. \qquad \text{(A2.8)}$$

Um nun die Möglichkeit eines Strukturbruchs einzubeziehen, dessen Zeitpunkt nicht vorgegeben werden muss, wird das DF-Verfahren wie folgt erweitert: In einem ersten (*recursive*) Verfahren werden die DF-Prüfgrößen für Teilstichproben berechnet (t = 1,...,k, mit k = k(0),...,T). Im verwendeten Verfahren wird der Anteil der ersten Stichprobe auf 0,25 gesetzt, der erste DF-Test wird also auf der Basis der ersten 10 Werte berechnet. Danach werden in einem zweiten (*rolling*) Verfahren die DF-Prüfgrößen erneut für Teilstichproben berechnet. Diesmal aber weisen die Teilstichproben eine konstante Größe d_0 auf. Sie beträgt bei der verwendeten Prozedur ein Drittel. Der erste Test wird also für die ersten 13 Werte durchgeführt. Dann fällt der erste Wert aus der Stichprobe und der nächste Wert wird in die Stichprobe aufgenommen (Banerjee et al. 1992: 272).

Aus dieser Fülle von Prüfgrößen werden nun jeweils der maximale und der minimale t-Wert ausgewählt. Allerdings werden in beiden Fällen die t-Werte noch korrigiert, um die unterschiedlichen Größen der Teilstichproben zu berücksichtigen. Für diese Größen sind die kritischen Werte tabelliert. Prüfgrößen, die kleiner sind als die kritischen Werte, führen wiederum zum Verwerfen der Nullhypothese ($\rho = 1$).

Dieses sequentielle Verwahren verwendet das folgende erweiterte Modell, in dem zwei Fälle unterschieden werden können[1]:

[1] Mit x werden zusätzliche Regressoren bezeichnet, die in das Modell einbezogen werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Unit Root und Strukturbruch in der Reihe Gemeinschaftsteueranteil des Bundes
in T = 100

	t(min, rec)	t (min, rol)	t (min, mean)	F (max, mean)	t (min, shift)	F (max, shift)
Bundesanteil	–1,868	–0,5424	–1,6853	223,4692	–1,9894	545,2548
kritische Werte						
5 vH	–4,33	–5,01	–4,80	18,62	–4,48	16,30
10 vH	–4,00	–4,71	–4,54	16,20	–4,20	13,64

Eigene Berechnungen.

Tabelle 6

Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Reihen der Gemeinschaftsteueranteile von Bund und Ländern vor und nach der Finanzreform von 1969

KI	Eigenwerte	Trace-Test			Lambda-Max-Test		
		Trace-PG	kritische Werte		Max-PG	kritische Werte	
			95 vH	99 vH		95 vH	99 vH
vor der Finanzreform							
1	0,612	3,3252	3,84	6,51	3,3252	3,84	6,51
0	0,1777	19,4197	12,53	16,31	16,0944	11,44	15,69
nach der Finanzreform							
1	0,2502	0,7334	3,84	6,51	0,7334	3,84	6,51
0	0,0399	5,9169	12,53	16,31	5,1831	11,44	15,69

Eigene Berechnungen.

$$y_t = \alpha + \beta t + \rho y_{t-1} + \varphi \kappa_\tau(k) + \theta \Delta y_{t-1} + \omega' x_{t-1}(k) + \xi_t \qquad \text{(A2.9)}$$

Fall A (*shift in trend*): $\kappa_t(k) = (t-k)1(t>k)$

Fall B (*shift in mean*): $\kappa_t(k) = 1(t>k)$.

Im Fall A liefert der t-Test $\theta = 0$ Informationen darüber, ob es eine Veränderung der Steigung des deterministischen Trends gegeben hat. Im Fall B liefert der t-Test Informationen, ob eine Veränderung der Konstanten stattgefunden hat (Banerjee et al. 1992: 275). In diesem Modell wird nun immer die gesamte Stichprobe vom Umfang T = 40 verwendet. Dafür wird das Datum des möglichen Strukturbruchs schrittweise erhöht (Banerjee et al. 1992: 272). Als Startwert wird der Anteil $d_0 = 0{,}15$ gesetzt, der erste Strukturbruch wird also für die Periode $t = 6$ angenommen.

Bei diesem Verfahren werden zwei Prüfgrößen berechnet, zum einen für den F-Test, der prüft, ob bei dem jeweils unterstellten Strukturbruch der Koeffizient $\kappa = 0$ ist. Als Prüfgröße wird wieder der maximale Wert von κ verwendet. Zum anderen wird für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jeden Strukturbruchtest die t-Statistik berechnet. Auch hier wird wiederum der minimale Wert als Prüfgröße verwendet. Die Ergebnisse sind mit den Werten in Tabelle 5 angegeben. Auch wenn die kritischen Werte nur für Stichprobengrößen von mindestens 100 Beobachtungen angegeben sind, liegen die Prüfgrößen doch so weit von den kritischen Werten entfernt, dass da das Ergebnis den optischen Eindruck stützt, dass ein stochastischer Trend vorliegt.

Wie Schaubild 4 zeigt, ist der Strukturbruch in der Reihe des Bundesanteils so groß, dass hiervon auch die mögliche Kointegrationsbeziehung betroffen ist. Da eine Berücksichtigung des Strukturbruchs in den Tests auf Kointegration schwierig ist, wird hier eine pragmatische Vorgehensweise gewählt. Wenn man die weitere Verschlechterung der Datenlage ignoriert, ist es möglich, die Reihen auf Kointegration vor und nach dem Strukturbruch zu untersuchen (Maddala, Kim 1998: 411ff.). Die Ergebnisse der Untersuchung der beiden Teilperioden werden in Tabelle 6 zusammengefasst. Während sich für die Periode vor der Finanzreform von 1969 eine Kointegrationsbeziehung nachweisen lässt, sich die Reihen also parallel entwickeln, ist dies für die nachfolgende Periode nicht mehr möglich.

3. Bedeutung der Verteidigungsausgaben

Da im Bundeshaushalt die Verteidigungsausgaben ein großes Gewicht haben und seit Einführung der Bundeswehr stark angestiegen sind, könnte es sein, dass sie für das Auseinanderdriften der Ausgaben von Bund und Ländern verantwortlich sind. Bei der Überprüfung dieser Hypothese ist allerdings zu beachten, dass die Zeitreihe

Tabelle 7

Prüfgrößen und kritische Werte der Dickey/Fuller Unit Root-Tests für die Reihen Nettoausgaben des Bundes (mit ERP und Lastenausgleich), Nettoausgaben der Länder und Verteidigung

	Bundes-netto ausgaben (ERP+Last)	Länder-netto-ausgaben	Verteidigung	Bundes-ausgaben abzügl. Verteidigung	KW 90 %		
					90 vH	95 vH	99 vH
τ_τ	–1,9793	–1,9086	–2,8492	–1,7386	–3,24	–3,60	–4,38
PP	–1,7121	–1,9130	–2,0585	–1,6449	–3,24	–3,60	–4,38
α_τ	–0,9060	–1,1133	–0,9888	–0,8298	–2,77	–3,20	–4,05
$\tau_{\beta\tau}$	2,6296	2,5423	3,1466	2,4108	2,39	2,85	3,75
ϕ_3	6,7731	4,4348	5,4993	4,9675	5,91	7,24	10,61
ϕ_2	28,1513	5,2707	7,6539	7,8453	4,67	5,68	8,21
$\tau_{\alpha\mu}$	1,8666	1,8146	1,2912	1,9056	2,20	2,61	3,41
τ_μ	1,9212	1,4428	0,9353	1,9039	–2,62	–3,00	–3,75
PP	2,4221	3,2341	0,7931	2,4791	–2,62	–3,00	–3,75
ϕ_1	7,7933	4,0433	5,2062	7,7908	4,12	5,18	7,88
τ	3,3647	2,1230	2,9302	3,3371	–1,60	–1,95	–2,66

Eigene Berechnungen.

