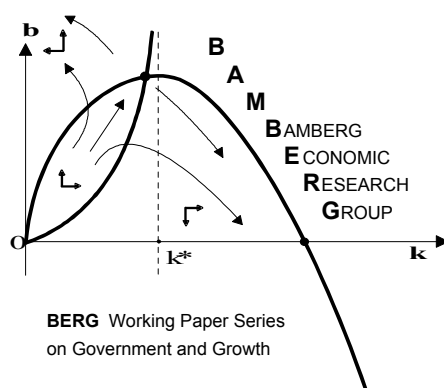


**Fiskalischer Föderalismus**  
Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns

Sibylle Wagener

Working Paper No. 46  
August 2003



Bamberg Economic Research Group  
on Government and Growth  
Bamberg University  
Feldkirchenstraße 21  
D-96045 Bamberg  
Telefax: (0951) 863 5547  
Telephone: (0951) 863 2547  
E-mail: [public-finance@sowi.uni-bamberg.de](mailto:public-finance@sowi.uni-bamberg.de)  
<http://www.uni-bamberg.de/sowi/economics/wenzel/berg>

ISBN 3-931052-41-9



# **Fiskalischer Föderalismus**

## **Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns**

**von**

**Sibylle Wagener \***

### **Abstract**

Seit Beginn der neunziger Jahre befindet sich Ungarn in einem Transformationsprozess, der es hin zu einer Marktwirtschaft westlicher Ausprägung als demokratischer Staat trägt. Teil dieses Transformationsprozesses war und ist es, einen föderalen Finanzausgleich zu kreieren bzw. aufgrund hinzutretener Herausforderungen weiterzuentwickeln. Die Implementierung des fiskalischen Föderalismus ist nur ein Teil des Transformationsprozesses, der mit den anderen Problemkreisen der Transformation eng verbunden ist. Das zeichnet die besondere Schwierigkeit der Errichtung eines Systems des föderalen Finanzausgleichs in Transformationsstaaten aus. Ziel dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zu leisten, anhand theoretischer Betrachtungen das derzeit in Ungarn bestehende System des föderalen Finanzausgleichs hinsichtlich der dezentralen Ebene zu erfassen, darauf aufbauend Reformbedarfe zu identifizieren und potentielle Reformlösungen aufzuzeigen.

Die Forschungen ergeben ein eindeutiges Bild: das System des ungarischen föderalen Finanzausgleichs ist gemessen an den aus der ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus abgeleiteten Anforderungen an einen optimalen föderalen Finanzausgleich zu reformieren. Betrachtungen möglicher Reformoptionen und der Reformmodelle, die derzeit in Ungarn diskutiert werden, sind entsprechend im Blickwinkel der Untersuchung.

Keywords: Fiskalischer Föderalismus, Ungarn, fiskalische Externalitäten, Europäische Union, Finanzausgleich

JEL Classification: H77, O52, H41

---

\* Lehrstuhl für VWL und Finanzwissenschaft, Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
sibylle.wagener@uni-mainz.de



### **Vorwort des Herausgebers**

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen des Lehr- und Forschungsnetzwerkes das in den vergangenen drei Jahren zwischen den Universitäten Bamberg, Budapest, Sarajevo und Tirana im volkswirtschaftlichen Bereich aufgebaut wurde. Durch die Förderung des Netzwerkes über den DAAD aus Mitteln des Stabilitätspaktes SOE konnten sich enge Kontakte in Lehre und Forschung zwischen den Kooperationspartnern entwickeln. Es wurden Curricula im Bereich European Economic Studies (EES) angeglichen, es konnten Forschungsaufenthalte an den Partneruniversitäten organisiert und eine Vielzahl von studentischen Austauschmaßnahmen finanziert werden.

Der vorliegende Band ist ein Ergebnis dieser Netzwerkbildung. Dem DAAD sei dafür gedankt, dass diese Aktivitäten möglich gemacht werden konnten.

Bamberg im Juli 2003

Prof. Dr. H.-Dieter Wenzel



### **Dankesworte der Autorin**

Durch den Aufenthalt in Budapest vom 02. bis 07. Februar 2003 konnte ich wesentliche Informationen für diese Arbeit sammeln. Ich bedanke mich herzlich bei meinen Interviewpartnern Frau Dr. Zsófia Kiss und Frau Judit É. Rozsi (beide ungarisches Finanzministerium), Herrn Dr. András Vígvári (ÁSZ FEMI Research and Development Institute of the SAO), Herrn Sándor Temesi (IXth District/Ferencváros), und Herrn Dr. Jozsef Sivák (Prime Minister's Office) für ihre Bereitwilligkeit zu den Gesprächen und ihre umfangreichen und aufschlussreichen Auskünfte.

Ferner danke ich herzlich Herrn Prof. Dr. Dietmar Meyer und Herrn Dr. László Balogh (beide Budapest University of Economic Sciences and Public Administration) für ihre vielseitige Hilfe, insb. bei der Organisation des Aufenthaltes. Ohne sie wäre die Reise nicht annähernd so fruchtbringend gewesen. Besonders bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Heinz-Dieter Wenzel für die Betreuung der Arbeit an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und dafür, dass er den Aufenthalt in Budapest angeregt, erst ermöglicht und unterstützt hat.

Mainz, im Juli 2003

Sibylle Wagener







3.2.2	Aktiver Finanzausgleich-EU	61
3.2.2.1	Allokation	61
3.2.2.2	Distribution	62
3.2.2.3	Stabilität	62
3.2.3	Praxis des EU-Finanzausgleichs	63
3.2.3.1	Aufgaben	63
3.2.3.2	Einnahmen	65
3.2.4	Die EU-Osterweiterung	67
C	Studie Ungarns	69
4	Der ungarische Finanzausgleich	71
4.1	Die neue Struktur der Staatsebenen	71
4.1.1	Local Governments	72
4.1.1.1	Municipalities	73
4.1.1.2	Counties	74
4.1.1.3	Municipalities und Counties	75
4.1.2	Regionale Staatsebene	76
4.1.3	Zusammenfassung	79
4.2	Der passive Finanzausgleich in Ungarn	80
4.2.1	Aufgaben der Local Governments	80
4.2.1.1	Aufgaben der Municipalities	81
4.2.1.2	Aufgaben der Counties	83
4.2.1.3	Aufgabenzuordnung in Budapest	84
4.2.1.4	Aufgaben und Ausgaben	85
4.2.1.5	Die Ausführung der Aufgaben	86
4.2.2	Vergleich der Aufgabenzuordnung auf die Local Governments mit der normativen Theorie	87
4.2.2.1	Subsidiarität, Konnexität, Autonomie	87
4.2.2.2	Allokation	88
4.2.2.3	Distribution und Stabilität	91
4.2.2.4	Kriterium der politischen Partizipation	92
4.3	Der aktive Finanzausgleich in Ungarn	93
4.3.1	Gebühren und Beiträge	94
4.3.2	Tax Assignment	95
4.3.2.1	Business Tax (lokale Gewerbesteuer)	96
4.3.2.2	Communal Tax ( Kommunalsteuer)	97
4.3.2.3	Land Tax (Landsteuer)	97
4.3.2.4	Property Tax (Vermögensteuer)	98
4.3.2.5	Tax on Tourism (Fremdenverkehrssteuer)	98
4.3.2.6	Bewertung des Tax Assignments	99
4.3.3	Intergouvernementale Transfers	101
4.3.3.1	Zuweisungen	102
4.3.3.2	Bewertung des Zuweisungssystems	106
4.3.3.3	Revenue Sharing	107
4.3.3.4	Bewertung des Revenue Sharings	110
4.3.3.5	Sonderrolle Budapests	112
4.3.3.6	Staatsverschuldung	112
4.3.3.7	Tax Administration	114

5	Reformbedarf des ungarischen Finanzausgleichs?	116
5.1	Weitere Gründe für eine Reform des ungarischen Finanzausgleichs	116
5.1.1	Horizontale Unausgewogenheiten	116
5.1.2	Hohe Fragmentierung der Ebene der Local Governments	117
5.1.3	Beitritt Ungarns in die EU	117
5.2	Aktuelle Reformbestrebungen	118
5.2.1	Reformvorschlag I („County-Lösung“)	118
5.2.2	Reformvorschlag II („Regionen-Lösung“)	119
D Schlusswort		122
Anhang A-G		VII-XII
Interviewpartner		XIII
Literaturverzeichnis		XIV

---

**Abkürzungsverzeichnis**

a.a.O.	am angegeben Ort	HUF	ungarische Forint
Abb.	Abbildung	i.d.R.	in der Regel
Abt.	Abteilung	i.d.S.	in diesem Sinne
Art.	Artikel	i.e.	id est
Bd.	Band	inkl.	inklusive
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	insb.	insbesondere
BHO	Bundshaushaltsordnung	i.S.	im Sinne
BIP	Bruttoinlandsprodukt	i.V.m.	in Verbindung mit
BSP	Bruttosozialprodukt	m.E.	meines Erachtens
bspw.	beispielsweise	MwSt	Mehrwertsteuer
bzgl.	bezüglich	No	Nummer
bzw.	beziehungsweise	o.ä.	oder ähnliches
C	Konsumfunktion C	o.E.d.A.	ohne Einschränkung der Allgemeinheit
c.p.	ceteris paribus	öff.	öffentlich
D	Demand, Nachfrage	o.g.	oben genannter
d.h.	das heißt	PIT	Personal Income Tax
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	resp.	respektive
EEC	European Economic Community	S	Supply, Angebot
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung	S.	Seite, Seiten
EG	Europäische Gemeinschaft	s.	siehe
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	s.o.	siehe oben
EGV	EG-Vertrag	sog.	sogenannt
einschl.	einschliesslich	s.u.	siehe unten
ESF	Europäischer Sozialfonds	T	Tax, Steuer
et al.	et altera	Tab.	Tabelle
etc.	et cetera	u.a.	unter anderen, unter anderem
EU	Europäische Union	u.ä.	und ähnliches
EUV	EU-Vertrag	usw.	und so weiter
evtl.	eventuell	u.U.	unter Umständen
f	folgende	u.v.	unter vielen
ff	fortfolgende	u.v.a.	und viele andere
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei	u.v.m.	und viele mehr
FN	Fußnote	VAT	Value Added Tax, Mehrwertsteuer
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik	Vgl.	Vergleiche
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade	Y	Yield, Einkommen
gem.	gemäß	z.B.	zum Beispiel
GG	Grundgesetz	z.T.	zum Teil

**Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1:	Wohlfahrtsgewinne der dezentralen Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter	10
Abb. 2:	Überblick über die Aufgabenzuordnung auf die föderalen Ebenen	21
Abb. 3:	Überblick über den aktiven vertikalen Finanzausgleich	23
Abb. 4:	Überblick über die tendenzielle Steuerzuordnung	27
Abb. 5:	Überblick über die tendenzielle Steuerzuordnung an ausgewählten Beispielen	43
Abb. 6:	Horizontale Unausgewogenheiten	45
Abb. 7:	Direkte und indirekte fiskalische Externalitäten	50
Abb. 8:	Externalitäten-Matrix	51
Abb. 9:	Tax Base Overlap	54
Abb. 10:	County-Lösung	118
Abb. 11:	Regionen-Lösung	120

**Tabellenverzeichnis**

Tab. 1:	Municipalities nach Größe in 2000	73
Tab. 2:	Anzahl der Local Governments nach Art (in administrativen Einheiten)	74
Tab. 3a:	Regionale Entwicklungsinstitutionen	77
Tab. 3b:	Regionale Entwicklungsinstitutionen (Fortsetzung)	78
Tab. 4:	Verpflichtende Aufgaben der Municipalities gem. Law on Local Self-Government	81
Tab. 5:	Wesentliche Aufgaben der Counties gem. Law on Local Self-Government	83
Tab. 6:	Aufgaben des Municipal Governments Budapests	84
Tab. 7:	Ausgaben der Local Governments nach Bereichen	85

*“Fiscal decentralization is in vogue around the globe. In the developing nations and in the transitional economies, the decentralization of the public sector is being welcomed as a means to break the grip of central planning that has bedevilled efforts to improve economic performance.”*

Wallace E. Oates, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, 1998.

## A Einleitung

Seit Beginn der neunziger Jahre befindet sich Ungarn in einem Transformationsprozess, der es hin zu einer Marktwirtschaft westlicher Ausprägung als demokratischer Staat trägt. Teil dieses Transformationsprozesses war und ist es, einen föderalen Finanzausgleich zu kreieren bzw. aufgrund hinzugetretener Herausforderungen weiterzuentwickeln. Die Implementierung des fiskalischen Föderalismus ist nur ein Teil des Transformationsprozesses, der mit den anderen Problemkreisen der Transformation eng verbunden, ja interdependent ist.<sup>1</sup> Das zeichnet die besondere Schwierigkeit der Errichtung eines Systems des föderalen Finanzausgleichs in Transformationsstaaten aus. Diesen Teil des Transformationsprozesses zu beleuchten, wird in dieser Arbeit vorgenommen. In der aktuellen politischen Debatte nimmt die Diskussion um die Ausgestaltung des Finanzausgleichs einen großen Raum ein, denn es gilt, vor dem baldigen Beitritt Ungarns 2004 in die EU ein Finanzausgleichssystem zu implementieren, um den Anforderungen, die sich aus dem Beitritt ergeben, noch besser gerecht werden zu können.

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zu leisten, anhand theoretischer Betrachtungen das derzeit bestehende System des föderalen Finanzausgleichs hinsichtlich der dezentralen Ebene zu erfassen, darauf aufbauend Reformbedarfe zu identifizieren und potentielle Reformlösungen aufzuzeigen. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung werden in den Kapiteln 1 bis 3 theoretische Grundlagen erarbeitet, mittels derer sich normative Anforderungen an die optimale Ausgestaltung eines föderalen Finanzausgleichssystems ableiten lassen. Diese normativen Anforderungen werden als Bewertungsmaßstab deklariert, anhand dessen föderale Finanzausgleichssysteme bewertet werden können. In Kapitel 4 wird das derzeitige System des föderalen Finanzausgleichs hinsichtlich der dezentralen Ebene in Ungarn beschrieben und mit den o.g. normativen Anforderungen verglichen. Daraus lassen sich Reformbedarfe ableiten. In Kapitel 5 wird, diese Reformbedarfe aufgreifend, abschliessend die Frage erörtert, ob über diese hinaus Reformbedarfe bestehen. Eine Schilderung der derzeit im ungarischen Parlament diskutierten Reformmodelle bildet den Abschluß dieser Arbeit.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jackson (2001), S. 10.

Die Studie Ungarns konzentriert sich auf die dezentrale Ebene und unterlässt hier eine Untersuchung der zentralen Ebene. Die zentrale Ebene ist nicht Gegenstand der Studie, da ihr im wesentlichen die Aufgaben und Einnahmen zufallen, wie es anderen Ausgestaltungen der Rollen der Zentralebenen in Westeuropa entspricht, mithin die Unterschiede sehr gering sind.<sup>2</sup> Die Studie Ungarns ist daher auf die dezentrale Ebene des ungarischen Finanzausgleichs und eine Reform derselben fokussiert, denn die dezentrale Ebene stellt das Besondere des ungarischen Finanzausgleichs dar. Auf sie zielt die gesamte öffentliche Diskussion des bestehenden Systems des föderalen Finanzausgleichs in Ungarn.

Nun folgend schließt sich der Teil B an, der die theoretischen Grundlagen für den darauf folgenden Teil C, die Studie Ungarns, legt.

---

<sup>2</sup> Vgl. i.d.S. Meyer (2003).

*„Die Problematik des Finanzausgleichs liegt in der ungeheuren Schwierigkeit, die finanziellen Bedürfnisse mehrerer Gebietskörperschaften, von denen eine die Gesamtheit der nationalen Wirtschaft, die anderen Teile davon umfassen, so mit finanzwirtschaftlichen Mitteln zu befriedigen, daß einerseits die Gebietskörperschaften sämtlich ohne Verlust an Leistungsfähigkeit und Einfluß auf ihre Kosten kommen und daß andererseits die Einzelwirtschaften dabei nicht Schaden leiden, sei es, daß sie unter der Vielheit der Zuständigkeiten oder gar durch negative Kompetenzkonflikte nicht die Leistung der öffentlichen Wirtschaft erhalten, auf die sie Anspruch erheben können, sei es, daß sie als Steuerpflichtige durch den Gesamtzugriff von mehreren Staatsgläubigern überlastet werden. In gewissem Sinne ähnelt das Problem dem der Quadratur des Zirkels.“*

Johannes Popitz, Der Finanzausgleich, 1927.

## **B Theoretische Grundlagen**

Staaten verfügen über eine Finanzverfassung, die sich aus der Gesamtheit aller Grundnormen des öffentlichen Finanzwesens zusammensetzt.<sup>1</sup> Dazu zählen u.a. die gesetzlichen Bestimmungen des Finanzausgleichs des Staates. Der Finanzausgleich umfasst alle Regelungen und Bestimmungen zur Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den im Staat existierenden Gebietskörperschaften.<sup>2</sup> Der Finanzausgleich läßt sich hierbei in einen vertikalen und einen horizontalen unterscheiden.<sup>3</sup> Der vertikale Finanzausgleich beinhaltet die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Staatsebenen, während der horizontale sich auf die Verteilung von Einnahmen zwischen Einheiten gleicher Staatsebene konzentriert.

Die Schwierigkeit in der Beantwortung der Frage der optimalen Ausgestaltung eines Finanzausgleichs wird in dem Zitat von POPITZ deutlich. In diesem Teil der Arbeit ist die optimale Ausgestaltung des Finanzausgleichs in föderalen Staatssystemen Gegenstand der Untersuchung.<sup>4</sup> Glücklicherweise gibt es Ansätze, diese Problematik, anders als die Quadratur des Zirkels, zu lösen.

<sup>1</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 386 ff. zu diesem Absatz.

<sup>2</sup> Vgl. Popitz (1927), S. 343. Man nennt dies auch den Finanzausgleich im weiteren Sinne. Für eine ausführliche Darstellung der Arten des Finanzausgleichs sei auf Peffekoven (1980) und Fischer-Menshausen (1980) verwiesen.

<sup>3</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 389 f. auch zu folgendem Satz. Von einer weiteren expliziten Unterscheidung in einen diagonalen Finanzausgleich und den unsichtbaren Finanzausgleich wird abstrahiert.

<sup>4</sup> In Übereinstimmung mit der Definition nach Oates (1999), S. 1120 f. werden unter föderalen Staaten solche verstanden, die aus mindestens zwei Staatsebenen bestehen und die subnationalen Ebenen nicht ausschließlich als Agenten der nationalen Ebene agieren, i.e. über einen hinreichenden Grad an Autonomie bzgl. Entscheidungen über die Ausgestaltung und Wahrnehmung ihnen zugetragener Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen de facto, nicht nur de jure, verfügen. Damit wird implizit die Gültigkeit des Autonomieprinzips für den weiteren Fortgang der Arbeit unterstellt bzw. gefordert; neben dem Autonomieprinzip müssen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und das Konnexitätsprinzip erfüllt sein, um eine Effizienz im staatlichen Angebotsverhalten sicherzustellen, vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 394. Auf die Prinzipien wird an ge-



In der Finanzwissenschaft befasst sich der Zweig der Theorie des fiskalischen Föderalismus mit der optimalen Gestaltung eines Finanzausgleichs in föderalen Staatssystemen.<sup>5</sup> Zu dieser Theorie zählt die traditionelle ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus, die in bahnbrechenden Beiträgen von MUSGRAVE (1959), TIEBOUT (1956) und OATES (1972) begründet wurde. Daneben zählen neuere Forschungsrichtungen zur Theorie des fiskalischen Föderalismus, die die Unzulänglichkeiten oder Inkonsistenzen der traditionellen Theorie beheben, oder Erweiterungen der traditionellen Theorie zum Gegenstand haben. Wie sich in diesem Zusammenhang "optimal" definiert, wird anhand gemeinhin anerkannter Kriterien beurteilt.

In Kapitel 1 wird der vertikale Finanzausgleich beleuchtet, in Kapitel 2 der horizontale. Dabei werden sich Aussagen bzgl. der optimalen Ausgestaltung des Finanzausgleichs grundlegend von der traditionellen Theorie des fiskalischen Föderalismus ableiten lassen. In Kapitel 3 erfolgt eine explizite Darstellung der oben angesprochenen neueren Forschungsrichtungen.

Die Aussagen, die sich aus der traditionellen ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus ergeben, sind aufgrund der hohen Abstraktionsebene unter gewissen Annahmen raum- und zeitlos.<sup>6</sup> Sie gelten für föderale Staatssysteme sowie bei zusätzlichem Einfügen einer supranationalen Ebene. Damit sind die Aussagen grundsätzlich bei jeder Restrukturierung bestehender Finanzausgleichssysteme oder Neustrukturierung von Finanzausgleichssystemen in föderalen Staatssystemen, als Gestaltungsleitlinien grundlegend. Die in den Kapiteln 1 bis 3 hergeleiteten Aussagen und Ausführungen werden daher zur Bewertung der Neustrukturierung des Finanzausgleichs in Ungarn nach 1990 und vor dem ungarischen EU-Beitritt herangezogen.

---

benen Stellen zurückgegriffen. Vorweggenommen sei, dass auch die Gültigkeit der letzten beiden Prinzipien bei den folgenden Betrachtungen unterstellt bzw. gefordert ist.

Unter den Begriffen „zentral“ und „dezentral“ werden Tendenzen zu höherrangigen bzw. nachrangigen Ebenen verstanden. In einem nationalen Kontext wird unter „zentral“ die Nationalebene verstanden, mit „dezentral“ die subnationalen Ebenen. Entsprechend der Anzahl der Staatsebenen in einer föderalen Nation oder bei Einfügen einer supranationalen Ebene, können die Begriffe „zentral“ und „dezentral“ den verschiedenen Ebenen von der tendentiellen Ausrichtung höher- oder nachrangiger her zugeordnet werden.

<sup>5</sup> Vgl. i.d.S. Oates (1999), S. 1120.

<sup>6</sup> Vgl. dazu teilweise Oates (1972), S. vi, unter gewissen Annahmen.

## 1 Der vertikale Finanzausgleich

Gegenstand der Darstellung in diesem Kapitel ist die optimale Verteilung der Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben (passiver Finanzausgleich) sowie die optimale Verteilung der Einnahmen (aktiver Finanzausgleich) auf mehrere Staatsebenen eines föderalen Staatssystems.<sup>7</sup> Diese Verteilungsproblematik erlangt besonders bei der Verfassungsgebung selbst, bei maßgeblichen politischen und gesellschaftlichen Strukturänderungen, etwa der Perestroika oder der deutschen Einheit, und bei erheblichen Aufgaben- oder Einnahmenänderungen Gewicht.<sup>8</sup> Damit liegt die Lösung der Verteilungsproblematik permanent im öffentlichen Interesse.<sup>9</sup>

Die Untersuchungen in diesem und im nächsten Kapitel basieren auf der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus. Die traditionelle ökonomische Theorie des Föderalismus befasst sich mit der Frage nach dem aus ökonomischer Sicht optimalen Grad an Zentralität/ Dezentralität bezüglich Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung auf die verschiedenen Ebenen eines föderalen Systems.<sup>10</sup> Sie bildet damit ein den Untersuchungen in diesem und im nächsten Kapitel entsprechendes theoretisches Fundament. Sie geht dabei grundsätzlich von pigouvianischen wohlwollenden Planern in den jeweiligen Staatsebenen aus, deren Ziel die Maximierung der sozialen Wohlfahrt ist.<sup>11</sup> Damit ist im folgenden die Maximierung der sozialen Wohlfahrt das Ziel oberster Priorität bei der Untersuchung zur optimalen Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Die zur Determinierung der Optimalität herangezogenen Kriterien (s.u.) sind auf dieses Ziel hin inhaltlich ausgerichtet.

Grundsätzlich unterliegt den folgenden theoretischen Betrachtungen ferner der Gedanke des Subsidiaritätsprinzips, welches eine Aufgabenwahrnehmung auf der dezentralsten Ebene fordert, sofern es keine guten Gründe gibt, diese höheren Staatsebenen zu übertragen.<sup>12</sup>

Vor diesem Hintergrund wird zunächst die Theorie des passiven Finanzausgleichs beleuchtet, bevor sich eine Darstellung der Grundlagen des aktiven Finanzausgleichs anschließt.

<sup>7</sup> Es werden hier nur Aufgaben betrachtet, die von privaten Wirtschaftssubjekten nicht übernommen werden können, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend, vgl. dazu etwa Brümmerhoff (2001), S. 624.

<sup>8</sup> Dickertmann/ Gelbhaar (1996) verweisen auf diese Tatbestände, S. 390.

<sup>9</sup> Aus der Tagespresse etwa Hulverscheidt (2002) oder Marschall (2002). Vgl. ferner Kopp (1993), S. 10, und Eser (1991), S. 9 ff und 47 ff, zu möglichen Szenarien des deutschen föderalen Systems bei Übertragung von Aufgaben an die EU.

<sup>10</sup> Vgl. Thomas (1993), S. 1, und Zimmermann/ Henke (2001), S. 175. Üblicherweise geht man in diesem Theoriezweig von einer geschlossenen Volkswirtschaft, einer einheitlichen Währung in derselben und der unbegrenzten Mobilität der Produktionsfaktoren aus, vgl. grundlegend Oates (1972), S. 4. Im weitern sei diesem Rahmen gefolgt, wenn nicht anders betont. Für den Fortgang der Untersuchung sei die strenge Annahme getroffen, dass ein Wirtschaftsraum mit einer Nation übereinstimmt. Nation und Volkswirtschaft werden als äquivalente Begriffe verwendet.

<sup>11</sup> Vgl. Persson/ Roland/ Tabellini (1997), S. 23.

<sup>12</sup> Vgl. i.d.S. Bird (1993), S. 211, Begg/ Cremer/ Danthine (1993), S. 3 f. Das Subsidiaritätsprinzip ist in Europa weitgehend ein konstitutionell festgelegtes Prinzip, vgl. etwa Art. 5 EGV, Art. 23 GG. Vertieft wird das Subsidiaritätsprinzip etwa in Rauscher (2000) oder Stewing (1992) dargestellt.

### 1.1 Der passive Finanzausgleich

Die Frage nach dem optimalen Grad an Zentralität/ Dezentralität hinsichtlich der staatlichen Aufgaben in einem föderalen Staat wird in diesem Unterkapitel untersucht. Es wird analysiert, ob und inwiefern die zentrale oder eher eine dezentrale Ebene eine Staatsaufgabe übernehmen soll.<sup>13</sup> Diese normative Frage kann sinnvoll nur mittels in der Volkswirtschaftslehre anerkannter Kriterien beantwortet werden.<sup>14</sup> Als solche Kriterien dienen die allgemeinen Ziele der Finanzpolitik, die anhand der von MUSGRAVE vorgenommenen Dreiteilung der staatlichen Aufgaben in die Bereiche Allokation, Distribution und Stabilität zur Beantwortung der Frage herangezogen werden.<sup>15</sup> Für die Allokation wird Struktur- sowie Kosteneffizienz gefordert.<sup>16</sup> Als Kriterium der Effizienz wird hier das Pareto-Kriterium verwendet. Es besagt, dass ein Optimum erreicht ist, wenn kein Individuum besser gestellt werden kann, ohne mindestens ein anderes schlechter zu stellen. Eine optimale Distribution ist erreicht, wenn die „gerechteste“ Verteilung von Einkommen realisiert ist.<sup>17</sup> Die Stabilitätsaufgabe ist optimal wahrgenommen, wenn ein hoher Grad an Beschäftigung bei stabilen Preisen und nicht stark schwankender Konjunktur erreicht ist. Sind alle drei Staatsaufgaben optimal wahrgenommen, wird ein Wohlfahrtsoptimum erlangt.

Die weitere Vorgehensweise besteht nun darin, die Aufgaben hinsichtlich ihrer optimalen Zuordnung zu untersuchen. Nachfolgend wird eine Gesamtbetrachtung der Aufgabenverteilung anhand eines gesellschaftlich anerkannten politischen Kriteriums untersucht. Die insgesamt abgeleiteten Aussagen werden überblickartig zusammengefasst.

Entscheidend ist, dass mittels dieser Ausführungen eine Raison d'être eines föderalen Systems gegeben wird, da anhand der verwendeten Kriterien Aufgabenzuordnungen an die dezentralen Ebenen empfohlen werden. Somit wird durch die Theorie des fiskalischen Föderalismus ein föderales System gerechtfertigt, von dessen Existenz sie ausgeht.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Bei der Aufgabenverteilung kann man zwischen Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz und Finanzierungs-kompetenz unterscheiden, vgl. Kuhn (1996), S. 18, und dort angegebene Literatur. Fortan werden die drei Kompetenzen nur als Bündel zusammengefasst untersucht. Vgl. hingegen Zimmermann/ Henke (2001), S. 180, wo auf getrennte Kompetenzverteilung hingewiesen wird.

Zimmermann und Henke bezeichnen die Verteilung der Aufgaben dezidiert mit der Verteilung der „Befugnisse zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf die Gebietskörperschaften“, vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 175. Im Sinne der letzten Auffassung seien die Begriffe der Verteilung der Aufgaben bzw. Wahrnehmung der Aufgaben hier verwandt. In der ökonomischen Theorie des Föderalismus gehört zur Regelung der Aufgabenverteilung die Abgrenzung öffentlicher von privaten Aufgaben und die Bildung öffentlicher Aufgabenträger. Beides sei als gegeben angenommen. Vgl. Hansmeyer/ Kops (1984), S. 127.

<sup>14</sup> Vgl. Andel (1998), S. 504, auch zu folgendem Satz.

<sup>15</sup> Die von Musgrave vorgenommene Dreiteilung bezieht sich originär auf einen Einheitsstaat, wird aber in die Theorie des fiskalischen Föderalismus übertragen. Vgl. hierzu etwa Oates (1968), S. 37 f.

Die feinere Unterteilung in zusätzlich Wachstums- und Konjunkturziele u.ä., wie etwa Zimmermann und Henke (2001), S. 21 u. 183, sie vornehmen, ist hier unter dem Stabilitätsziel subsumiert. Vgl. Musgrave (1959), S. 5 f.

<sup>16</sup> Vgl. Andel (1998), S. 504.

<sup>17</sup> Vgl. Oates (1972), S. xix, auch zu folgenden zwei Sätzen.

<sup>18</sup> Vgl. i.d.S. Cerniglia (2000), S. 6. Sie bezieht diese Aussage nur auf die traditionelle ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus. Diese Aussage kann m.E. auf die gesamte Theorie des fiskalischen Föderalismus übertragen werden.

### 1.1.1 Allokation

MUSGRAVE fordert für eine effiziente Allokation, die Ressourcen so zu allokierten, dass die daraus bereitgestellten Güter effizient hergestellt werden und den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte bestmöglich entsprechen.<sup>19</sup> In der Theorie des fiskalischen Föderalismus bezieht sich die Allokationseffizienz auf die Aufgabe staatlicher Bereitstellung öffentlicher Güter<sup>20</sup>, genauer, welche staatliche Ebene in einem föderalen Staatsaufbau die effiziente Bereitstellung welcher Art öffentlichen Gutes optimaler Weise in diesem Zusammenhang vornehmen sollte.<sup>21</sup>

#### 1.1.1.1 Nationale öffentliche Güter

Bei öffentlichen Gütern, die einen nationalen Wirkungskreis entfalten, ist unstrittig<sup>22</sup>, dass die zentrale Ebene die Aufgabe der Bereitstellung übernehmen sollte, um Allokationseffizienz und damit eine maximale soziale Wohlfahrt zu erreichen. Würde eine dezentrale Zuordnung der Aufgabe erfolgen, käme es zu einer Unterversorgung an dem sogenannten nationalen öffentlichen Gut.<sup>23</sup> Die maximale soziale Wohlfahrt bliebe unerreicht.<sup>24</sup> Eine Ausnahme ergäbe sich, einigten sich die dezentralen Einheiten auf eine abgestimmte, quasi-zentralistische Vorgehensweise.

#### 1.1.1.2 Lokale öffentliche Güter

Welche staatliche Ebene die Aufgabe zur Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter wahrnehmen sollte, ist nicht wie bei nationalen öffentlichen Gütern direkt evident. Lokale öffentliche Güter bringen eine räumliche Dimension in das Problem der Allokationseffizienz.<sup>25</sup> Sie sind dadurch charakterisiert, dass die Kosten und Nutzen ihrer Existenz auf ein regionales Gebiet (lokaler Wirkungskreis) begrenzt sind, nur dort konsumiert und finanziert werden.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Musgrave (1959). Er unterstellt dabei eine gegebene Einkommensverteilung und gegebene Konsumentenpräferenzen, vgl. Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1994), S. 10. Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 623 f.

<sup>20</sup> Vgl. Brümmerhoff, S. 624. Er betont weiter, dass es hier nicht auf andere allokativen Marktversagensursachen ankommt. Dafür seien beispielhaft natürliche Monopole oder asymmetrische Information genannt. Der Begriff Bereitstellung sei äquivalent mit dem Begriff Angebot verwendet bezogen auf die staatliche Bereitstellung öffentlicher Güter. Siehe auch Kapitel 1.1.1.2.

<sup>21</sup> Der Begriff der öffentlichen Güter kann dabei für Formen physischer Bereitstellung oder ökonomische Zustände, wie Zielsetzungen, stehen. Darauf verweist bspw. Nowotny (1997), S. 105. Öffentliche Güter sind definiert als Güter mit Nichtausschließbarkeit vom und Nichtrivalität im Konsum (reine öffentliche Güter). Liegt dennoch Ausschlußfähigkeit vor, spricht man von Clubgütern; liegt hingegen Rivalität im Konsum vor, treten Ballungskosten auf. Eine pareto-optimale Allokation reiner öffentlicher Güter erfolgt gemäß der Samuelson-Regel. Vgl. z.B. Wellisch (2000), S. 69 ff.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. Oates (1999), S. 1121; Brümmerhoff (2001), S. 624.

<sup>23</sup> Vgl. Oates (1972), S. 8 ff.

Olson und Zeckhauser erklären diesen Tatbestand damit, dass jede dezentrale Einheit in diesem Fall nur darauf achtet, welchen Nutzen ihre Bürger aus einer weiteren angebotenen Einheit des jeweiligen nationalen öffentlichen Gutes ziehen würden, vgl. Olson/ Zeckhauser (1968), „An Economic Theory of Alliances“, Review of Economics and Statistics, S. 266-279. In diesem Sinne konfliktieren (nationales) Kollektivwohl mit (lokalem, dezentralem) Individualwohl. Neben o.g. Lösung weist Oates einen Lösungsweg aus dieser Rationalitätsfalle durch adäquate Verteilung der Kosten zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes auch auf dezentralisierter Ebene hin, vgl. Oates (1972), S. 10.

<sup>24</sup> Und je eher ein Gut einer anderen Jurisdiktion als Substitut für ein eigenes Gut geeignet ist, desto eher tendieren die Jurisdiktionen zu einem Free-Rider Verhalten, vgl. Oates (1972), S. 32.

<sup>25</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 624.

<sup>26</sup> Vgl. Cerniglia (2000), S. 7.

Zur Beantwortung der Frage, welche staatliche Ebene die lokalen öffentlichen Güter bereitstellen sollte, sei vereinfachend angenommen, dass der Wirkungskreis eines lokalen öffentlichen Gutes einer Jurisdiktion mit den Abgrenzungen dieser Jurisdiktion übereinstimmt.<sup>27</sup> <sup>28</sup> Diese Annahme lässt sich begründen, wenngleich die Meinungen über die optimale Abgrenzung von Jurisdiktionen im Hinblick auf den Wirkungskreis lokaler öffentlicher Güter mannigfaltig sind. BRÜMMERHOFF<sup>29</sup> argumentiert, dass die optimale räumliche Versorgung der Aufgaben in der Verteilung auf die staatliche Ebene erreicht wird, die nur die betroffenen Bürger<sup>30</sup> repräsentiert, weil jedes öffentliche Gut ein anderes regionales Gebiet abdeckt. Daher soll die zentrale Ebene nicht mit der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter betraut werden, wenn den Präferenzen der Bürger verschiedener Regionen Rechnung getragen werden soll, über die sich die Nutzung der Güter erstreckt. Im Extremfall bedeutet dies, dass so viele verschiedene Jurisdiktionen wie lokale öffentliche Güter notwendig wären.<sup>31</sup> Dadurch entstünden sog. *single-function governments*.<sup>32</sup> In diesem Falle könnten die einzelnen Bürger gemäß ihres Konsums verschiedener lokaler öffentlicher Güter überschneidenden Zuständigkeitsbereichen zugehören. Dadurch bestünden für sie hohe Informationskosten des Konsums. Ferner entstehen durch „*single-function governments*“ u.a. hohe Verwaltungskosten.<sup>33</sup> ANDEL<sup>34</sup> weist auf die Notwendigkeit hin, die Abgrenzung der Jurisdiktionen derart vorzunehmen, dass die Nutznießer, Kosten- und Entscheidungsträger der Bereitstellung eines lokalen öffentlichen Gutes zusammenfallen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz<sup>35</sup>). Dann besteht ihm zufolge für die Entscheidungsträger der Anreiz, alle Nutzen und Kosten der Bereitstellung in die Angebotsentscheidung mit einzubeziehen, und damit interregionale Externalitäten zu verhindern. Es erscheint daher sinnvoll, die Jurisdiktionen so zu bilden und als gegeben hinzunehmen, dass begleitend auftretende Kosten und die Möglichkeit zu genannten Ineffizienzen minimiert werden.<sup>36</sup> Aus diesen Überlegungen heraus lässt sich die oben genannte Annahme als Vereinfachung treffen.<sup>37</sup>

<sup>27</sup> Mit „Jurisdiktion“ ist die Einheit einer dezentralen Ebene bezeichnet. Gebietskörperschaft umfasst hingegen Einheiten der dezentralen Ebenen und die der zentralen Ebene. Im folgenden sei aber nur eine Gebietskörperschaft auf zentraler Ebene angenommen, die Gebietskörperschaft der Zentralebene. Sowohl im Begriff der Jurisdiktion als auch der der Gebietskörperschaft seien Parafiski eingeschlossen.

<sup>28</sup> Es kann sein, dass verschiedene Jurisdiktionen das gleiche lokale öffentliche Gut anbieten. Zudem kann eine Jurisdiktion mehrere lokale öffentliche Güter bereitstellen. Dadurch verkompliziert sich die Untersuchung, vgl. Oates (1991), S. 24. Die Entscheidung der Konsumenten für eine Jurisdiktion hängt dann von dem jeweiligen Bündel lokaler öffentlicher Güter ab. Beispielsweise bleiben laut Tiebout auch für diesen Fall die wesentlichen Ergebnisse seines Modells erhalten. Vgl. Sauerland (1997), S. 64, und auf die dort angegebene Literatur sowie die Beschreibung des Tiebout-Modells weiter unten. Die Betrachtungen beziehen sich auf ein lokales öffentliches Gut. Die Ergebnisse sind aber auf die Bündel übertragbar, wenn man ein solches Bündel als *ein* lokales öffentliches Gut auffasst.

<sup>29</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 624.

<sup>30</sup> Die Begriffe Bürger und Konsumenten sind in dieser Arbeit synonym verwandt.

<sup>31</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 624 ff; für den folgenden Textsatz auch S. 626 f. Er weist auch auf die Problematik der Abgabenerhebung bei sich überschneidenden Zuständigkeitsbereichen hin, siehe dort angegebene weiterführende Literatur.

<sup>32</sup> Zum Begriff „*single-function governments*“ s. Zimmermann/ Henke (2001), S. 181.

<sup>33</sup> Vgl. sinngemäß Zimmermann/ Henke (2001), S. 181.

<sup>34</sup> Vgl. Ansel (1998), S. 505.

<sup>35</sup> Vgl. Olson, M. jr. (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Bd. 59, Papers and Proceedings, S. 479-488. I.d.S. Kostenträger ist der Finanzierungsträger, vgl. Ansel (1998), S. 505, FN3.

<sup>36</sup> Vgl. sinngemäß Peffkoven (1980), S. 617.

<sup>37</sup> Wenngleich eine vollständige Kongruenz realiter nicht immer gegeben ist. Eine ausführlichere Betrachtung erfolgt unter Unterpunkt „Spillovers“ in Kapitel 1.1.1.2.

Ferner wird angenommen:

- Es bestehen regionale Unterschiede in den Präferenzen der Konsumenten bezüglich Ausgestaltung, Struktur und Niveau lokaler öffentlicher Güter.<sup>38</sup>
- Die Präferenzen sind in kleineren Gebietskörperschaften homogener als in größeren.<sup>39</sup>
- Die Kenntnis der individuellen Präferenzen ist bei nachgeordneten Ebenen eher gegeben als bei höheren Ebenen.<sup>40</sup>
- Es bestehen keine Economies of Scale bei der Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter.<sup>41</sup>
- Dynamische Veränderungen oder Anpassungen der Präferenzstrukturen und der Eigenschaften der lokalen öffentlichen Güter sind ausgeschlossen.<sup>42</sup>

Sind alle diese Annahmen erfüllt, so ist eine dezentrale Wahrnehmung der Aufgabe der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter effizienter als eine zentrale Aufgabenwahrnehmung.<sup>43</sup> Dieses wesentliche Ergebnis rechtfertigt, wenn auch unter restriktiven Annahmen, eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung und damit eine föderale Struktur des Staatsaufbaus.