RWI ESSEN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8

Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Reihen Nettoausgaben des Bundes (ohne Verteidigung) und Nettoausgaben der Länder

KI	Eigenwerte	Trace-Test			Lambda-Max-Test		
		Trace-PG	kritische Werte		Max-PG	kritische Werte	
			95 vH	99 vH		95 vH	99 vH
1	0,2946	0,9410	3,84	6,51	0,9410	3,84	6,51
0	0,0245	14,2048	12,53	16,31	13,2637	11,44	15,69

Eigene Berechnungen.

RWI ESSEN

der Verteidigungsausgaben keine Unit Root aufweist, der Trend also nicht als stochastisch angesehen werden kann. Um diese Problematik zu umgehen, werden von den Gesamtausgaben des Bundes die Verteidigungsausgaben abgezogen. Die Reihe der übrigen Bundesausgaben wird nun daraufhin untersucht, ob sie mit der Reihe der Gesamtausgaben der Länder kointegriert ist. Dafür ist zunächst zu überprüfen, ob die Ausgabenreihe des Bundes auch ohne Verteidigungsausgaben noch eine Unit Root aufweiset. Die Ergebnisse der Testprozedur sind in Tabelle 7 zusammengefasst. Danach lässt sich für die Reihe der Bundesausgaben ohne Verteidigung die Hypothese einer Unit Root nicht verwerfen. Der Test auf Kointegration zwischen den Bundesausgaben ohne Verteidigung und den Gesamtausgaben der Länder liefert auf einem Niveau von 95 vH das Ergebnis, dass zwischen beiden Reihen eine Kointegrationsbeziehung besteht. Subtrahiert man die Ausgaben für Verteidigung von den Bundesausgaben, dann erhält man das Ergebnis, dass sich die übrigen Bundesausgaben zu den Ausgaben der Ländergesamtheit parallel entwickeln (Tabelle 8).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 3

Modelle zum Steuerwettbewerb

Die beiden hier dargestellten Modelle sind Wellisch (1995) entnommen.

1. Wirkungen der Besteuerung von Löhnen bei vollkommener Mobilität der Haushalte

Die Nutzenfunktion eines repräsentativen Haushalts im Bundesland j hat die Form

$$U(x_j, z_j).$$

Die Budgetrestriktion eines repräsentativen Haushalts lautet

$$x_j = w_j - s_j^n + \sum_{j=1,2} \frac{L_j}{N} r_i \left(1 - s_j^r\right).$$

Die Menge der gekauften privaten Güter muss dem Arbeitslohn w minus der Lohnsteuer und der Landrente aus beiden Bundesländern minus der Landrentensteuer des jeweiligen Bundeslandes entsprechen.

Die Unternehmen produzieren das private Gut x mit Hilfe der Produktionsfunktion F( ) und setzen dabei die beiden Produktionsfaktoren Land (L) und Arbeit (n) ein. Der Gewinn einer Unternehmung ergibt sich dann aus

$$F^j\left(L_j, n_j\right) - w_j n_j - r_j L_j.$$

Die Landesregierungen erzeugen das lokale öffentliche Gut z. Die Kosten (C) sind abhängig von der Menge des erzeugten Gutes und der Zahl der Nutzer (n). Es entstehen also Überfüllungskosten. Finanziert wird das Gut durch die Steuern auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Land. Die Budgetrestriktion einer Landesregierung lautet

$$n_j s_j^n + L_j r_j s_j^r = C^j\left(z_j, n_j\right).$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die Haushalte vollkommen mobil sind und keine Mobilitätskosten berücksichtigt werden, muss das Migrationsgleichgewicht

$$U(x_1, z_1) = U(x_2, z_2)$$

gelten. Ein Entscheidungsträger, der an einer gesamtstaatlich effizienten räumlichen Verteilung der Haushalte interessiert ist, muss das Optimierungsproblem

$$L = U(x_1, z_1) + \lambda_1 \left[U(x_1, z_1) - U(x_2, z_2) \right]$$

$$+\lambda \left[\sum_{j=1,2} \left(F^j(n_j) - n_j x_j - C^j(z_j, n_j) \right) \right] + \lambda_3 \left[N - \sum_{j=1,2} n_j \right]$$

lösen. Abgeleitet nach den sechs Variablen dieses Modells ergeben sich die Bedingungen erster Ordnung für ein Maximum

$$\frac{\partial L}{\partial x_1} : U_x + \lambda_1 U_x - \lambda_2 n_1 = 0 \tag{A3.1}$$

$$\frac{\partial L}{\partial z_1} : U_z + \lambda_1 U_z - \lambda_2 C_z^1 = 0 \tag{A3.2}$$

$$\frac{\partial L}{\partial n_1} : \lambda_2 \left(F_n^1 - x_1 - C_n^1 \right) - \lambda_3 = 0 \tag{A3.3}$$

$$\frac{\partial L}{\partial x_2} : -\lambda_1 U_{x_2} = 0 \tag{A3.4}$$

$$\frac{\partial L}{\partial z_2} : -\lambda_1 - U_{z_2} - \lambda_2 C_{z_2}^2 = 0 \tag{A3.5}$$

$$\frac{\partial L}{\partial n_2} : \lambda_2 \left[F_{n_2}^2 - x_2 - C_{n_2}^2 \right] - \lambda_3 = 0. \tag{A3.6}$$

Bedingung (A3.3) lässt sich umformen zu

$$F_{n_1}^1 - x_1 - C_{n_1}^1 = \frac{\lambda_3}{\lambda_2},$$

ebenso Bedingung (A3.6)

$$F_{n_2}^2 - x_2 - C_{n_2}^2 = \frac{\lambda_3}{\lambda_2}.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Setzt man diese beiden Ausdrücke gleich, erhält man

$$F_{n_1}^1 - x_1 - C_{n_1}^1 = F_{n_2}^2 - x_2 - C_{n_2}^2 . \tag{A3.7}$$

Um nun zu sehen, unter welchen Bedingungen die Haushalte sich nach dieser Regel verhalten, geht man von deren Budgetgleichung aus. Bedenkt man, dass in diesem Modell alle Haushalte das gleiche Landrenteneinkommen erzielen, ergibt sich für die Migrationsentscheidung

$$-\sum_{i=1,2} \frac{L_i}{N} r_i \left(1 - s_i^r\right) = w_1 - x_1 - s_1^n . \tag{A3.8}$$

Da die Haushalte in beiden Regionen das gleiche Landrenteneinkommen beziehen, lassen sich die beiden Budgetrestriktionen gleichsetzen:

$$w_1 - x_1 - s_1^n = w_2 - x_2 - s_2^n .$$

Bedenkt man nun, dass im Gewinnmaximum die Faktoren nach ihrem Grenzprodukt entlohnt werden, kann man die Gleichung wie folgt schreiben:

$$F_n^1 - x_1 - s_1^n = F_n^2 - x_2 - s_2^n . \tag{A3.9}$$

Zieht man (A3.9) von (A3.7) ab, erhält man die Bedingung für eine effiziente Besteuerung mobiler Haushalte:

$$s_1^n - C_n^1 = s_2^n - C_n^2 .$$

2. Wirkungen der Besteuerung von Kapitaleinkommen bei vollkommener Kapitalmobilität

Die Haushalte im Bundesland j weisen wieder die Nutzenfunktion

$$U^j\left(z_j, x_j\right)$$

auf. Sie beziehen diesmal ihr Einkommen zum Konsum von x aus den beiden Quellen Landrente und Kapitalrendite (i) multipliziert mit dem Kapitalstock pro Kopf (k):

$$x_j = r_j + ki.$$

Der Gewinn (P) einer Unternehmung ergibt sich in diesem Modell aus dem folgenden Zusammenhang, wenn man eine linear-homogene Produktionsfunktion unterstellt:

$$P = L_j f^j\left(k_j\right) - L_j r_j - \left(r + s_j^K\right) k_j L_j .$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von dem Wert des erzeugten Gutes x müssen die Kosten für den immobilen Faktor Land und die Kosten für den mobilen Faktor Kapital und die Kapitalsteuer abgezogen werden.