Ein Beweis dieses Ergebnisses ergibt sich durch den direkten Vergleich der Bereitstellung eines lokalen öffentlichen Gutes durch ein zentrales oder dezentrales Angebot.<sup>44</sup> Die Aufgabenwahrnehmung durch die zentrale Ebene impliziert eine Orientierung des Angebots des lokalen öffentlichen Gutes an den Präferenzen eines die ganze Nation repräsentierenden Medianwählers.<sup>45</sup> Daher ist das Angebot mengenmäßig für die ganze Nation uniform. Hierin liegt das Potential zur Wohlfahrtssteigerung bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung. Die Wohlfahrtssteigerung ergibt sich, indem man das Angebot des lokalen öffentlichen Gutes an die Präferenz- und Kostenstrukturen der einzelnen Regionen anpasst, wie es bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung durch die Jurisdiktionen möglich ist.<sup>46</sup> Die Größe der Wohlfahrtssteigerung hängt dabei von der interjurisdiktionalen Heterogenität der Präferenzen,<sup>47</sup>

<sup>38</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 179.

<sup>39</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 624.

<sup>40</sup> Vgl. u.a. ebenda, Treier (2002), S. 16, oder Andel (1998), S. 505. Andel beschreibt, wie bei Dezentralisierung die Informationskosten gespart und Präferenzen schneller zum Ausdruck gebracht werden können. Er sieht bei den kleineren Gebietskörperschaften nicht nur die Fähigkeit, sondern auch die Bereitschaft zur Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen stärker vertreten als bei größeren.

<sup>41</sup> Vgl. für die beiden letzten Annahmen Oates (1972), S. 54. Brümmerhoff (2001), S. 624, führt an, dass selbst, wenn die beiden letzten Annahmen nicht erfüllt sind, eine zentrale Aufgabenwahrnehmung nicht vorteilhaft ist. Es zeigt sich aber, dass je geringer die Präferenzunterschiede der Jurisdiktionen untereinander sind, diese beiden Annahmen das Votum für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung stützen. Um der Darstellung etwas vorzugreifen, sei hier erwähnt, dass Economies of Scale und externe Effekte tendentiell für eine zentrale Lösung sprechen, vgl. Oates (1972), S. 37.

<sup>42</sup> Tanzi (1996), S. 301 ff, greift in seinem Artikel den Aspekt der sich ändernden Mobilitätspräferenzen, Korruption, schlechten Public Management Systemen etc. auf. Auch hiervon soll im weiteren abstrahiert werden.

<sup>43</sup> Vgl. Oates (1972), S. 11 f, und in gleichem Sinne Crémer/ Estache/ Seabright (1994), S. 5, Brümmerhoff (2001), S. 624.

<sup>44</sup> Vgl. auch Oates (1991), S. 23.

<sup>45</sup> Siehe dazu analog Brümmerhoff (2001), S. 633.

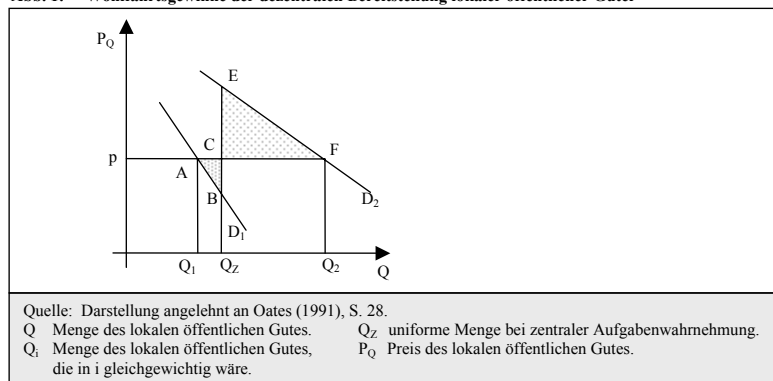
<sup>46</sup> Vgl. Cerniglia (2000), S. 7, Bird (1993), S. 211, und Oates (1999), S. 1121 f. Vgl. auch „To maximize overall social welfare thus requires that local outputs vary accordingly [to the differences in preferences and cost differentials across jurisdictions].“

<sup>47</sup> Brümmerhoff (2001), S. 642. Brümmerhoff gibt an, dass die Wohlfahrtsgewinne mit zunehmender interjurisdiktionaler Homogenität sinken, Economies of Scale oder Spillovers dann zur Determinierung der Aufgabenverteilung bedeutsamer werden.

mithin den unterschiedlichen Nachfragefunktionen, und den interjurisdiktionalen Kostenunterschieden des Angebots des lokalen öffentlichen Gutes ab.<sup>48</sup>

Dies kann man sich graphisch veranschaulichen.<sup>49</sup> Mit  $D_i$  sei die Nachfragefunktion nach dem lokalen öffentlichen Gut in Jurisdiktion  $i$ , o.E.d.A.  $i = 1, 2$ , dargestellt. Es bestehen konstante Grenzkosten des Angebots in Höhe von  $p$ . Die Wohlfahrtsgewinne durch eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung sind in den Dreiecken  $ABC$  und  $CEF$  dargestellt. Die Opportunitätskosten einer zentralen Lösung sind die Verluste an Konsumentenrente ( $CEF$ ) aufgrund zu geringer Bereitstellung für die Konsumenten aus Jurisdiktion 2 und die Kosten ( $ABC$ ) durch zu reichliche Bereitstellung für die Konsumenten aus 1.

**Abb. 1: Wohlfahrtsgewinne der dezentralen Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter**



#### Dezentralisierungstheorem

Eingebunden in diesen Hintergrund formulierte OATES das Dezentralisierungstheorem. Es fasst die oben aufgeführten Überlegungen zusammen:<sup>50</sup>

“For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide *any* specified and uniform level of output across all jurisdictions.”<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Vgl. Oates (1972), S. 36. Dort verweist er auf die Möglichkeit, dass die Wohlfahrtssteigerung in oben aufgespanntem Rahmen nur dann eindeutig größer gleich null ist, sofern die Präferenzen in den Jurisdiktionen nicht alle gleich sind (gleich Verletzung der oben getroffenen Annahme). Wären sie identisch, dann würde auch das mengenmäßig uniforme Angebot der Zentralebene pareto-optimal sein. Der Medianwähler wäre über die ganze Nation und über jede einzelne Jurisdiktion hinweg identisch.

<sup>49</sup> Vgl. Oates (1991), S. 28.

<sup>50</sup> Das Dezentralisierungstheorem gründet dabei auf den bis dato genannten Annahmen und den im Theorem selbst genannten Annahmen.

<sup>51</sup> Siehe Oates (1972), S. 35, Hervorhebung im Original. Er betont, dass dieses Ergebnis in einer geschlossenen Nation gelte, s. S. 34, und dass die jeweiligen Regierungen daran interessiert sind, die soziale Wohlfahrt zu maximieren, s. S. 35. Davon abweichend spricht Wellisch (1995), S. 11, von der Möglichkeit, dass die Jurisdiktionen absichtlich ein ineffizientes Angebot offerieren, um sich Standortvorteile zu verschaffen.

Das Theorem enthält zwei wesentliche Behauptungen. Zum einen ist bei Kostenersparnissen bei zentraler Bereitstellung eine zentrale Aufgabenwahrnehmung vorteilhaft, bei fehlenden Kostenersparnissen eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung von Vorteil. Zum anderen ist die Wohlfahrtssteigerung einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung für eine gegebene Bevölkerung umso größer, je größer die individuellen Nachfrageunterschiede innerhalb eines Landes sind und je homogener die regionale Konsumentengruppe im Hinblick auf ihre geäußerte Nachfrage nach dem lokalen öffentlichen Gut ist.<sup>52</sup>

Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung gegenüber einer zentralen ist nicht begründbar, wenn die Zentralebene kein mengenmäßig uniformes, sondern ein an die lokalen Präferenzen angepasstes Angebot an lokalem öffentlichen Gut offeriert. In diesem Falle würde ebenfalls das soziale Wohlfahrtsmaximum erreicht. Dies setzt jedoch perfekte Information auf Seiten der zentralen Ebene voraus.<sup>53</sup> Gegen dieses Szenario sprechen zwei Gründe. Zum einen können hohe Transaktionskosten zur Ermittlung der lokalen Präferenzen und andere die perfekte Informationssituation verzerrende Umstände auf der Zentralebene existieren. Zum anderen bestehen politische Kräfte, die die Durchsetzung verschiedener Angebotsniveaus des betreffenden lokalen öffentlichen Gutes in den einzelnen Jurisdiktionen beschränken.<sup>54</sup>

#### *Das TIEBOUT-Modell*

Für eine dezentrale Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter spricht das sogenannte TIEBOUT-Modell.<sup>55</sup> Es geht von anderen als den oben genannten Annahmen aus.<sup>56</sup> TIEBOUT formuliert unter diesen sehr restriktiven Annahmen folgende These bezogen auf die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter:<sup>57</sup>

In einem System polypolistischer Struktur der dezentralen Ebene bietet jede Jurisdiktion eine Kombination aus lokalem öffentlichem Gut und der zu dessen Finanzierung erhobenen Steuer, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend, an. Die Konsumenten des Systems lassen sich in der Jurisdiktion nieder, deren Kombination ihren Präferenzen entspricht, sog. voting by feet. Sie können demnach das Angebot an öffentlichem Gut wie private Güter auf einem „Markt“ kaufen.

<sup>52</sup> Vgl. grundlegend zu diesem Absatz Oates (1972), S. 37. Vgl. Oates (1999), S. 1123. Er weist dort darauf hin, dass die oben angesprochenen Wohlfahrtssteigerungen sehr groß sein können, weil (auch empirisch) gezeigt werden kann, dass die Nachfrage nach öffentlichen Gütern stark preisunelastisch ist.

<sup>53</sup> Vgl. Oates (1999), S. 1123.

<sup>54</sup> Ebenda und Zimmermann/ Henke (2001), S. 179. Sie verweisen ferner auf eine hohe Nachfrage, falls eine Finanzierungsilusion, s. zur Begriffsdefinition a.a.O. S. 41, bei unvollständiger Anlastung der Kosten vorherrscht.

<sup>55</sup> Das Tiebout-Modell, auf welches hier rekurriert wird, ist jenes, welches in Tiebout (1956) auf den S. 419-422 beschrieben wird, d.h. wo die restriktiven Annahmen nicht gelockert sind. Das Tiebout-Modell gehört streng genommen zur positiven Theorie des fiskalischen Föderalismus, vgl. hierzu Blankart (2001), S. 562. Da sich hieraus aber werthaltige Ableitungen zur optimalen Aufgabenverteilung ergeben, kann man das Tiebout-Modell auch der normativen Theorie zurechnen.

<sup>56</sup> Die Annahmen benennt Tiebout (1956), S. 419 und 421. Vgl. dazu auch Sauerland (1997), S. 60, und Thomas (1993), S. 2. Externe Effekte, die aus der Migration der Bürger erwachsen, sind grundlegend für die Tiebout-These.

<sup>57</sup> Eigentlich meint Tiebout die Herstellung lokaler öffentlicher Güter, wie spätere Publikationen zeigen. Geht man kühnerweise im weiteren davon aus, dass Herstellungskosten und Bereitstellungskosten identisch sind, kann obige Begriffsverwendung weitergeführt werden, vgl. dazu die Hinweise in Sauerland (1997), S. 61 f. Das hat den Effekt, dass sich das Modell samt seiner Ergebnisse „reibungsloser“ in die vorangehenden Ausführungen einreicht.



Aus der TIEBOUT-These lassen sich wesentliche Aussagen ableiten. Zum einen ergibt sich ein Mechanismus zur Präferenzoffenbarung, zum anderen resultiert in diesem Modellrahmen eine aus der Homogenität der Präferenzen der in der Jurisdiktion wohnenden Bürger für öffentliche Güter resultierende effiziente Allokation der Ressourcen; das Free-Rider-Problem ist gelöst.<sup>58</sup> Ferner werden bei einer gleichgewichtigen dezentralen Aufgabenwahrnehmung Konsumenten mit gleichartigen Präferenzen und vergleichbarem Einkommen<sup>59</sup> die gleiche Jurisdiktion bewohnen, um so durch den dortigen Konsum ein optimales Angebot an lokalem öffentlichen Gut zu erhalten.<sup>60</sup> Zudem werden sich die Konsumenten bei exogenen Einkommen derart verteilen, dass die Jurisdiktionen das lokale öffentliche Gut zu minimalen durchschnittlichen Kosten anbieten werden.<sup>61</sup> Positive Skaleneffekte der Finanzierung, durch Zuwanderung und darauf folgende Überfüllungskosten durch Nutzungsrivalität induziert, sorgen für einen u-förmigen Verlauf der durchschnittlichen Kosten. Im Optimum wird das Kostenminimum erreicht.

Das TIEBOUT-Modell ist vielseitiger Kritik unterworfen. Als Beispiel für Kritik an dessen Ergebnissen sei BRÜMMERHOFF erwähnt.<sup>62</sup> Laut BRÜMMERHOFF ist es nicht zwingend, dass Bürger mit gleichen Präferenzen und vergleichbarem Einkommen die gleiche Jurisdiktion bewohnen. Denn siedeln wohlhabende Konsumenten gemeinsam, ist das Angebot an lokalen öffentlichen Gütern hoch und jeder dieser Konsumenten kann einen größeren Kostenanteil zu deren Bereitstellung finanzieren. Daher werden ärmere Personen in die Gebiete mit wohlhabender Bevölkerung ziehen, um an diesem Angebot zu partizipieren. Für sie ergibt sich dieser Anreiz aus dem partiellen Free-Ride der hohen Steuerzahlungen der wohlhabenden Nachbarn.<sup>63</sup> Weitere Kritik am TIEBOUT-Modell erhebt sich über dessen restriktive Annahmen.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Vgl. etwa Wellisch (1995), S. 9.

<sup>59</sup> Siehe Oates (1991), S. 25. Er befürwortet eine positive Einkommenselastizität der Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern und leitet daraus eine Segregation der Bevölkerung nach dem Einkommen ab.

<sup>60</sup> Vgl. Cerniglia (2000), S. 8. Sauerland (1997), S. 65, leitet daraus eine Tendenz zur Angleichung der einzelnen fiskalischen Regime ab.

<sup>61</sup> Vgl. zu dieser Überlegung Tiebouts Thomas (1993), S. 2, oder Oates (1981), S. 95.

<sup>62</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 633 f.

<sup>63</sup> Vgl. Oates (1991), S. 26. Als weitere Implikation aus der beschriebenen Segregation der wohlhabenden Konsumenten benennt er den Verlust des Potentials jurisdiktionaler Budgets zu Einkommensumverteilungen, da selbst bei einkommensabhängigen Steuern die Redistribution am [nahezu] identischen Einkommen der Bewohner scheitert. Oates fügt an, dass der kontinuierliche Prozess des „hide and seek“ Instabilität verursacht, die es zu lösen gilt. Hier wird die Bedeutung des Tiebout-Modells auch für die Distribution evident. Deshalb wird bei der Darstellung der optimalen Zuordnung der Distributionsaufgabe nochmals auf das Tiebout-Modell explizit verwiesen.

<sup>64</sup> Eine umfassende Darstellung dieser Kritiken wäre an dieser Stelle zu umfangreich, daher sei auf eine ausgewählte Anzahl von Kritiken verwiesen. Vgl. die generellen Anmerkungen bei Pestieau (1977), S. 173 und 184, vgl. direkter bezogen auf die Annahmen u.a. Van Puyenbroeck (1999), S. 31, Thomas (1993), S. 3, Blankart (2001), S. 564 ff, oder Sauerland (1997), S. 66. Vgl. hier auch Oates (1991), S. 25. Darüberhinaus stellt die Leviathan-Literatur neue Kritikpunkte heraus, vgl. Schwab/Oates (1988), S. 333 f, und die dort beispielhaft angeführte Literatur.

### *Statische und dynamische Effizienz der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter*

Rückblickend auf die Untersuchung der Aufgabe der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter stellt man fest, dass unter bestimmten Annahmen eine zentrale oder dezentrale Aufgabenwahrnehmung angemessen erscheint. Statische Effizienz konnte sowohl im TIEBOUT-Modell als auch im vorangehenden Wohlfahrtsvergleich von zentraler oder dezentraler Aufgabenwahrnehmung aufgezeigt werden.

In der Literatur finden sich zudem Verweise auf eine dynamische Effizienz des dezentralen Angebots lokaler öffentlicher Güter. Voraussetzung dafür ist Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen hinsichtlich eines effizienten Angebots der lokalen öffentlichen Güter. Hat eine Jurisdiktion eine kosteneffizienzfördernde Innovation gefunden, lokale öffentliche Güter herzustellen, so werden sich benachbarte Jurisdiktionen diesen Innovations- und Effizienzfortschritt zu eigen machen müssen, um vor Kritik und Abwanderung ihrer Bürger verschont zu bleiben. Auf diese Weise wird das gesamte Innovationsniveau und -tempo der Jurisdiktionen gefördert, die dynamische Effizienz verwirklicht.<sup>65</sup> Der Aspekt der dynamischen Effizienz unterstreicht daher das Votum für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung.

### *Economies of Scale*

Existieren entgegen obiger Annahmen bei der Herstellung des lokalen öffentlichen Gutes Economies of Scale, wird bei einem dezentralen Angebot die maximale Wohlfahrt verfehlt, weil die Herstellung entsprechend kleiner Einheiten nicht möglich und wenn, dann zu teuer ist.<sup>66</sup> Jedoch ist zwischen der Herstellung und der Bereitstellung des lokalen öffentlichen Gutes hier nun explizit zu unterscheiden.<sup>67</sup> Da die Economies of Scale lediglich bei der Herstellung eine Rolle spielen, können Jurisdiktionen das entsprechende lokale öffentliche Gut von einem Ort zentralisierter Herstellung beziehen und dem eigenen Nutzerkreis dennoch bereitstellen. Erst wenn diese Bezugsoption nicht gegeben ist oder genutzt wird, verfällt aus alloktionstheoretischer Sicht die Begründung für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung. Existieren also Economies of Scale bei der Herstellung eines lokalen öffentlichen Gutes, ist eine zentrale Bereitstellung angemessen, sofern sich nur in dieser Weise die Economies of Scale nutzen lassen.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Siehe zu diesen Ausführungen Oates (1972), S. 12 f. Eine andere Auffassung der dynamischen Effizienz schildert Sauerland (1997), S. 71. Er begründet sie mittels einer Analyse von Nutzenarbitragepotentialen. Durch unbeschränkte Mobilität kommt es zu einer aus statischer und dynamischer Sicht optimalen Verteilung der Bevölkerung auf die Jurisdiktionen (s. auch Verbindung zu Tiebout-Modell). Externalitäten treten auf, sofern ökonomische Aktivitäten eines Wirtschaftssubjektes Auswirkungen auf die eines anderen hat, vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 181. Sie betonen weiter, dass es durch den Wettbewerb der Jurisdiktionen untereinander insgesamt zu einer stärkeren Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger kommt.

<sup>66</sup> Vgl. etwa Zimmermann/ Henke (2001), S. 181.

<sup>67</sup> Vgl. Oates (1972), S. 45. Bisläng war die Unterscheidung gleichgültig, da keine Economies of Scale aufgetreten sind, und damit die Herstellung gleich welcher Menge nur konstante Skalenerträge erbrachte. Somit war keine Unterscheidung bzgl. zentraler (= grössere Menge) oder jurisdiktionaler (= kleinere Menge) Bereitstellung vonnöten.

<sup>68</sup> Vgl. u.a. Andel (1998), S. 506.

### *Spillovers*

Bislang beruhten die angeführten Betrachtungen auf der Annahme, dass die Abgrenzungen der Jurisdiktionen und damit ihrer Zuständigkeiten mit dem Wirkungskreis der dort angebotenen lokalen öffentlichen Güter übereinstimmen. Von dieser Annahme wird nun abgewichen. Decken sich Nutzen, Kosten und Zuständigkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter nicht räumlich, ergeben sich interjurisdiktionale Externalitäten, sogenannte Spillovers.<sup>69</sup> OATES argumentiert, dass die Wohlfahrtsverluste aus solchen Spillovers invers mit der Größe der Jurisdiktionen korrelieren.<sup>70</sup> Das unterstreicht die Relevanz der Reflektion über die Aufgabenzuordnung in diesem Fall.

Bei Spillovers unterscheidet man positive Spillovers, wie etwa bei Infrastruktur, Errichtung von Theatern, und negative Spillovers, etwa bei Umweltbelastungen oder Formen des Steuerexports.<sup>71</sup> Bei positiven Spillovers kommt es zu einer Unterversorgung des öffentlichen Gutes, weil die die Spillovers empfangende Jurisdiktion eine Free-Rider-Position einnehmen kann. Welches Internalisierungsinstrument gewählt wird, hängt von der genauen Art der Spillovers ab.<sup>72</sup> In Abhängigkeit von der Art kann eine Internalisierung dieser Externalität in der Zuweisung der Bereitstellungsaufgabe an die Zentralebene gesehen werden.<sup>73</sup> Daneben kommen aber auch freiwillige oder erzwungene Abstimmungen, Zahlungen von Pigou-Subventionen der entsprechenden Jurisdiktionen untereinander als Internalisierungsinstrumente in Betracht.<sup>74</sup> ZIMMERMANN und HENKE führen als weiteres Internalisierungsinstrument an, dass nicht notwendigerweise alle Teile der Aufgabenerfüllung an die zentrale Ebene übertragen werden müssen.<sup>75</sup> Eine zentrale Rahmenplanung verbunden mit einer dezentralen Durchführung ist gleichermaßen internalisierend wirksam.<sup>76</sup> Finanzielle Anreize, bspw. in Form von gebundenen Zuweisungen der zentralen an die dezentrale Ebene, sind als Internalisierungsinstrumente ebenso angesehen.<sup>77</sup> Bei negativen Spillovers sind die vorgenannten Überlegungen entsprechend gültig. Insbesondere werden hier die Zuweisungen als Internalisierungsmöglichkeit angeführt.<sup>78</sup> Bezüg-

<sup>69</sup> Vgl. Oates (1972), S. 46, und Wellisch (1995), S. 35. Die Spillovers bedeuten also eine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Dieses gilt es aber zu gewährleisten. Deshalb ist eine Internalisierung der Spillovers notwendig. Die Spillovers können dabei unmittelbar aus der Bereitstellung eines Gutes stammen oder nicht, wie das Beispiel des Steuerexports zeigt. Hier sind allgemein die Spillovers, die im weitesten Sinne i.V.m. der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter existieren können, angesprochen.

Eine detailliertere Unterscheidung von fiskalischen Externalitäten, die interjurisdiktionale oder vertikal wirken können, wird in Kapitel 3.1 der fiskalischen Externalitäten explizit aufgegriffen und eruiert. Die hier angesprochenen Spillovers können dort entsprechend eingeordnet werden. Sie sind in der dort verwendeten Klassifikation direkt oder indirekt horizontale fiskalische Externalitäten.

<sup>70</sup> Vgl. Oates (1972), S. 46.

<sup>71</sup> Vgl. dazu allgemein Brümmerhoff (2001), S. 630. Ferner vgl. Gordon (1983), S. 580 f. Gordon liefert eine Liste der Externalitäten, die in diesem Zusammenhang in seiner formalen Darstellung erschienen sind. Er sagt weiter, dass unter gewissen Umständen die Neutralisierung bestimmter Externalitäten bei gleichzeitigem Auftreten möglich ist. Er betont, dass zur Erreichung eines Tiebout-Ergebnisses keine Nettoexternalitäten bestehen dürfen. Siehe dazu auch Wellisch (1995), S. 95 ff. Weiterführende modelltheoretische Darstellungen zum Steuerexport liefern zuvorgenannte Autoren a.a.O., aber bspw. auch Treier (2002), S. 22 und 34 ff.

<sup>72</sup> Vgl. dazu die weiteren Ausführungen in Unterkapitel 3.1.

<sup>73</sup> Vgl. Oates (1972), S. 46, Treier (2002), S. 22. Treier gibt zu bedenken, dass dieser Aufgabenzuweisung an die zentrale Ebene ein damit verbundenes verschärftes Informationsproblem gegenübersteht.

<sup>74</sup> Vgl. dazu u.a. Andel (1998), S. 506, oder Brümmerhoff (2001), S. 631.

<sup>75</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 180.

<sup>76</sup> Vgl. Andel (1998), S. 506.

<sup>77</sup> Ebenda. Siehe dazu auch den Abschnitt 1.2.2.

<sup>78</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 180.

lich der Spillovers kann man festhalten, dass bei deren Existenz tendentiell eine Aufgabenwahrnehmung auf zentraler Ebene erfolgen sollte. Dies gilt, sofern keine Informationsprobleme der Zuordnung auf die Zentralebene gegenüberstehen, sich die dezentralen Einheiten zu internalisierenden Maßnahmen nicht einigen können oder dies zu teuer ist.<sup>79</sup>

Im Rahmen der Betrachtungen zur Allokation kann man zusammenfassen, dass die bisherigen Ausführungen nicht immer eine eindeutige Zuordnung der Aufgaben auf die zentrale oder dezentrale Ebene haben bieten können. Tendentielle Aussagen in Abhängigkeit von den gegebenen Annahmen sind aber möglich und sie werden am Ende dieses Kapitels zur Hypothesenbildung bzgl. der Zuordnung staatlicher Aufgaben auf die staatlichen Ebenen eines föderalen Staatssystems in einem Überblick zusammengefasst.

### 1.1.2 Distribution

Die oben dargestellte Untersuchung der Allokation gründete auf den Annahmen einer gegebenen Einkommensverteilung und gegebener Konsumentenpräferenzen. Die Distribution bezieht sich an dieser Stelle auf die personelle Einkommensverteilung. Die Einkommensverteilung hängt ohne Korrektur der bestehenden Verteilungssituation von der Faktorausstattung, der Talentausstattung, der Verteilung des erbten Vermögens sowie der Faktorpreise ab.<sup>80</sup> Diese Einkommensverteilung muss aber nicht notwendigerweise mit den Vorstellungen der betreffenden Gesellschaft über eine wünschenswerte und gerechte Verteilung übereinstimmen. Daraus erhebt sich laut MUSGRAVE die Aufgabe der Distribution für den Staat.<sup>81</sup> Dabei ist die Frage der „richtigen“ Verteilung nicht anhand eines Kriteriums der ökonomischen Werteskala zu beantworten. Sie enthält vielmehr Werturteile und sozialphilosophische Überlegungen. So wird bspw. weithin gefordert, eine ausreichende Grundausrüstung am unteren Ende der Einkommensskala zu garantieren. Gemeinhin orientiert sich die Distribution am Äquivalenzprinzip oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip.<sup>82</sup> Benennt man Gerechtigkeitsregeln, so sind sie insgesamt schwierig in Einkommensverteilungen zu übersetzen. Damit wird die Grundproblematik der distributiven Aufgabe des Staates evident. Unter Berücksichtigung der vorangehenden Schilderungen wird nun in diesem Abschnitt 1.1.2 untersucht, wie die Distributionsaufgabe, das Erreichen der „richtigen“ Einkommensverteilung, wahrgenommen werden sollte, zentral oder dezentral.

<sup>79</sup> Unter allokativen Gesichtspunkten können noch viele Facetten untersucht werden. Einige ausgewählte Beispiele sind: die Betrachtung der optimalen Größe von Jurisdiktionen vor dem Hintergrund der Kosten kollektiver Entscheidungsfindung, vgl. etwa Oates (1972), S. 48 f; Ballungskosten i.V.m. Konsumentenmobilität, vgl. etwa Oates (1972), S. 49 f; Bereitstellungs- und Ballungskosten (Theory of Clubs), vgl. etwa Brümmerhoff (2001), S. 627 ff, das Zusammentreffen von Spillovers und Steuerwettbewerb, die sich ausgleichen können, vgl. dazu Kapitel 1.1.1.2.

<sup>80</sup> Vgl. Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1994), S. 10 f, für diesen Absatz.

<sup>81</sup> Vgl. Musgrave (1959). Bird (1993), S. 209, fügt die Meinung – Politikwissenschaftlern folgend – an, dass die Distributionsaufgabe nicht nur in der Bereitstellung von Gütern besteht, sondern dass sie auch Konflikte löst. Erst wenn eine (nationale oder jurisdiktionale) Regierung die Distribution als Aufgabe wahrnimmt, ist sie eine Regierung und nicht nur eine „particular organizational structure for delivering certain services“.

<sup>82</sup> Vgl. etwa Folkers (1998), S. 566, und dort zitierte Literatur. Die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips (besondere Steuerrechtfertigung und nicht allgemeine Steuerrechtfertigung) gründet allerdings auf anderweitig gerechtfertigten Steuern, i.e. durch das Äquivalenzprinzip. Vgl. dazu Homburg (2000), S. 10.

Es ist offenbar, dass die zentrale Ebene die Distributionsaufgabe erfüllen sollte, denn sie vermag effizienter als die dezentrale Ebene die Einkommensumverteilung vorzunehmen und Mindeststandards der Versorgung mit öffentlichen Gütern in der ganzen Nation sicherzustellen.<sup>83</sup> Indem man die Befürwortung einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung entwirrt, wird dies deutlich.

Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung ist zu befürworten, wenn man in der Distributionsaufgabe ein lokales öffentliches Gut<sup>84</sup> sieht. Denn die dezentrale Wahrnehmung der Distributionsaufgabe kann den Präferenzen der Bürger, hier bzgl. der Einkommensgleichheit und -ungleichheit, gerecht werden.<sup>85</sup> Doch diese Argumentation ist nur vordergründig richtig. Sie scheitert an zwei wesentlichen Sachverhalten, die gleichzeitig begründen, warum eine zentrale Wahrnehmung der Distributionsaufgabe effizienter als eine dezentrale Wahrnehmung ist.

Zum einen ist das Umverteilungspotential der Jurisdiktionen abhängig vom Wohlstand der Bürger, die in der betreffenden Jurisdiktion wohnen. Der Wohlstand kann sehr stark differieren, so dass damit der Handlungsspielraum der Jurisdiktionen zu Umverteilungsmaßnahmen gesetzt wird und evtl. die den Präferenzen der Bürger entsprechende Ausgestaltung des Redistributionsystems begrenzt wird.<sup>86</sup>

Zum anderen ist die interjurisdiktionale Mobilität der Konsumenten bedeutsam.<sup>87</sup> Das „voting by feet“, das im Tiebout-Modell vorgestellt wurde, zeigt seine distributive Wirkung (s.o). Existieren Jurisdiktionen mit unterschiedlicher Großzügigkeit zugunsten der Empfänger der Redistributionszahlungen (Jurisdiktion A sei großzügig, B nicht),<sup>88</sup> so werden wohlhabende Bürger mit befürwortender Haltung gegenüber dieser Art Großzügigkeit und potentielle Zahlungsempfänger in A, wohlhabende Bürger mit ablehnender Haltung gegenüber dieser Art Großzügigkeit in B wohnen bzw. dorthin umziehen. Damit fällt aber die gesamte finanzielle Last der Distributionsaufgabe des Staates für die Wohlhabenden in A an. Dadurch kann das Distributionssystem in A zusammenbrechen, es sei denn, die zentrale Ebene nimmt sich der Distributionsaufgabe an, um Bewohnern von A und B gemeinsam zur Aufbringung der finanziellen Mittel heranzuziehen. PERSSON et al. nennen dies „the desirability of a broader base“.<sup>89</sup> Denn generell gilt, dass je größer die Mobilität der Population ist, um so schwieriger und kostspieliger wird es sein, Einkommen intrajurisdiktionale umzuverteilen.<sup>90</sup> Und je kleiner die Jurisdiktion ist, desto geringer sind die Mobilitätshindernisse.<sup>91</sup> Ferner kann unter bestimmten Annahmen

<sup>83</sup> Vgl. u.a. Ahmad/ Hewitt/ Ruggiero (1997), S. 29 und 30 „The establishment of minimum access to education, health, and other human services across regions is a socially desirable goal of central government.“ Das hängt zwangsläufig mit der Zuordnung von stark umverteilenden Steuern auf die zentrale Ebene und Zuweisungsgestaltungen zusammen, siehe auch weiter unten und Oates (1968), S. 45. Hier soll vorerst die Aufgabe an sich untersucht werden.

<sup>84</sup> Ein lokales öffentliches Gut ohne Spillovers.

<sup>85</sup> Vgl. dazu auch die entsprechenden Darstellungen im Abschnitt 1.1.1. Vgl. Pauly (1973).

<sup>86</sup> Vgl. Ahmad/ Hewitt/ Ruggiero (1997), S. 29.

<sup>87</sup> Vgl. u.a. Brown/ Oates (1987), S. 308, Andel (1998), S. 507, oder Persson/ Roland/ Tabellini (1997), S. 29. Letztere fassen den Begriff der Mobilität weiter, nicht nur für Konsumenten, sondern sie sprechen allgemein von „tax bases“. An dieser Stelle soll sich die Betrachtung lediglich auf Konsumenten beschränken. Vgl. auch Oates (1968), S. 45. Siehe die grundlegende Verbindung zu den fiskalischen Externalitäten und dem Tiebout-Modell.

<sup>88</sup> Das Beispiel ist Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1992), S. 15, entnommen.

<sup>89</sup> Vgl. Persson/ Roland/ Tabellini (1997), S. 29.

<sup>90</sup> Siehe dazu Ahmad/ Hewitt/ Ruggiero (1997), S. 30.

<sup>91</sup> Vgl. i.d.S. Oates (1968), S. 45.

gezeigt werden, dass das Distributionsniveau invers mit der Elastizität der Mobilität der zahlungsempfangenden Konsumenten variiert.<sup>92</sup>

Aus diesen Ausführungen folgt, dass zur Sicherstellung der Durchführung der Distributionsaufgabe und von Minimumstandards öffentlicher Güter, die zentrale Ebene die Distribution übernehmen sollte. Ergänzend sollte berücksichtigt werden, dass die distributiven Maßnahmen unterschiedliche Auswirkungen auf die Effizienz besitzen. Die Distribution kann nur über umverteilende Maßnahmen, zuvorderst Steuern, erfolgen, deren Wirkung zumeist verzerrend ist. Eine optimale Politik wird aber diesen beiden Anforderungen gerecht.<sup>93</sup> Die Maßnahmen sollen daher effizienzverlustminimal ausgewählt werden. Auftretenden Konflikten zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitszielsetzungen muss entgegengetreten werden.

### 1.1.3 Stabilität

Als dritte Aufgabe des Staates in einer Volkswirtschaft benennt MUSGRAVE die Stabilität.<sup>94</sup> Ohne Eingreifen des Staates tendiert die Wirtschaft zu größeren konjunkturellen Schwankungen oder leidet unter andauernden Perioden der Unterbeschäftigung und/ oder Inflation.<sup>95</sup> Das Problem verschärft sich, wenn mit steigender internationaler Verflechtung offener Volkswirtschaften konjunkturelle Verhältnisse anderer Volkswirtschaften importiert werden.

Die Anforderung der Optimalität bei der Erfüllung der Stabilisierungsaufgabe liegt darin, größere konjunkturelle Schwankungen zu verhindern. Die Frage, ob die Stabilisierungsaufgabe optimaler Weise auf zentraler oder dezentraler Ebene wahrgenommen werden soll, wird in der Literatur der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus weitgehend einheitlich beantwortet: auf zentraler Ebene.<sup>96 97</sup>

Dies kann wie folgt begründet werden: Jurisdiktionen sind zumeist offene Systeme, d.h., es besteht ein interjurisdiktionaler Handel mit Gütern und Dienstleistungen. Die Jurisdiktionen sind dadurch eng in konjunktureller Hinsicht miteinander verwoben.<sup>98</sup> Angesichts einer schwachen Konjunktur kann eine

<sup>92</sup> Vgl. Brown/ Oates (1987), S. 309.

<sup>93</sup> Vgl. dazu Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1994), S. 13.

<sup>94</sup> Vgl. Musgrave (1959).

<sup>95</sup> Vgl. zu diesem Absatz Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1994), S. 13 f.

<sup>96</sup> Vgl. Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1992), S. 16, Andel (1998), S. 508, Zimmermann/ Henke (2001), S. 184, Oates (1968), S. 38-44. Beachtet werden sollte jedoch, so Ter-Minassian (1997), S. 5, wenn man die Stabilisierungsaufgabe der zentralen Ebene zuordnet, dass z.B. die Zusammensetzung der Ausgaben der dezentralen Ebene Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit die Stabilitätsaufgabe der zentralen Ebene hat. Solche und ähnliche Verflechtungen seien implizit mit in die Analyse eingebunden.

<sup>97</sup> Gegen die Auffassung, die Stabilisierungsaufgabe zentral wahrzunehmen, votiert u.a. Gramlich (1987), S. 310. Er betont bspw., dass die Argumente der besonders von Oates geprägten traditionellen Theorie nicht mehr greifen, wenn moderne makroökonomische Überlegungen einbezogen werden, besonders die der Öffnung der nationalen Volkswirtschaften. Wird eine offene Volkswirtschaft im Rahmen eines Mundell-Modells mit flexiblen Wechselkursen betrachtet, hat die nationale Fiskalpolitik nur wenig Einfluss auf die aggregierte Nachfrage, weil jede Maßnahme durch eine Wechselkursaufwertung und entsprechende Verschlechterung der Zahlungsbilanz begleitet wird. Diese Konsequenzen blieben bei jurisdiktionaler Wahrnehmung der Stabilisierungsaufgabe aus. Für weitere Argumente Gramlichs bzgl. einer dezentralen Aufgabenerfüllung siehe a.a.O.

<sup>98</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 638.

Jurisdiktion stabilitätspolitische Maßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in die gewünschte konjunkturelle Richtung zu bringen.<sup>99</sup> Diese Maßnahmen entfalten aber nicht nur in der sie finanzierenden Jurisdiktion positive Wirkungen, sondern auch in den mit ihr konjunkturell verwobenen Jurisdiktionen. Mit diesen positiven Spillovers besteht für Letztere der Anreiz, ein Free-Rider-Verhalten zu zeigen.<sup>100</sup> Dieser Anreiz ist aber für alle Jurisdiktionen gegeben; es ist ihre dominante Strategie. Folgen jedoch alle Jurisdiktionen der dominanten Strategie, ist das resultierende Nash-Gleichgewicht durch eine Unterversorgung an stabilitätspolitischen Maßnahmen gekennzeichnet. Aus diesem Dilemma kann die zentrale Aufgabenwahrnehmung herausführen. Sie kann das optimale Niveau, das Pareto-Optimum, gewährleisten und unter Umständen die untergeordneten Ebenen zu einem konjunkturförderlichen Wirtschaften anhalten.<sup>101</sup> Dazu ist insbesondere bei einer durch die Einnahme- und Ausgabestruktur bedingte Parallelpolitik der Jurisdiktionen Anlass gegeben.<sup>102</sup> Die Stabilisierungsaufgabe durch die dezentrale Ebene würde nur dann effizient erfüllt, wenn alle Jurisdiktionen die Bereitschaft zur Ergreifung konjunkturfördernder Maßnahmen zeigten. Das ist nur unter Kooperationszwang zu erwarten.<sup>103</sup>

Auch bei positiver Konjunktur kann keine effiziente Aufgabenwahrnehmung durch die dezentrale Ebene begründet werden, denn die einzelnen Jurisdiktionen werden auch in diesem Fall ein Free-Rider-Verhalten ausleben. Sie verspüren nur positive Effekte der positiven Konjunktur, fassen die Preissteigerungen als nationales Phänomen auf, haben keinen Anreiz, angemessene Konjunkturpolitik zu betreiben.<sup>104</sup> Damit ist eine zentrale Aufgabenwahrnehmung angemessen. Das Wachstumsziel als Teil der Stabilisierungspolitik weist ebenso auf eine zentrale Aufgabenwahrnehmung hin, da Wachstumsvoraussetzungen meist nur national zu schaffen sind.<sup>105</sup>

Als weiteres Argument für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung sei angeführt, dass der dezentralen Ebene nicht das gesamte Instrumentarium der Stabilisierungspolitik zur Verfügung steht, insbesondere die Geldpolitik liegt ausschließlich in der Verantwortung der zentralen Ebene.<sup>106</sup> Dadurch ist der Handlungsspielraum der dezentralen Ebene zu stark eingeeengt, um effizient alleine Stabilität sichern zu können.

---

<sup>99</sup> Vgl. Andel (1998), S. 508.

<sup>100</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 184.

<sup>101</sup> Vgl. Andel (1998), S. 508, Zimmermann/ Henke (2001), S. 184.

<sup>102</sup> Siehe dazu Zimmermann/ Henke (2001), S. 184.

<sup>103</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 638. Dieser Kooperationszwang ist dabei am ehesten von der zentralen Ebene zu erwarten. Damit wäre auch hier wieder ein Argument für die zentrale Ebene gegeben.

<sup>104</sup> Vgl. dazu Zimmermann/ Henke (2001), S. 184.

<sup>105</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 184. Die Autoren betonen weiter: „Gesamtwirtschaftliches Wachstum ist aber zugleich die Summe unendlich vieler regionaler Wachstumsvorgänge. Folglich muss jede Region wachstumsfreundlich sein.“

<sup>106</sup> Stünde die Geldpolitik den Jurisdiktionen zur Verfügung, so bestünde für sie der Anreiz, Ausgaben über Geldfinanzierung abzudecken. Das resultierte in Inflation, einer Unkontrollierbarkeit der Geldmenge, die jedoch gemäß der Bedürfnisse der Wirtschaft hinsichtlich kurz- und langfristiger Stabilität und Wachstum kontrollierbar sein muß. Vgl. dazu u.a. Oates (1972), S. 4, Musgrave/ Musgrave/ Kullmer (1994), S. 15.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die zentrale Ebene die Stabilitätsaufgabe übernehmen sollte, da sie effizienter als eine dezentrale Ebene dieser Aufgabe nachkommen kann. Die zentrale Ebene scheint besser geeignet, hohe Beschäftigungsgrade bei stabilen Preisen zu erreichen.<sup>107</sup> Auch im Hinblick auf die abgestimmte Verfolgung des Distributions- und Stabilisierungszieles scheint eine zentrale Aufgabenwahrnehmung angemessen.<sup>108</sup>

#### 1.1.4 Das Kriterium der politischen Partizipation

Bislang orientierte sich die Untersuchung an der MUSGRAVE'schen Dreiteilung und den damit verbundenen Allokations-, Distributions-, und Stabilitätszielen zur Beantwortung der Frage nach dem optimalen Grad an Zentralität/ Dezentralität hinsichtlich der staatlichen Aufgaben in einem föderalen Staat. Daneben spielen aber auch politische Maßstäbe bei der Entscheidung über den optimalen Dezentralisierungsgrad des Staates hinsichtlich der Aufgabenverteilung gemeinhin eine Rolle. Als Beispiel für ein solches politisches Kriterium ist die politische Partizipation der Bürger dargestellt.

Liegt eine zentrale Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben insgesamt vor, besteht die Gefahr, dass sich Desinteresse zeigt und Engagement seitens der Bürger fehlt, eine angemessene Beteiligung der Bürger am Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess somit verfehlt wird.<sup>109</sup> Dezentralisierte Aufgabenwahrnehmung liefert hingegen die Möglichkeit, die politische Partizipation der Bürger zu gewährleisten, ihren Einfluss auf politische Ergebnisse zu fördern.<sup>110</sup> INMANN und RUBINFELD formulieren sinngemäß, „that both citizen influence and effort increase as the size of the government declines“.<sup>111</sup> Die Dezentralisierung eröffnet hier bessere Chancen der politischen Betätigung, weckt verstärktes politisches Interesse der Bürger.<sup>112</sup> Damit können die Bürger eher ihre Präferenzen äußern und durchsetzen.

Hinsichtlich der politischen Partizipation ist demzufolge eine Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung vorzuziehen. Sie folgt insofern dem Subsidiaritätsprinzip.<sup>113</sup> Zu bemerken ist im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Kriterienkatalog, dass mögliche Trade-offs zwischen ökonomischer Effizienz und politischer Partizipation durchaus auftreten können.<sup>114</sup> Lösungen dieser Trade-offs sind in der aktuellen Forschung stark diskutiert.

<sup>107</sup> Vgl. Oates (1972), S. 4. Dennoch kann es vorteilhaft sein, die dezentralen Einheiten bei der Ausführung der Aufgabe miteinzubeziehen, um von deren guten Kenntnissen örtlicher Verhältnisse zu profitieren, vgl. dazu Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 393.

<sup>108</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 4.

<sup>109</sup> Vgl. sinngemäß Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 390.

Vgl. Andel (1998), S. 509.

<sup>110</sup> Vgl. dazu Oates (1999), S. 1138.

<sup>111</sup> Siehe Immann/ Rubinfeld (1997), S. 1215.

<sup>112</sup> Vgl. Andel (1998), S. 509. Jin/ Zou (2002), S. 273, weisen im Rahmen ihrer Untersuchung der Größe von Regierungen in Föderationen darauf hin, dass die politische Partizipation als solche die Größe der Regierung verkleinert, folgt man einem Leviathan-Modell.

<sup>113</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 390.

<sup>114</sup> Vgl. für diesen und den nächsten Satz Oates (1999), S. 1138.



### 1.1.5 Zusammenfassung

Aus der Untersuchung des optimalen Grades der Zentralität/ Dezentralität der Aufgabenwahrnehmung kann man konstatieren, dass es sowohl Aufgaben gibt, die auf zentraler Ebene wahrgenommen werden sollten, andere hingegen auf dezentraler Ebene. Zur Begründung der Aufgabenverteilung wurde auf den Wirkungskreis öffentlicher Güter zurückgegriffen.<sup>115</sup> Die zentrale Ebene sollte prinzipiell eher nationale öffentliche Güter bereitstellen, Stabilität sichern und die Distribution vornehmen sowie im Falle auftretender Economies of Scale oder Spillovers lokaler öffentlicher Güter deren Bereitstellung übernehmen. Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung sollte hingegen dort erfolgen, wo man den verschiedenen Präferenz- und Kostenstrukturen bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter gerecht werden will. Auch im Sinne der politischen Partizipation ist eine dezentrale Wahrnehmung der Staatsaufgaben zu befürworten.

Dabei sind die hier zusammengefassten Aufgabenzuordnungen nur als Grundtendenzen oder Möglichkeiten, weniger als festgelegte Prinzipien zu verstehen. Dies hat mehrere Gründe neben der in den voranstehenden Ausführungen erwähnten Kritik.<sup>116</sup> Zum einen sind die zu den Untersuchungen getroffenen Annahmen zu restriktiv, als dass man eine uneingeschränkte Validität der Aussagen deklarieren könnte. Hier finden die Advokaten des Zentralismus hinreichend Rückendeckung.<sup>117</sup> Zum anderen existieren öffentliche Güter, deren Charakter eine Ambivalenz bezüglich der räumlichen Extension ihrer Wirkungskreise aufweisen. Beispiele hierfür sind etwa mit Gesundheit oder Erziehung gegeben.<sup>118</sup> Aus dieser Ambivalenz rühren ebenso Differenzen im internationalen Vergleich der Aufgabenverteilung auf die Staatsebenen.<sup>119</sup>

Des Weiteren finden sich realiter Gemeinschaftsaufgaben, die eine Aufgabenverflechtung induzieren, durch die ein Trade-off der Allokationseffizienz mit dem Verflechtungsgrad auftreten wird.<sup>120</sup> Eine pauschale eindeutige Zuordnung ist ad hoc hier kaum möglich. Außerdem sind die Verteilungen der Aufgaben auf die staatlichen Ebenen nicht unabhängig von den vorliegenden Rahmenbedingungen; die Zuordnungen werden sich auch daher international unterscheiden.<sup>121</sup> Um eine dauerhaft optimale Aufgabenverteilung zu erreichen, ist eine gewisse Flexibilität dementsprechend theoretisch erforderlich, jedoch in der Realität angesichts konstitutioneller Festlegungen wohl nicht praktikabel.

<sup>115</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 642.

<sup>116</sup> Neben den hier aufgeführten Kritikpunkten bietet z.B. Brümmerhoff (2001), S. 643, weitere Kritiken.

<sup>117</sup> Vgl. etwa Tanzi (1996), S. 300 ff.

<sup>118</sup> Vgl. Oates (1972), S. 19, oder Oates (1999), S. 1122, auch zum nächsten Satz. Dabei sollen auch in diesen Gütern öffentliche Gütern gesehen werden, die nicht von nichtstaatlichen Institutionen wahrgenommen werden können.

<sup>119</sup> Hier wird die raum- und zeitlose Gültigkeit verletzt.

<sup>120</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 183 und 195, insbesondere auch zu den Lösungen der angesprochenen Verflechtungen. Gemeinschaftsaufgaben bilden eine Ausnahme des Subsidiaritätsprinzips, vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 390. Ganz abgesehen von den Verflechtungen aus Mischfinanzierungen, s. dazu Zimmermann/ Henke (2001), S. 183. Eine eindeutige Aufgabenzuordnung ist in diesem Fall nicht möglich. Gemeinschaftsaufgaben werden daher der Anschaulichkeit halber vernachlässigt.

<sup>121</sup> Vgl. Wellisch (1995), S. 2, so z.B. der Grad interjurisdiktionaler Mobilität.

Oates (1972), S. 31, hebt hervor, dass das untersuchte lokale öffentliche Gut nicht notwendigerweise in allen Nationen auf der gleichen Staatsebene angeboten wird.

Ferner ist grundsätzlich jede einer zentralen Ebene zugeordnete Aufgabe auch von einer dezentralen Ebene durchführbar und vice versa. Dass eine dezentrale Ebene die Aufgaben einer zentralen übernehmen kann, bedingt nur, wie oben bereits expressis verbis angedeutet, ein abgestimmtes quasi-zentralistisches Vorgehen. Für die zentrale Ebene ist die Durchführung eher auf der dezentralen Ebene angesiedelter Aufgaben möglich, sofern sie über die notwendigen Informationen lokaler Sachverhalte verfügt.

Trotz des Bewusstseins dieser Kritikpunkte sollen die in den Unterkapiteln 1.1.1 bis 1.1.4 herausgearbeiteten Grundtendenzen der Aufgabenzuordnung (die unter gewissen Annahmen ja raum- und zeitlos gültig sind) innerhalb eines föderalen Systems als Maßstab der positiven Untersuchung der Ausgestaltung des heutigen ungarischen Finanzausgleichs dienen. Hier nun ein tabellarischer Überblick der genannten Grundtendenzen zum leichteren Vergleich der Theorie mit der ungarischen Praxis.

Abb. 2: Überblick über die Aufgabenzuordnung auf die föderalen Ebenen

Grad der Dezentralisierung	Staatsebene	Staatsaufgaben	Besonderheiten	Beispiel	
	gering	zentral	Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter	nationaler Wirkungskreis	Landesverteidigung
			Stabilität		Geldpolitik
			Distribution		Gesetzliche Krankenversicherung
			Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter	lokaler Wirkungskreis, Auftreten von Spillovers oder Economies of Scale	Theater
	hoch	dezentral	Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter	lokaler Wirkungskreis, kein Auftreten von Spillovers und Economies of Scale	Stadtreinigung

Eigene Darstellung

#### 1.1.6 Aufgaben und Ausgaben

Ist eine Aufgabenverteilung innerhalb des föderalen Systems erfolgt, sollte im Rahmen der passiven Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften das Konnexitätsprinzip erfüllt sein.<sup>122</sup> Es fordert, dass die Aufgabenkompetenz und die Ausgabenverantwortung für die mit den Aufgaben einhergehenden Ausgaben nicht auseinanderfallen.<sup>123</sup> Die Erfüllung des Konnexitätsprinzips gewährleistet eine Anreizstruktur zu eigenverantwortlichem Ausgabeverhalten der Ebenen, gemessen an ihren Aufgaben. „Accountability“ als Handlungsmaxime der Aufgabenträger wird gestärkt.<sup>124</sup> Einige Beiträge der Theorie des fiskalischen Föderalismus setzen deshalb Aufgaben mit Ausgaben gleich.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 394, auch zu den folgenden Sätzen.

<sup>123</sup> Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 634.

<sup>124</sup> Siehe Einleitung zu Teil B.

<sup>125</sup> Dieser Argumentation soll auch im weiteren Verlauf dieser Arbeit gefolgt werden, wohl wissend, dass die Aufgaben nicht immer Ausgaben nach sich ziehen, Aufgabenerfüllung und -kompetenz, wie anfangs gefordert, aufeinanderfallen müssen. Vgl. Peffekoven (1980), S. 617 f.

Mit der Determinierung des optimalen Grades der Zentralität/ Dezentralität der Aufgabenkompetenz und gemäß Konnexitätsprinzip verbundenen Ausgabenverteilung ist gleichsam die Finanzierungserfordernis dieser Aufgaben verbunden.<sup>126</sup> Es stellt sich damit die Frage der optimalen Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Ebenen eines föderalen Systems, gemäß des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Die Beantwortung dieser Frage ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

## 1.2 Der aktive Finanzausgleich

Den verschiedenen Staatsebenen stehen zur Finanzierung ihrer Ausgaben grundsätzlich Beiträge, Gebühren, Steuern und die Ausgabe von Bonds zur Verfügung. In Föderationen zählt dazu ferner der Erhalt von Transfers, die, empirisch belegbar, eine bedeutende Rolle spielen.<sup>127</sup> Beiträge und Gebühren weisen u.a. einen direkten Bezug zur erfüllten Aufgabe auf. Bei ihnen stimmen Nutzniesser und Zahler der mit den Gebühren und Beiträgen finanzierten Aufgaben überein, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird erfüllt. Daher stehen sie nicht zur sinnvollen Diskussion der Verteilung auf die Ebenen des föderalen Systems, sondern sollten so erhoben werden, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfüllt ist. Insb. für dezentrale Ebenen sind Gebühren und Beiträge in ihrem Aufkommen eine Einnahmequelle.<sup>128</sup>

Steuern werden grundsätzlich in zwei Arten unterschieden.<sup>129</sup> Zum einen sind dies Steuern, die ebenfalls der direkten Finanzierung von Aufgaben dienen, analog zu Gebühren und Beiträgen. Im englischen Sprachgebrauch als benefit-Steuern bezeichnet, erfüllen sie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, i.e. die Zahler dieser Steuern sind gleichsam Nutznießer der mit diesen Steuern finanzierten erfüllten Aufgaben. Benefit-Steuern neutralisieren somit den Einfluss der fiskalischen Eingriffe auf die Ortswahl, ein pareto-optimales Ergebnis wird erreicht.<sup>130</sup> Davon unterscheiden sich non-benefit-Steuern. Bei ihrer Erhebung wird entsprechend das Pareto-Optimum verfehlt, verglichen mit benefit-Steuern sind sie pareto-inferior.

Die Ausgabe von Bonds ist in vielen Ländern allen Staatsebenen gestattet, wenn auch unter gewissen, die Stabilität fördernden Restriktionen.

Das Augenmerk in diesem Kapitel liegt auf der Verteilung von Steuern auf und intergouvernementalen Transfers zwischen den verschiedenen Ebenen eines föderalen Systems. Das Kapitel beginnt mit der näheren Beleuchtung der Verteilung der Steuereinnahmen, genauer der Verteilung der Gesetzgebungshoheit und der Ertragshoheit (Tax Assignment und Intergouvernementale Transfers) sowie der

<sup>126</sup> Dies formulierte bereits Popitz (1927), S. 351.

<sup>127</sup> Vgl. Oates (1990), S. 46, oder am Beispiel Deutschland: Der Anteil der Zuweisungen und Darlehen vom Bund einschl. der BEZ betrug zwischen 1996 und 2001 zwischen 17,0% und 15,8% an den bereinigten Ländereinnahmen. Vgl. hierzu Bundesministerium der Finanzen (2002), S. 158.

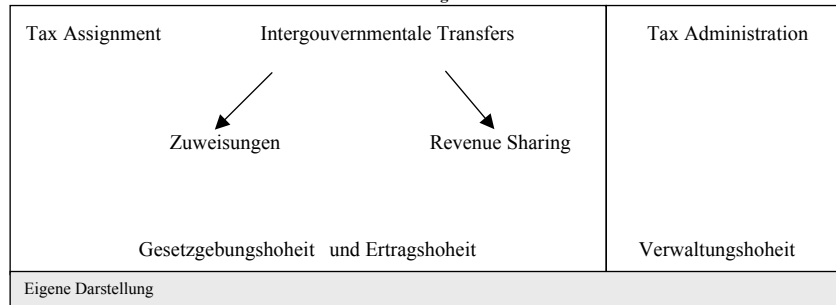
<sup>128</sup> In der Literatur finden sich einige Hinweise auf das Ausmaß der Gebühren und Beiträge, vgl. Bird (1993), S. 212.

<sup>129</sup> Vgl. Oates (1999), S. 1125, auch zum nächsten Satz.

<sup>130</sup> Vgl. Musgrave in Tanzi (1996), S. 310, und Norregaard (1997), S. 69.

Verwaltungshoheit (Tax Administration).<sup>131</sup> Es folgt eine Darstellung der Bondausgabe, mithin der Verschuldungsmöglichkeiten (Borrowing).

**Abb. 3: Überblick über den aktiven vertikalen Finanzausgleich**



Die ökonomische Analyse kann dabei sicherlich nicht isoliert betrachtet werden, da politische, soziale, geschichtliche und kulturelle Rahmenbedingungen oft nachhaltigen Einfluss auf die Ausgestaltung der Einnahmenstruktur besitzen.<sup>132</sup> Dennoch kann das Pareto-Kriterium als Kriterium für die Ableitung grundsätzlicher Aussagen über die optimale Ausgestaltung des aktiven vertikalen Finanzausgleichs an gegebener Stelle herangezogen werden.<sup>133</sup> Die MUSGRAVE'sche Dreiteilung der staatlichen Aufgaben wird, sofern nützlich, herangezogen.

### 1.2.1 Tax Assignment

Der Begriff „Tax Assignment“ beschreibt, welche staatliche Ebene für die Determinierung des Niveaus und der Steuersatzstruktur von verschiedenen Steuern verantwortlich ist, ob der Steuerertrag von dieser Ebene eingefordert und behalten oder geteilt wird.<sup>134</sup> Er bezieht sich also auf die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit von Steuern. Für die Ausgestaltung des Tax Assignments stehen in einem föderalen System drei Optionen zur Verfügung.

<sup>131</sup> Die folgenden Ausführungen orientieren sich an der anglo-amerikanischen Untersuchungssystematik dieser Materie, weil sie eine gewichtigere Darstellung der Verteilung der Verwaltungshoheit einschließt. Eine Anwendung der deutschen Systematik mit Trenn-, Misch- und Zuweisungssystem wird nicht vorgenommen. Um der Bedeutung, der eine Neuordnung der Verwaltungshoheiten in Transformationsländern zukommt, gerecht zu werden, ist der anglo-amerikanischen Systematik der Vorzug gegeben worden. Es wird dabei implizit angenommen, die gleiche Art von Steuern zu erheben, um Verzerrungen, die über die aus unterschiedlichen Sätzen resultierenden Verzerrungen hinausgehen, zu vermeiden. Vgl. bspw. Oates (1972), S. 132.

<sup>132</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 21.

<sup>133</sup> Für das Tax Assignment verweist Sato (2000) auf die derzeitige Aktualität der Diskussion in dieser Hinsicht.

<sup>134</sup> Vgl. Norregaard (1997), S. 49. Die Verwaltung wird im Teil 1.2.3. gesondert betrachtet. Norregaard spricht im weiteren Verlauf seiner Arbeit primär auch nur von der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit.

Die Frage, wie auf die dezentralisierte Ebene zugeordnete Steuern unter den einzelnen Jurisdiktionen aufgeteilt werden, wird im folgenden nicht näher beleuchtet, denn die Abgrenzungen von Betriebsstätten, der Definition von Wohnsitzen etc. sind rechtlich sehr unterschiedlich gehandhabt. Siehe vgl. Andel (1998), S. 513. Er spricht hier auch von der horizontalen Einnahmeverteilung und ihren Ausprägungen.

Erstens könnte man vorsehen, die gesamte Gesetzgebungs- und Ertragshoheit von Steuern auf die dezentrale Ebene zu übertragen.<sup>135</sup> Dies wird in der Literatur einhellig verneint, denn besonders zwei Gründe sprechen dagegen: zum einen wird die zentrale Ebene der Möglichkeit beraubt, Steuern als wichtiges Instrument der Distributions- und Stabilitätspolitik einzusetzen. Das widerspricht der theoretischen Notwendigkeit, die zentrale Ebene mit der Aufgabe der Distribution und Stabilisierung zu betrauen, wenn ihr ein entscheidendes Instrument dazu fehlt.<sup>136</sup> Zum anderen stellt es nicht den effizientesten Weg der Einnahmenerhebung dar. Durch regionale Unterschiede in Steuerbemessungsgrundlage und Steuersatz wird der Fluss der Güter und des Kapitals erheblich beeinträchtigt,<sup>137</sup> die optimale Allokation durch vielfältige Substitutionseffekte gestört.

Das zweite denkbare Szenario des Tax Assignments besteht in der Übertragung der gesamten Gesetzgebungs- und Ertragshoheiten von Steuern an die zentrale Ebene, die die dezentrale Ebene durch Gewährung von Anteilen am Steueraufkommen partizipieren lässt. Auch dieses Szenario ist eindeutig abzulehnen, da auf dezentraler Ebene dadurch eine vollständige Trennung der Aufgabe zur Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter und der Finanzierung derselben erfolgt.<sup>138</sup> Die Grundlage für ein effizientes Angebotsverhalten des Staates wird aufgrund der Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der Gefahr, dass dezentrale Ebenen in eine zu starke politische Abhängigkeit von der zentralen Ebene durch die finanzielle Dependenz gelangen, i.e. eine Verletzung des Autonomieprinzips, verfehlt. Letztere Gefahr kann sich jedoch nicht nur für die dezentrale Ebene negativ auswirken, sondern auch für die zentrale Ebene. Solange diese verantwortlich für eine hinreichend finanzielle Versorgung der dezentralen Ebene ist, kann die dezentrale Ebene diese Rückversicherung nutzen und umgekehrt Schulden machen, fiskalisch riskante Projekte durchführen. Damit existiert für die Zentralebene ein Moral-Hazard-Problem, dass sie finanziell stark belasten kann. Die Rückversicherung bietet falsche Anreize.<sup>139</sup> Sie fördert Moral-Hazard-Verhalten der dezentralen Ebenen.

Die dritte Option des Tax Assignments stellt die gleichzeitige Aufteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit von Steuern auf zentrale und dezentrale Ebene dar, in Verbindung mit verschiedenen Arten von intergouvernementalen Transfers.<sup>140</sup> Dabei müssen Gesetzgebungs- und Ertragshoheit nicht auf derselben Ebene angesiedelt sein. Selbst die einzelnen Elemente der Hoheiten können auf unterschiedliche Ebenen verteilt werden.<sup>141</sup>

<sup>135</sup> Vgl. i.d.s. etwa Norregaard (1997), S. 50.

<sup>136</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 8, und Norregaard (1997), S. 50.

<sup>137</sup> Ebenda, sie leitet daraus die Notwendigkeit zur Steuerharmonisierung ab.

<sup>138</sup> Ebenda, und Norregaard (1997), S. 50.

<sup>139</sup> Vgl. zu letzterem Gedankengang sinngemäß Eichengreen/ von Hagen (1996), S. 9.

<sup>140</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 8 f.

<sup>141</sup> Vgl. EU-Tabaksteuerrichtlinie, dt. Gewerbesteuer (Hebesatz von Gemeinden, Gewerbeertragsbestimmungen siehe Einkommensteuer und Körperschaftssteuer). Damit schwankt aber der Grad der Autonomie der Ebenen. Norregaard (1997), S. 51 f. zeigt am Beispiel der lokalen Ebene, wie unterschiedliche Autonomieszzenarien ausgestaltet sein können. Ferner können die Gesetzgebungs- und Ertragshoheiten, sofern sie der dezentralen Ebene zugeordnet sind, dennoch in ihrem Ausmaß von der zentralen Ebene über Weisungen begrenzt sein. Vgl. z.B. Keen (1998), S. 459. Von diesen oder ähnlichen „uneindeutigkeiten oder unreinen“ Zuordnungen soll der anschaulichen Darstellung halber verzichtet werden. Bei der Untersuchung in diesem Unterkapitel 1.2.1 soll die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit mit jeweils allen ihren Elementen zusammengefasst für die Zuordnung auf die Ebenen untersucht werden.

Innerhalb der letzten Option des Tax Assignments und der angenommenen vollzogenen Verteilung der Aufgaben innerhalb des föderalen Systems stellt sich nun die Frage, welche Steuern unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit optimaler Weise welcher staatlichen Ebene zugeordnet werden sollten. Grundsätzlich sollte jede Ebene über mindestens eine fiskalisch ertragreiche Steuer verfügen, um ihrer Aufgabenerfüllung nachkommen zu können, wahren Föderalismus zu sichern.<sup>142</sup> Gewisse Leitlinien bei der Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheiten an eine Ebene sind dabei zu berücksichtigen. Sie werden anhand der von MUSGRAVE benannten Staatsaufgaben der Allokation, Distribution und Stabilität gegliedert abgeleitet.

#### 1.2.1.1 Distribution und Stabilität

Zielen Steuern auf die Durchführung von Distributions- und Stabilisierungsaufgaben, die optimaler Weise von der zentralen Ebene erfüllt werden, sollte die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit gemäß des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vollständig der zentralen Ebene übertragen werden, um fiskalische Externalitäten zu vermeiden, Effizienz zu sichern.<sup>143</sup> Eine dezentrale Erhebung der Distributionspolitik dienenden Steuern, insbesondere progressive umverteilende Steuern, würden Anreize zu interjurisdiktionaler Mobilität und damit zu einer pareto-inferioren Allokation der Steuergegenstände führen,<sup>144</sup> da durch eine eventuell unterschiedliche Intensität der umverteilenden Steuern potentiell hochbesteuerte Individuen in die Jurisdiktion mit der für sie geringsten Belastung abwandern werden.<sup>145</sup>

Steuern zur Sicherung der Stabilität bergen bei dezentraler Zuteilung die Gefahr unabgestimmter und damit möglicherweise kontraproduktiver, stabilitätshemmender Initiativen in der Steuerpolitik. So kann eine für eine Jurisdiktion schädliche Maßnahme in einer benachbarten Jurisdiktion für Wachstum sorgen und vice versa.<sup>146</sup> Senkt bspw. eine Jurisdiktion ihre Steuern auf Kapital, um Investitionen zu attrahieren, dann wandert das Kapital in diese Jurisdiktion ab. Das ist ein Beispiel für Steuerwettbewerb.

#### 1.2.1.2 Allokation

Die Zuordnung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit bei Steuern, die das Allokationsziel verfolgen sollen, ist nicht eindeutig. Grundsätzlich gilt, dass Einheiten dezentraler Ebenen benefit-Steuern erheben sollten, sofern sie der Finanzierung des Angebots lokaler öffentlicher Güter dient; insofern ist sie

<sup>142</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401. Die Autoren sprechen hier von fiskalischer Ergiebigkeit. Vgl. McLure (1996), S. 318.

<sup>143</sup> Vgl. Norregaard (1997), S. 54, Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401. Siehe zu den fiskalischen Externalitäten auch Kapitel 3.1.

<sup>144</sup> Vgl. Musgrave in Oates (1990), S. 47, Tanzi (1996), S. 312.

<sup>145</sup> Ähnlich in diesem Sinne auch Oates (1975), S. 141.

<sup>146</sup> Insbesondere Steuern in Zusammenhang mit Stabilität weisen auf die Problematik der fiskalischen Externalitäten hin, so dass an dieser Stelle statt einer expliziten Darstellung der Wirkung von Steuern auf die Stabilität ein Hinweis auf Kapitel 3 erfolgt, s. Wenzel/ Wrede (2000). Dies gilt vor allem unter Inbezugnahme der kombinierten alternativen Finanzierungsmöglichkeiten der verschiedenen föderalen Ebenen, wie Bond- und Geldfinanzierung, siehe Meister/ Wenzel (1994).

effizient, wie zuvor im TIEBOUT-Modell berücksichtigt.<sup>147</sup> Dies gilt sowohl für Haushalte als auch Unternehmen, die von der Kapitalbesteuerung betroffen sind. Stellen Einheiten dezentraler Ebenen lokale Inputs bereit, die die Produktivität des in ihrer Jurisdiktion eingesetzten Kapitals erhöht, sollen sie dementsprechend benefit-Steuern erheben, um eine effiziente Kapitalallokation zu realisieren.<sup>148</sup> Hingegen kann die zentrale Ebene non-benefit-Steuern erheben, ohne interjurisdiktionale Verzerrungen hervorzurufen.<sup>149</sup>

Diesen Grundsatz berücksichtigend determinieren die Charakteristika der Steuergegenstände die optimale Zuweisung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit. Zeigen Steuergegenstände einen hohen Grad an Mobilität, sollte deren Gesetzgebungs- und Ertragshoheit der zentralen Ebene zufallen. Entsprechend sollten Einheiten dezentraler Ebenen immobile Steuergegenstände besteuern.<sup>150</sup> Exakter, die Einheiten dezentraler Ebenen sollten eine Besteuerung mobiler Steuergegenstände mit non-benefit-Steuern vermeiden, eine entsprechende Besteuerung mit benefit-Steuern ist gleichwohl möglich und effizient.<sup>151</sup> Sie birgt entgegen einer Besteuerung der mobilen Steuergegenstände mit non-benefit-Steuern nicht die Gefahr systematischer Abwanderungen und interjurisdiktionaler Verlagerungen ökonomischer Transaktionen, also effizienzmindender Verzerrungen in sich. Denn bei non-benefit-Steuern hängt die Höhe der Verzerrungen hinsichtlich der Allokation unmittelbar vom Grad der interjurisdiktionalen Mobilität ab.<sup>152</sup> Folglich werden Einheiten dezentraler Ebenen von dieser Mobilität in ihrer Einnahmepolitik restringiert, je kleiner und gleichzeitig offener sie sind.<sup>153</sup>

Sind die Steuergegenstände über die Jurisdiktionen ungleich verteilt, sollte die zentrale Ebene die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit erhalten. Aufgrund möglicher Kosten bei der Ausbeutung der Steuergegenstände in den betroffenen Jurisdiktionen kann eine angemessene Beteiligung derselben am Steueraufkommen begründet werden.<sup>154</sup> Ein Beispiel liegt in der Besteuerung natürlicher Ressourcen.

Stark einkommenselastische Steuern sollten von der zentralen Ebene eingenommen werden, da ihr Aufkommen im Konjunkturzyklus heftig schwanken kann. Für die dezentralen Ebenen, deren Steuern sich durch stabiles Aufkommensniveau und Vorhersagbarkeit ausdrücken sollen, wäre diese Steuer nicht adäquat.<sup>155</sup> Die zentrale Ebene hingegen kann die Einkommenselastizität zur Durchführung der Stabilisierungspolitik nutzen.<sup>156</sup>

<sup>147</sup> Vgl. Oates (1999), S. 1125.

<sup>148</sup> Vgl. Oates (1999), S. 1125 f., auch für folgenden Satz.

<sup>149</sup> Es wird (bis hierher und weiterhin) implizit angenommen, dass keine internationale Mobilität vorherrscht, was dieser Aussage widersprechen würde.

<sup>150</sup> Vgl. Norregard (1997), S. 54, Oates (1990), S. 47, McLure (1996), S. 318.

<sup>151</sup> Vgl. Oates (1999), S. 1125. Siehe in diesem Zusammenhang auch die Verbindung zum Tiebout-Modell.

<sup>152</sup> Vgl. Oates (1972), S. 139.

<sup>153</sup> Vgl. McLure (1996), S. 318, und Oates (1972), S. 139. Insofern stärkt die Mobilität das politische Verantwortungsbeußtsein auf dezentraler Ebene und verwehrt ihr die Möglichkeit zu einem Free-Rider-Verhalten.

<sup>154</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 9, und Musgrave in Oates (1990), S. 47, Norregard (1997), S. 54.

<sup>155</sup> Vgl. Bird (1993), S. 214; auch für weitere Anforderungen an lokale Steuern. Da dieser Auszug sehr subjektiv und unbegründet ist, sei er hier nicht expressis verbis angeführt; dazu ebenfalls Bird/ Vaillancourt (1998), S. 11.

<sup>156</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 9.

Aus diesen Ausführungen lassen sich die grundsätzlichen Aussagen wie folgt zusammenfassen.<sup>157</sup>

**Abb. 4: Überblick über die tendenzielle Steuerzuordnung**

Staatsaufgabe/ Charakteristikum	Tendenzielle Zuordnung
- Stabilität	zentral
- Distribution	zentral
- Allokation	
• mobile Steuerobjekte	zentral, u.U. dezentral
• ungleiche Verteilung der Steuerobjekte	zentral
• stark einkommenselastische Steuern	zentral
Eigene Darstellung	

### 1.2.2. Intergouvernementale Transfers

Werden Steuern hinsichtlich Gesetzgebungs- und Ertragshoheit, wie im vorangegangenen Abschnitt empfohlen, in einer Föderation operationalisiert, kann es zu ineffizienten Abstimmungen zwischen den zu übernehmenden Aufgaben und den zur Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben zugeordneten Steuern kommen, zu sog. vertikalen und horizontalen Unausgewogenheiten der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften gemessen an ihren Aufgaben.<sup>158</sup> Eine vertikale Unausgewogenheit tritt auf, wenn zwischen verschiedenen Ebenen die originäre Einnahmenverteilung in ihrer Höhe nicht mit den ihr zugewiesenen Aufgaben und damit Ausgaben entspricht. Horizontale Unausgewogenheiten zeigen sich, wenn bei Einheiten gleicher Staatsebene deren eigene finanzielle Ausstattung differiert, gemessen an den zu erfüllenden Aufgaben, die auf einer Ebene von der Art her gleich sind (an die Rahmenbedingungen in der Jurisdiktion jeweils angepasst).

In diesem Abschnitt wird nun die Wirkung intergouvernementaler Transfers untersucht, die eine Möglichkeit darstellen, die vertikalen Unausgewogenheiten zu korrigieren.<sup>159</sup> Sie sollen dabei so ausgestaltet werden, dass sie in ihrer Höhe nicht von den empfangenden Gebietskörperschaften beeinflusst werden können (Moral-Hazard-Verhalten), um ein Aushöhlen der Finanzmittel des Donors zu vermeiden.<sup>160</sup> Sie werden im Rahmen von Zuweisungen oder des Revenue Sharing geleistet.<sup>161</sup> Zuweisungen, einerseits als selbstständige Variante der intergouvernementalen Transfers verstanden, werden im nun

<sup>157</sup> Diese Pauschalzuordnungen sind vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen (Politik, Kultur etc.) zu verwenden. Zudem spricht sich Bird (1993), S. 211, dafür aus, dass den dezentralen Ebenen nicht nur die Gesetzgebungs- und Ertragshoheiten zugeordnet werden sollen, die der effizienten Lösung entsprechen, sondern dass ihnen auch keine Kontrolle seitens der zentralen Ebene oktroyiert wird, da sonst ein „development of responsive and responsible local government will remain an unattainable mirage.“ Doch auch hier lassen sich Gegenargumente finden.

<sup>158</sup> Vgl. zu diesen Absatz Ahmad/ Craig (1997), S. 73. Man spricht im Zusammenhang mit vertikalen Unausgewogenheiten auch von „fiscal mismatch“, vgl. etwa Bradford/ Oates (1971), S. 416, und Oates (1991) S. 16.

<sup>159</sup> Der empirisch festgestellte Flypaper-Effekt, die Tatsache, dass die Transfers zwischen mehreren Staatsebenen nicht an den Wähler in Form von Steuersenkungen weitergereicht werden, sondern in einer gemessen an den Präferenzen der Bevölkerung zu hohen Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter führt, sei bei den folgenden Darstellungen von Zuweisungen immer im Bewußtsein gehalten. Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 83, oder Oates (1999), S. 1129.

<sup>160</sup> Vgl. zu diesem Gedanken Seidel/ Schrooten (2000), S. 5. Gleiches gilt auch für den horizontalen Finanzausgleich, s. Kapitel 2.

<sup>161</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 11.



folgenden Teil untersucht. Der Begriff der Zuweisungen wird aber auch im Sinne eines Instrumentes zur Übertragung von Finanzmitteln verwendet. Es darf daher nicht verwundern, wenn der Begriff der Zuweisungen im Rahmen der Durchführung des Revenue Sharing verwendet wird. Dabei erfolgen diese i.d.R. beim Revenue Sharing von der zentralen zu nachgeordneten Ebenen, da erstere höhere Steuereinnahmen verzeichnen kann.<sup>162</sup>

Der Ausgleich der horizontalen Unausgewogenheiten, die auch durch die Gestaltung der intergouvernementalen Transfers nicht eliminiert worden sind (siehe den Einfluss der intergouvernementalen Transfers auf die Höhe der horizontalen Unausgewogenheiten im Rahmen des horizontalen Effektes des vertikalen Finanzausgleichs), werden in Kapitel 2 aufgegriffen.

### 1.2.2.1 Zuweisungen<sup>163</sup>

Mittels Zuweisungen verteilt eine Ebene Teile ihres Steueraufkommens an andere Ebenen und trägt damit zur Korrektur von Unausgewogenheiten bei. Zuweisungen werden zur Realisierung dreier allgemeiner Ziele eingesetzt, dem Allokations-, Distributions- und Stabilitätsziel. Zuweisungen werden generell in zwei Formen gewährt. Gebundene Zuweisungen sind Übertragungen, die an das Verhalten des Empfängers Restriktionen der Zuweisungsverwendung knüpft.<sup>164</sup> Anders die ungebundenen Zuweisungen, die eine Budgeterhöhung des Empfängers ohne Auflagen darstellen.<sup>165</sup> Ungebundene wie gebundene Zuweisungen können mit Eigenbeteiligung (matching) oder als Blocktransfer (lump-sum) ausgestaltet sein.<sup>166</sup>

#### *Allokation*

Unter Allokationsgesichtspunkten überweist die zentrale an die dezentrale Ebene Zuweisungen besonders aufgrund des Auftretens von Spillovers bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter und der dezentralen Bereitstellung meritotischer Güter.<sup>167</sup>

In der Realität fällt der Wirkungskreis lokaler öffentlicher Güter nicht immer mit den Grenzen der sie bereitstellenden Jurisdiktion überein, es existieren Spillovers.<sup>168</sup> Durch Zuweisungen kann die zentrale Ebene die individuelle Rationalität der Jurisdiktionen mit der kollektiven Rationalität der Nation in Einklang bringen.<sup>169</sup> Die Zuweisungen, hier optimaler Weise als matching-Zuweisungen ausgestaltet, sind hierbei als Pigou-Subventionen bei positiven Spillovers und als Pigou-Steuern bei negativen

<sup>162</sup> Vgl. Bird (1993), S. 218, und Boadway/ Keen (1997), S. 41.

<sup>163</sup> Zuweisungen werden im Fortgang der Untersuchung immer als Finanzzuweisungen verstanden.

<sup>164</sup> Vgl. zu den Definitionen etwa Oates (1999), S. 1126, oder Brümmerhoff (2001), S. 639.

<sup>165</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 87 f, für das Vorgehen bei der Bestimmung der Art der Zuweisungen.

<sup>166</sup> Dabei unterscheidet man z.B. bei matching-Zuweisungen weiter u.a. in closed (in der Höhe beschränkte) oder open-ended (in der Höhe nicht beschränkte) Zuweisungen. Für eine detaillierte Darstellung der unterschiedlichsten Kategorisierungs- und Ausgestaltungsvarianten s. z.B. Jha (1998), S. 492, oder Kächelein (2002), S. 157 ff. Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 639.

<sup>167</sup> Vgl. Stewart (2000), S. 10, oder in diesem Rahmen bspw. die Untersuchung von Figuières/ Hindricks (2002).

<sup>168</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 82.

<sup>169</sup> Dabei wird implizit unterstellt, dass die Zentralebene über first-best Steuern und Subventionen als Quelle für intergouvernementale Zuweisungen verfügt, worauf Smart (1998), S. 191, erinnernd verweist.

Spillovers zu gestalten.<sup>170</sup> Somit werden die Spillovers internalisiert, die Allokationseffizienz wird erreicht, Free-Rider-Verhalten bei positiven Spillovers aus benachbarten Jurisdiktionen unterbunden, bzw. Verursacherschäden bei negativen Spillovers zurückgedrängt. Das Problem besteht lediglich in der Quantifizierung der Spillovers.<sup>171</sup>

Bei meritorischen Gütern, die von dezentraler Ebene bereitgestellt werden, kann der Zentralstaat geneigt sein, die lokalen Präferenzen für diese Güter im Sinne seiner Vorstellung der optimalen Angebotsmenge über Zuweisungen anzupassen.<sup>172</sup> D.h. mittels der Zuweisungen werden systematische Unterschätzungen des Nutzens der öffentlichen Leistung korrigiert; sie übernehmen in hohem Ausmaß Lenkungs- und Anreizfunktionen und ermöglichen auf diese Weise Allokationseffizienz.<sup>173</sup>

#### *Distribution*

Bezüglich der Distribution sind zwischenstaatliche Zuweisungen ein sehr effektives Instrument. Am Beispiel der Verwirklichung des Leistungsfähigkeitsprinzips wird dies deutlich, wenn man in ihm ein in der Föderation erstrebenswertes Ziel sieht.<sup>174</sup> BUCHANAN benutze das Konzept der horizontalen Gleichheit laut Leistungsfähigkeitsprinzip, um ausgleichende Maßnahmen zwischen Einheiten gleicher dezentraler Ebenen zu rechtfertigen.<sup>175</sup> Von MUSGRAVE zuerst benannt, besagt das wohl neben dem Äquivalenzprinzip meist akzeptierte Besteuerungsprinzip, dass Leute mit gleicher Position auch gleich behandelt werden sollen.<sup>176</sup> BUCHANAN zeigte, dass dies in föderalen Systemen immer dann verletzt wird, wenn die Steuerschuldner zwar von der zentralen Ebene und auch von ihrer Jurisdiktion gleich besteuert würden, die Jurisdiktionen aber uneinheitlich besteuern, die Steuerschuld einzelner Bürger verschiedener Jurisdiktionen c.p. schon alleine dadurch differieren kann.<sup>177</sup> BUCHANAN zeigt nun zwei Wege auf, diese fiskalische Ungleichheit zu entfernen: durch geographisch diskriminierende Steuersätze, was politisch nicht durchsetzbar erscheint, oder ausgleichende Zuweisungen.<sup>178</sup> Finanziell stärkere und schwächere Jurisdiktionen werden in unterschiedlicher Höhe Zuweisungen erhalten. Sofern Jurisdiktionen im Rahmen eines Zuweisungssystems unterschiedlich hohe Zuweisungen erhalten oder leisten müssen, kommt es von daher nicht nur zu einer Anpassung der Finanzausstattung zwischen verschiedenen Staatsebenen, sondern auch interjurisdiktional. Das wird unter dem Begriff des

<sup>170</sup> Vgl. Gordon (1983), S. 582, und Oates (1999), S. 1127.