Der Landesregierung entstehen bei der Erzeugung des lokal öffentlichen Gutes wiederum Kosten (C) in Abhängigkeit von der Menge des erzeugten Gutes und der Zahl der Nutzer. In diesem Fall lässt sich die Zahl der Nutzer durch L_j ausdrücken, da angenommen wird, dass jeder Haushalt des Landes j genau eine Einheit Land besitzt:

$$C^j\left(L_j, z_j\right) = L_j z_j.$$

Die Budgetrestriktion der Landesregierung lässt sich dann als

$$k_j s_j^K = z_j$$

schreiben. Da es in diesem Modell um die Besteuerungswirkungen des Kapitals geht, ist hier das Kapitalmarktgleichgewicht von Bedeutung:

$$\sum_{j=1}^{J} L_j k_j = \sum_{j=1}^{J} L_j k.$$

Um aus diesem Modell möglichst einfach die Wirkung des Steuerwettbewerbs auf das Angebot an öffentlichen Gütern abzuleiten, ist es sinnvoll, in mehreren Schritten vorzugehen. Betrachtet man zunächst den Unternehmenssektor so ergeben sich aus der Gewinnmaximierungshypothese die beiden Bedingungen erster Ordnung für ein Gewinnmaximum:

$$\frac{\partial P}{\partial k_j}: L_j f_k^j\left(k_j\right) - \left(i + s_j^K\right) L_j = 0 \tag{A3.10}$$

$$\frac{\partial P}{\partial L_j}: f^j\left(k_j\right) - r_j - \left(i + s_j^K\right) k_j = 0. \tag{A3.11}$$

(A3.10) und (A3.11) lassen sich umformen, so dass man das Faktornachfrageverhalten der Unternehmen erkennt:

$$f_k^j\left(k_j\right) = i + s_j^K \equiv \Omega_i \tag{A3.12}$$

$$f^j\left(k_j\right) - \left(i + s_j^K\right) k_j = r_j. \tag{A3.13}$$

(A3.12) eingesetzt in (A3.13):

$$f^j\left(k_j\right) - f_k^j\left(k_j\right) k_j = r_j.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Ausdruck kann dann in die Budgetrestriktion der privaten Haushalte eingesetzt werden:

$$x_j = f^j\left(k_j\right) - \left(i + s_j^K\right)k_j + ik.$$

Bei der Ermittlung des optimalen Steuersatzes muss beachtet werden, dass die Wirtschaftssubjekte auf eine Veränderung des Steuersatzes wiederum reagieren. Diese Reaktionen können ausgehend von (A3.12) verdeutlicht werden:

$$d\Omega_j = f_{kk}^j\left(k_j\right)dk_j$$

$$\frac{dk_j}{d\Omega_j} \frac{1}{f_{kk}^j\left(k_j\right)}.$$

Aus dem Kapitalmarktgleichgewicht folgt

$$L_j k_j^{'} + \sum_{i=1}^{J} L_i k_i^{'} \frac{di}{ds_j^K} = 0. \qquad \text{(A3.14)}$$

In allen Ländern ungleich j wird der Steuersatz nicht verändert. Der Zufluss von Kapital verringert die Grenzproduktivität des Kapitals, so dass r sinken muss, um einen Ausgleich in (A3.12) zu erzielen. Unterstellt man zur Vereinfachung identische Regionen, folgt

$$k^{'} = k_j^{'} = k_i^{'} \; und \; L_j = L_i \forall i, j.$$

(A3.14) vereinfacht sich in diesem Fall zu

$$1 + J\frac{di}{ds_j^K} = 0.$$

Umgeformt erhält man die Auswirkung einer Steuersatzänderung auf die Kapitalrendite:

$$\frac{di}{ds_j^K} = -\frac{1}{J} \equiv -l.$$

Um die Auswirkung einer Steuersatzänderung auf den Kapitaleinsatz zu beurteilen, gehen man wiederum von (A3.12) aus:

$$f_{kk}\left(k\right)dk_j = di + ds_j^K$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{dk_j}{ds_j^K} f_{kk}(k) = \frac{di}{ds_j^K} + 1$$

$$\frac{dk_j}{ds_j^K} = (1-l)\frac{1}{f_{kk}(k)},$$

vereinfacht:

$$\frac{dk_j}{ds_j^K} = (1-l)k^{'}.$$

In allen anderen Regionen gilt:

$$f_k(k_i) = i + s_i^K$$

$$f_{kk}(k)dk_i = di$$

$$f_{kk}(k)\frac{dk_i}{ds_j^K} = \frac{di}{ds_j^K}$$

$$\frac{dk_i}{ds_j^K} = -lk^{'}.$$

Dies sind die Elemente, die berücksichtigt werden müssen, wenn man die Wirkungen des Steuerwettbewerbs untersuchen will. Geht man davon aus, dass eine Landesregierung den Steuersatz so wählt, dass der Nutzen der Landesbewohner $U(x,z)$ maximiert wird, und setzt die Nebenbedingungen direkt in die Zielfunktion ein, erhält die Zielfunktion die Form:

$$\max_{s_j} U^j\left[f^j(k_j) - \left(i + s_j^K\right)k_j + ik; k_j s_j^K\right].$$

Leitet man diesen Ausdruck ab und beachtet dabei die Wirkungen des Steuersatzes auf k und i, erhält man zunächst

$$U_x^j\left[f_k^j(k_j)\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K} - \frac{\partial i}{\partial s_j^K}k_j - k_j - \left(i + s_j^K\right)\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K} + \frac{\partial i}{\partial s_j^K}k\right]$$

$$\Leftrightarrow U_x^j\left[\left(k - k_j\right)\frac{\partial i}{\partial s_j^K} - k_j + f_k^j(k_j)\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K} - \left(i + s_j^K\right)\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K}\right]$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\Leftrightarrow U_x^j \left[\left(k - k_j\right) \frac{\partial i}{\partial s_j^K} - k_j \right]$$

$$\Leftrightarrow U_z^j \left[\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K} s_j^K + k_j \right].$$

Im Gleichgewicht müssen die letzten beiden Ausdrücke in der Summe null ergeben:

$$U_x^j \left[\left(k - k_j\right) \frac{\partial i}{\partial s_j^K} \right] + U_z^j \left[\frac{\partial k_j}{\partial s_j^K} s_j^K + k_j \right] = 0.$$

Bringt man diesen Ausdruck in die Form der Samuelson-Bedingung, erhält man

$$\frac{U_z^j}{U_x^j} = \frac{k_j + \frac{\partial i}{\partial s_j^K}\left(k - k_j\right)}{k_j + s_j^K \frac{\partial k_j}{\partial s_j^K}}.$$

Unterstellt man gleich große Regionen ($k_j = k$), dann vereinfacht sich der Ausdruck zu

$$\frac{U_z^j}{U_x^j} = \frac{1}{1 + \left(1 - \frac{1}{J}\right) k \cdot \frac{s_j^K}{k}}.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 4

Modelle zur Kompetenzverteilung bei allokativen Aufgaben

1. Ableitung der dezentralen Güterbereitstellung

Das Entscheidungsproblem der Landesregierungen lautet

$$\max_{(z^N, M^N)} M_r^N \left[a\tilde{z}^N - c\left(\tilde{z}^N\right)\right] + M_r^s (1-a)\tilde{z}^s \quad s.t \quad \tilde{z}^N \geq 0, \quad 0 \leq M_r^N \leq M_v^N .$$