<sup>171</sup> Darauf verweist Bird (1993), S. 219.

<sup>172</sup> Werden die meritorischen Güter privat hergestellt, ist eine Gewährung der Zuweisungen an die dezentrale Ebene weiterhin angemessen, sofern letztere die erhaltenen Mittel an die privaten Hersteller mittelbar oder unmittelbar in voller Höhe weiterreicht. Vgl. zu den meritorischen Gütern u.a. Cullis/ Jones (1992), S. 312, oder Stewart (2000), S. 10.

<sup>173</sup> Vgl. Huckemann (1997), S. 21, Gläser (1981), S. 101, Ahmad/ Craig (1997), S. 77.

<sup>174</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 79.

<sup>175</sup> Vgl. Buchanan (1950), *Federalism and Fiscal Equity*, *The American Economic Review*, Vol. 40, S. 583-599. Kritik am Modell von Buchanan findet sich u.a. in Ahmad/ Craig (1997), S. 79 f. Die vertikale Gleichheit, die sich implizit ebenfalls aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip ergibt, sei nicht weiter ausdrücklich hier betont.

<sup>176</sup> Vgl. Musgrave (1959), S. 160, Oates (1972), S. 82, auch zu folgendem Satz.

<sup>177</sup> Jurisdiktionen mit wohlhabenden Bürgern brauchen nur geringe Steuersätze zu erheben, um gleich hohe Ausgaben wie eine ärmere Jurisdiktion zu finanzieren, weil ihre Bemessungsgrundlagen per definitionem grösser sind. Das Argument von Buchanan setzt dabei implizit Immobilität der Steuerschuldner voraus, da ansonsten die Steuervorteile durch eine Kapitalisierung abgeschmolzen werden. Darauf verweist Oates (1991), S. 13.

<sup>178</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 79. Die Argumente zur Entfernung der fiskalischen Ungleichheit werden von ihnen Aussagen Buchanans und anderen Autoren entnommen. Sie benennen auch einige Kritikpunkte an der Buchanan'schen Theorie.

horizontalen Effektes des vertikalen Finanzausgleichs verstanden, der teilweise die horizontalen Unausgewogenheiten korrigiert.<sup>179</sup>

Für zwischenstaatliche Zuweisungen gilt aber allgemein, dass, sofern sie ohne Konditionen deklariert sind, der dezentralen Ebene jeglicher Anreiz genommen wird, die eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen, die Verschuldung durch Ausgabe von Bonds einzuschränken oder bei der Aufgabenerfüllung zu sparen.<sup>180</sup> Daher sind objektive Kriterien bei der Vergabe von Zuweisungen zur Vermeidung resultierender makroökonomischer Schwierigkeiten oder unaufhörlicher Verhandlungen zwischen zentraler und dezentraler Ebene unerlässlich.<sup>181</sup>

Dennoch ist zu bemerken, dass insbesondere finanziell schwächere Jurisdiktionen auf die Zuweisungen angewiesen sind. Selbst wenn die reichste Jurisdiktion keiner Zuweisungen bedarf, um ihre Aufgaben zu erfüllen, darf seitens der zentralen Ebene keine allgemeine Einstellung der Zuweisungen vorgenommen werden.<sup>182</sup> Werden Zuweisungen im Rahmen der Korrektur vertikaler Unausgewogenheiten gewährt, sollten sie ungebunden und lump-sum ausgestaltet sein, um die Autonomie der dezentralen Ebenen und die Effizienz staatlichen Angebotsverhaltens nicht zu gefährden.<sup>183</sup> Wird hingegen bspw. beabsichtigt, die Steuererhebungskapazität einer Jurisdiktion zu stärken, können matching-Zuweisungen an die von der Jurisdiktion eingenommenen Steuern anteilig als prozentualer Zuschlag des Aufkommens gewährt werden.<sup>184</sup> Das wäre in diesem Fall zieladäquat.

#### *Stabilität*

Bei der Analyse des passiven Finanzausgleichs wurde deutlich, dass die Aufgabe der Stabilität der zentralen Ebene zugeordnet werden sollte. Gleichzeitig wurde angemerkt, dass Stabilität der Nation aber auf der Stabilität in den einzelnen Jurisdiktionen gründet. Zuweisungen der zentralen an die dezentrale Ebene sind notwendig, um wachstums- und beschäftigungspolitische Impulse, die von nachrangigen Ebenen ausgehen können und sollen, zur Förderung der Konjunktur anzustoßen.<sup>185</sup> Gerade in Ländern, in denen die zentrale Ebene keinen Einfluss auf die Verschuldungshöhe der nachgeordneten Ebene hat, kann die Vergabe von Zuweisungen bei der Stabilitätssicherung im antizyklischen Rhythmus assistieren.<sup>186</sup>

<sup>179</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 402, auch zu vorherigem Satz.

<sup>180</sup> Vgl. u.a. Oates (1972), S. 150.

<sup>181</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 74.

<sup>182</sup> Vgl. hier Bird/ Vaillancourt (1998), S. 28.

<sup>183</sup> Vgl. Stewart (2000), S. 11, bzw. Oates (1972), Kapitel 4.

<sup>184</sup> Neben ungebundenen lump-sum Zuweisungen votiert Oates (ebenda) für matching-Zuweisungen.

<sup>185</sup> Vgl. Huckemann (1997), S. 24. Ahmad/ Craig (1997), S. 92, bemerken, dass Zuweisungen, die unmittelbar großen Projekten zufließen, die Form abgesteckter Kapitalzuweisungen annehmen sollen, sofern ein Kapitalmarkt zur hinreichenden Finanzierung des großen Projektes fehlt. Zur Realisierung kleinerer Projekte sind Blockzuweisungen oder die sonstigen im Rahmen der Distribution vorgenommenen Zuweisungen wirksam bzw. effizient.

<sup>186</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 78.

Auf diese Weise leisten die Zuweisungen einen Beitrag zur Erreichung der optimalen Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems.<sup>187</sup> Welches der drei Ziele der Allokation, Distribution und Stabilität genau durch welche Zuweisung verfolgt wird, ist nicht immer eindeutig abzugrenzen. Eine isolierte Betrachtung wird nicht zuletzt dadurch erschwert, dass nur vordergründig diese drei Ziele, in Wahrheit aber politische Überlegungen die Vergabe der Zuweisungen determinieren.<sup>188</sup>

### 1.2.2.2 Revenue Sharing

Das Revenue Sharing kann in verschiedenen Formen ausgestaltet sein. Zum einen kann Revenue Sharing bedeuten, dass sich mehrere staatliche Ebenen eine Steuerbemessungsgrundlage teilen, sog. Tax Base Overlap.<sup>189</sup> Dies kann durch Zuschläge einer staatlichen Ebene auf die bereits erhobenen Steuersätze einer anderen auf diese Bemessungsgrundlage, sog. Surcharging, oder durch eine unabhängige parallele Besteuerung mehrerer staatlicher Ebenen einer Bemessungsgrundlage realisiert sein.<sup>190</sup>

Beide Male behalten die verschiedenen Ebenen einen hohen Grad an Autonomie, bergen aber bestimmte Vorteile und Gefahren in sich. Vorteilhaft ist, dass in diesem Fall alle an dem entsprechenden Steueraufkommen beteiligten Ebenen sich für einen Erhalt und die Mehrung der Steuerbemessungsgrundlage, als wohlwollende Ebenen dem rationalen Kalkül folgend, einsetzen werden. Zu den Gefahren eines solch interpretierten Revenue Sharings zählt etwa die Gefahr indirekt vertikaler Externalitäten, deren Auswirkungen insbesondere auf die Stabilität einer Volkswirtschaft erheblich sind.<sup>191</sup> Ferner besteht z.B. die Gefahr, dass die mit der Verwaltungshoheit beauftragte zentrale Ebene primär die Verwaltung ausschließlich oder zum größten Teil ihr ertragsmäßig zustehender Steuern verfolgt.<sup>192</sup> Schon diese Gefahren zusammen lassen die Gestaltung effizienter Steuersysteme in föderalen Staaten neben den durch Steuern ausgelösten Ineffizienzen diffizil werden.

Zum anderen kann Revenue Sharing meinen, dass eine Ebene Steuern erhebt und vereinnahmt, andere Ebenen an diesem Steueraufkommen aber beteiligt, entweder anhand de lege lata festgehaltener Anteile, anhand vereinbarter formaler Verteilungsschlüssel oder gemäß ausgehandelter Ableitungen örtlicher Parameter.<sup>193</sup> Dabei kann sich das Revenue Sharing in diesem Sinne einerseits in einer Steuer-für-

<sup>187</sup> Dabei entstehende Trade-offs, etwa zwischen Allokation und Stabilität, werden von Ahmad/ Craig (1997), S. 84 f, beschrieben. Eine detailliertere Darstellung und Vernetzung der Angaben mit dem bisher Erörterten würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit übersteigen.

<sup>188</sup> Vgl. Bird/ Vaillancourt (1998), S. 29, und Smekal, angeführt in Huckemann (1997). Holcombe/ Zahrdkoohi (1981) identifizieren in ihrem Aufsatz weitere Determinanten der Zuweisungsaufteilung wie etwa Lobbyismus.

<sup>189</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 92.

<sup>190</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 73, und Tanzi (1996), S. 307 f. Jha (1998), S. 505, spricht in diesem Zusammenhang auch von einem Kaskadeneffekt. Tiefer in die Problematik des Surcharging steigen etwa Cremer/ Marchand/ Pestieau (1997), S. 63 ff, ein.

<sup>191</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 90 und 92. Aufgrund der aus dem „Tax Base Overlap“ resultierenden negativen Externalitäten, wird dies im Kapitel 3 über Fiskalische Externalitäten explizit wieder aufgegriffen. Insb. bei Wenzel/ Wrede (2000).

<sup>192</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 12, und die Ausführungen unter Kapitel 1.2.3.

<sup>193</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 12, und Ahmad/ Craig (1997), S. 73, Bradford/ Oates (1971), S. 416, oder bspw. die deutsche Einkommen- oder Körperschaftsteuer oder die ungarische Einkommensteuer. Dabei erfolgen die Sharezuteilungen meist von der zentralen zur dezentralen Ebene, wie bspw. Ter-Minassian (1997), S. 11 f, es schildert.

Steuer Beteiligung realisieren lassen.<sup>194</sup> Nachteilig ist hier jedoch, dass die Verwaltung der die Steuer primär vereinnahmenden Ebene den Anreiz hat, die Erhebung und Anstrengungen auf Steuern konzentriert, die nicht geteilt werden oder deren abzugebende „Shares“ gering(er) sind. Ferner könnte diese Ebene den Anreiz haben, bei Steuerreformen sich auf Steuern zu konzentrieren, die dem Stabilitätsziel dienen, aber möglicherweise Verzerrungen der Struktur des Steuersystems hervorrufen können. Daher erhält die zweite Möglichkeit der Ausgestaltung des so verstandenen Revenue Sharings Gewicht: Das Revenue Sharing kann sich auf die gesamten Steuereinnahmen einer Ebene beziehen.

Die Steueranteile werden in Form von Zuweisungen übertragen, wobei sie am effizientesten in Form von ungebundenen Zuweisungen erfolgen sollten.<sup>195</sup> Bei der Übertragung der Steueraufkommensanteile auf die empfangenden, meist nachrangigen Ebenen, kann es zudem zu prozyklischen Effekten kommen, denn die Einnahmen der empfangenden Ebene schwanken direkt proportional mit der Einnahmehöhe der zentralen Ebene.<sup>196</sup> Positiv ausgedrückt könnte man sagen, dass bei steigender Konjunktur die empfangenden Ebenen automatisch höhere Steuereinnahmen erhalten, so dass sie nicht gezwungen sind, als Bittsteller an die verteilende Ebene für höhere finanzielle Zuwendungen heranzutreten.<sup>197</sup> Dem prozyklischen Effekt kann etwa durch Zusicherung absoluter Transfersummen an die nachrangigen Ebenen entgegnet werden.<sup>198</sup>

Revenue Sharing wird in der Literatur auch häufig als Substitution lokaler Einnahmen durch zentrale Steuererhebung interpretiert. Dies wird damit begründet, dass das Revenue Sharing als alternatives Instrument zur Schließung vertikaler und horizontaler Unausgewogenheiten dient. Werden gemäß oben dargestellter Überlegungen Steuern mit relativ geringer Einkommenselastizität den dezentralen Ebenen im Rahmen des Tax Assignments zugeordnet, so verfügen sie nicht über die Möglichkeit, bei steigendem Einkommensniveau der erhöhten Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern gerecht zu werden, da ihre Steuereinnahmen verglichen mit der Nachfrage unterproportional steigen.<sup>199</sup> Da diese Begründung empirisch nicht sehr signifikant ist, darf man Revenue Sharing nicht pauschal als Steuerersatzregelung interpretieren.

Zusammenfassend wird deutlich, dass bei der Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit allein bereits mannigfaltige Ausgestaltungs- und Kombinationsmöglichkeiten aus originärer Einnahmeverteilung und derivativer vertikaler Einnahmeverteilung bestehen. Es wird daher offensichtlich, welcher großer Spielraum für nicht ökonomische Determinanten der Verteilung der Gesetzgebungs- und Er-

<sup>194</sup> Vgl. zu diesem und den folgenden Sätzen des Absatzes Ter-Minassian (1997), S. 11 f.

<sup>195</sup> Vgl. Oates (1979), S. 23.

<sup>196</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 12.

<sup>197</sup> Vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 90.

<sup>198</sup> Bei der Gestaltung des Revenue Sharing sind noch zahlreiche Facetten in der Literatur beleuchtet. So haben bspw. Bradford und Oates darauf aufmerksam gemacht, dass Zuweisungen nicht an einzelne Individuen erfolgen, sondern an Gruppen von Individuen. Sie haben sich gefragt, welche Arten des Revenue Sharing und daraus resultierenden Zuweisungen dieselben allokativen und distributiven Wirkungen haben wie unmittelbare Transfers an die Individuen. Sie kommen zu dem Ergebnis, unter gewissen Umständen Revenue Sharing vollkommen einem spezifischen Set an lump-sum Transfers an die Individuen äquivalent hinsichtlich allokativen und distributiven Effekten sind, vgl. Bradford/ Oates (1971) und (1971a). Aber vgl. auch Ter-Minassian (1997), S. 12.

<sup>199</sup> Vgl. Oates (1991), S. 16 f. Das setzt allerdings eine positive Einkommenselastizität der öffentlichen Güter voraus.

tragshoheit besteht. Gleiches gilt auch bei der Verteilung der Verwaltungshoheit auf unterschiedliche Ebenen, die im folgenden untersucht wird.

### 1.2.3 Tax Administration

Sind die Gesetzgebungs- und Ertragshoheiten für die verschiedenen Steuern innerhalb eines föderalen Systems verteilt, stellt sich im Anschluss die Frage, wie sich die optimale Allokation der Verwaltungshoheit gestaltet (Frage der Tax Administration/ Steuerverwaltungshoheit).<sup>200</sup> Die Verwaltungshoheit ist in westlichen Ökonomien fest verankert. In Entwicklungs- und Transformationsländern befinden sich die bürokratischen Strukturen und Systeme noch in dynamischen Entwicklungsprozessen, so dass dort die Frage der effizienten Allokation der Verwaltungshoheit unter der Restriktion einer adäquaten Einnahmehöhe von großer Signifikanz ist.<sup>201</sup>

Ziel bei der Festlegung der Verwaltungshoheit in einem föderalen System ist es, auf der einen Seite Steuergesetze einheitlich in der gesamten Volkswirtschaft umzusetzen, um eine maximale Einnahmehöhe zu geringen Kosten zu erreichen. Dies ist das Ziel der Effizienz. Zum anderen soll eine freiwillige Steuerehrlichkeit der Steuerzahler herbeigeführt werden, i.e. Effektivität.<sup>202</sup>

Die Verwaltungshoheit kann im wesentlichen in den vier bedeutungsvollsten Gestaltungsvarianten realisiert werden.<sup>203</sup>

- (a) Die zentrale Ebene erhält die ausschließliche Verwaltungshoheit und beteiligt die nachrangigen Ebenen je nach Gesetzgebungs- und Ertragshoheit mit Revenue Sharing und/ oder Zuweisungen am Steueraufkommen.
- (b) Die zentrale Ebene erhält die ausschließliche Verwaltungshoheit, dient aber in diesem Sinne nur als Kollektor der Steuern für alle Ebenen, i.e. die unteren Ebenen mit, gemäß den vereinbarten Verteilungen der Gesetzgebungs- und Ertragshoheiten.
- (c) Es erfolgt eine Verwaltung durch mehrere Staatsebenen mit der gegenseitigen Gewährung von Revenue Sharing und/ oder Transfers.
- (d) Jede Ebene verwaltet ihre eigenen Steuern.

Dabei beinhaltet die Verwaltung die Steuereinzahlung, die Prüfung, Bestrafung und Revision sowie Serviceleistungen für die Steuerzahler.

Unabhängig davon, welche Ebene de facto welche Teilaufgabe der Verwaltung übernimmt, wird im weiteren diskutiert, welcher Ebene die Verantwortung der Operationalisierung der Aufgaben zufällt.

<sup>200</sup> Restringiert die Verwaltung doch das Tax Assignment und die Steuerpolitikoptionen, vgl. Vehorn/ Ahmad (1997), S. 131.

<sup>201</sup> Vgl. Vehorn/ Ahmad (1997), S. 108. Sie verlangen dazu einfache Modelle der Steuerpolitik und -administration.

<sup>202</sup> Casanegra de Jantscher/ Silvani (1991) formulieren es: „A tax administration that simply attempts to minimize its costs of collection, in relation to the potential revenue cannot be viewed as effective unless it fosters a high level of voluntary compliance“. Vgl. hier Vehorn/ Ahmad (1997), S. 110.

<sup>203</sup> Vgl. zu diesem Absatz Vehorn/ Ahmad (1997), S. 109, und Ter-Minassian (1997), S. 15. Zum den drei folgenden Absätzen vgl. auch Vehorn/ Ahmad (1997), S. 112 ff.

Demzufolge sind nun einige wesentliche Vor- und Nachteile einer Vergabe dieser Verantwortung an die zentrale oder dezentrale Ebene zusammengetragen.

#### 1.2.3.1 Vorteile und Nachteile der Verteilung der Verwaltungshoheit auf einzelne Ebenen

Vorteile einer zentralen Verwaltung liegen insbesondere bei Economies of Scale in der Verwaltung, die sich mit einer großen Zahl von Steuerzahlern im Hoheitsgebiet ergeben können. Darüber hinaus kann erreicht werden, dass die Steuerzahler uniform und äquivalent fair behandelt werden, und dass die Kontrolle über interjurisdiktionale und intergouvernemental angesiedelte Steuerschulden eines Steuerzahlers mit geringen Informationskosten erreicht werden können, da die Meldungen zentral zusammenlaufen.<sup>204</sup> Wo detaillierte Kenntnisse örtlicher Gegebenheiten bei der Steuerverwaltung vonnöten und Informationskosten zu hoch sind, diese der zentralen Ebene zugänglich zu machen, ist die zentrale Verwaltung nicht effizient, sondern nachteilhaft.

Bei der dezentralen Verwaltung verkompliziert sich der administrative Vorgang. Obwohl dezentrale Ebenen über örtliche Bedingungen i.d.R. gut informiert sind und über eine höhere Flexibilität im Umgang mit organisationalen Strukturen und Personalpraktiken verfügen, ist die dezentrale Verwaltung auch mit Nachteilen behaftet. Oftmals fehlt dezentralen Ebenen eine hinreichende finanzielle und technische Ausstattung für eine funktionsfähige Verwaltung. Eine interjurisdiktionale einheitliche Behandlung der Steuerzahler kann ohne Kooperation der Jurisdiktionen nicht erreicht werden. Ein hoher Informationsaustausch ist dabei notwendig, der Informationskosten verursacht.

#### 1.2.3.2 Problembereiche

##### *Prinzipal-Agenten-Problem*

Losgelöst von diesen Überlegungen ist zu beachten, dass Prinzipal-Agenten-Probleme existieren, die doppelt und kaskadenartig angelegt sind, sofern die Verwaltung bei der zentralen und dezentralen Ebene liegt (Fall (c) oder (d)). Das erste Prinzipal-Agenten-Problem ergibt sich durch eine streng separierende Verwaltungsverteilung für bestimmte Steuern auf die einzelnen Ebenen. Die Ebenen müssen sich auf die Angaben über die Höhe des eingenommenen Steueraufkommens der jeweils anderen verlassen. Durch das Prinzipal-Agenten-Problem bestehen indes Anreize zu Falschangaben, um Zuweisungen und Auszahlungen von rechtmäßigen Steueranteilen nach dem Revenue Sharing an die anderen Ebenen zu vermindern.

Das zweite Prinzipal-Agent-Problem besteht grundsätzlich zwischen der beauftragten Verwaltungsbehörde (Prinzipal) und ihren Mitarbeitern (Agenten). Verfolgen die Agenten Ziele der persönlichen Einkommensmaximierung, tritt das Problem der Korruption hervor. Besonders auf dezentraler Ebene

---

<sup>204</sup> Vgl. hierzu auch Vehorn/ Ahmad (1997), S. 113 f. Sie betonen, dass Zuschläge diesen Vorteil der zentralen Ebene gegenüber der dezentralen abschmelzen.

sind die Anreize dazu hoch. TANZI spricht hier von der vorherrschenden „contiguity“, dem Tatbestand, dass Agenten und Bürger nahe beieinander leben und arbeiten.<sup>205</sup> Beide Problemkreise können durch Kontrollen oder adäquater Anreizstrukturen für die Agenten gelöst werden. Dazu ist eine erfolgsabhängige Bezahlung der Agenten vorstellbar.

#### *Privatisierung*

In Transformationsländern stellen sich darüber hinaus noch die Probleme, dass sich aufgrund der Privatisierung staatlicher Unternehmen deren Steuerverwaltung schwieriger gestaltet als bei staatlichen Unternehmen, deren operative Ergebnisse unmittelbar in den Staatshaushalt eingehen. Die Verwaltung ist mit höheren Transaktionskosten belastet, insb. mit Informationskosten über die operativen Ergebnisse vor Steuern. Ferner ist problematisch, dass für die meisten Steuerzahler die Steuerschuld nun evident, also nicht mehr verdeckt eingefordert wird. Das gilt insbesondere für die Lohnsteuerzahlungen von nicht selbständig Beschäftigten. Daher ist seitens der Verwaltung ein konsequentes Prüfen und Einnehmen gefragt.<sup>206</sup>

Damit sei ein abschließendes Wort zur Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags-, und Verwaltungshoheit gefunden. Als weiteres Instrument staatlicher Finanzierung existiert die Verschuldung. Sie wird im folgenden näher betrachtet.

#### 1.2.4 Staatsverschuldung

In den meisten föderalen Nationen ist es sowohl der zentralen als auch der dezentralen Ebene möglich, sich zu verschulden, um damit Einnahmen zu erzielen. Die Verschuldung beinhaltet üblicherweise eine Verpflichtung zur Zahlung von Zinsen und Rückzahlung des Prinzipals an den Gläubiger, gemäß vereinbarter Zahlungsmodalitäten verschiedener Verschuldungsinstrumente.<sup>207</sup> Damit verbunden ist zumeist ein intergenerationaler Charakter der Verschuldung.

Staaten verschulden sich, wenn eine Differenz zwischen ihren Einnahmen und Ausgaben, die mit der Erfüllung der ihnen zugeordneten Aufgaben verbunden sind (Konnexitätsprinzip), besteht. Die Gründe für diese Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben sind mannigfaltig, eine Auswahl sei hier angeführt. Erstens verwenden zentrale Ebenen das Instrument der Staatsverschuldung oft zur Stabilitätssicherung, dezentrale Ebenen zur Finanzierung der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter oder zur Finanzierung großer Projekte.<sup>208</sup> Allgemein liegt in der Verschuldung der Vorteil äquivalenztheoretisch effizienter Finanzierung von Ausgaben. Die Last der Finanzierung kann auf mehrere Generatio-

<sup>205</sup> Vgl. Tanzi (1996), S. 301, auch zu vorherigem Satz. Vgl. ausserdem Wildasin (1996), S. 327, der den Trade-off zwischen lokaler Korruption mit geringem finanziellen Umfang und zentraler Korruption mit großem finanziellen Umfang anspricht, denn Korruption ist auf allen staatlichen Ebenen möglich.

<sup>206</sup> Vgl. Vehorn/ Ahmad (1997), S. 124 f. Eine einfach strukturierte Verwaltung während der Transformation unterstützt dies nach Aussage der Autoren.

<sup>207</sup> Die Arten der Verschuldungsinstrumente beinhalten etwa die Ausgabe von Bonds, Anleihen, der Aufnahme von Krediten bei der Zentralbank, Banken und Nicht-Banken. Bewertungen über die verschiedenen Arten und Kreditoren der Staatsverschuldung soll hier nicht erfolgen, gleichwohl dies einen wichtigen Aspekt darstellt. Vgl. etwa Ter-Minassian (1997), S. 20.

<sup>208</sup> Vgl. Oates (1972), S. 153 f und 159, auch zu folgendem Satz.



nen verteilt werden, wie es der Nutzung der finanzierten Projekte jeweils entspricht.<sup>209</sup> Zweitens ist es möglich, dass diese Differenz aus unadäquater vertikaler Verteilung der Einnahmen und Aufgaben resultiert, intergouvernementale und interjurisdiktionale Transfers die originäre Einnahmenverteilung nach Tax Assignment nicht höhenmäßig ausgleichen können. Das kann bei beiden Ebenen zur Verschuldung führen.<sup>210</sup> Ein weiterer Grund für dezentrale Verschuldung besteht, wenn die dezentrale Ebene keine hinreichende Finanzplanung durchführt, welche zur genaueren Quantifizierung und Prognose von Ausgaben und Einnahmen vonnöten wäre.<sup>211</sup> Ferner können nicht zuletzt die Haushaltsverflechtungen mit der zentralen Ebene dazu beitragen. So können bspw. verspätet ausgezahlte intergouvernementale Transfers zu Liquiditätsengpässen bei der dezentralen Ebene und damit zu kurzfristiger Verschuldung führen.<sup>212</sup>

Die Verschuldung hat gravierende Auswirkungen, besonders in einem föderalen System. Solange Anreize zu unkontrolliertem Ausgabeverhalten bestehen, unkoordinierte wirtschaftliche Initiativen erfolgen, und keine profunde Bilanzierung und Prognose der Einnahmen und Ausgaben erfolgt, sind die Auswirkungen der Verschuldung auf die Volkswirtschaft negativ.<sup>213</sup> Finanzielle Verflechtung der Staatsebenen über gemeinsame Steuerbemessungsgrundlagen etc. verkomplizieren eine effiziente und abgestimmte Tätigkeit der Staatsebenen.<sup>214</sup> Begrenzungen der dezentralen Verschuldung stehen insb. zur Sicherung der Stabilität zur Diskussion, die der zentralen Ebene übertragen ist.<sup>215</sup> Man unterscheidet vier Stereotypen der Begrenzung dezentraler Verschuldung und der Kontrolle durch die zentrale Ebene:<sup>216</sup>

#### *Reliance on Market Discipline*

Kann sich die dezentrale Ebene ohne Kontrolle seitens der zentralen Ebene auf einem Kapitalmarkt verschulden, so führt diese Art der Verschuldung nicht zu stabilitätsgefährdenden Problemen. Damit die dezentrale Ebene sich unabhängig von zentraler Kontrolle auf einem Kapitalmarkt verschulden kann, muss dieser offen, frei und unreguliert sein, ausreichende Informationen über den Debitor bereitstellen, ein Bail-out durch die zentrale Ebene verbieten, fordern, dass der Debitor über institutionelle Strukturen verfügt, die diesem eine adäquate Reaktion auf Marktsignale rechtzeitig ermöglichen. Oftmals sind diese Voraussetzungen an den Markt nicht erfüllt, so dass die Vorteile dieser Variante,

<sup>209</sup> Vgl. Oates (1972), S. 154. Es wird unterschieden, ob die Verschuldung (nur) national erfolgt (internal debt), maßgeblich bei Großprojekten der zentralen Ebene, oder ob sie intrajurisdiktionale oder international erfolgt (external debt). Erst bei letzterer Art wird das Äquivalenzprinzip durchbrochen, weil bei der Bedienung der Verschuldung ein Einkommenstransfer von Residents zu Non-Residents erfolgt.

<sup>210</sup> Auf der dezentralen Ebene bleiben Unausgewogenheiten nach Tax Assignment bestehen, die auch durch Transfers nicht ausgeglichen werden können. Auf zentraler Ebene können z.B. hohe Transferverpflichtungen den eventuell bis dato ausgeglichenen Haushalt sprengen. Vgl. auch Eichengreen/ von Hagen (1996), S. 3.

<sup>211</sup> Vgl. Potter (1997), S. 147, oder Tanzi (1996), S. 310.

<sup>212</sup> Vgl. hierzu Potter (1997), S. 147. Er betont weiter, dass die Erfüllung von Voraussetzungen, die zum Erhalt von Revenue Shares gefordert werden, schon eine zeitliche Verzögerung hervorrufen kann, die Verschuldung aufgrund von Liquiditätsengpässen begründet.

<sup>213</sup> Vgl. Wildasin (1996), S. 325, Potter (1997), S. 137, Tanzi (1996), S. 310.

<sup>214</sup> Vgl. hierzu Unterkapitel 3.1, besonders den Aufsatz von Wenzel/ Wrede (2000).

<sup>215</sup> Vgl. Carlsen (1994), S. 214.

<sup>216</sup> Vgl. die Ausführungen zu den vier Stereotypen grundlegend mit Ter-Minassian/ Craig (1997), S. 156 ff, und Ter-Minassian (1997), S. 18 ff.

etwa der intensive Informationsfluss und -austausch zwischen den Ebenen, Gläubigern und Debitoren nicht genutzt werden können, auch nicht als Komplement zu anderen Formen der Verschuldungsbegrenzung. Den Informationsfluss und -austausch gilt es daher durch gesetzliche Regelungen sicherzustellen.

#### *Cooperative Approach to Debt Control*

Hier erfolgen Festlegungen der Verschuldungsgrenzen durch Verhandlungen zwischen den Ebenen, nicht mittels Gesetz oder Direktiven. Diese Variante enthält den Vorteil des hohen Informationsaustausches zwischen den Ebenen, sowie des gestärkten Bewusstseins und der Verantwortung für die Stabilität bei den dezentralen Ebenen, denn diese haben bei der Formulierung der Staatsziele bzgl. der Makroökonomie mitgewirkt. Die Anwendung dieser Variante setzt allerdings eine gefestigte Fiskaldisziplin und Konservatismus in dem jeweiligen Staat voraus und ist somit in Transformationsländern nicht unmittelbar umzusetzen.

#### *Rules-based Approaches to the Control of Subnational Borrowing*

In einigen Ländern werden die dezentralen Ebenen durch gesetzliche Regelungen zur Absoluthöhe der Verschuldung bei Projekten, für die sie sich verschulden können, oder einer Rate für die Nettoverschuldungshöhe, gemessen an Investitionen oder anderen für die Kreditwürdigkeit aussagekräftigen Indikatoren, in der Verschuldung begrenzt.<sup>217</sup> Vorteilhaft bei dieser Variante ist vor allem die Transparenz sowie die Vermeidung von Bargaining-Prozeduren zwischen den Ebenen (s. vgl. die Verhandlungen oben). Dagegen steht der Mangel an Flexibilität zur Änderung der Regelungen und potentiellen Verhaltensweisen, diese Regeln zu umgehen.<sup>218</sup>

#### *Direkte Kontrollen*

Von der Festlegung einer definitiven Obergrenze von jährlicher Verschuldung bis hin zur projektbezogenen Genehmigung von Verschuldung reicht der Spielraum bei der Variante der direkten Kontrolle. Dabei obliegt der zentralen Ebene sowohl eine ex-ante Autorität als auch eine ex-post Kontrolle. Die direkte Kontrolle der dezentralen durch die zentrale Ebene bezüglich Verschuldung führt dazu, dass sich dezentrale Ebenen oft auf einen Bail-Out durch die zentrale Ebene verlassen, keine Anstrengungen betreiben, die eigenen Einnahmen zu fördern oder Ausgaben zu senken. Dieser auch als Moral-Hazard bezeichnete Sachverhalt kann strukturelle Defizite hervorrufen, für die zentrale Ebene ruinos werden.<sup>219</sup> Vorteilhaft ist allerdings, dass uniforme Verschuldung zu besseren Konditionen führt, denn die zentrale Ebene wird oft als Garant oder Bürge für dezentrale Verschuldung verlangt, was bei

<sup>217</sup> Siehe bspw. Art. 104 EGV, Art. 115 GG oder §18 BHO.

<sup>218</sup> Der deutsche Finanzminister Eichel hat erst kürzlich einen Nachtragshaushalt für 2002 eingereicht, der in seiner Begründung eher unzureichend ist. Vgl. dazu Peffekoven (2002).

<sup>219</sup> Vgl. Wildasin (1996), S. 326, Eichengreen/ von Hagen (1996), S. 11. Sofern keine Beschränkung der Verschuldung besteht, ist die Gefahr des Moral Hazard immer gegeben. Vgl. Potter (1997), S. 151.

dieser Variante implizit erfüllt wird; dieser „financial gain“, der Tatbestand günstigerer Konditionen, führt letztlich auch zu einer kostengünstigeren Erfüllung der Stabilitätssicherung.<sup>220</sup>

Welche der vier Stereotypen in einem Land umgesetzt wird, hängt letztlich von den gegebenen politischen, geschichtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ab. Festgehalten werden sollte explizit, dass die Begrenzung der Verschuldung auf der dezentralen Ebene die Stabilität sichern kann, und die dezentralen Ebenen davon abhält, strukturelle Defizite zu aggregieren, um höhere Zuweisungen zu erhalten (Problem des Moral-Hazard).<sup>221</sup> Dagegen spricht, dass solche Begrenzungen die dezentralen Ebenen daran hindern können, lokale Präferenzen zu bedienen, sich nach eigenen Wünschen zu finanzieren. Für jedes Land gilt es, die Vor- und Nachteile dieser Varianten vor diesem Hintergrund abzuwägen.

#### 1.2.5 Zusammenfassung

Reflektiert man die Darstellungen über das Tax Assignment, intergouvernementale Transfers sowie Tax Administration, so lassen sich für einzelne Steuern prinzipielle Aussagen über ihre Zuordnung auf zentrale oder dezentrale Staatsebene treffen.<sup>222</sup>

##### 1.2.5.1 Einkommensteuer

Bezüglich der Einkommensteuer lassen sich sowohl Argumente für eine Zuordnung auf die dezentrale wie zentrale Ebene finden. In vielen Ländern wird sie vollständig oder zum überwiegenden Teil der Zentralebene zugeordnet, in Transformationsländern tendentiell der dezentralen Ebene.<sup>223</sup> Für die Zuordnung auf die dezentrale Ebene spricht, dass die Einkommensteuer ein hinreichend hohes Aufkommen erbringt, um viele Aufgaben zu finanzieren und nicht die Ansiedlungsentscheidung der Unternehmen beeinträchtigt.<sup>224</sup> Wird die Einkommensteuer in Form einer Schedulensteuer ausgestaltet, so ist die Zuordnung zu den Einheiten der dezentralen Ebene möglich, sofern die Steuer auf Dividenden-, Zins-, Lohnneinkommen bei der Einkommensquelle eingezogen werden und diese Beträge auch definitiv die Steuerschuld determinieren.<sup>225</sup>

<sup>220</sup> Weitere Vorteile finden sich in Ter-Minassian/ Craig (1997), S. 168 f. Vgl. Potter (1997), S. 149.

<sup>221</sup> Vgl. Tanzi (1996), S. 309. Carlsen (1994), S. 213 ff, zeigt dies in einem spieltheoretischen Ansatz. Er findet zudem heraus, dass auch in Zusammenarbeit der dezentralen Ebenen mit unabhängigen Stellen zur Erfüllung der Aufgaben, Begrenzungen der Verschuldung eine Stärkung der effizienten Kapitalvergabe hervorrufen. Eichengreen/ von Hagen (1996) untersuchen die Auswirkungen der Begrenzung der dezentralen Verschuldung für die Europäische Währungsunion.

<sup>222</sup> Gleichwohl sei bemerkt, dass diese bei der Implementierung von nationalen Rahmenbedingungen abhängen. Und von Fragen des Public Management, Qualität der Bürokratien etc. wird bei der hiesigen Betrachtung abgesehen.

<sup>223</sup> Vgl. Engelschalk (1999), S. 69, und Norregaard (1997), S. 61.

<sup>224</sup> Vgl. Norregaard (1997), S. 61. Diese Aussage ist nur dann gültig, wenn unterstellt wird, dass alle dezentralen Einheiten die gleiche Steuerstruktur wählen, so dass sich die Reallöhne zwischen den Jurisdiktionen nicht unterscheiden, kein Anreiz zu interjurisdiktionaler Mobilität gegeben wird. Da die Betrachtungen auch in diesem Kapitel auf eine geschlossene Volkswirtschaft beschränkt ist, sind internationale Reallohndifferenzen nicht relevant.

<sup>225</sup> Vgl. Norregaard (1997), S. 61, und Tanzi (1997), S. 313, der diese Möglichkeit für nicht entwickelte Länder benennt.

In der Realität werden Einkünfte i.d.R. nicht nur in einer, sondern in verschiedenen Jurisdiktionen erzielt, so dass reger Informationsaustausch und -sammlung vonnöten wäre, um alle Informationen über Einkünfte in einer Jurisdiktion zu bündeln, und Steuerflucht zu verhindern.<sup>226</sup> Dieser administrative Aspekt spricht für eine Zuordnung an die Zentralebene. Dieser Argumentationslinie folgend kann die Zuweisung der Einkommensteuer auf die Zentralebene auch bei einer synthetischen Einkommensteuer begründet werden.

Bei der Zuordnung der Einkommensteuer gilt es abzuwägen. Obwohl die dezentrale Ebene über eine bessere Kenntnis der Einkünfte verfügt als die Zentralebene, ist eine gesammelte Informationsauswertung auf zentraler Ebene effizienter, mit Economies of Scale in der Verwaltung verbunden. Zudem vermeidet eine national einheitliche Einkommensteuer Verzerrungen zwischen den Jurisdiktionen, die bei jurisdiktion unterschiedlichen Steuerstrukturen bei dezentraler Zuordnung entstehen könnten.

Existieren zentrale und dezentrale Einkommensteuern, gibt es einen Weg, die Vorteile zentraler und dezentraler Einkommensteuern zu vereinen. Er liegt im Revenue Sharing, genauer, dem Surcharging dezentraler Steuersätze auf nationale Steuersätze. Es ist kosteneffektiv, denn es ermöglicht über die bisher genannten Vorteile hinaus eine für den Bürger verwaltungstechnisch einfache Besteuerung.<sup>227</sup> Es ist ferner effizient, da durch eine national einheitliche Bestimmung der Bemessungsgrundlage (die dezentralen Ebenen betreiben nur Surcharging auf zentral bestimmte Steuern) Verzerrungen der Allokation von Produktionsfaktoren vermieden werden.<sup>228</sup> Außerdem ermöglicht das Surcharging der zentralen Ebene ihrer Aufgabe der Stabilitätssicherung nachzukommen, sofern eine ex-ante Abstimmung mit der dezentralen Ebene über den Surcharging-Steuersatz erfolgt. In diesem Fall kann die Zentralebene durch entsprechende Wahl ihres Steuersatzes und der -struktur unter Berücksichtigung der dezentralen Steuerentscheidung das verfügbare Einkommen gestalten. Dieses spielt bzgl. der Stabilität eine gewichtige Rolle.<sup>229</sup> Für die dezentrale Ebene birgt das Surcharging die Unabhängigkeit von Zuweisungen der zentralen Ebene und eröffnet durch das Steueraufkommen eine gute Grundlage zu einem an den lokalen Präferenzen orientierten Ausgabeverhalten.<sup>230</sup>

Ist das Surcharging in dieser Form als optimales Instrument der Einkommensbesteuerung der verschiedenen Ebenen implementiert, bleibt zu berücksichtigen, dass die zentrale Ebene sich dann auf die Angaben der dezentralen Ebene bezüglich der lokalen Einkünfte verlassen muss.<sup>231</sup> In einigen Transformationsländern, in denen die zentrale Ebene die Steuerbasis und den Steuersatz bestimmt und die dezentralen Ebenen nur über reines Revenue Sharing am Einkommensteueraufkommen beteiligt (es kommt einem System reiner Zuweisungen sehr nahe), führt dieses System zu Ungleichheiten in den

<sup>226</sup> Vgl. zu diesem Absatz Norregaard (1997), S. 62. Implizit ist damit die Jurisdiktion des Wohnsitzes des Steuerschuldners gemeint.

<sup>227</sup> Vgl. Vehorn/ Ahmad (1997), S. 129, Norregaard (1997), S. 62.

<sup>228</sup> Vgl. Ter-Minassian (1997), S. 9.

<sup>229</sup> Man vergleiche etwa die Konsumtheorie nach Keynes:  $C = C(Y-T, \dots)$ .

<sup>230</sup> Vgl. Bird (1993), S. 216.

<sup>231</sup> Vgl. zu diesem und dem folgenden Satz Cremer/ Marchand/ Pestieau (1997), S. 63 f. Die Autoren führen diese Aussagen im Zusammenhang mit der Distributionsaufgabe der Zentralebene an. Deren Gültigkeit kann aber übertragen werden aufgrund der gleichen Ursache: der asymmetrischen Information (siehe Prinzipal-Agenten-Problem).

Ländern, in denen regionale Unterschiede im Einkommen pro Kopf und der Arbeitslosenrate bestehen.<sup>232</sup> Die dezentralen Ebenen mit mehr Entscheidungsmacht bzgl. der Einkommensteuern auszustatten, wird ein Hauptelement der Steuerreformen in vielen Transformationsländern zukünftig sein.

#### 1.2.5.2 Grundsteuern (als Beispiel einer Steuer auf Realvermögen)

Dezentrale Ebenen sollen Grundsteuern erheben, die sich durch eine relativ immobile Steuerbasis im physischen Sinne auszeichnen.<sup>233</sup> Immobil sind insbesondere alte Strukturen, Gebäude etc.; neue Strukturen werden ihren Niederlassungs- bzw. Ansiedlungsort nach dem Grundsteuersatz wählen. Insofern besteht ein Limit für die Höhe des Steuersatzes.<sup>234</sup>

Die Vorteile einer Grundsteuer durch die dezentrale Ebene liegen zum einen darin, dass ein direkter Link zwischen Wert des Grundes und den in der Jurisdiktion angebotenen Leistungen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz), inklusive der Infrastruktur, bestehen soll und gemeinhin besteht.<sup>235</sup> Eine solche Besteuerung ist effizient (Vermeidung von Free-Rider-Verhalten) und gerecht gegenüber den Landbesitzern einer Jurisdiktion, die alle der gleichen Steuer unterworfen sind.<sup>236</sup> Zum anderen ist bei einer dezentralen Grundsteuer vorteilhaft, dass die Administration durch die Bereitstellung und Pflege einer zuverlässigen und aussagekräftigen Katasterregistratur zwar relativ kostspielig, im Vergleich zu den Verwaltungskosten der Einkommensteuer jedoch geringer ist.<sup>237</sup> Sie sind auch geringer, als wenn eine zentrale Ebene diese vornehmen würde, da sie sich die über die Jurisdiktionen verstreuten Informationen über die Steuerbemessungsgrundlagen erst beschaffen müsste, mithin von den dezentralen Ebenen anfordern oder selbst eine Verwaltung dazu aufbauen müsste. Dies erscheint kostspieliger als eine dezentrale Verwaltung. Daher sollten Grundsteuern dezentral erhoben werden.

Gleichwohl ist die Erhebung der Grundsteuer durch die dezentrale Ebene auch mit Nachteilen verbunden. Diese lassen sich in drei Problemkreise clustern, beginnend mit der Administration. Wie oben beschrieben, bedarf die Administration der Grundsteuer einer regelmäßigen Bewertung der Steuerbemessungsgrundlage, einer permanent aktuellen Katasterregistratur, um die Steuer ertragreich zu halten.<sup>238</sup> Denn würde die Administration dahingehend vernachlässigt, würde die Steuerbemessungsgrundlage und c.p. die Steuereinnahmen sinken. Die Bewertung von Grund wird aber umso diffiziler –

<sup>232</sup> Vgl. Engelschalk (1999), S. 70 f., auch zu folgendem Satz.

<sup>233</sup> Vgl. McLure (1996), S. 320, Bird (1993), S. 215, Engelschalk (1999), S. 72.

<sup>234</sup> Vgl. Tanzi (1996), S. 312, auch zu den voranstehenden Sätzen.

<sup>235</sup> Vgl. Bird (1993), S. 215, Norregaard (1997), S. 56 f., Engelschalk (1999), S. 72 f. Letzterer führt weiter an, dass aufgrund der prototypischen Zuordnung zur dezentralen Ebene, der Immobilität der Steuerbasis und dem oben beschriebenen Link die Einführung einer Grundsteuer in den Transformationsländern ein Hauptanliegen in den Steuerreformprozessen wurde.

<sup>236</sup> Vgl. Bird (1993), S. 215. Oates (1972), S. 135 ff., untersucht explizit eine Differentialinzidenz einer Grundsteuer, die von lump-sum Besteuerung auf eine Wertsteuer geändert wird. Hier sei im folgenden eine Wertsteuer angenommen. Die Verzerrungen und der damit verbundene Excess Burden der Besteuerung gegenüber einer lump-sum-Besteuerung soll dabei erwähnt sein.

Über ein gerechte Besteuerung im interjurisdiktionalen Kreis sagt dies jedoch nichts aus. Eine ausführlichere Analyse, die auch Aspekte des Steuerwettbewerbs umfassen müsste, soll hier aus Platzgründen entfallen. Angemerkt sei nur, dass bei einer Determinierung der Bemessungsgrundlage und des Steuersatzes der Grundsteuer durch die Zentralebene diese Verzerrungen und Gerechtigkeitsaspekte internalisiert würden. Vgl. dazu auch Norregaard (1997), S. 59 ff.

<sup>237</sup> Vgl. Norregaard (1997), S. 55, und Bird (1993), S. 215.

<sup>238</sup> Vgl. McLure (1993), S. 320, und Norregaard (1997), S. 60.

gerade im Hinblick auf horizontal gleiche Besteuerung in einer Jurisdiktion – , je schneller sich die Marktpreise in einzelnen Gebieten der Jurisdiktion ändern.<sup>239</sup> Besonders in Transformationsländern ist diese Problematik weit verbreitet.<sup>240</sup>

Der zweite Problemkreis liegt in der Sichtbarkeit der Grundsteuer. Sie wird in regelmäßigen Abständen direkt an eine Behörde abgeführt, so dass sich die Sensitivität für die fällige Steuerschuld erhöht. Das führt zu niedrigeren Steueraufkommen als benötigt,<sup>241</sup> weil die Steuereinkommen nominell wie real nicht unbemerkt erhöht werden können.

Als letztes Problem wird die Immobilität benannt, die z.T. physisch (s.o.), aber nicht im fiskalischen Sinne besteht. Via Kapitalisation der Steuer werden finanzielle Belastungen, die über das angemessene Maß hinausgehen (siehe Angebot an lokalen öffentlichen Gütern usw.), reduziert. Für wertvolle Grundstücke, die durch die Kapitalisierung zu niedrigeren Preisen gehandelt werden, beschreibt OATES die Konsequenzen: „...through the process of capitalization, the entire loss of future rental income is reflected in an immediate fall in the value of the property at the time the tax is levied.“<sup>242</sup>

Fasst man diese Aussagen zusammen, kommt man zu dem Schluss, dass bei der Erhebung von Grundsteuern die dezentrale Ebene eine effizientere Verwaltung durchführen kann als die Zentralebene, sofern von den zuvor benannten Problemkreisen abstrahiert wird. Die dezentrale Ebene sollte aber bezüglich der Determinierung der Steuerbemessungsgrundlage und des Steuersatzes von der zentralen Ebene unterstützt und geleitet werden, um mögliche Lasten und Zusatzlasten der Besteuerung zu minimieren.

### 1.2.5.3 Steuern auf natürliche Ressourcen

Die Besteuerung natürlicher Ressourcen sollte der Zentralebene obliegen.<sup>243</sup> Natürliche Ressourcen sind zwar immobil und damit prädestiniert für eine dezentrale Besteuerung (s.o.), aber ihre ungleiche Verteilung innerhalb eines Staatsgebietes überwiegt als Argument, die Besteuerung der Zentralebene zuzuordnen.<sup>244</sup> Der Zentralebene ist es möglich, Steueraufkommen aus der Besteuerung natürlicher Ressourcen für die gesamte Volkswirtschaft zu bündeln und dort gleichmäßig zu redistribuieren. Damit wird die ungleiche Verteilung der Ressourcen und des einhergehenden Steueraufkommens internalisiert.

<sup>239</sup> Vgl. Bird (1993), S. 216. Hier ist ebenfalls die Diskussion um die "richtigen" Preise zur Bewertung interessant, denn sowohl Marktpreise als auch von den Behörden geschätzte Werte oder Erfahrungswerte sind grundsätzlich u.a. möglich. Daneben existiert in Ländern die Variante des Self-Assessment oder hybride Formen aus Self-Assessment und behördlicher Veranlagung mit einem Preis. Das ist auch eine Frage der Steuerehrlichkeit s.o. Vgl. hierzu Vehorn/ Ahmad (1997), S. 127.

<sup>240</sup> Vgl. Engelschalk (1999), S. 73, oder Vehorn/ Ahmad (1997), S. 127.

<sup>241</sup> Vgl. Norregaard (1997), S. 59. Er führt dort weitere Problemkreise, die bei der Erhebung der Grundsteuer meist auftreten, an.

<sup>242</sup> Vgl. Oates (1972), S. 137. Unterliegt der Grundsteuer auch der Gedanke der Umverteilung, dann muss sichergestellt sein, dass alle Besitzer ihrem Vermögen entsprechend ein Anwesen besitzen, so dass „gerechte“ Steuerzahlungen fällig sind. Trifft dies nicht zu, können bspw. wohlhabende Bürger, im Besitz niedrigpreisiger Anwesen, von einer Grundsteuer profitieren, ihre Steuerlast mindern, verglichen mit dem Besitz eines hochpreisigen Anwesens.

<sup>243</sup> Vgl. McLure (1996), S. 320, und Norregaard (1997), S. 68.

<sup>244</sup> Vgl. Tanzi (1996), S. 312, Norregaard (1997), S. 68.

Erfolgte eine dezentrale Besteuerung, träten entsprechend Steueraufkommen in einzelnen Jurisdiktionen konzentriert auf, die diesen ein hohes Angebot an lokalen öffentlichen Gütern finanzieren könnten. Dies zöge Bewohner in diese Jurisdiktionen.<sup>245</sup> Somit würde einer Konzentration natürlicher Ressourcen eine Konzentration der Bevölkerung folgen. Diese Tatsache beinhaltet genügend Potential zu einer Amplifizierung der horizontalen Unausgewogenheiten über die sonstige Steuerallokation hinaus. Letztlich verstärkt eine solche Tendenz das Ziel einer aus finanzieller und politischer Sicht lohnenswerten Abspaltung von Jurisdiktionen aus der Föderation.<sup>246</sup> Dieses hypothetische Szenario allein begründet eine Zuordnung der Besteuerung natürlicher Ressourcen auf die Zentralebene, wenn an einem Fortbestand der Föderation gelegen ist.

Für eine Zuordnung auf die Zentralebene spricht darüber hinaus, dass die Zentralebene heftige Schwankungen des Steueraufkommens, die aus Preisschwankungen für die natürlichen Ressourcen resultieren, auffangen kann. Die Zentralebene kann diese aus der Volatilität der Preise verbundene Unsicherheit über Staatseinnahmen leichter kompensieren, da sie i.d.R. ein insgesamt gesehen relativ höheres Steueraufkommen einnimmt.<sup>247</sup>

Die Zuordnung auf die Zentralebene schließt nicht aus, dezentrale Ebenen am Steueraufkommen zu beteiligen. Im Sinne des Äquivalenzprinzips wäre dies angemessen, sofern die einzelnen Jurisdiktionen Kosten tragen, die sich im Zusammenhang mit der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen ergeben, wie bspw. die Errichtung oder Instandhaltung von Infrastruktur.<sup>248</sup>

Man kann festhalten, dass die Gesetzgebungshoheit zentral, die Ertragshoheit unter bestimmten Bedingungen dezentral aufgeteilt sein sollte. Bei der Verwaltungshoheit gilt es abzuwägen, ob der Vorteil dezentraler Ebenen bzgl. örtlicher Kenntnisse oder die Anreize zu Falschangaben bei selbigen an die Zentralebene überwiegen. In diesem Fall sollte auch die Verwaltungshoheit der Zentralebene übertragen werden. Diese Ergebnisse sind für Transformationsländer gleichsam gültig.

#### 1.2.5.4 Überblick

Neben den explizit beleuchteten Steuern finden sich in der Literatur weitere Hinweise auf die Allokation etwa von Import- und Export-Zöllen, Unternehmens- oder der Umsatzsteuern. Ohne expressis verbis die Zuordnungen zu begründen, die der Intuition der bisher dargestellten Steuerzuordnungen folgen, sind nun die Ergebnisse in Abb. 5 zusammengefasst. Damit wird eine Untersuchung der ungarischen Praxis bzgl. Steuerzuordnung einfacher.<sup>249</sup>

<sup>245</sup> Vgl. zu diesem und dem voranstehenden Satz Tanzi (1996), S. 312.

<sup>246</sup> Vgl. Tanzi (1996), S. 313, oder Norregaard (1997), S. 68. Stewart (2000), S. 1, 3 f und 8 ff, beschreibt für Russland die ungleiche Verteilung der natürlichen Ressourcen und weist auf die damit verbundenen Verstärkungen der horizontalen Unausgewogenheiten hin, die Zuweisungen implizieren.

<sup>247</sup> Vgl. hierzu Norregaard (1997), S. 68.

<sup>248</sup> Vgl. McLure, S. 320, oder Norregaard (1997), S. 68.

<sup>249</sup> Vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen und der modellhaften Analyse sind diese Zuordnungen generell nur als prinzipielle statt definitive Empfehlungen zu verstehen.

Abb. 5: Überblick über die tendenzielle Steuerzuordnung an ausgewählten Beispielen

Steuerart	Tendenzielle Zuordnung
Einkommensteuer	Zentralebene mit Beteiligung der dezentralen Ebene am Steueraufkommen anhand Surcharging
Grundsteuer	Dezentrale Ebene mit Beteiligung der Zentralebene bei Festlegung von Steuerbemessungsgrundlage und Steuersatz
Steuer auf natürliche Ressourcen	Zentralebene mit Beteiligung der dezentralen Ebene gemäß Äquivalenzprinzip
Import- und Export-Zölle	Zentralebene
Unternehmenssteuern	Zentralebene
Mehrwertsteuer	Zentralebene mit evtl. Beteiligung der dezentralen Ebene am Steueraufkommen
Sales Tax	Dezentrale Ebene
Eigene Darstellung; zu den Ergebnissen vgl. die bisher angeführte Literatur, insb. Norregaard (1997), S. 55 ff; Tanzi (1996), S. 312 f, McLure (1996), S. 320 f.	

In einer abschließenden Betrachtung der Ausführungen zum vertikalen Finanzausgleich wird offenbar, dass der vertikale Finanzausgleich vertikale Unausgewogenheiten glättet, horizontale Unausgewogenheiten im Rahmen des horizontalen Effektes des vertikalen Finanzausgleichs mindert. Letzterer Effekt ist aber oft nicht hinreichend groß, um die gesamten horizontalen Unausgewogenheiten zu eliminieren.<sup>250</sup> Verbleiben also horizontale Unausgewogenheiten nach vollzogener Gestaltung des vertikalen Finanzausgleichs, wird die Anforderung einheitlicher Lebensverhältnisse, die nur bei ausgeglichenen vertikalen und horizontalen Unausgewogenheiten existieren, nicht erfüllt.<sup>251</sup> Es bedarf dort eines horizontalen Finanzausgleichs.<sup>252</sup> Im nun folgenden Kapitel werden der horizontale Finanzausgleich und seine Elemente dargestellt.

<sup>250</sup> Sollten durch den vertikalen Finanzausgleich auch die horizontalen Unausgewogenheiten vollständig geglättet worden sein, so wird dieser Zustand nur kurzfristig anhalten. Ausgaben und Einnahmen einer Jurisdiktion unterliegen nämlich einem sehr dynamischen Prozess, an den der vertikale Finanzausgleich nicht immer orientiert werden kann. Vgl. hierzu Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401.

<sup>251</sup> Die Anforderungen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wird in vielen Ländern gefordert.

<sup>252</sup> Grundsätzlich wäre es Nationen möglich, Belange horizontaler Unausgewogenheiten zu ignorieren oder aber sie zusammen mit den vertikalen Unausgewogenheiten in einem entsprechenden zwischenstaatlichen Zuweisungssystem zu lösen, u.a. vgl. Ahmad/ Craig (1997), S. 77. Von erster Möglichkeit soll der Relevanz für den ungarischen Finanzausgleich abgesehen werden. Bezogen auf die zweite Variante ist zu berücksichtigen, dass die Problematik horizontaler Unausgewogenheiten und damit primär des horizontalen Finanzausgleichs (abgesehen vom horizontalen Effekt des vertikalen Finanzausgleichs) eine grundsätzlich andere als die der vertikalen Unausgewogenheiten ist, die durch den vertikalen Finanzausgleich geglättet werden. Vorweggenommen sei, dass die zweite Variante in Ungarn realisiert ist.



## 2 Der horizontale Finanzausgleich

Der horizontale Finanzausgleich umfasst ausschließlich einen aktiven Finanzausgleich. Er setzt gedanklich nach vollzogenem vertikalen Finanzausgleich ein, wengleich die konkrete Operationalisierung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs zeitlich überlappend erfolgen kann und zumeist auch erfolgt. Zurückerinnernd besagt die Definition der horizontalen Unausgewogenheiten, dass diese vorliegen, sofern bei Einheiten gleicher staatlicher Ebene deren finanzielle Ausstattung, gemessen an den zugeordneten Aufgaben und mithin Ausgaben, differieren. Aufgrund unterschiedlicher Größe, Struktur und Leistungsfähigkeit der Jurisdiktionen nach dem vertikalen Finanzausgleich werden horizontale Unausgewogenheiten wohl immer bestehen.<sup>253</sup> Sie drücken sich in unterschiedlichen Relationen von Finanzkraft zu Finanzbedarf aus. Die horizontalen Effekte des vertikalen Finanzausgleichs sind für die Betrachtungen in diesem Kapitel als in der Höhe bekannt vorausgesetzt und einberechnet. Sie seien nicht so hoch, alle horizontalen Unausgewogenheiten auszugleichen, so dass der reine horizontale Finanzausgleich in seiner Wirkung Gegenstand der folgenden Untersuchung ist.

Um diese verbleibenden horizontalen Unausgewogenheiten zu glätten und zu internalisieren, besteht zum einen die Möglichkeit, eine entsprechende Gebietsreform durchzuführen.<sup>254</sup> Zum anderen wäre eine permanente Reform des bestehenden vertikalen Finanzausgleichs denkbar, die sich kontinuierlich an den sich ändernden Einnahmen- und Ausgabenstrukturen der einzelnen Jurisdiktionen orientiert. Aus Gründen der Stetigkeit und Berechenbarkeit finanzpolitischer Prozesse sind diese beiden Möglichkeiten zu verwerfen. Die Operationalisierung wäre sehr kostenintensiv. Insbesondere entstünden Transaktionskosten in Form von Zeit und politischem Widerstand.<sup>255</sup>

Eine Alternative stellt der horizontale Finanzausgleich dar.<sup>256</sup> Bei diesem erfolgen Ausgleichszahlungen in Form von Zuweisungen von „reichen“ zu „ärmeren“ Jurisdiktionen der gleichen Ebene, um die horizontalen Unausgewogenheiten zu glätten.<sup>257</sup> Für die Festlegung der Bestimmungen zu den Ausgleichszahlungen kann eine übergeordnete Ebene herangezogen werden oder in Verhandlungen eine Einigung der Jurisdiktionen untereinander erzielt werden.<sup>258</sup>

<sup>253</sup> Vgl. Kuhn (1996), S. 26, und dort angegebene Literatur.

<sup>254</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401, auch zu den folgenden zwei Sätzen.

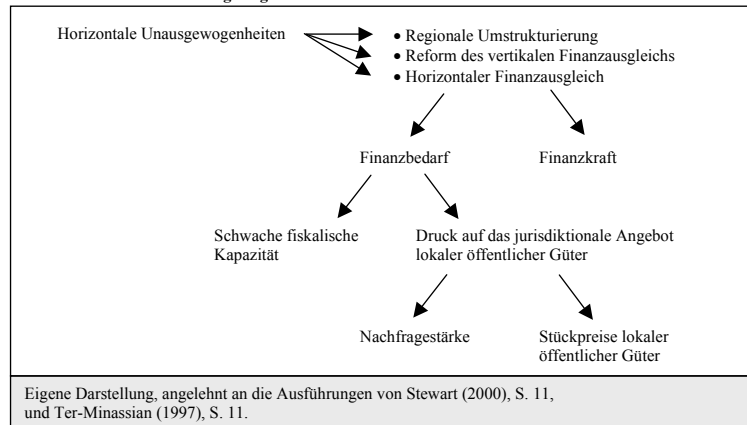
<sup>255</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 199.

<sup>256</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401. Stewart (2000), S. 8, spricht explizit für ein „equalising system of transfers“ (vertikaler und horizontaler Finanzausgleich), insb. je bedeutender die dezentralisierten Aufgaben.

<sup>257</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 199.

<sup>258</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401.

Abb. 6: Horizontale Unausgewogenheiten



Die Bestimmungen zu den Ausgleichszahlungen beinhalten drei wesentliche Schritte zur Determinierung ihrer Höhe und Richtung.<sup>259</sup>

### 2.1 Die Bestimmung der Finanzkraft einer Jurisdiktion

Die Finanzkraft ist als eine Ist-Größe der Jurisdiktion zu quantifizieren.<sup>260</sup> Sie bestimmt sich aus den Einnahmen einer Jurisdiktion. Sie sollte als Bemessungsgrundlage nur Einnahmen beinhalten, die den Jurisdiktionen eine gewisse Dispositionskraft eröffnen und nicht mit unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten bei der Erhebung behaftet sind.<sup>261</sup> Dabei sollen alle Einnahmen, die diesen Forderungen genügen, eingeschlossen werden, um Verzerrungen, Ausweichreaktionen, die im Agitationsfeld einer Jurisdiktion liegen, und damit Manipulationen der Berechnungen der Finanzkraft durch die einzelnen Jurisdiktionen zu vermeiden. Ferner sind Variationsmöglichkeiten, die den Jurisdiktionen bei der Gestaltung ihrer Einnahmen, wie etwa die Festlegung lokaler Hebesätze, gegeben sind, durch die Heranziehung normierter Werte zu beschränken. Erst dann ist die Finanzkraft eine objektivierte Größe.

### 2.2 Bestimmung des Finanzbedarfs einer Jurisdiktion

Der Finanzbedarf ergibt sich einerseits durch eine schwache fiskalische Kapazität der Jurisdiktion, andererseits aus dem hohen Druck, der auf der Bereitstellung lokaler Leistungen ruht. Auf letztere wirken die Nachfragestärke und die Stückpreise der lokalen Leistungen. Der Finanzbedarf einer Jurisdiktion kann nicht direkt ermittelt werden. Man berechnet den Finanzbedarf als eine Sollgröße, die den

<sup>259</sup> Vgl. Oates (1999), S. 1127, und Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401 f.

<sup>260</sup> Vgl. Dickertmann/ Gelbhaar (1996), S. 401.

<sup>261</sup> Vgl. Grossekketter (1999), S. 571, auch zu den folgenden zwei Sätzen. Unter Umständen werden bei Berechnungen der Finanzkraft auch die Einnahmen nachrangiger Haushalte mit einbezogen, darauf weisen Zimmermann/ Henke (2001), S. 200, hin.

einzelnen Jurisdiktionen jeweils zur Verfügung stehen sollte, um die Aufgaben adäquat mit vorhandenem Budget erfüllen zu können. Zur objektiven Quantifizierung des interjurisdiktional differierenden Finanzbedarfs werden einheitlich gewählte Bedarfsindikatoren für die Jurisdiktionen in jeweiliger Höhe festgelegt, die natürliche, geographische, ökonomische und sozioökonomische Unterschiede der Jurisdiktionen berücksichtigen.<sup>262</sup> Diese Bedarfsindikatoren werden dann mit der insgesamt allen Jurisdiktionen auf gleicher Ebene zur Verfügung stehenden Finanzkraft multipliziert.<sup>263</sup>

Die Variationen der Berechnung des Finanzbedarfs sind durch die mögliche Auswahl der Bedarfsindikatoren quasi unbegrenzt, letztlich Resultat einer politischen Entscheidung und ethischer Nomenklatur über die angestrebte Intensität der Aufgabenerfüllung und der Höhe des Finanzbedarfs.<sup>264</sup> Die Höhe des Finanzbedarfs ist direkt abhängig von der Wahl der Bedarfsindikatoren und deren jurisdiktionalen Ausprägungen. Ein Bedarfsindikator kann sich in multiple inhaltliche Teilaspekte aufsplitten, somit mehrere der oben genannten jurisdiktionalen Unterschiede berücksichtigen.

Als einfachste Variante zur Berechnung des Finanzbedarfs dient das Produkt aus Einwohnerzahl (Bedarfsindikator) und der über alle Jurisdiktionen hinweg durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Kopf.<sup>265</sup> Ein Beispiel für die Berücksichtigung sozioökonomischer Bedingungen bei der Determinierung der Bedarfsindikatoren ist die Berücksichtigung des BRECHT'schen Gesetzes, i.e. der Parametrisierung des Urbanisationsgrades, in Deutschland etwa in der „Einwohnerveredelung“ realisiert.<sup>266</sup> Unter Einwohnerveredelung versteht man, dass dem einzelnen Bürger der dicht besiedelten Jurisdiktion ein höheres finanzpolitisches Gewicht zukommt als einem in einer dünnbesiedelten Jurisdiktion. D.h., es wird insgesamt ein höherer Finanzbedarf pro Bürger festgelegt.<sup>267</sup> Nicht mehr die Einwohnerzahl, sondern eine modifizierte Einwohnerzahl wird mit der insgesamt allen Jurisdiktionen zur Verfügung stehenden Finanzkraft pro Kopf multipliziert. Dadurch kann sich eine vollkommen von der vorherigen, ungewichteten Verteilung der Ausgleichszahlungen verschiedene Verteilung ergeben. Hier wird die Willkür politischer Entscheidungsprozesse und die Möglichkeit zur Beeinflussung politischer Entscheidungsträger durch lokale Interessengruppen zur Auswahl der Indikatoren evident.<sup>268</sup>

<sup>262</sup> Vgl. Kuhn (1996), S. 26, auch zu folgendem Satz.

<sup>263</sup> Vgl. Fischer-Menshausen (1980), S. 658 f.

<sup>264</sup> Vgl. Kuhn (1996), S. 27.

<sup>265</sup> Für eine elaboriertere Darstellung der möglichen Berechnungen des Finanzbedarfs siehe z.B. Lenk (1995).

<sup>266</sup> Vgl. Brecht (1932), S. 6 ff.

<sup>267</sup> In einer Stadt fallen pro Bürger höhere Kosten an, wenn man z.B. bedenkt, dass Theater, Museen etc. unterhalten werden. Diese zeigen positive Spillovers für benachbarte Jurisdiktionen. Bei Berücksichtigung dieses Umstandes im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs scheint eine Einwohnerveredelung nur gerechtfertigt. Dies kann man jedoch auch bestreiten. Daher soll hier keine Aufzählung einzelner Arten oder eine subjektive Bewertung der Bedarfsindikatoren erfolgen, da schon eine Auswahl keine objektive Beurteilung der gewählten Bedarfsindikatoren ermöglicht.

<sup>268</sup> Holcombe/ Zardkoohi (1981) zeigen am Beispiel der USA, wie der Einfluss politischer Interessengruppen, politischer Zugehörigkeit etc., die Vergabe von Zuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs beeinflussen. Ähnliche Ergebnisse sind auch beim horizontalen Finanzausgleich zu erwarten. Ein Beispiel dafür ist die aktuelle politische Brisanz der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs in Deutschland, FTD (2003).

### 2.3 Verhältnis der Finanzkraft zu Finanzbedarf

Das Verhältnis der Finanzkraft zum Finanzbedarf wird in den meisten Fällen von Jurisdiktion zu Jurisdiktion unterschiedlich sein. I.e. die horizontalen Unausgewogenheiten werden in den einzelnen Jurisdiktionen variieren. Das Verhältnis Finanzkraft zu Finanzbedarf kann über-, unter- oder paritätisch sein. Somit stellt sich die Frage nach einem Verteilungsschlüssel, der den verschiedenen Relationen der Finanzkraft zum Finanzbedarf entsprechend Ausgleichszahlungen festlegt. Meist wird die Regel verfolgt, dass eine Jurisdiktion mit einem überparitätischen Verhältnis der Finanzkraft zum Finanzbedarf Ausgleichszahlungen leisten muss (Geberposition, Sinken ihrer Finanzkraft), und dass eine Jurisdiktion mit unterparitätischer Relation Ausgleichszahlungen empfängt (Nehmerposition, Steigen ihrer Finanzkraft). Eine Jurisdiktion mit paritätischer Relation soll nicht an den Ausgleichszahlungen beteiligt sein.<sup>269</sup>

Wichtige Anforderungen an die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs sind, dass die Rangfolge der Jurisdiktionen nach ihrer Relation Finanzkraft zu Finanzbedarf nicht umgekehrt werden soll, und die betragsmäßigen Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf einer Jurisdiktion nicht vergrößert werden sollen.<sup>270</sup> Inwieweit die Relationsunterschiede ausgeglichen werden, hängt vom Ziel des Finanzausgleichs ab. Liegt das Ziel des Finanzausgleichs darin, die Eigenverantwortlichkeit der Jurisdiktionen zu stärken, erfolgt im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs nur ein Spitzenausgleich.<sup>271</sup> Besteht hingegen das primäre Ziel, die Lebensverhältnisse in einer Nation in allen Gebieten zu vereinheitlichen, werden die Ausgleichszahlungen dahingehend höher als beim Spitzenausgleich ausfallen.<sup>272</sup>

Die Ausgleichszahlungen erfolgen in Form von Zuweisungen.<sup>273</sup> In der Literatur werden ungebundene lump-sum Zuweisungen als optimal angesehen, um ein höchstmögliches Maß an Selbständigkeit der einzelnen Jurisdiktionen zu erhalten; um bestimmte allokativen Ziele innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs zu erreichen, sind gebundene Zuweisungen zieladäquat.<sup>274</sup> Die Summe der geleisteten Ausgleichszahlungen soll dabei der Summe der empfangenen Ausgleichszahlungen entsprechen.<sup>275</sup>

Neben den ökonomischen Anforderungen an die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs bestehen auch solche an die rechtliche, operationale und verfahrenstechnische Ausgestaltung. Der horizontale Finanzausgleich muss verfassungskonform sein, d.h., weder gegen nationale noch supranationale Regelwerke verstoßen, sofern sie für das Rechtsgebiet der Volkswirtschaft verbindlich sind.<sup>276</sup>

<sup>269</sup> Vgl. Kuhn (1996), S. 30.

<sup>270</sup> Ebenda.

<sup>271</sup> Vgl. Zimmermann/ Henke (2001), S. 201, auch zum folgenden Satz.

<sup>272</sup> Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist ein weit interpretierbarer Begriff, letztlich kann er sich nur auf das Angebot öffentlicher Güter beziehen. Vgl. hierzu sinngemäß Ahmad/ Craig (1997), S. 81.

<sup>273</sup> Für die Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich gelten die gleichen Klassifikationen wie beim vertikalen Finanzausgleich. Daher erfolgt hier keine wiederholende Darstellung der Zuweisungskategorien und grundlegenden Eigenschaften und Auswirkungen, sondern es ist auf Kapitel 1.2.2 verwiesen.

<sup>274</sup> Vgl. Stewart (2000), S. 11, und dort angegebene Literatur, sowie Oates (1999), S. 1127, und Ahmad/ Craig (1997), S. 76, für gebundene Zuweisungen unter gewissen Annahmen.

<sup>275</sup> Analog dazu vgl. Kuhn (1996), S. 30.

<sup>276</sup> Vgl. zu diesem und den nächsten zwei Sätzen Lenk (1995), S. 232, Kuhn (1996), S. 29, und die dort angegebene Literatur.

Ferner sollte das horizontale Ausgleichssystem praktikabel, geeignet und transparent sein, um ein höchstmögliches Maß an Effizienz und Kontrollierbarkeit zu gewährleisten. Dazu wird die Vollständigkeit, d.h. die Erfassung aller denkbaren Situationen und Widerspruchsfreiheit gefordert. Dadurch kann eine Eindeutigkeit im Ausgleichsverfahren gesichert werden. Außerdem wird Flexibilität der Bestimmungen zur Determinierung der Ausgleichszahlungen gefordert, weil dadurch eine Anpassung an Veränderungen der Finanzbedarfsstruktur und -kraft zeitnah erfolgen kann.<sup>277</sup>

Wie oben bereits angeführt, ist es bei der Festlegung der Ausgleichszahlungen wichtig, eine Beeinflussung der Ausgleichshöhe, sei es über die Angaben der Finanzkraft oder des Finanzbedarfs einer Jurisdiktion, zu verhindern. Wäre dies dennoch möglich, würde der horizontale Finanzausgleich als „gap filling“-Mechanismus missbraucht, könnte Moral-Hazard-Verhalten von den Jurisdiktionen angenommen werden.<sup>278</sup> Die Jurisdiktionen würden ihre Finanzkraft von eigenen Quellen nicht fördern, fiskalisch risikoreiche Projekte vornehmen, weil sie sich der Ausgleichszahlungen benachbarter Jurisdiktionen im Falle der unterparitätischen Relation der Finanzkraft zum Finanzbedarf sicher sein könnten.

Abschließend sei bemerkt, dass Zuweisungen im horizontalen und vertikalen Finanzausgleich so ausgestaltet sein sollen, dass sie den „bedürftigen“ Jurisdiktionen zugute kommen.<sup>279</sup> Sie sollten so verteilt werden, dass keine Anreize zu ineffizientem Verhalten der empfangenden Ebene bzw. Einheit bestehen, aber gleichzeitig doch ausreichend hoch, um ihre Zweckbestimmung erfüllen zu können (s.o.).<sup>280</sup> Dies sicherzustellen, verlangt eine verbindliche, konkrete Vorgabe von Verteilungsschlüsseln, die gegen jedwede politische Einflussnahme möglichst immun sind.

Zuweisungen, die im Rahmen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs erfolgen, können untereinander kontraproduktiv sein, insbesondere alloкатive und distributive Wirkungen können konfliktieren.<sup>281</sup>

An dieser Stelle soll keine nähere Analyse dieser Sachverhalte erfolgen. Im nun folgenden Kapitel werden die bis dato anhand der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleiteten Ergebnisse zur optimalen Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems erweitert bzw. ergänzt innerhalb dieses Theorierahmens und darüberhinausgehend.

<sup>277</sup> Vgl. Lenk (1993), S. 237, in Kuhn (1996), S. 30.

<sup>278</sup> Der Gedanke und der Begriff des „gap filling“ sind Stewart (2000), S. 11, entnommen.

<sup>279</sup> Vgl. Stewart (2000), S. 4.

<sup>280</sup> Vgl. i.d.S. Oates (1990), S. 50, “[...] the funding at the margin of local programmes from own revenues” sollte das Leitmotiv zur Vergabe der Zuweisungen sein, damit dezentrale Ebenen ihrer Rolle im föderalen System gerecht werden.

<sup>281</sup> Vgl. hierzu u.a. Oates (1999), S. 1127, oder Ahmad/ Craig (1997), S. 84 f.

### 3 Probleme fiskalischer Föderationen

Die Darstellungen in den beiden voranstehenden Kapiteln basierten auf z.T. sehr restriktiven Annahmen und der vereinfachenden Sicht, Externalitäten zwischen und innerhalb staatlicher Ebenen weitgehend nicht zu berücksichtigen.<sup>282</sup> Ferner blieben fiskalische Besonderheiten, die im Zusammenhang mit supranationalen Ebenen bestehen, weitgehend ausgeklammert, sofern sie nicht in der Allgemeingültigkeit von Ergebnissen inkludiert waren. In diesem Kapitel soll diesen beiden Problemkreisen angemessen Rechnung getragen werden. Unter 3.1 erfolgt eine Darstellung möglicher Arten von Externalitäten, hier der fiskalischen Externalitäten. Es enthält einige Beispiele für deren Wirkungen im Allokations-, Distributions- und Stabilitätszusammenhang. Die Darstellung baut auf den Ausführungen in Kapitel 1 und 2 auf. Im Anschluss erfolgt eine Betrachtung der supranationalen Ebene, wie sie etwa mit der EU realiter gegeben ist. Beide Problembereiche sollen dabei nur in ihrem Kern gestreift werden. Die Ausführungen in 3.1 erlauben jedoch überblickartig einen Vergleich mit den in Ungarn vorherrschenden Sachverhalten. Im Hinblick auf die erwartete Aufnahme Ungarns 2004 in die EU spielen die Betrachtungen unter 3.2 eine Rolle.

#### 3.1 Fiskalische Externalitäten

Externalitäten entstehen, wenn ökonomische Maßnahmen eines Wirtschaftssubjektes Auswirkungen auf die eines anderen haben, wenn die individuelle Rationalität nicht mehr mit der kollektiven Rationalität übereinstimmt. Sie verursachen damit ein Abweichen von der Pareto-Effizienz, wie sie als Optimalitätskriterium für den Fortgang der Untersuchung weiter unterstellt werden soll. Fiskalische Externalitäten sind Phänomene in föderalen Staatssystemen, in denen mindestens zwei Staatsebenen existieren, die autonome Entscheidungen bzgl. ihrer Aufgaben, Ausgaben- und Einnahmenpolitik treffen können.<sup>283</sup> Sie treten auf, wenn Entscheidungen einer Ebene, respektive einer Jurisdiktion, Einfluss auf das Wohl der Bürger auf anderen Ebenen oder in anderen Jurisdiktionen hat, oder das Budget anderer Staatsebenen oder Jurisdiktionen tangiert.<sup>284</sup> Die fiskalischen Externalitäten sind zu unterscheiden von denen, die aus Ineffizienzen der privaten Märkte und der Unfähigkeit des Staates, diese zu korrigieren, entstehen, und von Externalitäten, die daraus resultieren, dass Entscheidungsträger nicht im Interesse ihrer Bürger handeln.<sup>285</sup> Sie können pekuniärer oder technologischer Art, sowie positiv oder negativ in ihren Wirkungen sein. Eine Klassifikation der fiskalischen Externalitäten kann anhand verschiedenster Kriterien erfolgen. Die drei Bedeutendsten sind hier vorgenommen.

<sup>282</sup> Abgesehen von den Betrachtungen der Spillovers in Unterkapitel 1.1.1.2.

<sup>283</sup> Im folgenden des Kapitels 3.1 sei nur noch der Begriff Ausgabenpolitik statt Aufgaben- und Ausgabenpolitik verwendet, denn die Aufgaben werden als definitiv zugewiesen erachtet, so dass die Ebenen optimaler Weise mit geringstmöglichen Kosten die Aufgaben zu erfüllen versuchen, und gemäß des Konnexitätsprinzips die Ausgaben mit den Aufgaben jeweils entsprechend verbunden sind. Eine Untersuchung zu fiskalischen Externalitäten hat jüngst Wrede (2002) veröffentlicht.

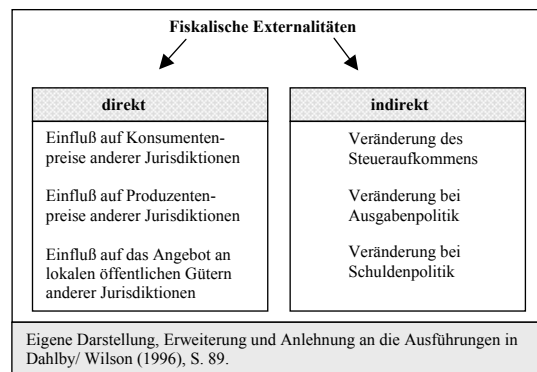
<sup>284</sup> Vgl. Kapitel 1.1.1.2, Spillovers bei lokalen öffentlichen Gütern.