Um eine eindeutige Lösung dieses Maximierungsproblems zu erhalten, nimmt Schwager (1999) an, dass die Kostenfunktion, $c(\tilde{z})$, zweimal stetig differenzierbar ist und die Bedingungen

$$c(0) = c'(0) = 0, c'(\tilde{z}) > 0, c''(\tilde{z}) > 0 \forall \tilde{z} > 0 \text{ und } c'(\tilde{z}) \to \infty \text{ wenn } \tilde{z} \to \infty$$

erfüllt. Formal lässt sich das Maximierungsproblem am einfachsten mit Hilfe der Kuhn-Tucker-Bedingungen lösen. Dazu muss zunächst folgende Funktion abgeleitet werden (Chiang 1984: 722ff.):

$$L = M_r^N \left[a\tilde{z}^N - c\left(\tilde{z}^N\right)\right] + M_r^S (1-a)\tilde{z}^S + \lambda\left(M_v^N - M_r^N\right).$$

Daraus erhält man die erste Gruppe von Kuhn-Tucker-Bedingungen:

$$\frac{\partial L}{\partial \tilde{z}^N} : M_r^N \left[a - c'\left(\tilde{z}^N\right)\right] \leq 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial M_v^N} : a\tilde{z}^N - c\left(\tilde{z}^N\right) - \lambda \leq 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} : M_v^N - M_r^N \geq 0.$$

Die zweite Gruppe von Bedingungen besteht aus den Nichtnegativitätsbedingungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\tilde{z}^N \geq 0$$

$$M_r^N \geq 0$$

$$\lambda \geq 0.$$

Die letzte Gruppe besteht aus den sog. *complementary slackness*-Bedingungen

$$\tilde{z}^N \frac{\partial L}{\partial \tilde{z}^N} = 0$$

$$M_r^N \frac{\partial L}{\partial M_r^N} = 0$$

$$\lambda \frac{\partial L}{\partial \lambda} = 0.$$

Die Variablen $\tilde{z}$ und $\tilde{m}$ müssen nun so gewählt werden, dass alle neun Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind. Eine sinnvolle Annahme ist zunächst, dass $\tilde{z}$ und M_r^N positiv sind

$$M_r^N > 0 \Rightarrow a = c'\left(\tilde{z}^N\right)$$

$$\tilde{z}^N > 0 \Rightarrow a\tilde{z}^N - c\left(\tilde{z}^N\right) = \lambda$$

$$M_v^N = M_r^N.$$

2. Güterbereitstellung im administrativen Föderalismus

2.1. Entscheidung der Landesregierungen

$$\max_{M_r^N} M_r^N\left[a\tilde{z} - c(\tilde{z})\right] + M_r^S(1-a)\tilde{z} \; s.t. \; 0 \leq M_r^N \leq M_v^N$$

Löst man das Maximierungsproblem wiederum mit den Kuhn-Tucker-Bedingungen, erhält man die Zielfunktion

$$L = M_r^N\left[a\tilde{z} - c(\tilde{z})\right] + \lambda\left(M_v^N - M_r^N\right).$$

Daraus ergeben sich folgende Bedingungen:

$$\frac{\partial L}{\partial M_r^N} = a\tilde{z} - c(\tilde{z}) - \lambda \leq 0 \qquad \text{(A4.1)}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} M_v^N - M_r^N \geq 0 \tag{A4.2}$$

$$M_r^N \geq 0 \tag{A4.3}$$

$$\lambda \geq 0 \tag{A4.4}$$

$$M_r^N \frac{\partial L}{\partial M_r^N} = 0 \tag{A4.5}$$

$$\lambda \frac{\partial L}{\partial \lambda} = 0. \tag{A4.6}$$

Welche Werte mit diesen Bedingungen vereinbar sind, hängt entscheidend von den Werten für $\tilde{z}$ ab. Aus (A4.1) lassen sich folgende drei Fälle ableiten:

$$a < \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}}$$

$$a = \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}}$$

$$a > \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}}.$$

Für die Anzahl der Projekte ergibt sich daraus:

$$M_r^N = M\left(\tilde{z}, M_v^N\right) \begin{cases} = 0 \; falls \; a < \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}} \\ \in \left\{0,1,\ldots M_v^N\right\} \quad falls \; a = \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}}. \\ = M_v^N \; falls \; a > \frac{c(\tilde{z})}{\tilde{z}} \end{cases}$$

2.2. Entscheidung der Zentralebene

Um das Entscheidungskalkül zu vereinfachen, wird angenommen: die Zentralebene möchte bei der Wahl des Investitionsniveaus sicherstellen, dass der Nutzen der ausgewählten Projekte positiv ist. In diesem Fall führen die Landesregierungen alle verfügbaren Projekte aus:

$$\max_{\tilde{z}} M_v^N \left[a\tilde{z} - c(\tilde{z})\right] + (1-a) M_v^S \tilde{z} \quad s.t. \quad \tilde{z} \geq 0.$$

Für $\tilde{z} > 0$ ergibt sich aus der ersten Ableitung nach $\tilde{z}$ die Bedingung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$M_v^N\left[a-c'\left(\tilde{z}\right)\right]+\left(1-a\right)M_v^S=0$$

$$c'\left(\tilde{z}\right)=a+\left(1-a\right)\frac{M_v^S}{M_v^N}.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Akerlof, G.A. (1970), The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 488–500.

Albers, W. et al. (Hrsg.) (1988), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften.* Stuttgart u.a.: Fischer u.a.

Alchian, A.A. and H. Demsetz (1972), Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review* 62: 777–795.

Alesina, A., S. Özler, N. Roubini and P. Swagel (1996), Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth* 1: 189–211.

Alt, J.E. and K.A. Shepsle (eds.) (1990), Perspectives on Positive Political Economy. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press.

Andel, N. (1998), *Finanzwissenschaft.* 4. vollst. überarb. Auflage. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Apolte, Th. (1999), Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 105. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Arndt, H.-W. (1998), Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitaristischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus. *Wirtschaftsdienst* 78: 76–80.

Arnold, V. und O.-E. Geske (Hrsg.) (1988), Öffentliche Finanzwirtschaft. Hagener Universitätstexte. München: Vahlen.

Arrow, K.J. (1970), Control in Large Organizations. In: *Essays in the Theory of Risk-Bearing.* Amsterdam: North-Holland, 223–238, Zuerst veröffentlicht in *Management Science* 10 (1964).

Baffes, J. and A. Shah (1994), Causality and Comovement Between Taxes and Expenditures: Historical Evidence from Argentina, Brazil, and Mexico. *Journal of Development Economics* 44: 311–331.

Bamberg, G. und A.G. Coenenberg (1996), Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre. WiSo-Kurzlehrbücher: Reihe Betriebswirtschaftslehre. 9. überarb. Auflage. München: Vahlen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Banerjee, A., R. Lumsdaine and J. Stock (1992), Recursive and Sequential Tests of the Unit-Root and Trend-Break Hypotheses: Theory and International Evidence. *Journal of Business & Economic Statistics* 10: 271–287.

Banks, J.S. (1989), Agency Budgets, Cost Information, and Auditing. *American Journal of Political Science* 33: 670–699.

Banks, J.S. and J. Sobel (1987), Equilibrium Selection in Signaling Games. *Econometrica* 55: 647–661.

Banks, J.S. and B.R. Weingast (1992), The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science* 36: 509–524.

Baron, D.P. (1989), A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions. *American Journal of Political Science* 33: 1048–1084.

Baron, D.P. and J.A. Ferejohn (1989), Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review* 83: 1181–1206.

Bauer, A. und M. Jestaedt (1997), *Das Grundgesetz im Wortlaut*: Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz. Heidelberg: C.F. Müller.

Baumann, E.-A. (1980), Die Finanzreform 1969. Schriftenreihe Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung 56. München: VVF.

Benz, A. (1985), Föderalismus als dynamisches System. Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung 73. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Benz, A. (1987), Regionalization and Decentralization. In H. Bakvis and W. Chandler (eds.), *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto Press, 127–146.