<sup>285</sup> Vgl. Wilson (1999), S. 272.

### Direkte versus indirekte Externalitäten

Zum einen unterscheidet man direkte und indirekte fiskalische Externalitäten. Direkte fiskalische Externalitäten beeinflussen die Höhe der Konsumentenpreise oder der Produzentenpreise sowie die Höhe der bereitgestellten Menge lokaler öffentlicher Güter einer anderen Jurisdiktion. Sie beziehen sich damit direkt auf die Nutzenfunktionen von Bürgern anderer Jurisdiktionen,<sup>286</sup> da diese von Preisen und der konsumierten Menge an privaten und öffentlichen Gütern abhängt. Direkte fiskalische Externalitäten wirken immer horizontal. Indirekte fiskalische Externalitäten hingegen beeinflussen die staatlichen Budgetrestriktionen anderer Ebenen oder Jurisdiktionen gleicher Ebene. Sie können vertikal oder horizontal wirken.

Abb. 7: Direkte und indirekte fiskalische Externalitäten



### Horizontale versus vertikale Externalitäten

Die weithin gebräuchlichste Unterscheidung erfolgt nach der Richtung, in die die fiskalischen Externalitäten ihre Wirkung entfalten. Horizontale fiskalische Externalitäten existieren, wenn Entscheidungen einer jurisdiktionalen Regierung über Ausgaben- und Einnahmenpolitik beeinflusst werden von den Entscheidungen einer anderen Regierung gleicher Ebene.<sup>287</sup> D. h., ein jurisdiktionaler Entscheidungsträger berücksichtigt nicht alle Kosten und Nutzen, die anderen Jurisdiktionen durch seine Entscheidung entstehen, seine Entscheidung ist somit ineffizient.<sup>288</sup> Vertikale fiskalische Externalitäten liegen vor, sofern sich Entscheidungen über Aufgaben- und Einnahmenpolitik einer Ebene zwischen Ebenen auswirken, sei es auf das Wohl der Bürger oder auf die jeweiligen staatlichen Budgetrestriktionen. Dabei sind vertikale fiskalische Externalitäten, die von der zentralen zur dezentralen Ebene wirken mit top-down Externalitäten, entgegengesetzt wirkende Externalitäten mit bottom-up Externalitäten bezeichnet.<sup>289</sup>

<sup>286</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 89, auch für die folgenden drei Sätze. Pekuniäre Externalitäten sind hier eingeschlossen.

<sup>287</sup> Diese Definition ist Goodspeed (2000), S. 494, entnommen.

<sup>288</sup> Vgl. i.d.S. etwa Keen/ Kotsogiannis (2002), S. 365. Die Betonung der Ineffizienz ist in analoger Weise Wellisch (1995), S. 5 und 12, entlehnt.

<sup>289</sup> Vgl. Keen/ Kotsogiannis (2002), S. 365, die diese Unterscheidung in ihrem Modell verwenden.

### Ausgabenpolitik versus Steuerpolitik

Horizontale wie vertikale fiskalische Externalitäten können aus der Ausgabenpolitik oder der Einnahmepolitik resultieren. Sind die Quellen der Externalitäten bekannt, lassen sich entsprechend effektive Internalisierungsinstrumente wählen. Die folgende Matrix enthält die grundlegenden Arten von fiskalischen Externalitäten gemäß der vorgestellten Kriterien, die anhand ausgewählter Beispiele verdeutlicht werden.<sup>290</sup>

Abb. 8: Externalitäten-Matrix

		Ausgabenpolitik	Steuerpolitik
Direkt	(A)	Direkt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik folgend • Bereitstellung lokaler öff. Güter	(B) Direkt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Steuerpolitik folgend • Steuerexport
Indirekt	(D)	Indirekt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik folgend • Investitionsbeihilfen  Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik folgend • Schulbildung	(C) Indirekt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Steuerpolitik folgend • Steuerwettbewerb  Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten aus der Steuerpolitik folgend • Tax Base Overlap
Eigene Darstellung			

#### (A) Direkt horizontale fiskalische Externalitäten – Ausgabenpolitik

Direkt horizontale fiskalische Externalitäten können sich z.B. bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter einer Jurisdiktion ergeben. Oftmals bieten Jurisdiktionen lokale öffentliche Güter an, deren Wirkungskreis nicht mit den Grenzen der Jurisdiktion übereinstimmt. Die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter liefert eine Variante direkt horizontaler fiskalischer Externalitäten.<sup>291</sup> Sind diese direkten horizontalen fiskalischen Externalitäten positiv, soll die Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter ausgeweitet werden. Mittels intergouvernementaler Transfers oder horizontaler finanzieller Ausgleichs kann die Erfüllung der Samuelson-Regel über jurisdiktionale Grenzen hinweg ermöglicht, die

<sup>290</sup> Der Begriff der Spillovers, wie er in Unterkapitel 1.1.1.2 verwendet ist, ist allgemein gehalten und umfasst alle Arten bei lokalen öffentlichen Gütern potentiell auftretenden fiskalischen Externalitäten. Hier erfolgt nun eine genauere Unterscheidung, in die man die oben benannten Spillovers in A,B,C, oder D einordnen kann.

<sup>291</sup> Vgl. hierzu Keen (1998), S. 455, oder Gordon (1983), S. 580.



Internalisierung dieser Externalitäten erreicht werden.<sup>292</sup> Entsprechendes gilt für negative Externalitäten dieser Art.<sup>293</sup>

Ein Beispiel für einen positiven Spillover hier stellt die Institutionalisierung oder Verschärfung von Umweltauflagen in einer Jurisdiktion aus ökologischem Bewusstsein heraus dar.<sup>294</sup> Dadurch wird nicht nur das Emissionsvolumen von Schadstoffen in dieser Jurisdiktion gemindert, sondern aufgrund der Ubiquität der Transfermedien der Schadstoffe reduzieren sich die Emissionen auch in benachbarten Jurisdiktionen. Die Internalisierung kann wie oben beschrieben erfolgen; eine Pigou-Subvention von der empfangenden an die bereitstellende Jurisdiktion wird angemessen sein.

#### (B) Direkt horizontale fiskalische Externalitäten – Steuerpolitik

Diese Art der fiskalischen Externalitäten tritt bspw. auf, wenn Teile der Steuerlast einer jurisdiktionalen Steuer nicht nur von ansässigen Steuerschuldnern getragen wird (Steuerexport als Form einer fiskalischen Externalität, die nicht direkt aus der Bereitstellung eines lokalen öffentlichen Gutes stammt).<sup>295</sup> Die steuererhebende Jurisdiktion wird mithin die sozialen Grenzkosten der Steuersatzerhöhung unterschätzen, folglich einen zu hohen Steuersatz wählen, als es der kollektiven, i.e. der nationalen, Rationalität entsprechen würde. Als Beispiel dienen örtliche Steuern für Touristen, denn sie sind von allen Touristen einer Jurisdiktion zu entrichten, unabhängig von ihrem Wohnsitz. Steuerexport wird somit bei Immobilität der Steuerbemessungsgrundlage als negativ und verzerrend angesehen, ist mit einem ineffizienten Angebot an lokalen öffentlichen Gütern verbunden, was ein Versagen der Dezentralisierung ausdrückt.<sup>296</sup> Steuerexport ist auf die Offenheit der Regionen zurückzuführen.

#### (C) Indirekt horizontale fiskalische Externalitäten – Steuerpolitik

Diese indirekt horizontalen fiskalischen Externalitäten treten auf, wenn Entscheidungen bzgl. der Steuerpolitik einer Jurisdiktion Auswirkungen auf andere Jurisdiktionen gleicher Ebene haben. Steuerwettbewerb ist ein Beispiel für diese indirekt horizontalen fiskalischen Externalitäten. Dies kann am Beispiel des TIEBOUT-Modells gezeigt werden.

Im Rahmen des TIEBOUT-Modells zur Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter werden (Kopf-) Steuern zur Finanzierung dieser Bereitstellung (pro Kopf) erhoben.<sup>297</sup> Da die mobilen Konsumenten die Steuerzahlungen mit dem Angebot an lokalen öffentlichen Gütern vergleichen, führt dieses Marginal-

<sup>292</sup> Gordon (1983), S. 581, gibt zu bedenken, dass Verhandlungen zwischen Einheiten gleicher Ebene verhandlungstechnisch diffizil und aufwendig sein können. Von daher soll „am besten“ die zentrale Ebene die Internalisierung dieser Externalitäten vorantreiben. Er stellt nachfolgend entsprechende Internalisierungsinstrumente für die zentrale Ebene vor.

<sup>293</sup> Man beachte hierzu die von Gramlich (1987) durchgeführte Untersuchung der Effekte einer Reduktion von Zuweisungen am Beispiel der USA. Er stellte neben hohen Budgetdefiziten eine verantwortungsvollere Politik der Ebenen fest, sofern Zuweisungen gekürzt oder entzogen werden.

<sup>294</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 94, oder allgemeiner Keen (1998), S. 455.

<sup>295</sup> Vgl. u.a. Oates (1991), S. 33, auch zu dem Beispiel, oder Dahlby/ Wilson (1996), S. 89, auch zu folgendem Satz.

<sup>296</sup> Vgl. hierzu Wellisch (1995), S. 6 und 11 f, auch zu folgendem Satz. Ein Versagen wie bei Spillovers auch.

<sup>297</sup> Siehe zum Tiebout-Modell detailliertere Ausführungen in Kapitel 1.1.1.2.

kalkül zur allokativen Effizienz. Der implizit enthaltene Steuerwettbewerb ist daher effizient. Weicht man die restriktiven Annahmen, unter denen dieses Ergebnis abgeleitet werden kann, auf, kommt man zu einem ineffizienten Steuerwettbewerb.<sup>298</sup>

Für ineffizienten Steuerwettbewerb sei mit der Besteuerung mobilen Kapitals ein Beispiel gegeben. Angenommen sei, dass andere Produktionsfaktoren unelastisch angeboten werden und immobil sind, dass andere Steuern nicht existieren, die Steuer auf das mobile Kapital sei erhoben, um die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter zu finanzieren.<sup>299</sup> Senkt eine Jurisdiktion vor diesem Hintergrund c.p. ihre Steuer auf mobiles Kapital, um es von anderen Jurisdiktionen anzuziehen, führt dies zu Ineffizienzen. Denn die besagte Jurisdiktion wird lediglich ihren Nutzen, der aus dem zufließenden Kapital, i.e. der Vergrößerung der Besteuerungsbasis, besteht und ihre Kosten ins Kalkül nehmen, ohne die Schäden anderer Jurisdiktionen zu berücksichtigen, die diesen aus der Steuersenkung entsteht.<sup>300</sup> Genau in dieser Diskrepanz der sozialen Grenzkosten und -nutzen zu den privaten (jurisdiktionalen) Grenzkosten und -nutzen liegt die Ursache für diese indirekte horizontale fiskalische Externalität.<sup>301</sup> Verglichen mit dem Wohlfahrtsoptimum der Nation ist der Steuersatz zu gering, denn die Allokation der Ressourcen wird verzerrt und die Redistributionspolitik ist nicht mehr optimal.<sup>302</sup> Wegen des zu geringen Steuersatzes lässt sich folglich ein zu geringes Angebot an lokalen öffentlichen Gütern ableiten – verglichen mit dem Wohlfahrtsoptimum.<sup>303</sup> Um das Auftreten dieser Ineffizienzen zu vermeiden und einem Wohlfahrtsoptimum nahe zu kommen, können koordinierte Abstimmungen unter den Jurisdiktionen oder Maßnahmen der Zentralebene, z.B. in Form von Zuweisungen oder Beschränkungen der Faktormobilität, erfolgen.<sup>304 305</sup>

<sup>298</sup> Vgl. Wilson (1999), S. 271 f, zu diesem Absatz. Wilson fügt in seinem Artikel wiederum Annahmen ein, unter denen der ineffiziente Steuerwettbewerb wieder effizient wirkt. Eine ausführlichere Darstellung soll aus Platzgründen unterbleiben.

<sup>299</sup> Vgl. zu den Annahmen etwa Zodrow/ Mieszkowski (1986), oder verweisend Wilson (1999), S. 273. Dazu sei angenommen, dass alle Jurisdiktionen eine Steuer auf mobiles Kapital erheben, die Volkswirtschaft sich in einem Ausgangsgleichgewicht befindet.

<sup>300</sup> Vgl. Keen/ Kotsogiannis (2002), S. 363. Analog mit einer Steuererhebung und mit gleichem Ergebnis argumentieren u.a. Goodspeed (2000), S. 497, oder Keen (1998), S. 467.

<sup>301</sup> Vgl. Wilson (1999), S. 274.

Je größer die Sensitivität der Veränderung des Kapitalbestandes in einer Jurisdiktion bezogen auf den Zinssatz  $r$ , desto stärker sind die Kapitalbewegungen zwischen den Jurisdiktionen und damit der Externalität. Vgl. Keen/ Kotsogiannis (2002), S. 366.  $r$  ist der Nettopreis, der durch den Kapitalsteuersatz  $t$  auf  $r+t$  oder  $r^*(1+t)$  erhöht wird. Die Kapitalnachfrage richtet sich nach dem Bruttopreis, der Nettopreis aber definiert das Angebot.

<sup>302</sup> Vgl. Köthenbürger (2000), S. 3, Oates (1972), S. 143, oder Boadway/ Marchand/ Vigneault (1998), S. 454, und für in ihrem Modell abgeleitete ähnliche Ableitungen siehe S. 466.

<sup>303</sup> Vgl. Wilson (1999), S. 272, oder Köthenbürger (2000), S. 3.

<sup>304</sup> Für eine Auflistung an möglichen Internalisierungsmaßnahmen vgl. etwa Boadway/ Marchand/ Vigneault (1998), S. 474, Keen (1998), S. 456.

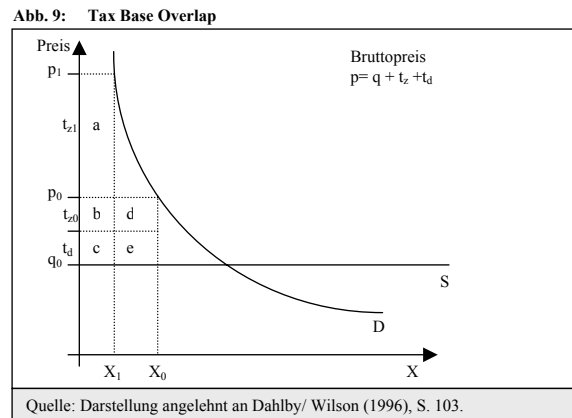
<sup>305</sup> Steuerwettbewerb wirkt sich aber nicht nur auf die Allokation und Distribution aus, sondern auch auf die Größe der Regierung. Wird die steuersenkende Jurisdiktion von einem benevolenten Planer geleitet, führt dies zu einer Unterversorgung an lokalen öffentlichen Gütern, wie beschrieben. Ist diese Jurisdiktion ein Leviathan, so wird durch den zu geringen Steuersatz dessen Wille zur Einnahmenmaximierung de facto begrenzt. Ergo führt die horizontale Externalität, der horizontale Steuerwettbewerb, insgesamt zu einer Verkleinerung der Regierung. Vgl. zu dieser Überlegung Wilson (1999), S. 296, Jin/ Zou (2002), S. 271 f, die auf das Modell von Brennan/ Buchanan (1980) zurückgreifen.

## (C2) Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten – Steuerpolitik

Führt eine Ebene eine Besteuerung durch, die das Steueraufkommen einer anderen Ebene beeinflusst, spricht man von indirekten vertikalen fiskalischen Externalitäten.<sup>306</sup> Dabei kann die Externalität, d.h. die Beeinflussung z.B. aus einem Tax Base Overlap resultieren.<sup>307</sup>

Besteuern mindestens zwei Ebenen die gleiche Bemessungsgrundlage, dann spricht man von Co-Occupation oder Tax Base Overlap.<sup>308</sup> Man unterscheidet hierbei zwischen formalem (legislativem) und effektivem Tax Base Overlap.<sup>309</sup> Von der Struktur her entspricht das Problem der vertikalen fiskalischen Externalitäten aus dem Tax Base Overlap dem Allmendeproblem öffentlicher Güter.<sup>310</sup> Das öffentliche Gut ist im übertragenen Sinne die Steuerbemessungsgrundlage, die von den verschiedenen Ebenen besteuert werden kann, sofern keine juristische Restriktion vorliegt, wovon hier ausgegangen wird. Es kommt zu einer Überbesteuerung. An folgenden Beispielen wird dies intuitiv ersichtlich.

Angenommen  $X$  sei ein privates, normales Gut, mit steigenden oder konstanten Grenzkosten in der Produktion von  $X$ , die Nachfrageelastizität des Preises von  $X$  liege im Intervall  $[-\infty; -1]$ . Die zentrale und die dezentrale Ebene erheben jeweils eine Produzentensteuer  $t_z$  bzw.  $t_d$  auf  $X$ . Ihr Steueraufkommen beträgt  $(b+d)$  bzw.  $(c+e)$ . Erhöht nun die zentrale Ebene ihre Steuer von  $t_{z0}$  um  $t_{z1}$ , sinkt die Nachfrage nach  $X$  von  $X_0$  auf  $X_1$  mit von  $p_0$  auf  $p_1$  gestiegenem Preis, der als Bruttopreis die Steuerbelastungen enthält.



<sup>306</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 91, ähnlich Wilson (1999), S. 289.

<sup>307</sup> Vgl. Boadway/ Marchand/ Vigneault (1998), S. 466, Dahlby/ Wilson (1996), S. 91 ff, auch für weitere Beispiele für Externalitäten dieser Art.

<sup>308</sup> Vgl. hierzu Dahlby/ Wilson (1996), S. 92, Keen (1998), S. 455.

<sup>309</sup> Vgl. Keen (1998), S. 459; der effektive Tax Base Overlap ist der ökonomisch relevante, der formale Tax Base Overlap soll den effektiven dabei heruntertreiben.

<sup>310</sup> Hierauf verweisen Dahlby/ Wilson (1996), S. 93.

Für die zentrale Ebene wird die Steuersatzerhöhung sinnvollerweise so hoch gewählt sein, dass die Steuererhöhung trotz Nachfragerückgangs ihr Steueraufkommen vermehrt hat  $(b+d) < (b+a)$ . Für die dezentrale Ebene, die ihren Steuersatz unverändert gelassen hat, bedeutet die gesunkene Nachfragemenge ein Absinken ihres Steueraufkommens um  $e$ .<sup>311</sup> Umgekehrt entsteht die Externalität analog aus der Symmetrie des Beispiels heraus.<sup>312</sup>

Es wird ein Steuersatz gewählt, der über dem gesamtgesellschaftlich optimalen Wert liegt. Die Ursache ist darin begründet, dass die den Steuersatz erhöhende Ebene ausschließlich ihre Grenzkosten und -nutzen ins Kalkül zieht, Kosten, die anderen Ebenen in Form der Externalitäten entstehen, vernachlässigt.<sup>313</sup> Die sozialen Grenzkosten sind höher, als es die die Besteuerung amplifizierende Ebene berücksichtigt, die Besteuerung wird zu weit erhöht. Grundsätzlich gilt es jedoch zu unterscheiden, ob die verschiedenen Ebenen Leviathane oder benevolente Ebenen sind. Zumindest in letzterem Fall werden einige Externalitäten internalisiert. Wenn beide Ebenen benevolent geführt werden, ist die Maximierung der Wohlfahrt der nachrangigen Ebenen auch ein Teilziel der höherrangigen Ebene. Durch die partitiv überlappende Zielsetzung werden die Steuersätze nicht so hoch gesetzt werden, wie im Falle beidseitiger Leviathane.<sup>314</sup> Sind jedoch beide Ebenen Leviathane, so ist das in den Beispielen angedeutete Verhalten für alle Ebenen rational und es kommt zu den zu hohen Steuersätzen von allen Ebenen. Dies kann letztendlich zu einem sinkenden Steueraufkommen bei steigenden Steuersätzen führen, i.e. eine Bewegung auf dem absteigenden Teil der Laffer-Kurve.<sup>315</sup>

Die Externalitäten könnten vollständig internalisiert werden, wenn z.B. Koordination und Abstimmung zwischen den Ebenen erfolgen und eine generelle Trennung der Bemessungsgrundlagen verankert würde.<sup>316</sup> Lediglich ein Einheitsstaat könnte einen Steuersatz entsprechend dem Maximum der Laffer-Kurve wählen, ohne diese Instrumente heranziehen zu müssen.<sup>317</sup> Der beste Fall zur Erreichung des Optimums im Föderalstaat läge aber in der First-Mover Position einer benevolenten Zentralebene zu einer benevolenten dezentralen Ebene.<sup>318</sup>

#### (D) Indirekt horizontale fiskalische Externalitäten – Ausgabenpolitik

Wird durch die Ausgabenpolitik einer Jurisdiktion die Budgetrestriktion einer anderen Jurisdiktion gleicher Ebene beeinflusst, spricht man von indirekten horizontalen fiskalischen Externalitäten. Einige

<sup>311</sup> Grundsätzlich kann statt der dezentralen Ebene auch eine Einheit der dezentralen Ebene gewählt werden, sofern diese hinreichend groß ist, um einen Einfluss auf die gesamte nachgefragte Menge nach X zu besitzen. Das Beispiel ist Dahlby/Wilson (1996), S. 92 und 103, entlehnt.

<sup>312</sup> Ein weiteres Beispiel hierzu ist die Besteuerung des Einkommens von mehreren Staatsebenen, wie etwa in den USA. Eine Erklärung zur auftretenden Externalität erfolgt analog. Siehe dazu auch unten den Aufsatz von Wenzel/ Wrede (2000).

<sup>313</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 92, auch zu folgendem Satz. Mit einem anderen Ansatz kommen Keen/ Kotsogiannis (2002), S. 365, zu einem ähnlichen Ergebnis.

<sup>314</sup> Vgl. Wilson (1999), S. 289.

<sup>315</sup> Vgl. Dahlby/ Wilson (1996), S. 92, und dort angegebene Literatur.

<sup>316</sup> Vgl. entsprechend Keen (1998), S. 475.

<sup>317</sup> Vgl. Keen (1998), S. 457.

<sup>318</sup> Vgl. Wilson (1999), S. 290. Die Untersuchungen zur Frage der First-Mover Position im Föderalismus ist in der Literatur in vielen Hinblicken stark diskutiert. Beispiele sind Köthenbürger (2000) oder Boadway/ Marchand/ Vigneault (1998).

Jurisdiktionen könnten zur Verbesserung ihrer Attraktivität als Wirtschaftsstandorte statt Steuersenkungen, die zu Steuerwettbewerb führen (s.o.), Subventionen an potentielle Investoren zahlen, um somit Investitionen anzulocken, die sonst in anderen Jurisdiktionen geblieben wären; daher werden externe Kosten verursacht.<sup>319</sup> Die Vergabe von Subventionen ist analog zu einem ineffizienten Steuerwettbewerb angelegt. Die subventionsgewährende Ebene berücksichtigt nur private (jurisdiktionale) Grenzkosten und -nutzen bei der Subventionsvergabe, lässt die sozialen außer Acht. Damit wird das Pareto-Optimum verfehlt, denn die Ressourcen (die Investoren werden Kapital und Arbeit attrahieren oder mitbringen) werden verzerrt allokiert. Zur Internalisierung können entsprechend angewandte Instrumente wie bei der Beseitigung des ineffizienten Steuerwettbewerbes analog verwendet werden.

(D2) Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten – Ausgabenpolitik

Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten treten auf, sofern die Ausgabenpolitik einer Ebene Einfluss auf die Budgetrestriktion einer anderen Ebene besitzt.<sup>320</sup> In den meisten föderalen Volkswirtschaften ist die Bildung, bspw. die Hochschulbildung, als Aufgabe einer staatlichen Ebene zugeordnet. Die Ausbildung erhöht das Humankapital und damit die Produktivität des Produktionsfaktors Arbeit. Geht man davon aus, dass die Entlohnung des Faktors Arbeit mit steigender Produktivität zunimmt, so wird aufgrund der Hochschulausbildung eine höhere Entlohnung als bei fehlender Hochschulausbildung erreicht. D.h. gleichzeitig, dass sich die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer vergrößert und mithin c.p. das Steueraufkommen der Einkommensteuer steigt. Fließt dieses Steueraufkommen mehreren Ebenen zu, wird die indirekte fiskalische Externalität evident. Die die Ausbildung gewährende Ebene wird in ihrem Kalkül zum Angebot der Ausbildung nicht die Nutzen berücksichtigen, die anderen Ebenen daraus entstehen. Daher bietet sie gemessen am gesellschaftlichen Optimum zu wenig Ausbildungsleistungen an. Vergleichbar ist dies mit dem Angebot eines öffentlichen Gutes.

Von den Erträgen der Ausbildung ist in dem hier aufgezeigten Beispiel keine Ebene ausgeschlossen, wengleich die Kosten nur bei einer Ebene anfallen. Die Externalität kann internalisiert werden, indem alle von der Ausbildung profitierenden Ebenen an den Bereitstellungskosten der Ausbildung beteiligt werden, bspw. mit LINDAHL'schen Preisen für die Ausbildungsleistungen für eine Person.<sup>321</sup> Damit könnte die Ausbildung auf so viele Personen ausgedehnt werden, bis die sozialen Grenznutzen für die zur Bereitstellung der Ausbildung anfallenden Grenzkosten entsprechen. Durch dieses Marginalkalkül kann das gesamtgesellschaftlich optimale Niveau an Ausbildungsleistungen erreicht werden.

<sup>319</sup> Art. 87 EGV enthält eine legislative Beschränkung von Beihilfen in der Europäischen Union. In Art. 87 II, III EGV werden explizit Ausnahmen dieses Verbotes aufgelistet. Damit wird die Bedeutung der indirekten horizontalen fiskalischen Externalitäten evident. Vgl. auch Dahlby/ Wilson (1996), S. 94.

<sup>320</sup> Vgl. zu dem gesamten Absatz Dahlby/ Wilson (1996), S. 94 f.

<sup>321</sup> Implizit ist hier angenommen, dass mit steigender Personenzahl, die in den Genuss der Hochschulausbildung kommt, das Steueraufkommen wächst und nicht mit der Verbesserung der Qualität der Ausbildungsleistungen pro Person. Die Argumentation verlief aber entsprechend.

Die verschiedenen Arten von fiskalischen Externalitäten sind nicht unabhängig voneinander, können gleichzeitig auftreten. Damit sind Aussagen über mögliche Konsequenzen der Externalitäten nicht immer eindeutig. So werden Steuern zur Finanzierung von Ausgaben erhoben, Ausgaben können Staatsverschuldung nach sich ziehen usw.. Neuere Forschungen beziehen sich auf das Problem der Interdependenz und des Nebeneinanders der fiskalischen Externalitäten bei verschiedenen Formen der Einnahmen- und Ausgabenverteilungen auf die staatlichen Ebenen. Auch die Existenz von Staatsverschuldung als potentielle Einnahmequelle des Staates wird dort mit einbezogen.

So haben WENZEL und WREDE in einem wachstumstheoretischen Modellrahmen nach SOLOW bspw. Staatsverschuldung seitens zentraler und dezentraler Ebene in einem föderalen Staatssystem untersucht. Das Augenmerk liegt dabei auf der Existenz und der Stabilität von langfristigen Gleichgewichten in einer wachsenden föderalen Volkswirtschaft unter Berücksichtigung fiskalischer Externalitäten. Mit der Konstruktion einer von beiden Staatsebenen vorgenommenen Besteuerung des Einkommens (Tax Base Overlap, erste Verbindung), welches sich aus Arbeitseinkommen sowie Einkommen aus Zinszahlungen für nationale und dezentrale Bonds zusammensetzt (zweite Verbindung), wird die Verbindung zwischen nationaler und dezentraler Budgetrestriktion geschaffen. WENZEL und WREDE finden heraus, dass in einem föderalen Staatssystem dieser Art die Tendenzen zur Instabilität größer als im Einheitsstaat sind, weil die Externalitäten durch die zuvor genannten Verbindungen auftreten. Ohne ein Internalisierungsinstrument zu modellieren, zeigen sie, dass ein stabiler Steady State mit positiver Staatsverschuldung auf beiden Ebenen in einer Volkswirtschaft dennoch erreicht werden kann, sofern die Kapitalintensität bei gegebenen Parametern<sup>322</sup> hinreichend groß ist. Ein konsummaximaler stabiler Steady State mit positiver Staatsverschuldung beider Ebenen ist ebenfalls erreichbar, sofern nur das Verhältnis der Ausgabenquote zu Steuersatz auf beiden Ebenen identisch ist. Diese und andere Autoren zeigen neue ertragreiche Forschungsfelder in der Theorie des fiskalischen Föderalismus auf. Hier ist nur ein kleiner Einblick in die Forschungsfelder der fiskalischen Externalitäten, die in den Volkswirtschaften omnipräsent sind, gegeben worden. Am Beispiel Ungarns sollen Arten der fiskalischen Externalitäten identifiziert werden.

---

<sup>322</sup> Parametern, wie Sparquote, Ausgabenquote beider Ebenen, Einkommensteuersätze als Wertsteuersätze und einem positiven Anteil der staatlichen Investitionsausgaben an den jeweiligen staatlichen Ausgaben, vgl. Wenzel/ Wrede (2000), S. 101 ff, siehe auch zu folgendem Satz.

### 3.2 Supranationalität am Beispiel der Europäischen Union<sup>323</sup>

Supranationalität nimmt in der Theorie des fiskalischen Föderalismus eine besondere Stellung ein, da supranationale Ebenen ex definitione kein Bestandteil nationaler Föderalsysteme sind.

Supranationale Organisationen entstehen aus dem Zusammenschluss mehrerer Nationalstaaten. Das Ziel der Gründung supranationaler Organisationen besteht in der Erhöhung der Wohlfahrt für die Nationalstaaten. Die Europäische Union (EU) ist eine supranationale Organisation, der die Mitglieder bestimmte Aufgaben übertragen haben, ohne ihr eine eigene Staatlichkeit und alleinige Zuständigkeit für öffentliche Aufgaben zuzuweisen.<sup>324</sup> Sie ist daher keine Ebene im Rahmen eines föderalen Staatssystems. Dennoch stellt sich analog zu den bisherigen Betrachtungen die Frage nach dem optimalen Zentralisierungs-/ Dezentralisierungsgrad von Aufgaben und Einnahmen zwischen der EU und den Nationalstaaten gemessen an verschiedenen Kriterien, die entlang der MUSGRAVE'schen Dreiteilung erörtert werden sollen.

In Kapitel 1 und 2 ist diese Frage im Rahmen eines Nationalstaates grundsätzlich beantwortet worden. Die grundlegenden, abgeleiteten Aussagen waren raum- und zeitlos gültig, also auch unabhängig davon, ob es sich bei der Betrachtung um eine Föderation oder einen Staatenbund handelt.<sup>325</sup> Daher können die bisherigen Aussagen aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus auf die Betrachtung der EU analog übertragen werden.<sup>326</sup>

Eine blinde Analogie liegt allerdings nicht vor. Die EU als supranationale Organisation unterscheidet sich in wesentlichen Merkmalen von den ihr zugehörigen Nationalstaaten. Als Beispiele sei erwähnt: Bezüglich der Haushalte ergeben sich Unterschiede in der Ausgaben- und Einnahmenstruktur. Die Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen fallen auseinander.<sup>327</sup> Die Einnahmen sind auf Zölle, Agrarabschöpfungen, Mehrwertsteuer-Eigenmittel und BSP-Eigenmittel begrenzt, wobei der Eigenmittelplafonds auf 1,27% des EU-BSP maximal limitiert ist. Der EU-Haushalt bleibt in seiner wirtschaftlichen Bedeutung weit hinter nationalen Haushalten zurück. Ferner verfügt die EU in ihrem Haushalt nicht direkt über eine Verschuldungsmöglichkeit, sondern lediglich in Nebenhaushalten.<sup>328</sup>

Diese Unterschiede implizit berücksichtigend, erfolgt eine allgemeine Anwendung der Ergebnisse der vorangegangenen zwei Kapitel und des Unterkapitels 3.1. Der MUSGRAVE'schen Dreiteilung der

<sup>323</sup> Die Angaben über die Finanzierung der Europäischen Union beziehen sich, wie etwa bei Folkers (1998), auf die Bestimmungen in der EG. Die EG ist eine Grundlage der EU gem. Art. 1 EUV. In den engeren Bereich der Fiskalverfassung der EU fallen die Regelungen zur Finanzierung der EG und die steuerlichen Bestimmungen des Europäischen Binnenmarktes. Hierauf verweist ausdrücklich Fuest (2000), S. 175. Von daher sind die Regelungen für den EG-Haushalt auf die EU übertragen.

<sup>324</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 562, auch zu folgendem Satz.

<sup>325</sup> Vgl. Homburg (1997), S. 61. Unter Staatenbund wird hier der Zusammenschluß von Nationalstaaten bezeichnet, der supranationale Organisationen gründet.

<sup>326</sup> Die Theorie des fiskalischen Föderalismus bezieht sich auf Staatssysteme mit bestehenden Strukturen. Die EU, deren Struktur sich beständig durch die Aufnahme neuer Länder etc. ändert, ist ein evolutorisches System, welches dahingehend nur für einen hypothetischen Endzustand der EU beurteilt werden kann. Vgl. hierzu Folkers (1998), S. 567, und die dort angegebene Literatur.

<sup>327</sup> Vgl. Henke/ Milbrandt (2000), S. 119 f.

<sup>328</sup> Vgl. Lenk/ Mathes (2000), S. 63, und die dort angeführte Literatur zum Problem der Verschuldungsfähigkeit der EU, Henke/ Milbrandt (2000), S. 120, Folkers (1998), S. 562.

Staatsaufgaben folgend werden die Aufgaben und Einnahmen, die der EU zugeordnet werden sollten, herausgestellt.<sup>329</sup> Anschließend folgt eine Darstellung der aktuellen Aufgaben- und Einnahmenstruktur der EU, die im weiteren vor dem Hintergrund der EU- Osterweiterung kurz betrachtet wird.

### 3.2.1 Passiver Finanzausgleich-EU

#### 3.2.1.1 Allokation

Aus allokativer Sicht ergeben sich grundlegende Zuordnungen von Aufgaben an die EU, ähnlich den Ausführungen in Kapitel 1.1.1. Entfalten öffentliche Güter ihren Wirkungskreis EU-weit oder über einen Großteil der EU, so sollte die Aufgabe der Bereitstellung dieses Gutes der EU zufallen. Beispiele für diese europäischen öffentlichen Güter sind etwa die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Verteidigungspolitik gegenüber Drittstaaten oder das Angebot von Kommunikationsleistungen und Koordinationsleistungen zu grenzüberschreitenden Kommunikationsnetzen, Energieversorgungsnetzen bzw. Verkehrsnetzen oder die Schaffung eines Binnenmarktes mit einheitlichen Marktregeln.<sup>330</sup>

Bei öffentlichen Gütern, die grenzüberschreitende Spillovers zeigen, die nicht mehr durch eine nationale Staatsebene internalisiert werden können, sollte die EU die Bereitstellung dieses öffentlichen Gutes übernehmen. So kann eine Internalisierung erreicht werden, damit eine Unterversorgung bzw. Übernutzung des entsprechenden öffentlichen Gutes vermieden werden. Beispiele hierfür sind technologische externe Effekte, wie sie etwa bei der inneren Sicherheit erzielt werden, oder Umweltverschmutzungen, die mehrere Länder betreffen. Man denke hier bspw. an die Mittelmeergebiete oder Flussverläufe.<sup>331</sup>

Die EU sollte ferner die Bereitstellung öffentlicher Güter übernehmen, bei deren Produktion Economies of Scale auftreten.<sup>332</sup> Bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, die bei einer zentralisierteren Administration Einsparungen daran erlauben, gilt gleiches. Ein Beispiel hierfür sind die Regelungen von Sicherheitsstandards von Schiffen in europäischen Hoheitsgewässern. Durch eine zentralisierte Verwaltung der technischen Schiffsuntersuchungen können Rechtsverletzungen zügig europaweit identifiziert, registriert und bekannt gegeben werden.

<sup>329</sup> Dass die Realisierung letztlich ein Politikum ist, steht ausser Frage.

<sup>330</sup> Vgl. Henke/ Milbrandt (2000), S. 122, oder Apolte (1996), S. 14, abgeleitet auch Folkers (1998), S. 566.

<sup>331</sup> Vgl. Apolte (1996), S. 14, oder Nowotny (1997), S. 107, Henke/ Milbrandt (2000), S. 121 f. Letztere verweisen darauf, dass prinzipiell auch bilaterale resp. multilaterale Verträge zwischen den beteiligten Staaten abgeschlossen werden können, um die Internalisierung der externen Effekte voranzutreiben. Bei hoher Zahl der Verhandlungspartner werden die Verhandlungskosten zu hoch werden. Hier kann eine EU-Beteiligung effizient sein, auch über die Einsetzung von Regeln und deren Überwachung durch die EU.

<sup>332</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 566, oder Henke/ Milbrandt (2000), S. 122.



### 3.2.1.2 Distribution

Die Distributionsaufgabe der EU bezieht sich überwiegend auf die Verteilungspositionen der Mitgliedsländer.<sup>333</sup> Eine personenbezogene Distributionsaufgabe, wie sie in Kapitel 1.1.2 der zentralen Ebene zugeordnet wurde, könnte der EU analog zugeordnet werden. Jedoch gründete sich diese Darstellung auf einen hohen Grad an Mobilität der Bürger innerhalb der Nation. Die Mobilität ist aufgrund der Unterschiede der Traditionen, Sprachen und Kultur in der EU nicht hoch, so dass die Aufgabe der Verwirklichung einer „gerechten Einkommensverteilung“ bei der nationalen Ebene verbleiben sollte.<sup>334</sup> Zudem lässt sich der Grad der gewünschten Umverteilung nur in Abhängigkeit von soziokulturellen Vorstellungen über Existenzminimum etc. bestimmen.<sup>335</sup> In der EU herrscht aber in diesem Belang eine große Diskrepanz, so dass eine EU-Aufgabenwahrnehmung nicht effizient erscheint, weil keine einheitlichen Standards gefunden werden können. Daher sollte die Distributionsaufgabe i.d.S. nicht an die „zentralste“ Ebene, hier die EU, übertragen werden.

Grenzüberschreitende Umverteilung im Sinne von Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Länder wird der EU als Distributionsaufgabe einhellig zugeordnet, deren explizites Ziel die Reduzierung der regionalen Disparitäten ist.<sup>336</sup> Damit ist gemeint, dass sich die Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten einander annähern sollen, jedoch wird keine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten EU-Gebiet gefordert, wie dies etwa in Deutschland gem. Art. 106 III Nr. 2 GG verfassungsrechtlich verankert ist. Die EU ist in der Lage, die regionalen Disparitäten zielsicher und effizient im Rahmen eines europäischen Finanzausgleichs zu minimieren.<sup>337</sup>

### 3.2.1.3 Stabilität

Die Stabilisierungsaufgabe wurde in Kapitel 1.1.3 eindeutig der zentralen Ebene zugeordnet. Eine unmittelbare Übertragung auf die supranationale Ebene kann nicht erfolgen. Vielmehr ist eine differenzierte Betrachtung der stabilitätsbestimmenden Faktoren vorzunehmen. Dies soll anhand von Beispielen skizzierend dargestellt werden.

Beruhent stabilitätspolitische Probleme auf makroökonomischen Faktoren, wie z.B. zu geringer gesamtwirtschaftlicher Nachfrage oder asymmetrischen Schocks, sollte die EU die Stabilitätsaufgabe übernehmen.<sup>338</sup> Durch Koordinationsleistungen etwa ist sie in der Lage, die Nachfrage zu stimulieren.<sup>339</sup> Sind die stabilitätspolitischen Probleme auf strukturelle Probleme zurückzuführen, sollten den

<sup>333</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 566.

<sup>334</sup> Vgl. Grossekketter (1997), S. 112, oder analog Nowotny (1997), S. 115.

<sup>335</sup> Vgl. Apolte (1996), S. 22, auch zu folgendem Satz.

<sup>336</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 118 f, auch zu folgendem Satz.

<sup>337</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 134. Eine Begründung des aktuellen EU-Haushalts aus dieser Distributionsaufgabe heraus ist allerdings nicht zu erreichen, vgl. Folkers (1998), S. 567.

<sup>338</sup> Das Problem der asymmetrischen Schocks, insb. in der europäischen Währungsunion, sei hier nur benannt. Eine ausführlichere Darstellung dieses Problems i.V.m. der Stabilisierungsfunktion findet sich z.B. in Nowotny (1997), S. 112 f, oder Scharner (1997), S. 259.

<sup>339</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 111.