Benz, A. (1991), Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2: 46–75.

Benz, A. (1992a), Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge. In A. Benz et al. (Hrsg.) (1992), 29–50.

Benz, A. (1992b), Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen In A. Benz et al. (Hrsg.) (1992), 147–205.

Benz, A., F.W. Scharpf und R. Zintl (Hrsg.) (1992), Horizontale Politikverflechtung. Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 10. Frankfurt a.M.: Campus.

Bernholz, P. und F. Breyer (1994), *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. Band 2. 3., völlig überarbeitete Auflage. Tübingen: Mohr/ Siebeck.

Besley, T. and A. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85: 25–45.

Biehl, D. (1983), Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland. In F. Neumark et al. (Hrsg.) (1983), Band 4, 69–122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Binmore, K., A. Rubinstein and A. Wolinsky (1986), The Nash Bargaining Solution in Economic Modelling. *Rand Journal of Economics* 17: 176–188.

Blair, Ph. (1991), Federalism, Legalism and Political Reality: The Record of the Federal Constitutional Court. In C. Jeffery and P. Savigear (eds.) (1991), 63–83.

Blankart, C.B. (1998), Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit. Humboldt-Universität Discussion Paper 108. Humboldt-Universität, Berlin.

Blankart, C.B. (1999), Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 119: 331–350.

Bohley, P. (1992), Chancen und Gefährdungen des Föderalismus. In K. Bohr (Hrsg.), *Föderalismus: Demokratische Struktur für Deutschland und Europa.* München: Beck, 31–84.

Bohley, P. (1994), Über die Voraussetzungen von Föderalismus und die Bedeutung kollektiver Identität: Zur Klärung häufiger Mißverständnisse. In P. Kirchhof, K. Offerhaus und H. Schöberle (Hrsg.), *Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpolitik.* Festschrift für Franz Klein. Köln: Dr. Otto Schmidt, 541–559.

Bohnet-Joschko, S. (1996), Leviathan Europa? Föderalistische und institutionelle Aspekte der Staatswerdung Europas. Hochschulschriften 24. Marburg: Metropolis.

Brandes, W., F. Buttler et al. (1990), *Der Staat als Arbeitgeber.* Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik. Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung 17. Frankfurt a.M.: Campus.

Braun, D. (1996), Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7: 101–135.

Break, G.F. (1980), Financing Government in a Federal System. Studies of Government Finance. Washington: Brookings.

Breton, A. (1996), *Competitive Governments.* Cambridge: Cambridge University Press.

Breton, A. and A. Scott (1978), *The Economic Constitution of Federal States.* Toronto: Toronto University Press.

Brown, C.C. and W.E. Oates (1987), Assistance to the Poor in a Federal System. *Journal of Public Economics* 32: 307–330.

Brümmerhoff, D. (1996), *Finanzwissenschaft.* 7., völlig überarb. Auflage. München und Wien: Oldenbourg.

Budäus, D. und St. Finger (1999), Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland. *Verwaltung* 32: 313–343.

Büsselberg, H.J. (1996), *Die Investitionshilfekompetenz des Bundes gemäß Art. 104a Abs. 4 GG – Chancen und Risiken.* Frankfurt a.M.: Peter Lang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.), Finanzbericht. BMF, Bonn.

Camerer, C.F. (1997), Progress in Behavioral Game Theory. *Journal of Economic Perspectives* 11: 167–188.

Chiang, A.C. (1984), *Fundamental Methods of Mathematical Economics*. 3rd edition. New York et al.: McGraw-Hill.

Chubb, J.E. (1985), The Political Economy of Federalism. *American Political Science Review* 79: 994–1015.

Coase, R.H. (1988), The Nature of the Firm. In R.H. Coase, The Firm, the Market, and the Law. Chicago: Chicago University Press, 33–55, zuerst veröffentlicht in *Econometrica* 4 (1937).

Coleman, J.S. (1974), Power and the Structure of Society. Fels Lectures on Public Policy Analysis. New York: Norton.

Cowen, T. (1992), Law as a Public Good: The Economics of Anarchy. *Economics and Philosophy* 8: 249–267.

Cremer, H., M. Marchand and P. Pestieau (1997), Investment in Local Public Services: Nash Equilibrium and Social Optimum. *Journal of Public Economics* 65: 23–35.

Cremer, J. (1986), Cooperation in Ongoing Organizations. *Quarterly Journal of Economics* 101: 33–49.

Cullis, J. and P. Jones (1998), *Public Finance and Public Choice*. Oxford: Oxford University Press.

Dahl, R.A. and Ch.E. Lindblom (1953), *Politics, Economics and Welfare – Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper and Row.

Davis, G. (1998), Carving Out Policy Space for State Government in a Federation: The Role of Coordination. *Publius – Journal of Federalism* 28: 147–164.

Demsetz, H. (1983), The Structure of Ownership and the Theory of the Firm. *Journal of Law and Economics* 26: 375–390.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (1998), Gegenwärtige und künftige finanzielle Belastungen der Gebietskörperschaften durch den Personalaufwand. *Monatsberichte* 50 (8): 61–81.

Dickey, D.A. and W.A. Fuller (1981), Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica* 49: 1057–1072.

Dietz, O. (1983), Finanzen und Steuern. *Wirtschaft und Statistik* 1983 (2): 132–140.

Dixit, A.K. (1996), The Making of Economic Policy. Munich Lectures in Economics. Cambridge: MIT Press.

Dixit, A.K. and J. Londregan (1998), Fiscal Federalism and Redistributive Politics. *Journal of Public Economics* 68: 153–180.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dolado, J.J., T. Jenkinson and S. Sosvilla-Rivero (1990), Cointegration and Unit Roots. *Journal of Economic Surveys* 4: 249–273.

Dreier, H. (1991), *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Harvester.

Düwell, K. (1992), Die Entwicklung des westdeutschen Föderalismus bis zur Mitte der 1960er Jahre. In J. Huhn und P.-Ch. Witt (Hrsg.) (1992), 127–144.

Edling, H.K. (1984), Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Europäische Hochschulschriften, Reihe 5: Volks- und Betriebswirtschaft 539. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Egeberg, M. (1995), Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interest. *Journal of Theoretical Politics* 7: 157–167.

Ehrenberg, R.G. and J.L. Schwarz (1986), Public-Sector Labor Markets. In O.C. Ashenfelter and R. Layard (eds.), Handbook of Labor Economics. Amsterdam: Noth-Holland, 1219–1268.

Ehrlicher, W. (1980), Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. In W. Albers et al. (Hrsg.) (1980), Band 2, 662–689.

Enders, W. (1995), Applied Econometric Time Series. Wiley Series in Probability and Mathematical Statistics. New York: Wiley.

Engle, R.E. and C.W. Granger (1987), Cointegration and Error-Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica* 55: 251–276.

Essig, H. (1984), Erfassung- und Auswertungsprogramm der Finanzstatistik. *Wirtschaft und Statistik* 1984 (10): 835–844.

Fama, E.F. and M.C. Jensen (1983), Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics* 26: 301–325.

Fischer-Menshausen, H. (1978), Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung. In W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/I. Berlin: Duncker & Humblot, 135–163.

Fischer-Menshausen, H. (1980), Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts. In W. Albers et al. (Hrsg.) (1980), Band 2, 636–662.

Flatters, F., V. Henderson and P. Mieszkowski (1974), Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics* 3: 99–112.

Frenkel, M. (1984), Föderalismus und Bundesstaat. Band I: Föderalismus. Schriften des Forschungsinstituts für Förderalismus und Regionalstrukturen 14. Bern et al.: Peter Lang.

Freund, E. (1970), Die Neugestaltung der Finanzstatistik ab 1970. *Wirtschaft und Statistik* 1970 (11): 543–546.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frey, D. (1988), Kapitel 1: Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland. In V. Arnold und O.-E. Geske (Hrsg.) (1988), 11–54.

Füchsel, W.-D. (1985), Gemeinschaftsaufgaben. Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre. Spardorf: Verlag Rene F. Wilfer.

Gerloff, W. und F. Meisel (Hrsg.) (1927), *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Tübingen: Mohr-Siebeck.

Geske, O.-E. (1998), Finanzverfassung und striktes Konnexitätsprinzip. *Wirtschaftsdienst* 78: 556–564.

Goodspeed, T.J. (1998), Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism. *National Tax Journal* 51: 579–586.

Gramlich, E.M. (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. In W.E. Oates (ed.) (1977), 219–239.

Gunlicks, A.B. (1998), Land Constitutions in Germany. *Publius – Journal of Federalism* 28: 105–125.

Güth, W. (1988), On the Behavioral Approach to Distributive Justice – A Theoretical and Experimentasl Investigation. In S. Maital (ed.), *Applied Behavioral Economics*. Brighton: Wheatsheaf Books, 703–717.

Häde, U. (1996), Finanzausgleich. Juspublicum 19. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Hagen, T.P., R.J. Sorensen and O. Norli (1996), Bargaining Strength in Budgetary Processes. *Journal of Theoretical Politics* 8: 41–63.

Hansmeyer, K.-H. (1992), Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In J. Huhn und P.-Ch. Witt (Hrsg.) (1992), 165–183.

Hansmeyer, K.-H. und M. Kops (1984), Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 29: 127–140.

Hansmeyer, K.-H. und K. Zimmermann (1984), Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren. In W.A.S. Koch und H.-G. Petersen (Hrsg.) (1984), 297–314.

Henke, K.-D. (1995): Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 6: 643–658.

Henke, K.-D. und G.F. Schuppert (1993), Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland. Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis 9. Baden-Baden: Nomos.

Henneke, H.-G. (1990), *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*. Heidelberg: C.F. Müller. Jurathek: Praxis.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hesse, J.J. und Th. Ellwein (1997), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.* Band 1. 8., völlig neubearb. und erw. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Holden, D. and R. Perman (1994), Unit Roots and Cointegration for the Economist. In B.B. Rao (ed.) (1994), 47–112.

Holmlund, B. (1986), Centralized Wage Setting, Wage Drift and Stabilization Polities under Trade Unionism. *Oxford Economic Papers* 38: 243–258.

Holmlund, B. (1997), Macroeconomic Implications of Cash Limits in the Public Sector. *Economica* 64: 49–62.

Holmström, B. (1979), Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics* 10: 74-91.

Holmström, B. and P. Milgrom (1991), Multi-Task Principal-Agent Analyzes: Incentice Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics and Organization* 7: 24–52.

Homburg, St. (1993), Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz. *Finanzarchiv* N.F. 50: 458–486.

Homburg, St. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv* N.F. 51: 312–329.

Homburg, St. (1997), Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. In A. Oberhauser (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 253. Berlin: Duncker & Humblot, 61–95.

Horn, M.J. (1995), *The Political Economy of Public Administration.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hrbek, R. (1991), German Federalism and the Challenge of European Integration. In C. Jeffery and P. Savigear (eds.) (1991), 84–102.

Huber, B. und K. Lichtblau (1998), Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. *Wirtschaftsdienst* 78: 142–147.

Huber, B. und K. Lichtblau (1999), Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips. *Hamburger Jahrbücher für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 44: 69–93.

Huber, E. (1998), Länderfinanzausgleich: Grenzen der Solidarität! *Wirtschaftsdienst* 78: 71–73.

Huhn, J. und P.-Ch. Witt (Hrsg.) (1992), Föderalismus in Deutschland: Tradition und gegenwärtige Probleme. Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis 8. Baden-Baden: Nomos.

Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld (1997), The Political Economy of Federalism. In D.C. Mueller (ed.) (1997), 73–105.

Jeffery, C. and P. Savigear (eds.) (1991), *German Federalism Today.* New York: St. Martin's Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jensen, M.C. (1983): Organization Theory and Methodology. *Accounting Review* 58: 319–339.

Johansen, S. and K. Juselius (1990), Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration – with Applications to the Demand for Money. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 52: 169–210.

Johnson, N. (1991), Territory and Power: Some Historical Determinants of the Constitutional Structure of the Federal Republic of Germany. In C. Jeffery and P. Savigear (eds.) (1991), 8–22.

King, D. (1984), *Fiscal Tiers*: The Economics of Multi-Level Government. London: Allen & Unwin.

Kirchgässner, G. (1989), Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität der Parteien. In J.W. Falter, H. Rattinger und K.G. Troitzsch (Hrsg.), Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische und methodische Beiträge zur Sozialwissenschaft 5. Frankfurt a.M.: Peter Lang, 175–194.

Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1994), Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen – Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. In D. Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos, 149–176.

Kirsch, G. (Hrsg.) (1977), Föderalismus. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar 5. Stuttgart: Fischer.

Kisker, G. (1992), Die bundesstaatliche Ordnung vor den Herausforderungen der europäischen Integration (1945–1990). In J. Huhn und P.-Ch. Witt (Hrsg.) (1992), 217–238.

Klatt, H. (1991), Centralising trends in the Federal Republic: The Record of the Kohl Chancellorship. In C. Jeffery and P. Savigear (eds.) (1991), 120–137.

Klodt, H. (1999), Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker. Kieler Diskussionsbeiträge 343. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Koch, W.A.S. und H.-G. Petersen (Hrsg.) (1984), *Staat, Steuern und Finanzausgleich. Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaft im zeitlichen Wandel.* Festschrift für Heinz Kolms zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot.

Körner, J. (1983), Probleme der Steuerschätzung. In K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 134. Berlin: Duncker & Humblot, 215–252.

Kraus, A. (1983), Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus. Abhandlungen zu den wirtschftlichen Staatswissenschaften 22. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Kreps, D.M. (1990a), Corporate culture and economic theory. In J.E. Alt and K.A. Shepsle (eds.) (1990), 90–143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kreps, D.M. (1990b), Game Theory and Economic Modelling. Clavendon Lectures in Economics. Oxford: Oxford University Press.

Kreps, D.M., P. Milgrom, J. Roberts and R. Wilson (1982), Rational Cooperation in Finitely Repeated Prisoners' Dilemma. *Journal of Economic Theory* 27: 245–252.

Kreps, D.M. and R. Wilson (1982), Sequential Equilibria. *Econometrica* 50: 863–894.

Laffont, J.-J. and D. Martimort (1998), Transaction Costs, Institutional Design and the Separation of Powers. *European Economic Review* 42: 673–684.

Laffont, J.-J. and J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.

Laufer, H. (1991), *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. 6. Auflage. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Lee, K. (1997),: Tax Competition with Imperfectly Mobile Capital. *Journal of Urban Economics* 42: 222–242.

Lenk, Th. und F. Schneider (1999), Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost"? *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219: 409–437.

Leonardy, U. (1991), Appendix: Federalism in the Basic Law. In C. Jeffery and P. Savigear (eds.) (1991), 149–164.

Lewis, T.R. and D.E.M. Sappington (1997), Information Management in Incentive Problems. *Journal of Political Economy* 105: 796–821.

Liebowitz, S.J. and St.E. Margolis (1995), Path Dependence, Lock-In, and History. *Journal of Law, Economics, and Organization* 11: 205–226.

Littmann, K. (1977), Ausgaben, öffentliche II: Die „Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung. In W. Albers et al. (Hrsg.), Band 1, 349–363.

Luthardt, W. (1996), Europäischer Integrationsprozeß, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell? *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7: 293–316.

Maddala, G.S. and In-Moo K. (1998), Unit Roots, Cointegration, and Structural Change. Themes in Modern Econometrics. Cambridge: Cambridge University Press.

Martimort, D. (1996), The Organization of Government: The Multiprincipal Nature of Government. *European Economic Review* 40: 673–685.