Nationalstaaten die Stabilisierungsfunktion zugewiesen werden. Sie können effizienter vor dem Hintergrund nationaler ökonomischer Gegebenheiten und deren Kenntnis agieren.<sup>340</sup>

Probleme hinsichtlich einer Wahrnehmung der Stabilitätsaufgabe durch die EU ergeben sich dadurch, dass sie nicht über Geld-, Fiskal-, und Einkommenspolitik gleichermaßen wie Nationalstaaten verfügt.<sup>341</sup> Die fiskalische Signifikanz ist zudem durch das relativ geringe Haushaltsbudget der EU, gemessen an ihrem BSP, fehlende eigene ertragreiche Steuern und begrenzte Verschuldungsmöglichkeiten nicht hinreichend einflussreich.<sup>342</sup> Damit besteht ein Trade-off zwischen wünschenswerter Stabilisierungsaktivität seitens der EU bei makroökonomischen Problemen und mangelnder fiskalischer Signifikanz.

### 3.2.2 Aktiver Finanzausgleich-EU

Die Aussagen über den optimalen Grad der Zentralisierung/ Dezentralisierung der Einnahmen ist hinsichtlich der EU nur wenig beleuchtet.<sup>343</sup> Eine kurze Betrachtung der Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit soll im Rahmen des Tax Assignments und der intergouvernementalen Transfers (angelehnt an die Überlegungen in Kapitel 1.2.1 und 1.2.2) dennoch erfolgen. Die Untersuchung der Verwaltungshoheit ist intuitiv klar. Die Verwaltungshoheit sollte aus praktischen Gründen, insb. den Informationskosten, bei den Nationalstaaten verbleiben.

#### 3.2.2.1 Allokation

Der EU sollten insb. Steuern auf mobile Steuerobjekte zugewiesen werden, deren Mobilität grenzüberschreitend ist, um allokativer Verzerrungen bspw. bei Geldkapital oder Sachkapital zu vermeiden. Um eine binnenmarktkonforme Allokation sicherzustellen, ist bei dieser Mobilität eine Internalisierung nur auf supranationaler Ebene möglich.<sup>344</sup> Steuerobjekte, die grenzüberschreitende Spillovers erzeugen, sollten ebenfalls der EU zur Besteuerung zugewiesen werden. Die EU kann bspw. durch den Erlaß von angemessen hohen Pigou-Steuern bei negativen Spillovers oder Pigou-Subventionen bei positiven Spillovers eine Internalisierung der Externalitäten erreichen. Dadurch wird eine Korrektur der Versorgung mit diesen Gütern erzielt. Auch Steuern, die im Binnenmarkt relativ ungleich verteilt sind, sollten der EU zugeordnet werden.<sup>345</sup> Als Beispiel gelten die Zölle, die in Häfen eingenommen werden.

---

<sup>340</sup> Ebenda.

<sup>341</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 110. Lenk/ Mathes (2000), S. 77, FN50, weisen auf das Problem i.V.m. der Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken in einer Währungsunion hin.

<sup>342</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 567.

<sup>343</sup> Hier handelt es sich natürlich nur um einen vertikalen Finanzausgleich, der aber insb. horizontale Effekte des vertikalen Finanzausgleichs hervorruft. Der EU-Finanzausgleich entfaltet seine gesamte umverteilende Wirkung damit.

<sup>344</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 132 f, auch zu folgendem Satz. Siehe auch die Verbindung zu vorherigen Betrachtungen zur Mobilität, inkl. dem Tiebout-Modell.

<sup>345</sup> Vgl. Henke/ Milbrandt (2000), S. 124.

Durch eine EU-weit einheitliche Besteuerung können externe Effekte internalisiert werden, eine effiziente Besteuerung gemäß des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wohlfahrtserhöhend vorgenommen werden.<sup>346</sup> Analog zu den Ausführungen in Kapitel 1.2.1 können für die EU weitere Steuern explizit benannt werden, bei denen aus allokativer Sicht die Gesetzgebungs- und/oder Ertragshoheiten bei der EU liegen sollten. Aufgrund der unzähligen Steuervarianten soll an dieser Stelle davon abgesehen werden und ein intuitiver Überblick gegeben sein.

### 3.2.2.2 Distribution<sup>347</sup>

Sofern bei der Distribution eine Aufgabenzuordnung auf die EU erfolgt, d.h. bei der regionalen Umverteilung, so sollten der EU auch genügend Mittel zur Durchführung dieser Aufgaben zur Verfügung gestellt werden, die sie dann im Rahmen von Zuweisungen an die Staaten ihres distributiven Zieles verteilen kann (Konnexitäts- und Äquivalenzprinzip). Das setzt voraus, dass die EU eine Ertragshoheit besitzt, um in einem an Verteilungskriterien orientierten Zuweisungssystem die Distributionaufgabe zu erfüllen. Innerhalb dieses Zuweisungssystems sind unter Effizienzgesichtspunkten Blockzuweisungen angemessen, unter politökonomischen Aspekten auch gebundene Zuweisungen.

### 3.2.2.3 Stabilität<sup>348</sup>

Wie bereits angedeutet, verfügt die EU nicht über genügend finanzielle Mittel, makroökonomische Störungen auszubalancieren. Dahingehend sollte die EU mit der Ertragshoheit über einen höheren Anteil an BSP-reagiblen Abgaben partizipieren. Damit kann sie automatische Stabilisatoren zur Sicherung einsetzen, wie sie in den Mitgliedstaaten ausgleichend wirken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit erhalten sollte, sofern die Steuern grenzüberschreitend internalisierende Wirkungen besitzen, mobilitätshemmend wirken, regionale Disparitäten vermindern oder einen stabilitätssichernden Charakter (bei makroökonomischen Problemen) aufweisen.

---

<sup>346</sup> Vgl. Heinemann (2000), S. 92 f. Er spielt hier auf die Finanzierung der europäischen öffentlichen Güter gemäß des Äquivalenzprinzips an, i.e. er votiert hier für eine benefit-Besteuerung.

In diesem Zusammenhang sind auch die Harmonisierungsbestrebungen der EU zu betrachten, vgl. Nowotny (1997), S. 133. Er bezeichnet die Harmonisierungsbestrebungen sowie die Liberalisierungsbestrebungen seitens der EU als öffentliche Güter. Von daher wären sie bei der Untersuchung des passiven Finanzausgleichs Bestandteil. Dieser Auffassung soll nicht gefolgt werden, da m.E. eine Steuerharmonisierung wohl eher zur Diskussion um die Vergabe von Steuerhoheiten gehört. Im Bereich der indirekten Steuern hat bereits eine Vereinheitlichung der Steuern stattgefunden, um binnenmarktkonforme Verhältnisse zu schaffen. Darunter kann man sicherlich die Internalisierung der Externalitäten und die Sicherstellung einer angemessenen Versorgung mit öffentlichen Gütern subsumieren. Die EU hat zwar in dem Bereich der indirekten Steuern keine oder keine ausschließliche Ertragshoheit, aber sie verfügt über die Gesetzgebungshoheit. Art. 93 EGV ist aber die einzige Ermächtigungsgrundlage im EGV, die der EU die Befugnis zur Rechtssetzung auf dem Gebiet der Steuern *expressis verbis* verleiht, vgl. Hagen (2000), S. 80, und dort angegebene Literatur.

<sup>347</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 134, zu diesem Absatz.

<sup>348</sup> Ebenda.

### 3.2.3 Praxis des EU-Finanzausgleichs

Die Praxis des EU-Finanzausgleichs stimmt offenbar nicht mit den oben ausgeführten Optimalitätsbedingungen der Theorie des fiskalischen Föderalismus überein.<sup>349</sup> Die Ursache liegt im vorrangigen Ziel der EU begründet, ein wohlfahrtssteigerndes System der Kooperationen zwischen den Völkern Europas zu entwickeln.<sup>350</sup> Dieses allokativen dynamische Ziel begründet die Finanzwirtschaft der EU. Es geht also nicht um die Frage, welche Aufgabe von den Nationalstaaten an die EU optimaler Weise übertragen werden sollen, weil diese sie besser ausführen kann; sondern die Aufgabe der Integration der wirtschaftlichen und staatlichen Strukturen in Europa ist hinzugekommen, begründet „Existenz, Umfang und Struktur des EG-Haushalts“. Die Aufgabe erlischt erst mit dem Erreichen eines langfristigen institutionellen Gleichgewichts.<sup>351</sup> Das entspricht Art. 158 EGV. Das EU-Budget wird dementsprechend verwendet, um Verlierer dieser Integration für daraus erlittene Nachteile zu kompensieren und so die Zustimmung zu einer weiteren Integration zu sichern.<sup>352</sup> Die bereits erwähnten Unterschiede zwischen EU und Nationalstaaten sind letztlich die Auswüchse dieses Integrationszieles. Die Integrationsleistung ist mit Kompensationszahlungen an die Integrationsverlierer verbunden.<sup>353</sup> Daher stehen distributive vor allokativen Aspekten im Vordergrund. Es geht darum, die gewünschte Kompensation zu erreichen.<sup>354</sup> Besonders Agrar- und Strukturfonds auf der Ausgabenseite dienen der Erfüllung dieser Aufgabe.<sup>355</sup>

#### 3.2.3.1 Aufgaben

Das in Art. 158 EGV festgehaltene Integrationsziel der Reduzierung regionaler Disparitäten, das sog. Kohäsionsziel, gibt die Aufgaben für die EU vor. Diese Aufgaben sind mit einer Kompetenzabgrenzung verbunden. Im EGV sind die Kompetenzen in drei verschiedene Säulen zwischen EU und den Mitgliedstaaten abgegrenzt.<sup>356</sup> Bei der Verfolgung des Kohäsionsziels werden die Ausgaben, die mit entsprechenden Aufgaben verbunden sind, in sechs Kategorien unterschieden:<sup>357</sup>

<sup>349</sup> Vgl. Heinemann (2000), S. 93.

<sup>350</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 567 f, auch zu den nächsten beiden Sätzen.

<sup>351</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 568.

<sup>352</sup> Vgl. Heinemann (2000), S. 93, und Folkers (1998), S. 569.

<sup>353</sup> Ebenda, auch zum nächsten Satz.

<sup>354</sup> Folkers (1998), S. 569, beschreibt dies jedoch nicht als Distributionsfunktion, sondern als allokativen Aufgabe, bei der die Wohlfahrtsgewinne der Integration auf die beteiligten Staaten verteilt werden sollen.

<sup>355</sup> Vgl. in diesem Sinne Heinemann (2000), S. 93. Ziel der Wissenschaft sollte es daher sein, bei einer Reform des EU-Finanzverfassunges zumindest Wege zu einer effizienten Distributionsleistung durch die Kompensation zu aufzuzeigen, sofern eine Orientierung in Richtung effiziente Allokation weiterhin kein primäres Ziel der EU bleibt. Vgl. Henke/ Milbrandt (2000), S. 123, und Heinemann (2000), S. 94.

<sup>356</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 98, zur Beschreibung der drei Säulen.

<sup>357</sup> Der Anteil an den Ausgaben beträgt: Landwirtschaft 48,2%, Strukturpolitik 34,8%, Interne Politikbereiche 6,78%, Externe Politikbereiche 5,04%, Verwaltung 5,18% der Gesamtausgaben im Jahr 2002. Vgl. Europäische Kommission (2003b), eigene Berechnungen. Ausgenommen sind hier die Reserven und die Hilfen für die Vorbereitung auf den Beitritt.

- Der EAGFL, Abt. Garantie, trägt im wesentlichen die Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik. 1962 gegründet, zählt er nicht zu den strukturellen Ausgaben, die der Verfolgung des Kohäsionszieles dienen.<sup>358</sup>
- Die Strukturfonds verfolgen das Kohäsionsziel vollständig. Diesem Ziel entsprechend werden in der Verordnung 1260/99 des Rates vom 21.06.1999 genauer ausformulierte Ziele festgelegt, denen mit den vier verschiedenen Arten an Strukturfonds Rechnung getragen wird:
  - Der EAGFL, Abt. Ausrichtung, wurde 1964 aus einer Abspaltung aus dem EAGFL gegründet. Er soll die Anpassung von Agrarstrukturen fördern.<sup>359</sup>
  - Der ESF, bereits 1957 in den Römischen Verträgen als begründend für den Strukturfonds errichtet, wird eingesetzt, dem Faktor Arbeit bei strukturellen Änderungen durch die Förderung der örtlichen und beruflichen Mobilität sowie der Qualifikation von Arbeitskräften in den Ökonomien zu helfen.<sup>360</sup>
  - Der EFRE, gegründet 1975, finanziert regionalpolitische Maßnahmen in Gebieten mit Entwicklungsrückständen bzw. Regionen mit besonderen strukturellen Problemen gemäß Art. 160 EGV.<sup>361</sup> Dabei können die Mittel des Fonds für produktive Investitionen, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen etc. abgerufen werden, sofern entwicklungsschwache Regionen ein BIP/Kopf von weniger als 75% des EU-durchschnittlichen BIP/Kopf aufweisen.
  - 1993 gegründet, übernimmt der FIAF die Aufgaben des EAGFL, Abt. Ausrichtung, dessen Aufgaben im Bereich der Fischereindustrie.<sup>362</sup>
- Eine von den Strukturfonds abweichende Form findet sich mit dem Kohäsionsfonds. Der Kohäsionsfonds, gegründet 1993, bezieht sich anders als die voranstehenden Fonds nicht auf Regionen, sondern auf die Nationalstaaten zur Verfolgung des Kohäsionszieles. Jeder Mitgliedsstaat, dessen BIP/Kopf weniger als 90% des EU-Durchschnitts aufweist, ist berechtigt, Mittel des Fonds abzurufen.<sup>363</sup>

Darüber hinaus werden Ausgaben für interne Politikbereiche, Verwaltung, Außenbereich und Sonstiges getätigt. Die Aufgaben- und damit Ausgabenübernahme durch die EU bedarf der einstimmigen Genehmigung der EU-Kommission und der Ratifizierung in den Mitgliedsländern gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen.<sup>364</sup> Die Ausgaben sind gem. Art. 269 EGV aus Eigenmitteln zu finanzieren, d. h., ein materieller Budgetausgleich bei der EU ist de lege lata geboten. Die Eigenmittel sind in ihrer Höhe auf 1,27% des EU-BSP bis 2006 begrenzt.<sup>365</sup> Gleichzeitig ist damit ein Ausgabenlimit

<sup>358</sup> Vgl. hierzu bspw. Kächelein (2002), S. 152.

<sup>359</sup> Vgl. Kächelein (2002), S. 153, und Lenk/ Mathes (2000), S. 68.

<sup>360</sup> Vgl. Hervé (2001), S. 23, und Karl (2000), S. 138.

<sup>361</sup> Vgl. Karl (2000), S. 137 f., Lenk/ Mathes (2000), S. 68, oder Peffekoven (1994), S. 84.

<sup>362</sup> Vgl. Lenk/ Mathes (2000), S. 68, und Hervé (2001), S. 23.

<sup>363</sup> Vgl. EEC No 1164/ 94 und Hervé (2001), S. 26.

<sup>364</sup> Vgl. Nowotny (1997), S. 99.

<sup>365</sup> Vgl. Guth (2000), S. 75.

festgelegt, Haushaltsdisziplin sichergestellt.<sup>366</sup> Die Ausgaben, die an die Regionen bzw. die Mitgliedstaaten fließen, erfolgen über Zuweisungen; der dabei auftretende umverteilende horizontale Effekt des vertikalen Finanzausgleichs bewirkt i.V.m. den Einnahmen in den dadurch entstehenden kompensierenden Nettotransfers, das Kohäsionsziel des Art. 158 EGV zu erreichen.<sup>367</sup>

### 3.2.3.2 Einnahmen

Eigenmittel sind gesetzlich nicht definiert, jedoch aus EU-Verlautbarungen ableitbar.<sup>368</sup> Eigenmittel sind keine Einnahmen oder Bestandteile der Haushalte der Mitgliedsländer, sondern sie werden von der EU in Art und Höhe bestimmt, sind nicht abhängig von Beschlüssen oder Mitwirkungsrechten der Mitgliedsländer, werden unmittelbar der EU geschuldet.<sup>369</sup> Damit verfügt die EU hier über Gesetzgebungs- und Ertragshoheit. Jedoch bestehen hinsichtlich der Intensität und Ausprägungen der Hoheiten bei der EU erhebliche Unterschiede. Man unterscheidet vier Eigenmittelarten.<sup>370</sup>

- Originäre Eigenmittel<sup>371</sup>

Die EU besitzt hier Gesetzgebungs- und Ertragshoheit in vollem Umfang. Zu den originären Einnahmen zählen Zölle gegenüber Waren aus Drittstaaten, Agrarabschöpfungen, um einen Preisausgleich gegenüber dem Weltmarktniveau für gewisse Agrarprodukte zu erhalten. Durch die originären Eigenmittel wird ein Lenkungseffekt hin zu EU-Produkten erreicht, die Erträge sind positive Nebeneffekte.

- MwSt-Eigenmittel<sup>372</sup>

Die MwSt-Eigenmittel werden in einem aufwendigen Verfahren unter einschließender Berücksichtigung einer vereinheitlichten Bemessungsgrundlage auf die nationalen MwSt-Aufkommen erhoben. Die Bemessungsgrundlage darf dabei nicht mehr als 55% des jährlichen BSP eines Mitgliedslandes umfassen. Der Höchststeuersatz, den die EU belegen darf, beträgt 1,4%. Seit 1988 sind die MwSt-Einnahmen nicht mehr Mittel der Restbedarfsdeckung des EU-Budgets. Diese Aufgabe haben die BSP-Eigenmittel übernommen.

<sup>366</sup> Vgl. Lenk/ Mathes (2000), S. 72.

<sup>367</sup> Eine Diskussion um die Ausgestaltung, Effizienz und Effektivität der Zuweisungen soll hier der Kürze der Darstellung halber unterbleiben. Zu einer ausführlicheren Diskussion sei auf Kächelein (2002), oder Heinemann (2000) verwiesen.

<sup>368</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 590, auch zu folgendem Satz.

<sup>369</sup> Dennoch müssen auch die Beschlüsse zu den Eigenmitteln einstimmig von der EU-Kommission in Art und Höhe genehmigt und in den Nationalstaaten entsprechend verfassungsrechtlichem Anspruch ratifiziert werden. Vgl. dazu Art. 269 EGV, Nowotny (1997), S. 99, oder Folkers (1998), S. 580, i.d.S.

<sup>370</sup> Die Eigenmittel betragen anteilig: originäre Eigenmittel 16,6%, MwSt-Eigenmittel 38,3%, Ergänzende [BSP]-Eigenmittel 43%, Sonstige 2,1% im Jahr 2001. Vgl. Europäische Kommission (2003c), eigene Berechnungen.

<sup>371</sup> Vgl. hierzu Kächelein (2000), S. 113, Folkers (1998), S. 590, 592. Zölle enthalten seit 1988 auch die Einfuhrabgaben auf die im EGKS-Vertrag geregelten Produkte.

<sup>372</sup> Vgl. hierzu Folkers (1998), S. 594 f, und zum Gedanken des Äquivalenzprinzips bei den MwSt-Eigenmitteln siehe Lenk/ Mathes (2000), S. 74.

- BSP-Eigenmittel<sup>373</sup>

Die BSP-Eigenmittel sind eine logische Konsequenz aus steigendem Finanzbedarf der EU und sinkenden MwSt-Eigenmitteln und mangelnder Elastizität der originären Eigenmittel. Für die BSP-Eigenmittel gibt es keine Höchstgrenze des EU-Satzes auf die nationalen BSPe. Diese ist vielmehr durch den Eigenmittelpfand gegeben.

- Sonstige Einnahmen<sup>374</sup>

Zu den sonstigen Einnahmen zählen Geldbußen, Einnahmen aus Verwaltungstätigkeiten etc., aber auch Einnahmen, die nach dem Eigenmittelbeschluss von 1988 selber kreiert worden sind. Ferner zählen dazu Beiträge kürzlich eingetretener neuer Mitgliedsstaaten, die noch keine Eigenmittel zahlen, oder etwa Mittel zur Finanzierung ergänzender Forschungsprogramme.

Auch hinsichtlich der Einnahmenstruktur der EU besteht wissenschaftlicher Dissens.<sup>375</sup> Diskussionen über eine Einnahmenreform sind mannigfaltig. Eine Umverteilung erfolgt über die Nettotransfers, die sich als Differenz zwischen den geleisteten Zahlungen an die EU und den empfangenen Zuweisungen aus den Fonds ergibt.<sup>376</sup> In Zusammenhang mit den Zuweisungen, die sich mit der Aufgabenwahrnehmung durch die EU ergeben und der dort angebrachten Kritik, erhebt sich diese insb. an dem de facto umverteilenden Nettzahlungstransfersystem der EU und der Frage der gerechten Lastenverteilung auf die Mitgliedstaaten. Anregungen zu Reformen finden sich, hierdurch bedingt, zahlreich.<sup>377</sup> Dieser Reformbedarf wird durch die jüngste Herausforderung an die EU noch verstärkt: die EU-Osterweiterung.

<sup>373</sup> Vgl. Folkers (1998), S. 596, zu diesem Unterpunkt.

<sup>374</sup> Vgl. hierzu Lenk/ Mathes (2000), S. 77, Folkers (1998), S. 596 f. Mit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 ist es der EU möglich, eigene Einnahmen zu kreieren. Man spricht hier von potentiellen Eigenmitteln. Vgl. hierzu Folkers a.a.O.

<sup>375</sup> Ein Überblick über die Korrekturmechanismen, wie z.B. für Großbritannien oder Spanien und Portugal existieren, soll an dieser Stelle unterbleiben. Diesen bietet etwa Kächelein (2000), S. 117, und dort angegebene weiterführende Literatur.

<sup>376</sup> Vgl. i.d.S. Kächelein (2000), S. 120. Das ist die umverteilende horizontale Wirkung des vertikalen EU-Finanzausgleichs.

<sup>377</sup> Vgl. zu der Kritik am Einnahmesystem, dem Nettotransfersystem etwa Henke/ Milbrandt (2000), S. 124 ff, Fuest (1996), S. 176, Nowotny (1997), S. 123 ff, 135 ff, Scharner (1997), S. 279 f, um nur einige zu nennen. Auch Kächelein (2000), S. 120 ff, führt einige methodische Probleme des Nettotransfersystems an.

### 3.2.4 Die EU-Osterweiterung

Die Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern stehen vor ihrer baldigen Aufnahme als Mitglieder in die EU am 01. Mai 2004, so dass sie im Juni 2004 an den Wahlen der EU teilnehmen können.<sup>378</sup> Sie erfüllen die an die Beitrittsländer gestellten Bedingungen, wie jährliche Länderberichte zeigen.<sup>379</sup> Die damit umrissene EU-Osterweiterung von 15 auf 25 Staaten stellt eine politische, institutionelle und finanzielle Herausforderung an die EU dar.<sup>380</sup> Ohne die politische Bedeutung oder institutionelle Herausforderung näher zu beleuchten, liegt hier das Augenmerk auf der finanziellen Herausforderung.

Die realwirtschaftlichen Folgen der EU-Osterweiterung sind zahlreich. So werden seitens der EU keine Anti-Dumping Regeln mehr gegenüber den Beitrittsländern verhängt werden können und die Handelsschranken, insb. bei den Agrarprodukten, werden abgebaut, so dass der bilaterale Handel ausgeweitet werden kann, sich das Integrationsklima in den Beitrittsländern verbessern und ein Migrationsprozess starten kann.<sup>381</sup> Diese Auswirkungen beruhen auf der mit der Aufnahme in die EU verbundenen Freiheit von Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr, der Beseitigung materieller und technischer Handelshemmnisse und nicht zuletzt der Partizipation am EU-Finanzausgleich. Werden die Beitrittsländer in die EU aufgenommen, sind sie im EU-Finanzausgleich zu berücksichtigen. Obwohl die Beitrittsländer am aktiven wie passiven Finanzausgleich in gewissen Formen partizipieren werden, stehen die Kosten, d.h. die Ausgabenerhöhungen für die EU, im Mittelpunkt des Forschungsinteresses.<sup>382</sup>

Bei Eintritt in die EU weitet sich die Kompetenz und damit die Aufgabenwahrnehmung auch auf die Beitrittsländer aus. Insbesondere die GAP und das in Art. 158 EGV verankerte Kohäsionsziel sind bei der Osterweiterung ausgabenwirksam. Die drei daraus abgeleiteten Kostenkategorien des Agrarfonds, der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds sind aufgrund ihrer relativen Bedeutung im EU-Haushalt entscheidend.<sup>383</sup>

Die Auswirkungen auf die Strukturpolitik, bzw. die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds sind einfach zu ermitteln, denn beide Fonds haben die Erhöhung des BIP/ Kopf zum Ziel, welches in allen

<sup>378</sup> Vgl. Europäische Kommission (2003) und Ungarische Botschaft (2003). Vgl. Lackenbauer/ Wenzel (2001), S. 16, für eine graphische Darstellung des EU-Beitritts- und Ratifikationsprozesses.

<sup>379</sup> Zu den Länderberichten vgl. Rothacher (2000), S. 196 f. Die Kriterien zur EU-Mitgliedschaft sind definiert durch: (1) rechtsstaatliche Demokratien, einschließlich eines Schutzes nationaler Minderheiten, (2) funktionsfähige Marktwirtschaften, die nach abgeschlossener Privatisierung und Restrukturierung im EU-Binnenmarkt wettbewerbsfähig sind, (3) öffentliche Verwaltungen, die willens und in der Lage sind, den *acquis communautaire* umzusetzen. Vgl. hierzu Rothacher (2000), S. 194.

<sup>380</sup> Vgl. Henke/ Milbrandt (2000), S. 130. Die Einwohnerzahl in der EU wird sich damit auf etwa 453,5 Mio. erhöhen, die Fläche um ca. das 1,2 fache vergrößern, vgl. EU-Kommission (2003a), eigene Berechnungen.

<sup>381</sup> Vgl. Weise (2000), S. 211, Paraskewopoulos (2000), S. 13.

<sup>382</sup> Ungeachtet dessen fließen bereits Mittel von der EU an die Beitrittsstaaten im Rahmen der PHARE-, SAPARD-, und ISPA- Programme. Zu dem PHARE-Programm siehe z.B. Quaisser/ Woodward (2002), S. 122, die darauf im Zusammenhang mit den Absorptionsproblemen der EU-Finanzmittel eingehen. Laut EU-Kommission (2003d) betragen die finanziellen Leistungen 2002 an Ungarn im PHARE-Programm 130,7 Mio. €, im SAPARD-Programm 38,7 Mio. € (jährlich von 2000-2006 unter bestimmten Bedingungen) und 92,4 Mio. €.

<sup>383</sup> Vgl. Lenk/ Mathes (2000), S. 92.



Beitrittsstaaten ausser Zypern unter 75% des EU-Durchschnitts fällt.<sup>384</sup> Dennoch gehen die Schätzungen über die Höhe der Strukturtransfers an die Beitrittsstaaten auseinander. Sie hängen davon ab, welche Reformen über die Strukturfonds angenommen werden, denn eine Osterweiterung unter derzeitigen Fondsvergaberegeln ist nicht finanzierbar.<sup>385</sup> Dahingehende Reformen sind für eine Vollziehung der Osterweiterung unumgänglich.

Die Erhöhung der agrarpolitischen Ausgaben durch die Osterweiterung ist nicht eindeutig zu quantifizieren. Zum einen liegt das an der lückenhaften Datenbasis an Ausgangsdaten zum Agrarsektor in den Beitrittsstaaten. Zum anderen ist nicht sicher, wie das Produktionsniveau der Beitrittsstaaten auf die GAP reagieren wird.<sup>386</sup> Wird das Produktionsniveau steigen, werden bei gegenwärtiger GAP Haushaltsbelastungen, handelspolitische Restriktionen und politische Spannungen hervorgerufen werden.<sup>387</sup> Aufgrund dieser Unsicherheiten ist eine exakte Aussage über Kosten der Osterweiterung im agrarpolitischen Bereich nicht genau bezifferbar.<sup>388</sup> Strittig ist nicht, dass die Kosten bei der derzeitigen GAP exorbitant steigen werden. Um dies zu vermeiden, sind auch hinsichtlich der Agrarpolitik Reformen notwendig.

Wie hoch die Kosten der EU-Osterweiterung in summa sein werden, ist nicht eindeutig. Neben oben beschriebenen Problembereichen der Quantifizierung hängen die Kosten von den eintretenden Beitrittsländern, der Übergangsfristen der Fonds, den Reformen der Fonds und auch der Einnahmeregulungen zur Finanzierung der Fonds und der wirtschaftlichen Entwicklung der EU und den Beitrittsstaaten ab.<sup>389</sup> In verschiedenen Szenarien dieser exogenen Variablen wurde evident, dass ohne Reformen eine Osterweiterung der EU nicht möglich ist. Gerade für die Beitrittsstaaten, die wie Ungarn große Hoffnungen in eine Aufnahme setzen, waren die Verhandlungen im Dezember 2002 in Kopenhagen und anschließende Verhandlungen von eminenter Wichtigkeit. Die Agenda 2000 kann nur der Anfang gewesen sein. Für Ungarn, das sich seit März 1994 um eine Mitgliedschaft in der EU bemüht, sind die Regelungen der agrar- und strukturpolitischen Fonds und der Einnahmenregelungen wichtig.<sup>390</sup> Als Mitglied der EU werden die Transfers der EU in den Staatshaushalt einfließen, Eigenmittel werden an die EU geleistet werden müssen, anders als bei den bisherigen finanziellen Verflechtungen mit der EU.

<sup>384</sup> Ebenda, und siehe EU-Kommission (2003a).

<sup>385</sup> Vgl. Fuest (1996), S. 171, Weise (2000), S. 215, auch zu folgendem Satz.

<sup>386</sup> Das Verhalten der Produzenten hängt ab von den Erwartungen bzgl. des Beitrittstermins, der Wirkungsweise und Übergangsregelungen der für sie gültigen GAP, sowie der Ausgestaltung der nationalen Agrarpolitik ab. Schätzungen gehen aber von einem steigenden Produktionsniveau aus. Vgl. Lenk/ Mathes (2000), S. 93, Götz/ Grottko (2001), S. 121.

<sup>387</sup> Vgl. Götz/ Grottko (2001), S. 121 f, auch zum Konfliktpotential mit dem GATT.

<sup>388</sup> Vgl. Götz/ Grottko (2001), S. 123, auch zu folgendem Satz.

<sup>389</sup> Vgl. Henke/ Milbrandt (2000), S. 130, Lenk/ Mathes (2000), S. 95 ff, Franzmeyer (1996), S. 258 ff, Weise (2000), S. 215. Zahlreiche Szenarien, auch für Berechnungen einzelner Teilkosten, sind hier beispielhaft aufgeführt.

<sup>390</sup> Vgl. EU-Kommission (2003).

*„Decentralization is [...] a key dimension of the national transition from a command to a market economy. Like the broader economic transition, it will require many, often difficult reforms. Not only must the structure of tax and transfer mechanisms be reconsidered and expenditure responsibilities realigned among different levels of government, but views as to what governments can and should do must change.“*

Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich,  
Fiscal Decentralization: From Command to Market, 1995.

*„Although Hungary prides itself on its gradualism, it is rapidly changing.“*

László Halpern, Charles Wyplosz, Hungary: Towards a  
Market Economy, 1998.

## C Studie Ungarns

Seit 1989 befinden sich die Staaten Mittel- und Osteuropas in einem politischen und ökonomischen Transformationsprozess. Mit der wiedererlangten staatlichen Autonomie haben sie ihre politische Struktur von kommunistischen Systemen hin zu Demokratien westlicher Ausprägung geführt. Ihre Ökonomien haben sie konsequent auf dem Weg weg von zentral gelenkten Planwirtschaften hin zu Marktwirtschaften entwickelt. Die Fortschritte der Staaten innerhalb des Transformationsprozesses sind dabei unterschiedlich groß, begründet in den differierenden Herangehensweisen, die Transformation vor dem Hintergrund nationaler Gegebenheiten zu vollziehen. Der Schlüssel zum Erfolg liegt dabei in der schnellen Adaptionsfähigkeit an die neuen Strukturen.<sup>1</sup> Die unterschiedlichen Reformtempi haben dabei einen Einfluss auf das Wachstum der Volkswirtschaften gezeigt: je schneller die Reformen implementiert waren, desto größer war im Durchschnitt auch das Wirtschaftswachstum der Länder.<sup>2</sup> Dies wiederum erleichtert eine Weiterführung des Transformationsprozesses, denn ein wesentliches Element zur Erreichung marktwirtschaftlicher Ordnung ist makroökonomische Stabilität, die mit angemessenem Wirtschaftswachstum i.d.R. einhergeht.<sup>3</sup> Für Länder, die einen Beitritt zur EU anstreben, werden die Bedingungen für den Transformationsprozess verschärft, denn es gilt, EU-konforme politische und ökonomische Systeme zu schaffen. Damit stellt der EU-Beitritt für diese Länder einen wesentlichen, wenn nicht den wesentlichsten Punkt während des Transformationsprozesses dar.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 132.

<sup>2</sup> Vgl. Warner (2002), S. 15.

<sup>3</sup> Vgl. Hare (1997), S. 128. Er benennt als umzusetzende Elemente auf dem Weg der Marktwirtschaft die makroökonomische Stabilität, Preis- und Handelsliberalisierung, Privatisierung und Unternehmensumstrukturierungen sowie institutionelle Reformen.

<sup>4</sup> Siehe hierzu Hare (1997), S. 130, oder sinnverwandt etwa Davey (2002), S. 40.

Transformation bedeutet die Veränderung von Strukturen.<sup>5</sup> Diese können schrittweise oder radikal, d.h. mittels einer sog. Schocktherapie, vollzogen werden. Ein wesentlicher Bestandteil der Transformation ist die Dezentralisierung. Dezentralisierung und Transformation sind interdependent. Der Wunsch nach Demokratie hat die Nachfrage nach dezentraler politischer Kontrolle und unbehinderter Autonomie erst verstärkt.<sup>6</sup> Die Dezentralisierung schafft quasi erst die dezentralen Ebenen, determiniert die Extension ihrer Autonomie.

Ungarns Ziel zu Beginn der Transformation war eindeutig der Beitritt in die EU.<sup>7</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Etablierung einer sozialen Marktwirtschaft, ein schnelles ökonomisches Wachstum und die Schaffung eines EU-konformen Rechts- und Institutionensystems angestrebt, wozu auch die Durchführung der Dezentralisierung gehörte.<sup>8</sup> Die Dezentralisierung als Bestandteil der Transformationspolitik ist in Ungarn schon frühzeitig begonnen worden. Das ungarische Modell der Dezentralisierung gilt als sehr erfolgreich, da es den sog. Local Governments eine weitreichende Autonomie gewährt. Die Elemente, die zu einer erfolgreichen Dezentralisierung gehören, „the democratic election of the local self-government, substantial expenditure responsibility and autonomy, hard-budget constraints on the independent local budgets“, werden vom ungarischen Recht garantiert.<sup>9</sup>

Die Dezentralisierung ist insgesamt ein schwieriger Prozess, der sich sowohl in politischer wie ökonomischer Hinsicht interpretieren lässt. In ökonomischer Hinsicht verkörpert die Frage der Dezentralisierung die Frage nach der Gestaltung eines Finanzausgleichs und steht damit im Mittelpunkt der weiteren Untersuchungen dieser Arbeit. In Teil B dieser Arbeit wurde ausgeführt, wie ein Finanzausgleich optimal ausgestaltet sein sollte unter gegebenen Annahmen und welche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen welcher staatlichen Ebene zugeordnet werden sollten. Im nachfolgenden Teil der Arbeit werden diese Ergebnisse nun auf ihre Gültigkeit in Ungarn hin überprüft.

Um den Abgleich zwischen normativer und positiver Theorie zu vollziehen, werden in Kapitel 4 zuerst in einer einstimmenden Schilderung die in Ungarn existierenden Staatsebenen benannt und in ihrer politischen Ausgestaltung kurz vorgestellt. Anschließend folgt eine Darstellung und ein Abgleich der Ausgestaltung des passiven Finanzausgleichs sowie des aktiven Finanzausgleichs mit den normativen Ergebnissen aus Teil B. In Kapitel 5 wird der Reformbedarf des ungarischen Finanzausgleichs eruiert. Theoretische Überlegungen zu den in Kapitel 4 identifizierten Reformgründen bilden die Grundlage zu einem Votum für eine Reform. Abschliessend werden die derzeit im ungarischen Parlament diskutierten Reformmodelle vorgestellt und analysiert.

---

<sup>5</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 132, auch zu den folgenden beiden Sätzen.

<sup>6</sup> Vgl. Bird/ Ebel/ Wallich (1995), S. 5.

<sup>7</sup> Vgl. Balogh (2002), S. 64, auch zu folgendem Satz.

<sup>8</sup> Vgl. Petsche (1997), S. 55.

<sup>9</sup> Diese Schlüsselemente und ihre Implementation in Ungarn benennt Hegedüs (2002), S. 2.

#### 4 Der ungarische Finanzausgleich

Der ungarische Finanzausgleich ist seit Beginn des Transformationsprozesses in einem kontinuierlichen Wandel. Seine heutige Ausgestaltung darzulegen und anhand der Überlegungen aus Teil B zu bewerten, wird nun folgend vorgenommen. Da die Aussagen, die sich aus der traditionellen ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus ergeben, aufgrund der hohen Abstraktionsebene unter gewissen Annahmen raum- und zeitlos sind, können diese zur Bewertung der heutigen Ausgestaltung herangezogen werden.<sup>10</sup> Die Ergebnisse des Kapitels 3, die neuere Forschungen beinhalten und die traditionelle Theorie ergänzen bzw. Unzulänglichkeiten oder Inkonsistenzen der traditionellen Theorie beheben, sind ebensoweit anzuwenden, wie sie für den ungarischen Finanzausgleich relevant sind.

##### 4.1 Die neue Struktur der Staatsebenen

Die Bestrebungen der Dezentralisierung in Ungarn gingen von einem sowjetischen Council-System aus.<sup>11</sup> Der Staat war als Einheitsstaat eingerichtet, bei dem die Macht und Verantwortung aller wesentlichen Entscheidungen bei der Zentralebene, d.h. der kommunistischen Partei, lagen. Das Council-System bezeichnete sowohl die Politstruktur wie auch die institutionelle Struktur in Ungarn. Zum Staat zählten in diesem Sinne die Zentralregierung, die sog. megye (Councils), lokale Regierungen (Local Governments) sowie staatseigene Betriebe. Die subnationalen Ebenen verfügten dabei über keinerlei Autonomie. Die Councils bildeten eine Ebene zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen. Sie waren ausführende Organe der administrativen Kontrolle, durch welche die Zentralregierung ihre Politik umsetzen und kontrollieren, gleichzeitig aber auch Informationen über örtliche Gegebenheiten für zentralisierte Entscheidungsfindung sammeln konnte. Die Councils waren die Kanäle für die finanziellen Ströme der Zentralregierung hin zu den Local Governments, allerdings berücksichtigten sie dabei keinerlei Ausgabenbedürfnisse der Local Governments. Ein föderaler Staat, wie er in Teil B gefordert wurde, mit einem Finanzausgleich zwischen föderalen Ebenen bestand mit dem Council-System damit nicht.<sup>12</sup>

Noch während des sowjetischen Council-Systems wurde in Ungarn die Dezentralisierung initiiert. Mit dem Erlass verschiedener Regelungen zur Finanzierung von Local Governments in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kann der Beginn zur Entwicklung eines föderalen Staates mit einem Finanzausgleich zwischen autonomen Ebenen gesehen werden. Sicherlich waren diese Regelungen noch zu stark eingebunden in das sowjetische Council-System, als das eine Bewegung hin zu einer politischen Dezentralisierung und somit zu einem ökonomisch effizienteren System zugelassen hätte.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu teilweise Oates (1972), S. vi, unter gewissen Annahmen.

<sup>11</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 133, Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 660, und Jackson (2001), S. 15, zu diesem Absatz.

<sup>12</sup> Vgl. Einleitung Teil B.

<sup>13</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 3.

Nach dem Zerfall der sowjetischen Hegemonie aber setzte der Transformationsprozess und damit auch die Dezentralisierung in Ungarn vollkommen ein. Vor dem Hintergrund einer neu geschaffenen Verfassung, die mit der Europäischen Charta des Europarates konform ist, wurde in zahlreichen Gesetzen und Erlassen in den Jahren 1990 und 1991 der legale Rahmen für einen föderalen Staat mit zwei Ebenen, der zentralen Ebene und der Ebene der Local Governments, durch das Parlament geschaffen.<sup>14</sup> Von grundlegender Bedeutung ist hier das Law on Local Self-Government, Nr. LXV in 1990.<sup>15</sup> Dieses Gesetz schafft einen Transfer von einem Ausgaben-getriebenen hin zu einem Einnahmen-getriebenen System.<sup>16</sup> Das Gesetz beinhaltet die Bestimmungen zur Struktur der Staatsebenen, determiniert die Rechte und Pflichten von Local Governments, weist ihnen verpflichtende Aufgaben, Ausgaben, und Einnahmen zu, determiniert die intergouvernementalen Beziehungen inklusive der intergouvernementalen Transfers der Staatsebenen untereinander.<sup>17</sup>

Die Determinierung, wie der ungarische Finanzausgleich ausgestaltet werden sollte, beruht nicht auf einem theoretischen Fundament, sondern ist Ergebnis eines praktischen Ansatzes gewesen.<sup>18</sup> Zur Ausgestaltung wurden Finanzausgleichsmodelle verschiedener Länder studiert, insb. das zentralisiertere französische Modell und das dezentralisiertere deutsche Modell. Bei der Ausgestaltung des ungarischen Finanzausgleichs besaß dabei immer der Wunsch nach großer Autonomie der Local Governments höchste Priorität, motiviert dadurch, das sowjetische Council-System abzulegen.