Mayntz, R. und F.W. Scharpf (1995), Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz und F.W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 23. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mieszkowski, P. and G.R. Zodrow (1989), Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes. *Journal of Economic Literature* 27: 1098–1146.

Milgrom, P. and J. Roberts (1990), Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity. In J.E. Alt and K.A. Shepsle (eds.) (1990), 57–89.

Milgrom, P. and J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Miller, G.J. (1992), Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy. The Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press.

Miller, G.J. and T.M. Moe (1983), Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government. *American Political Science Review* 77: 297–322.

Miller, G. and T.M. Moe (1986), The Positive Theory of Hierarchies. In H.F. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167–198.

Moe, T.M. (1984), The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28: 739–777.

Moe, T.M. (1990a), Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization* 6: 213–253.

Moe, T.M. (1990b), The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In O.E. Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 116–153.

Moe, T.M. (1991), Politics and the Theory of Organization. *Journal of Law Economics and Organization* 7 (Special Issue): 106–129.

Moe, T.M. (1997), The Positive Theory of Public Bureaucracy. In D.C. Mueller (ed.) (1997), 455–480.

Moene, K.O., M. Wallerstein and M. Hoel (1993), Bargaining Models of Wage-Setting. In R.J. Flanagan, K.O. Moene and M. Wallerstein (eds.), Trade Union Behaviour, Pay Bargaining and Economic Performance. FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy 4. Oxford: Clarendon Press. 94–119.

Mueller, D.C. (ed.) (1997), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nash, J. (1953), Two-Person Cooperative Games. *Econometrica* 21: 128–140.

Neumark, F. et al. (Hrsg.) (1983), *Handwörterbuch der Finanzwissenschaft*. 3., gänzlich neubearb. Auflage. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Nienhaus, V. und H. Karl (1989), Kommunale Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität: Anpassungsprobleme alter Industrieregionen. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 8: 188–204.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

North, D. (1990), Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. The Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt.

Oates, W.E. (ed.) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington und Toronto: The Hardware series in business and economics. Lexington Books (Papers presented at a conference held 1976 at the International Institute of Management in Berlin.

Oates, W.E. (ed.) (1998), The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance. The International Library of Critical Writings in Economies 88. Chetenham: Edward Elgar.

Oebbecke, J. (1997), Die unsichtbare Hand in der Ländergesetzgebung. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 8: 461–483.

Ossenbühl, F. (1990), Landesbericht Bundesrepublik Deutschland. In F. Ossenbühl (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 117–165.

Osterwald-Lenum, M. (1992), A Note with Quantiles of the Asymptotic Distribution of the Maximum Likelihood Cointegration Rank Test Statistics. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 54: 461–471.

Oswald, A.J. (1979), Wage Determination in an Economy with many Trade Unions. *Oxford Economic Papers* 31: 369–385.

Ottnad, A. und E. Linnartz (1997), *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*. Frankfurt a.M.: Campus.

Panizza, U. (1999), On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence. *Journal of Public Economics* 74: 97–139.

Peffekoven, R. (1987), Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. *Finanzarchiv* N.F. 45: 181–228.

Peffekoven, R. (1998), Reform des Länderfinanzausgleichs tut not. *Wirtschaftsdienst* 78: 80–83.

Peffekoven, R. (1999), Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich. *Wirtschaftsdienst* 79: 709–715.

Perron, P. (1994), Trend, Unit Root and Structural Change in Macroeconomic Time Series. In B.B. Rao (ed.) (1994), 113–146.

Persson, T., G. Roland and G. Tabellini (1998), Towards Micropolitical Foundations of Public Finance. *European Economic Review* 42: 685–694.

Pestalozza, Ch. (1999), *Verfassungen der deutschen Bundesländer*. München: Beck.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Piduch, E. (1988), Das Staatshaushaltsrecht. In V. Arnold und E.O. Geske (Hrsg.) (1988), 121–157.

Pommerehne, W.W. (1977), Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries. In W.E. Oates (ed.) (1977), 275–355.

Popitz, J. (1927), Der Finanzausgleich. In W. Gerloff und F. Meisel (Hrsg.) (1927), 338–375.

Possen, U.M. and St.M. Slutsky (1991), Fiscal Policy with Multilevel Governments. *Regional Science and Urban Economics* 21: 1–30.

Rao, B.B. (ed.) (1994), *Cointegration for the Applied Economist.* London: The Macmillan Press.

Rasmusen, E. (1989), *Games and Information.* Cambridge, MA: Blackwell Publishers. 2nd edition.

Recktenwald, H.C. (1984), Föderalismus im säkularen Wandel – Erste Ergebnisse einer empirischen Analyse. In W.A.S. Koch und H.-G. Petersen (Hrsg.) (1984), 279–295.

Reissert, B. (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 4. Bonn.

Renzsch, W. (1991), *Finanzverfassung und Finanzausgleich.* Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990). Bonn: Dietz.

Renzsch, W. (1992), Die Rolle der Bundesregierung bei der Gestaltung der Finanzverfassung bis 1969. Entscheidungsmuster für die Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer? In H.-H. Hartwich und G. Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik IV.* Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat – unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses. Opladen: Leske und Budrich, 101–131.

Richter, R. und E. Furubotn (1996), Neue Institutionenökonomik. Neue ökonomische Grundrisse. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Rodrik, D. (1991), Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries. *Journal of Development Economics* 36: 229–242.

Rodrik, D. (1997), What Drives Public Employment? NBER Working Paper 6141. NBER, Cambridge, MA.

Rogoff, K. (1990), Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review* 80: 21–36.

Rogoff, K. and A. Sibert (1988), Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies* 55: 1–16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rosenfeld, M. (1996), Evolution öffentlicher Aufgaben und Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels. Volkswirtschaftliche Schriften 466. Berlin: Duncker & Humblot.

Rubinstein, A. (1982), Perfect Equilibrium in a Bargaining Model. *Econometrica* 50: 97–109.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997), *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft*. Jahresgutachten 1997/98. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998), *Vor weitreichenden Entscheidungen*. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Scharpf, F.W. (1985), Die Politikverflechtungsfalle. *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323–356.

Scharpf, F.W. (1988), Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. *Politische Vierteljahresschrift* 29: 61–87.

Scharpf, F.W. (1992), Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In A. Benz et al. (Hrsg.) (1992), 51–96.

Scharpf, F.W. (1994a), Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene". In F.W. Scharpf (Hrsg.) (1994), 59–91.

Scharpf, F.W. (1994b), Regionalisierung des europäischen Raums: Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In F.W. Scharpf (Hrsg.) (1994), 92–116.

Scharpf, F.W. (Hrsg.) (1994), Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Theorie und Gesellschaft 31. Frankfurt a.M.: Campus.

Scharpf, F.W., B. Reissert und F. Schnabel (1976), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Monographien Praktische Sozialwissenschaften 3. Kronberg/Taunus: Seriptor-Verlag.

Schenk, K.-E. (1981), *Märkte, Hierarchien und Wettbewerb: Elemente einer Theorie der Wirtschaftsordnung*. München: Vahlen. WiSt-Taschenbücher.

Schlittgen, R. und B.H. Streitberg (1997), *Zeitreihenanalyse*. München und Wien: Oldenbourg. Lehr- und Handbücher der Statistik 7. unwesentl. veränd. Aufl.

Schmölders, G. (1955), Finanzierungsprobleme im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 6. Berlin: Duncker & Humblot.

Schneider, F. und B.S. Frey (1988), Politico-Economic Models of Macroeconomic Policy: A Review of the Empirical Evidence. In Th.D. Willett (ed.), *Political Business Cycle*. Durham and London, Dake University Press. 239–275.

Schwager, R. (1996), Matching Grants for Welfare Expenditures with a Decentralized Administration. *Finanzarchiv* N.F. 53: 434–460.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwager, R. (1999), Administrative Federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences. *International Tax and Public Finance* 6: 165–189.

Selten, R. und R. Tietz (1980), Zum Selbstverständnis der experimentellen Wirtschaftsforschung im Umkreis von Heinz Sauermann. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 136: 12–27.

Shleifer, A. (1985), A Theory of Yardstick Competition. *Rand Journal of Economics* 16: 319–327.

Sieg, G. (1998), A Federal Political Budget Cycle with States Governed by the Opposition. *Finanzarchiv* N.F. 55: 343–356.

Simon, H.A. (1972), Theories of Bounded Rationality. In Ch.B. Radner and R. Radner (eds.), Decision and Organization. Amsterdam: North-Holland, 161–276.

Sinn, H.-W. (1994), How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition. *Scottish Journal of Political Economy* 41: 85–107.

Sinn, H.-W. (1997a), Deutschland im Steuerwettbewerb. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216: 672–692.

Sinn, H.-W. (1997b), The Selection Principle and Market Failure in System Competition. *Journal of Public Economics* 66: 247-274.

Smekal, Ch. (1980), Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG): Ziele und Ausgestaltungsprobleme. In D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/II. Berlin: Duncker & Humblot, 151–220.

Sobel, R. (1998), The Political Costs of Tax Increases and Expenditure Reductions: Evidence from State Legislative Turnover. *Public Choice* 96: 61–79.

Sorensen, J.R. (1996), Coordination of Fiscal Policy among a Subset of Countries. *Scandinavian Journal of Economics* 98: 111–118.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1989), Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Stern, K. (1980), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland.* Band 2. München: Beck.

Streit, M.E. (1991), *Theorie der Wirtschaftspolitik.* Düsseldorf: Werner-Verlag. Wisu-Texte.

Thieme, W. (1995), *Einführung in die Verwaltungslehre.* Köln et al.: Heymanns Verlag.

Tirole, J. (1986), Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2: 181–214.

Tirole, J. (1994), The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers* 46: 1–29.

Tsebelis, G. (1990), Nested Games. California Series on Social Choice and Political Economy 18. Berkeley: University of California Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vanberg, V.J. (1992), Organizations as Constitutional Systems. *Constitutional Political Economy* 3: 223–253.

Vanberg, V.J. and J.M. Buchanan (1986), Organization Theory and Fiscal Economics: Society, State, and Public Debt. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2: 215–227.

Voigt, R. (1989), Financing the German Federal System in the 1980s. *Publius – Journal of Federalism* 19: 99–113.

Voigt, St. (1997), Positive Constitutional Economics: A Survey. *Public Choice* 90: 11–53.

Wallis, J.J. (1989), Towards a Positive Economic Theory of Institutional Change. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145: 98–112.

Wehling, H.-G. (1989), The Bundesrat. *Publius – Journal of Federalism* 19: 53–64.

Weingast, B.R. (1984), Congressional-Bureaucratic Systems: A Principal-Agent Perspective. *Public Choice* 44: 147–192.

Weingast, B.R. and W.J. Marshall (1988), The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy* 96: 132–163.

Wellisch, D. (1995), Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität. Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 69. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Wildasin, D.E. (1991), Income Redistribution in a Common Labor Market. *American Economic Review* 81: 757–774.

Wille, E. (1977), Mittel- und langfristige Finanzplanung. In F. Neumark et al. (Hrsg.) (1977), Band 1, 427–474.

Williamson, O.E. (1983), Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control. *Journal of Law and Economics* 26: 351–367.

Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Macmillan. Aus dem Amerikanischen übersetzt von Monika Streissler: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 64. Tübingen: Mohr/Siebeck (1990).

Williamson, O.E. (1999), Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, and Organization* 15: 306–342.

Wilson, J.D. (1999), Theories of Tax Competition. *National Tax Journal* 52: 269–304.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Stollfuß.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1996), *Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern*. Bonn: Stollfuß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wittman, D.A. (1989), Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy* 97: 1395–1424.

Wittman, D.A. (1995), The Myth of Democratic Failure. American Politics and Political Economy. Chicago: University of Chicago Press.

Wrede, M. (1996), Vertical and Horizontal Tax Competition: Will Uncoordinated Leviathans End up on the Wrong Side of the Laffer Curve? *Finanzarchiv* N.F. 53: 461–479.

Zimmermann, H. (1983), Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs. In F. Neumark et al. (Hrsg.) (1983), Band 4, 3–52.

Zimmermann, H. (1987), Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse": Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus. In K. Schmidt (Hrsg.), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 166. Berlin: Duncker & Humblot, 35–69.

Zimmermann, H. und K.-D. Henke (1994), *Finanzwissenschaft*. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 7., völlig überarb. und erw. Auflage. München: Vahlen.

Zintl, R. (1992), Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In A. Benz et al. (Hrsg.) (1992), 97–146.

Quellenverzeichnis (chronologisch)

Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946, GVBl, 229; zitiert nach Ch. Pestalozza (1999), Verfassungen der deutschen Bundesländer. München: DTV, 156–181.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949: BGBl 1949/50, 1.

Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes vom 29.4.1950. BGBl I, 1949/50, 95.

Gesetz über die Finanzverwaltung vom 6.9.1950. BGBl 1949/50, 448.

Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 19.1.1951. BGBl I, 1951, 73.

Gesetz über die Inanspruchnahme eines Teils der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer durch den Bund im Rechnungsjahr 1951 vom 23.10.1951. BGBl I, 1951, 864.

Bekanntmachung der Neufassung des Biersteuergesetzes vom 14.3.1952. BGBl I, 1952, 149.

Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29.3.1952. BGBl I, 1952, 225.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesetz über die Gewährung von Prämien für Wohnbausparer (Wohnungsbauprämiengesetz) vom 17.3.1952. BGBl I, 1952, 139.

Zweites Gesetz über die Finanzverwaltung vom 15.5.1952. BGBl I, 1952, 293.

Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern in den Rechnungsjahren 1951 und 1952 vom 8.10.1952. BGBl I, 1952, 665.

Gesetz zur Änderung des Vermögensteuergesetzes und Hauptveranlagung 1949 vom 16.1.1952 BGBl I, 1952, 22.

Verkehrsfinanzierungsgesetz vom 6.4.1955 BGBl I, 1955, 166.

Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz) vom 27.4.1955. BGBl I, 1955, 199.

Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) vom 23.12.1955. BGBl I, 1955, 817.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 7.6.1909 gegen den unlauteren Wettbewerb vom 11.3.1957. BGBl I, 1957, 172.

Gesetz über die Aufnahme und Bereitstellung von Krediten zur Belebung der Investitionstätigkeit und zur Sicherung eines stetigen Wirtschaftswachstums im Rechnungsjahr 1967 (Kreditfinanzierungsgesetz 1967) vom 11.4.1967. BGBL I, 1967, 401.

Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8.6.1967. BGBl I, 1967, 581.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967. BGBl I, 1967, 582.

Gesetz zur Änderung des Länderfinanzausgleichsgesetzes 1965 vom 6.3.1969. BGBl I, 1969, 189.

Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969. BGBl I, 1969, 359.

Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969. BGBl I, 1969, 363.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1.9.1969. BGBl I, 1969, 1556.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3.9.1969. BGBl I, 1969, 1573.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28.8.1969. BGBl I, 1969, 1432.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6.10.1969. BGBl I, 1969, 1861.

Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes vom 17.12.1970. BGBl I, 1970, 1727.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74a GG) vom 18.3.1971. BGBl I, 1971, 206.

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) vom 18.3.1971. BGBl I, 1971, 239.

Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) vom 27.7.1971. BGBl I, 1971, 1125.

Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) vom 5.8.1971. BGBl I, 1971, 1237.

Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 29.6.1972. BGBl I, 1972, 1009.

Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern (Strukturhilfegesetz) vom 20.12.1988. BGBl I, 1988, 2358.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50636-1 | Generated on 2025-07-27 02:18:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/