#### 4.1.1 Local Governments

Gemäß des Law on Local Self-Government existiert in Ungarn ein Staatssystem mit einer Zentralebene, zu der man Zentralregierung und diverse Fonds, wie den National Health Fund oder die Social Security Funds zählt, und einer subnationalen Staatsebene.<sup>19</sup> Letztere wird als Ebene der Local Governments bezeichnet. Local Governments können entweder sog. helyi onkormanyzat (Municipalities) oder Counties sein.<sup>20</sup> Municipalities sind für ihren örtlichen Ansiedlungsraum verantwortlich, während Counties die Verantwortung auf regionalem Niveau übertragen ist.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Föderal im Sinne von o.g. Definition. Zu diesen wesentlichen Gesetzen zählen auch das Law on Local Taxes, Nr. C in 1990, oder das jährlich neu erlassene State Budget Law, worauf Sivák (2003) hinweist. Ferner vgl. OECD (2001), S. 33 und 37. Das Parlament bestimmt somit den legalen Status der Local Governments mit allen Facetten.

<sup>15</sup> Das Gesetz kann nur mit einer zwei-drittel Mehrheit im Parlament angenommen oder verändert werden.

<sup>16</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 133, und OECD (2001), S. 45. Ein Ausgaben-getriebenes Finanzregulationssystem, zentral kontrolliert, determiniert die Subvention von der Zentralebene mit der Höhe der Differenz zwischen lokalen Ausgaben und Einnahmen. Ein Einnahmen-getriebenes System determiniert die potentiellen Ausgaben nach den verfügbaren Einnahmen der Local Governments.

<sup>17</sup> Vgl. dazu etwa Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 660 f, oder OECD (2001), S. 10.

<sup>18</sup> Vgl. zu diesem Absatz Sivák (2003).

<sup>19</sup> Balogh (2003) betont, dass die Fonds der Kranken-, Renten-, und Arbeitslosenversicherung nicht mehr parafiskalisch, sondern staatlich sind. Diese Wandlung habe sich in den letzten Jahren ergeben. Zu diesen Fonds zählt ferner ein Fonds für Nuklearabfallbeseitigung, dessen Bedeutung insgesamt allerdings vernachlässigbar gering ist.

<sup>20</sup> Daneben existieren Minderheitenregierungen in den einzelnen Municipalities. Da diese aber finanziell von den Municipalities Zuweisungen erhalten, somit nur Bestandteil der Ausgaben der Municipalities sind, wird von einer detaillierten Betrachtung der lokalen Minderheitenregierungen abstrahiert. Dazu auch die Angaben von Temesi (2003).

<sup>21</sup> Verantwortlich für Angelegenheiten für die Local Governments ist auf zentraler Ebene das Finanzministerium (finanzielle Angelegenheiten) und das Innenministerium (alle anderen Angelegenheiten), laut Angabe von Kiss (2003).

#### 4.1.1.1 Municipalities

Durch das Law on Local Self-Government besitzen Municipalities eine ausgedehnte Verantwortung für ihre Aufgaben und das Recht, intergouvernementale Transfers nach eigenen Vorstellungen zu verwenden.<sup>22</sup> Sie können sie sich auf Grundlage des Law on Local Self-Government beinahe rechtlich unbegrenzt verschulden. Zudem ist ihnen dort das Recht verliehen, Eigentum zu verkaufen sowie staatliche Unternehmen ihres Zuständigkeitsbereiches zu führen oder zu verkaufen, oder neu zu gründen. Einzige Einschränkung für das Handeln der Municipalities ist die Einhaltung der Verfassung und anderer nationaler Gesetze und rechtlicher Vorgaben.<sup>23</sup>

Gemäß des Law on Local Self-Government hat jede Ansiedlung das Recht, sich als Municipality zu proklamieren, um fortan die eigenen Angelegenheiten zu bewältigen.<sup>24</sup> Von diesem Recht haben erst wenige, später immer mehr Ansiedlungen Gebrauch gemacht, indem sich bestehende Municipalities aufgespalten haben.<sup>25</sup> So ist ihre Zahl von 1523 in 1990 auf 3135 in 2000 gestiegen.<sup>26</sup> Die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Municipality ist aktuell sehr gering und liegt bei unter 4000, wobei 10.000 Einwohner als ökonomisch sinnvolle Mindestgröße gelten, um Größendegressionseffekte nutzen zu können.<sup>27</sup> Die folgende Tabelle veranschaulicht die hohe Fragmentierung der lokalen Ebene:<sup>28</sup>

**Tab 1: Municipalities nach Größe in 2000**

Zahl der Einwohner	Zahl der Municipalities	relativer Anteil der Municipalities (%)	Verhältnis der gesamten Bevölkerung in den Municipalities mit der Populationsrate (%)
-999	1683	53,68	7,54
1000-1999	659	21,02	9,11
2000-4999	512	16,33	14,81
5000-10000	140	4,47	9,47
10000-49999	120	3,83	22,65
50000-99999	12	0,38	7,5
>100000	9	0,29	28,92
Gesamt	3135	100	100

Quelle: OECD (2001), S. 11.

Die Fragmentierung zeigt sich besonders darin, dass über 50% aller Municipalities eine Einwohnerzahl geringer als 1000 Einwohner besitzen. Nur 9 Municipalities (0,29% der Municipalities) können eine Einwohnerzahl von mehr als 100000 Einwohner aufweisen. Aufgrund der hohen Fragmentierung in Ungarn wird es wichtig sein, Kooperationen und Fusionen von Municipalities anzustreben, um

<sup>22</sup> Vgl. Jackson (2001), S. 15, auch zu den folgenden zwei Sätzen.

<sup>23</sup> Vgl. OECD (2001), S. 35.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Hegedüs (2002), S. 3, oder allgemein Davey (2002), S. 35.

<sup>25</sup> Vgl. OECD (2001), S. 10.

<sup>26</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 3.

<sup>27</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 3, und Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 47 und 54.

<sup>28</sup> Davey (2002), S. 35, zeigt auf, dass diese Tendenz der Fragmentierung nicht nur in Ungarn, sondern in der Mehrheit der post-kommunistischen Staaten evident wird, weil alle diese Staaten das Recht auf die Proklamation des Status einer autonomen Municipality in ihren Rechtsapparat aufgenommen haben.

Größendegressionseffekte vermehrt nutzen zu können. Ohne diese Kooperationen ist die Einwohnerzahl mancher Municipalities zu klein und ihre finanziellen Quellen sind zu gering, um die zu erfüllenden Aufgaben effizient erfüllen zu können.<sup>29</sup> Das Law on Local Self-Government bietet dazu keinerlei Anreize.<sup>30</sup> Dieses Problem wird in Kapitel 4.2 nochmals explizit aufgegriffen.

#### 4.1.1.2 Counties

In Ungarn gibt es insgesamt 19 Counties und 22 Städte (Stand 01.08.2000), die den Status der Counties erworben haben.<sup>31</sup> Gemessen an der Gesamtzahl der Local Governments ist dies nur ein kleiner Anteil wie folgende Tabelle darstellt:

**Tab. 2: Anzahl der Local Governments nach Art (in administrativen Einheiten)**

Art der Local Governments	Anzahl der Art	Relativer Anteil an allen Local Governments (%)	Relativer Anteil an den gesamten Ausgaben aller Local Governments (%)
Dörfer	2691	84,81	11,0
Größere Dörfer	222	7,00	5,6
Städte	195	6,15	22,9
Städte mit County-	22	0,69	18,4
Coun-	19	0,60	10,9
Distrikte Budapests	23	0,72	11,3
Budapest Municipality Gouvernment	1	0,03	19,9

Quelle: Ungarisches Finanzministerium (2002) von Vagvári (2003), aus seinem Buch "Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek", eigene Berechnungen.

Die benannten Counties sind nicht zu verwechseln mit den Councils der sowjetischen Zeit. Die Counties konstituieren keinerlei hierarchische Überordnung zu den Municipalities.<sup>32</sup> Counties und Municipalities besitzen nach dem Law on Local Self-Government die gleichen fundamentalen Rechte.<sup>33</sup> D.h., sie sind den Municipalities gleichgestellt und haben keine rechtliche Grundlage, diesen z.B. deren Entscheidungen bzgl. Aufgaben oder Einnahmen zu genehmigen, oder die Verteilung von intergouvernementalen Transfers zu beeinflussen.<sup>34</sup> Die Counties werden geleitet von einem sog. County-Präsident der aus einer Wahl der County-Versammlung hervorgeht.<sup>35</sup> Die Mitglieder der County-Versammlung wiederum werden von den Bürgern direkt gewählt. Counties sind wie Municipalities „self-governing“ Local Governments, die sich von den Municipalities nur in den Aufgaben, die ihnen zugeordnet sind, unterscheiden.<sup>36</sup> Deshalb soll im folgenden zusammenfassend nur noch von Local Governments gesprochen werden, es sei denn, eine Unterscheidung ist angemessen.

<sup>29</sup> Vgl. OECD (2001), S. 11.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu etwa Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 37.

<sup>31</sup> Eine Landkarte Ungarns mit den 19 Counties findet sich in Anhang A.

<sup>32</sup> Damit sind die Municipalities wie die Counties auch direkt dem Parlament untergeordnet. Darauf verweist OECD (2001), S. 10.

<sup>33</sup> Vgl. OECD (2001), S. 33.

<sup>34</sup> Das gilt nicht für Budapest, weshalb darauf später nochmals gesondert eingegangen wird.

Vgl. OECD (2001), S. 12.

<sup>35</sup> Nach Angaben von Balogh (2003), auch zum folgenden Satz.

<sup>36</sup> Ebenda, auch zu folgendem Satz. Man beachte hier die Sonderrolle Budapests, die hier eine Ausnahme bildet.

Eine Ausnahme in der Zuordnung zu Municipality oder County bildet lediglich die Hauptstadt Budapest. Zum einen ist Budapest eine reguläre Municipality, die für Angelegenheiten die ganze Stadt oder mehrere Distrikte betreffend, in die die Stadt weiter unterteilt ist, zuständig, sowie für Angelegenheiten, die die Stadt als Hauptstadt betreffen.<sup>37</sup> Budapest ist in 23 Distrikte unterteilt, deren Zuständigkeitsbereich im Sinne kleiner Municipalities auf einen Teil des Stadtgebietes Budapests jeweils begrenzt ist. Vergleichend könnte man sagen, dass die Distrikte wie Municipalities und das Gouvernement Budapests wie ein die Distrikte umspannendes County angelegt sind.

#### 4.1.1.3 Municipalities und Counties

Local Governments werden von direkt gewählten Volksvertretern repräsentiert, die die Rechte und Kompetenzen der Local Governments ausüben.<sup>38</sup> Die gewählten Volksvertreter bilden einen Rat. Der Bürgermeister übernimmt die Leitung des Local Governments und muss zum einen die Entscheidungen des Rates ausführen, zum anderen delegierte staatliche Aufgaben erfüllen.<sup>39</sup> Die Verwaltung eines Local Governments wird vom örtlichen Verwaltungschef oder einem Notar ausgeführt.

Bzgl. ihrer Verantwortungsbereiche sind die Local Governments in ihren Entscheidungen im Rahmen der ihnen gesetzten rechtlichen Vorschriften vollkommen autonom.<sup>40</sup> Neben oben bereits angeführten fundamentalen Rechten liegen diese auch in

- der Erhebung eigener Einnahmen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben.
- der Ergreifung unternehmerischer Tätigkeiten auf eigene Gefahr.
- die Freiheit, mit anderen Local Governments zusammenzuarbeiten, um ihre Interessen zu verfolgen. Dies gilt auch für Zusammenarbeit mit Local Governments anderer Länder.
- den Erlass von Dekreten, sofern sie mit der Verfassung konform sind.
- dem Anschluss an internationale Organisationen von Local Governments.

Somit hat das Law on Local Self-Government ein autonome und im ökonomischen Sinne föderale Staatsebene konstituiert. Sie entspricht einer dezentralen Ebene, wie sie im Teil B angeführt wurde. Die einzelnen Local Governments sind als Jurisdiktionen interpretierbar.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Vgl. OECD (2001), S. 13, auch zum folgenden Satz.

<sup>38</sup> Wahlen dazu finden alle vier Jahre in den Jahren der Parlamentswahlen statt. Der Präsident der Republik entscheidet den Wahltermin. Vgl. hier OECD (2001), S. 34.

<sup>39</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 133, auch zum nächsten Satz.

<sup>40</sup> Vgl. zu diesem und den folgenden Aufzählungen OECD (2001), S. 34 ff.

<sup>41</sup> In den einzelnen Municipalities finden sich Minderheiten-Gouvernements, die aber nicht weiter betrachtet werden, da sie kein Local Government im Sinne des Law on Local Government sind, sondern innerhalb eines Local Governments agieren.



#### 4.1.2 Regionale Staatsebene

Neue Tendenzen hin zu einer zweiten subnationalen Ebene auf regionalem Niveau haben sich vor allem vor dem Hintergrund des angestrebten Beitritts in die EU offenbart. Die EU fordert, Institutionen auf regionaler Ebene zu schaffen, die einen Fokus zur Planung und Partnerschaft in ökonomischen und sozialen Entwicklung werden können.<sup>42</sup> Die Institutionalisierung solcher regionalen Ebenen ist in den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht einfach, denn oftmals erschweren historisch begründete Konflikte zwischen benachbarten Regionen und die Anforderung der EU zu Mindesteinwohnerzahlen einer Region für die Unterstützung aus ihren Fonds zur regionalen Förderung die Bildung der Regionen.

Zur Zeit existieren sieben statistische Regionen, die von der Struktur EU NUTS II Regionen entsprechen, die EU-Strukturfondsmittel erhalten können.<sup>43</sup> Gemäß der Amendments of the Regional Development Act 92/1999 sind alle statistischen Regionen aufgefordert, ihre eigenen Entscheidungsgremien zu institutionalisieren.<sup>44</sup> Diese Gremien werden als Greater Regional Development Councils bezeichnet. Davon zu unterscheiden sind andere regionale Entwicklungsinstitutionen, wie der National Regional Development Council, County Regional Development Councils und Voluntary Regional Development Councils, wie sie aus dem Act on Regional Development 1996/21 und den Amendments to the Act on Regional Development 1999/92 ebenso hervorgehen. Deren Aufgaben sind überwiegend auf die Entwicklung von Konzepten zur zukünftigen Gestaltung von Regionen und Regionalpolitik sowie beratende und harmonisierende Vermittlungstätigkeiten gerichtet. Einen Überblick über die jeweiligen regionalen Entwicklungsinstitutionen, ihren Aufgaben, Einnahmen und Mitgliedern bietet folgende Tabelle.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. zu diesem und dem folgenden Satz Davey (2002), S. 36.

Kálmán (2002) greift diesen Gedanken auf und beschreibt die Probleme die sich aus einer mangelnden Entwicklung der Regionalstruktur zur Absorption der EU-Strukturfondsmittel entwickeln kann.

<sup>43</sup> Vgl. Kálmán (2002), S. 44 f. Ungarn erfüllt alle formalen Kriterien zum Erhalt von EU-Strukturfondsmitteln, so z.B. liegt das BIP mit 49% des EU-Durchschnitts weit unter der zum Bezug relevanten 75% Grenze. Die Regionen sind in Anhang A aufgeführt.

<sup>44</sup> Vgl. Kálmán (2002), S. 44, auch zum restlichen Absatz.

<sup>45</sup> Die Tabelle ist Kálmán (2002), S. 55 f., entnommen und lehnt sich an die 1996/21 Act on Regional Development und 1999/92 Amendments to the Act on Regional Development an.

Tab. 3a: Regionale Entwicklungsinstitutionen

	Responsibility	Membership	Other Participants	Resources	Operative Unit
RD Unit (regionale Entwicklungsinstitution)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participates in preparing regional policy</li> <li>Contributes to coordinating national, regional, as well as central and sectoral development concepts</li> <li>Makes Proposals for coordinating budgetary resources for regional and sectoral development</li> <li>Makes proposals on allocating centralized resources for regional development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Head of Regional Councils</li> <li>Head of National Economic Chambers</li> <li>Representatives of employer and employees from the National Labour Council</li> <li>Ministers (except for Ministers of Defence, Foreign Affairs, PHARE, Youth and Sports)</li> <li>Representative of the Mayor of Budapest</li> <li>Representative of local government interest group</li> </ul>	<p>Discussion rights:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PHARE Minister and Youth and Sports Minister</li> <li>Head of the National Technical Innovation Council</li> <li>Director of the Hungarian Development Bank</li> <li>Head of Ethnic and Minority Agency</li> <li>Head of Hungarian Academy of sciences</li> <li>Head of central Statistical Office etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centralised share of the Regional Development Subsidy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The Office of the Minister for Regional Development</li> </ul>
Greater Regional Development Council	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medium and long-term development concept of the region</li> <li>Coordinate regional development actions of various stakeholders in the region</li> <li>Analyze the social and economic conditions</li> <li>Prepare a financial plan</li> <li>Make proposals for involving domestic private and international resources in investment financing</li> <li>Manage project implementation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Head of the county council</li> <li>Ministers (except for Ministers of Defence, Foreign Affairs, PHARE, Agriculture and regional development, national heritage)</li> <li>One representative of regional development associations of local governments involved per county</li> <li>Mayors of cities with county status</li> <li>Representative of the regional tourism committee</li> </ul>	<p>Discussion Rights:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ministers for PHARE, Culture</li> <li>Representative of regional development associations of local governments</li> </ul> <p>Permanent invitees:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Head of County Public Administration Office</li> <li>Chief Architect of the county</li> </ul>	<p>Major source of development finance: Successfully obtained EU grants</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regionally collected private resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Development Agency at the capital of the county</li> </ul>

Tab. 3b: Regionale Entwicklungsinstitutionen (Fortsetzung)

RD Unit (regionale Entwicklungsinstitution)	Responsibility	Membership	Other Participants	Resources	Operative Unit
County Regional Development Council	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establish regular cooperation among individual municipalities as well as decentralized state organs (such as County Labor Offices, County Public Administration Offices)</li> <li>Involve local interest groups (such as chambers of various branches of industry) in development decisions</li> <li>Prepare a long-term investment plan for the county</li> <li>Harmonize investment needs of individual municipalities</li> <li>Prepare financial plans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Head of the county/council</li> <li>Mayors of the cities with county status</li> <li>Three representatives of regional development associations of local governments</li> <li>Representative of the Minister of Regional Development</li> <li>Head of the county agricultural agency</li> <li>Representative of the regional tourism committee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Other interest groups (e.g. chambers, deconcentrated organs) have a permanent Observer position in the councils</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decentralized Share of Regional Development subsidy</li> <li>Regional Equalization Grant</li> <li>Private Resources collected at the county level</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Development Agency</li> </ul>
Voluntary Regional Development Councils	<ul style="list-style-type: none"> <li>Joint investment projects of special territories (e.g. Balaton) or counties different from the regional classification</li> <li>Joint investment projects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Head of the county/development council</li> <li>The regional councils involved</li> <li>Regional economic chambers</li> <li>Up to six representatives of development associations of local governments in the given territory</li> <li>Local governments involved</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Head of County Public Administration Office</li> <li>Chief Architect of the County</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resources of the members</li> <li>Private resources collected at the regional level</li> <li>Private resources collected at the local level</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Development Agency</li> </ul>

Bislang sind die bestehenden regionalen Strukturen keine Staatsebene wie die Zentralebene und die Local Governments, sondern mit weniger Autorität ausgestattet.<sup>46</sup> Das Ziel besteht zukünftig darin, verstärkt die Bildung einer regionalen subnationalen Ebene zu fördern. Diese soll so geschaffen sein, dass es möglich wird, Fondsmittel der EU zu absorbieren. Von der territorialen Abgrenzung sind die statistischen Regionen bereits so abgesteckt, dass sie den EU-Anforderungen einer territorialen EU-Planungsregion (NUTS II) entsprechen.<sup>47</sup> Jedoch scheinen in Ungarn die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung der fiskalischen und politischen Autonomie dahingehend noch nicht abschliessend determiniert.<sup>48</sup> Ferner zeigen sich bei der Entwicklung der Verwaltung in Ungarn bezüglich Management, Programmierung, Implementierung, Monitoring/ Evaluierung und Finanzmanagement/ Kontrolle für die EU-Strukturfonds Entwicklungsbedarf, insoweit mangelt es Ungarn an Absorptionsfähigkeit der EU-Strukturfondsmittel.<sup>49</sup> Es stellt sich hier die Frage, welche Rolle den Regionen beim Management der Strukturfonds zukommt.<sup>50</sup>

Bezogen auf die Gestaltung der regionalen Staatsebene deutet sich mit den Ausführungen das Entwicklungspotential und damit auch das Forschungspotential an. Da sich Ungarn momentan noch in der Vorbereitungsphase auf die EU befindet und noch keine regionale autonome Staatsebene im Sinne des in dieser Arbeit definierten Föderalismus gebildet hat, soll eine Betrachtung der Regionen unterbleiben. Es wird aber darauf hingewiesen, dass die Etablierung einer regionalen Ebene in Ungarn von höchster Brisanz ist, wie die oben angesprochenen Zusammenhänge, vor allem mit der EU, verdeutlichen.

#### 4.1.3 Zusammenfassung

Mit dem Law on Local Self-Government wurde die Grundlage für den heutigen zwei Ebenen umfassenden Staatsaufbau in Ungarn gelegt. Diese beiden Ebenen sind durch vielfältige rechtliche, politische und finanzielle Tatbestände verknüpft. Vor allem durch das Law on Local Self-Government sind den Local Governments weitreichende Verantwortungsbereiche von der zentralen Ebene übertragen worden, genießen sie einen hohen Grad an fiskalischer Autonomie.<sup>51</sup> Im Sinne der begrifflichen Definitionen im Teil B entspricht die Ebene der Local Governments einer dezentralen Ebene.

Ungeachtet anderer Verknüpfungen zwischen den beiden Staatsebenen wird im weiteren das Augenmerk auf ökonomisch relevante Sachverhalte, genauer den passiven und aktiven Finanzausgleich, beschränkt. Die Untersuchung im folgenden Unterkapitel hat die Verteilung der Aufgaben zwischen der zentralen und der dezentralen Ebene, i.e. den passiven Finanzausgleich, zum Inhalt. In Ungarn fallen

<sup>46</sup> Vgl. Kálmán (2002), S. 45, auch zu folgendem Satz.

<sup>47</sup> Vgl. Quaisser/ Woodward (2002), S. 127.

<sup>48</sup> Siehe Kapitel 5.

<sup>49</sup> Vgl. Quaisser/ Woodward (2002), S. 130 f.

<sup>50</sup> Vgl. Quaisser/ Woodward (2002), S. 127.

<sup>51</sup> Gesetze, die dieses ebenso fördern sind etwa das Law on Capital (1991), das Law on Local Taxes (1990) oder der Property Transfer Act (1992) sowie das Law on Public Finance (1992).

alle Aufgaben der zentralen Ebene zu, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.<sup>52</sup> Die Aufgaben der Local Governments ergeben sich aus dem Law on Local Self-Government.<sup>53</sup> Sie sollen im folgenden betrachtet werden. Die Zuordnung der Aufgaben auf die Local Governments schliesst dabei nicht aus, dass auch die zentrale Ebene in gewissen Gebieten, wie z.B. Bildung, Aufgaben übernimmt. Diese sind aber von denen der Local Governments klar abgetrennt.

#### 4.2 Der passive Finanzausgleich in Ungarn

Der ungarische Staat ist stark in die Wirtschaft eingebunden. Die Staatsquote liegt mit 48,1% (2001) im internationalen Vergleich sehr hoch.<sup>54</sup> Für 2003 wird daher eine Staatsquote von 40% angestrebt.<sup>55</sup> Der Anteil der Ausgaben der Local Governments an den gesamten Staatsausgaben betragen in 2000 12,8%, in realen Werten sind die Ausgaben von 1993 bis 2000 um 20% gesunken.<sup>56</sup> Damit wird deutlich, dass erstens die Local Governments zu einem erheblichen Teil an den Ausgaben und damit auch Aufgaben des ungarischen Staates beteiligt sind und zweitens, dass die Senkung des Ausgabenanteils der Local Governments durch eine hohe Inflation beschleunigt wurde.<sup>57</sup> Nun soll dargestellt werden, welche Aufgaben den Local Governments de lege lata zugewiesen sind und wie deren Ausgabenstruktur ausgestaltet ist.

##### 4.2.1 Aufgaben der Local Governments

Die Aufgaben sind den Local Governments mit dem Law on Local Self-Government zugewiesen worden. Ein großer Anteil der Aufgaben der Zentralregierung ist an die Local Governments übertragen worden, verglichen mit der nur ausführenden Funktion der subnationalen Ebenen im kommunistischen System. Man unterscheidet verpflichtende und freiwillige Aufgaben der Local Governments im Law on Local Self-Government. Die Aufgaben sind im Law on Local Self-Government in einem allgemeinen Wortschatz definiert, so dass sich ein breiter Spielraum sowohl zur Interpretation der verpflichtenden Aufgaben als auch des Umfangs der Aufgaben generell ergibt.<sup>58</sup> Den Local Governments ist demnach weder bezüglich der Quantität, Qualität noch der Organisation der Aufgabenerfüllung mit

<sup>52</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 662.

<sup>53</sup> Die zuvor beschriebenen Aufgaben der Regional Development Councils werden bei der Betrachtung nicht weiter berücksichtigt. Sie werden als ausserhalb der zuzuordnenden Menge der Aufgaben angesehen.

<sup>54</sup> Die Staatsquoten betragen im Vergleich 2001 in Spanien 38,1%, Niederlande 41,3%, Portugal 40,7%, Vereinigtes Königreich 38,4%, vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (2002), S. 129.

<sup>55</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 35.

<sup>56</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 4.

<sup>57</sup> Hegedüs (2001), S. 147, sieht den hohen Anteil der Ausgaben der Local Governments an den gesamten Staatsausgaben darin begründet, dass die Local Governments einen hohen Beitrag an der Infrastruktur und anderen öffentlichen Leistungen tragen müssen, s.u. dazu mehr.

<sup>58</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 134. Als verpflichtend sehen die Local Governments i.d.R. die Aufgaben an, die durch Transfers der Zentralebene finanziert werden, vgl. Hegedüs (2001), S. 134, oder Hegedüs (2002), S. 5. Er betont dort weiter: „This feature of the law and the flexible revenue structure **make the local government adjustment possible**. There are some exceptions from this, e.g. health care, and fire protection services.“ [Hervorhebungen im Original] Allerdings sind in der Bankruptcy Bill 28 Aufgaben benannt, die von diesem Budget im Krisenfall von bankrotten Local Governments bis dato wahrgenommen werden mussten. Sie können in diesem Sinne als verpflichtend angesehen werden. Darauf verweist Hegedüs (2001), S. 134.

diesem Gesetz ein konkreter Rahmen gesteckt.<sup>59</sup> Durch Gesetze wie den Act on the Budget, Bankruptcy Act u.a. werden die verpflichtenden und freiwilligen Aufgaben der Local Governments kontinuierlich weiter entwickelt.<sup>60</sup> Anhand von sog. Sectoral Laws, die von den zuständigen Ministerien erlassen werden, werden die Aufgaben der Local Governments konkretisiert, um eine national einheitliche Interpretation und Erfüllung derselben zu erreichen.<sup>61</sup>

#### 4.2.1.1 Aufgaben der Municipalities

Zu den Aufgaben der Municipalities zählen Aufgaben, die in der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter bestehen, und Aufgaben, über deren Zuordnung auf die Staatsebenen Diskussion besteht, da ihr Wirkungskreis nicht eindeutig abgegrenzt werden kann bzw. vielfach interpretierbar und extendierbar ist.<sup>62</sup> Folgende Tabelle enthält die verpflichtenden Aufgaben der Municipalities nach dem Law on Local Self-Government:

**Tab. 4: Verpflichtende Aufgaben der Municipalities gem. Law on Local Self-Government**

allg. Verwaltung	administrative (in Städten teilweise Sonderaufgaben)
Bildung	Kindergarten
	elementare Schulbildung
	Bereitstellung von Gebäuden für öffentliche Schulen und Büchereien
	Unterstützung lokaler Sportaktivitäten
Gesundheit	grundärztliche Versorgung
Soziales	soziale Grundversorgung
Sonstiges	Friedhöfe
	Abwasserbeseitigung
	Stadtreinigung
	munizipale Entwicklung
	Umweltschutz (Schutz von Naturdenkmälern, Emissionsschutz )
	Wasserversorgung, Hochwasserschutz etc.
	Unterhaltung der örtlichen Infrastruktur
	Fluraufsicht
	Feuerwehr (nur in Städten)
	örtliche Zivilverteidigung
	Kooperation mit lokalen Vertretungen ethnischer Minderheiten, etc.
Quelle: OECD (2001), S. 11 f.	

<sup>59</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 37, Ebel/ Varfalavi/ Varga (2000), S. 4, und Hegedüs (2002), S. 5. Das Law on Local Self-Government gab den Local Governments damit das Recht, die Wahrnehmung der Aufgaben an den Rahmenbedingungen vor Ort anzupassen. Das greift der Autor a.a.O., S. 22, wieder auf. Sivák (2003) weist aber auf gewisse Mindestanforderungen bei der Erfüllung der Aufgaben hin. Siehe hierzu z.B. die Verbindung zu den Sectoral Laws.

<sup>60</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 5. Er spricht in diesem Zusammenhang auch von einer stillen Reform.

<sup>61</sup> Vgl. OECD (2001), S. 39. Sie bezieht auch andere nicht näher konkretisierte Statute mit ein, die im Sinne der Sectoral Laws eine Harmonisierung bezwecken.

<sup>62</sup> Vgl. dazu Kapitel 1.1.

Die Aufgaben kann man in fünf Kategorien zusammenfassen. Die Aufgabe der allg. Verwaltung umfasst gem. des Law on Local Self-Government die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten. Die Aufgabe der Erziehung umfasst für die Municipalities die Erziehung in Kindergärten, der Erziehung und Unterricht an sog. Primary Schools sowie der Bereitstellung örtlicher Stätten dafür und der Unterstützung lokaler Sportaktivitäten.<sup>63</sup> Im Rahmen der Gesundheitsversorgung obliegt den Municipalities gem. des Law on Local Self-Governments die Grundversorgung, die dort nicht näher spezifiziert wird. Der Act on Health Services determiniert genau die Aufgaben der Municipalities. Sie sind verpflichtet, einen Hausarzt, häusliche kinderärztliche Dienste, grundversorgende zahnärztliche Behandlungen, ergänzende Pflichtleistungen zu den Grundversorgungen, Pflegedienste, schulärztliche Versorgung anzubieten. Zu den Aufgaben der Municipalities zählen nach dem Law on Local Self-Government auch grundversorgende Dienste der sozialen Sicherung und Wohlfahrt. Solche Dienste bestehen für alle Municipalities in der Gewährung finanzieller Unterstützung für Senioren, der regulären Sozialhilfe, Wohnhilfe, Pflegegeld, zeitlich begrenzte Hilfe. In der Versorgung von Personen obliegt den Municipalities, in Budapest den Distrikten, die Bereitstellung von Mahlzeiten, Haushaltshilfen und Familienunterstützung. Weitere Aufgaben richten sich nach der Größe der Municipalities. Sind in einer Municipality mehr als 2000 Personen dauerhaft ansässig, so ist bspw. eine Tageseinrichtung für alte Menschen bereitzustellen. Je mehr Bewohner eine Municipality umfasst, desto größer werden die Anforderungen an die Bereitstellung sozialer Einrichtungen. Deutlich wird damit aber, dass jede kleinste Municipality nahezu die gleichen Aufgaben zu erfüllen hat wie die Hauptstadt, wenn man von den größenabhängigen Zusatzaufgaben absieht.<sup>64</sup> Die Aufgabe der Erziehung, der Gesundheitsversorgung und der sozialen Sicherungssysteme sind dabei keine ausschließlich municipalen Aufgaben, sondern geteilte Aufgaben zwischen Municipalities, Counties und der Zentralebene, wenn man zu dieser die nationalen Gesundheits- und Sozialsicherungsfonds zählt.<sup>65</sup>

Die verbleibenden Aufgaben sind vielseitig. Sie umfassen die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter, wie die Instandhaltung und Pflege örtlicher Anlagen und Plätze oder die Wasserversorgung. Diese auch als „communal services“ bezeichneten Aufgaben sind von ihrer Zuordnung auf die Municipalities in Ungarn wenig umstritten, da sie als originär municipale Aufgaben angesehen werden.<sup>66</sup> Ferner umfassen sie Aufgaben zur Infrastruktur und Investitionen. Diese Aufgaben gewinnen insbesondere vor dem bevorstehenden EU-Beitritt Ungarns erhebliches Gewicht (s.o.). Im nun folgenden Abschnitt werden die Aufgaben der Counties dargestellt, die von denen der Municipalities eindeutig abgegrenzt sind.

<sup>63</sup> Vgl. zu diesem Absatz OECD (2001), S. 11 f, 55 f und 66 f.

<sup>64</sup> Vgl. OECD (2001), S. 39.

<sup>65</sup> Vgl. dazu OECD (2001), S. 48 ff, für das Beispiel der Bildung. Das Recht auf Bildung ist in der ungarischen Verfassung §70 B jedem Bürger garantiert. Dieses Relikt aus kommunistischen Zeiten, wie Petsche (1997), S. 135, es bezeichnet, gilt es durch die Bereitstellung der entsprechend notwendigen Infrastruktur zu sichern.

<sup>66</sup> Vgl. zu diesem und dem folgenden Satz Davey (2002), S. 37.

#### 4.2.1.2 Aufgaben der Counties

Die Counties nehmen ihre Aufgaben für die ihrem Zuständigkeitsbereich zugehörige Region wahr. Im Law on Local Self-Government werden die verpflichtenden Aufgaben für Counties und Städte mit County-Status spezifiziert. Städte mit County-Status haben das Recht, die Aufgaben der Counties für ihre Stadt wahrzunehmen. Allerdings bedarf es dann einer Abstimmung mit dem County, in der die Stadt mit dem County-Status gelegen ist. Durch die Bildung eines gemeinsamen Rates werden die Vorgehensweisen bei der Erfüllung der Aufgaben jeweils aufeinander abgestimmt und harmonisiert.<sup>67</sup>

Die folgende Tabelle zeichnet die wesentlichen Aufgaben der Counties gem. des Law on Local Self-Government auf:

**Tab. 5: Wesentliche Aufgaben der Counties gem. Law on Local Self-Government**

Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weiterführende Schulen, Berufsschulen, Studentenwohnheime</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• County Bibliotheken, Beratungen und Dienstleistungen für Lehrer und andere Beschäftigte im Erziehungs- und Kulturwesen</li> <li>• Schulbildungseinrichtungen für Kinder bei dauerhafter ärztlicher Versorgung und für behinderte Kinder</li> <li>• Unterstützung und Organisation von Sportaktivitäten und Stärkung der Rechte Kinder und Jugendlicher</li> </ul>
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• medizinische Spezialversorgung und Maßnahmen zum Kinder- und Jugendschutz</li> </ul>
Soziales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordination von speziellen Sozialleistungen</li> </ul>
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Natur- und Denkmalschutz</li> <li>• Tourismusentwicklung</li> <li>• Teilnahme an der Koordination regionaler Beschäftigungsprogramme und Berufsbildungsmaßnahmen</li> <li>• Teilnahme an der regionalen Entwicklung von Informationssystemen, etc.</li> </ul>
Quelle: OECD (2001), S. 12 f.	

Diese Aufgaben sind für die Counties verpflichtend wahrzunehmen. Das schließt allerdings nicht aus, dass die Municipalities Aufgaben der Counties freiwillig übernehmen können.<sup>68</sup> Sie übernehmen diese oftmals, z.B. den Betrieb weiterführender Schulen, da sie im Zuge der Transformation das Eigentum an Institutionen übertragen bekommen haben, die als Institutionen der sowjetischen Councils Aufgaben der heutigen Counties teilweise ausgeführt haben. Den entsprechenden Municipalities fällt es dahingehend schwer, solche Institutionen abzugeben. Entschließen sich die Municipalities aber unilateral zu einer Abgabe, so sind die Counties dazu verpflichtet, diese Institutionen zu übernehmen und fortzuführen. Genauso unilateral können sich die Municipalities für eine Rückübertragung der Institutionen entscheiden, der sich die Counties wiederum fügen müssen. Eine Übertragung der Institutionen an oder von den Counties ist allerdings nicht während des vierjährigen Zeitraumes zwischen Parlamentswahlen möglich, um den Counties für den besagten Zeitraum eine finanzielle Planungssicherheit zu gewähren. Insofern hängt das Ausmaß der zu erfüllenden Aufgaben durch die Counties von den Municipalities und deren Entscheidung über freiwillige Leistungen letztlich ab.

<sup>67</sup> Vgl. OECD (2001), S. 13.

<sup>68</sup> Vgl. zu diesem Absatz OECD (2001), S. 13 und 39.



#### 4.2.1.3 Aufgabenzuordnung in Budapest<sup>69</sup>

Die Aufgabenzuordnung in Budapest teilt sich zwischen dem Municipal Government Budapests und den Distrikten auf. Das Municipal Government Budapests ist auf der einen Seite verantwortlich für Angelegenheiten, die die ganze Hauptstadt betreffen. Dazu zählen bspw. folgende Aufgaben:

**Tab. 6: Aufgaben des Municipal Governments Budapests**

Ganz Budapest betreffend	Städtische Entwicklung
	Wasser- und Gasangebot
	Umweltschutz
	Hochwasserschutz
	Friedhöfe
	Strassenbeleuchtung
	weiterführende Ausbildung
	spezielle Gesundheitsdienste
	Kinder- und Jugendschutz
	spezielle Dienste der sozialen Sicherung
	Tourismus
	öffentlicher Nahverkehr u.v.m.
Quelle: OECD (2001), S. 13.	

Betrifft die Erfüllung von Aufgaben mehrere Distrikte, obliegt es dem Municipal Government Budapests die Koordination der Distrikte bei ihrer Aufgabenerfüllung herzustellen. Zu diesen Aufgaben zählen etwa die Unterhaltung öffentlicher Ausbildungsstätten, öffentliche Kultur, Sport, oder die Ausbildung für nationale und ethnische Minderheiten.

Die Distrikte ihrerseits übernehmen verpflichtend die Aufgaben der Betreibung von Kindergärten, Primary Schools, Grundversorgung im Gesundheitswesen, Leistungen der sozialen Sicherungssysteme, die Bereitstellung von Trinkwasser in ihrem Zuständigkeitsbereich, die Erhaltung von örtlichen öffentlichen Straßen und die Stärkung der Rechte nationaler und ethnischer Minderheiten.

<sup>69</sup> Die Angaben zu diesem Abschnitt sind allesamt OECD (2001), S. 13 f, entnommen.

#### 4.2.1.4 Aufgaben und Ausgaben

Die Aufgaben, die den Local Governments zugeordnet sind, werden der Anschaulichkeit halber meist zu Bereichen gemäß ihres Gegenstandes zusammengefasst. Man kategorisiert die Aufgaben i.d.R. in die Bereiche der Bildung, der Gesundheit, der Investitionen, des Wohnraums etc., der sozialen Leistungen und Sonstigen.<sup>70</sup> Die ausgabenräftigsten Bereiche sind mit Bildung, Gesundheit und sozialen Leistungen gegeben, wie folgende Tabelle zeigt.<sup>71</sup>

**Tab. 7: Ausgaben der Local Governments nach Bereichen**

Ausgaben der Local Governments nach Bereichen	1995		1997		1999	
	absolut in Mrd. HUF	% an gesamten Ausgaben	absolut in Mrd. HUF	% an gesamten Ausgaben	absolut in Mrd. HUF	% an gesamten Ausgaben
Allgemeine öff. Dienstleistungen	101,90	12,72	167,20	14,80	184,00	12,58
Verteidigung	0,30	0,04	0,30	0,03	0,60	0,04
Maßnahmen zur öff. Sicherheit	3,00	0,37	9,90	0,88	12,50	0,85
Bildung	239,10	29,85	322,70	28,57	338,00	23,10
Gesundheit	148,60	18,55	205,20	18,16	215,60	14,74
Soziale Sicherung und Wohlfahrt	103,10	12,87	140,80	12,46	181,40	12,40
Wohnraum und öff. Gebäude	103,60	12,94	156,60	13,86	197,20	13,48
Sonstiges	101,20	12,64	127,00	11,24	333,70	22,81
Gesamte Ausgaben	800,90	100,00	1129,70	100,00	1463,00	100,00

Quelle: IMF (2001), S. 190 f, eigene Berechnungen.

In den betrachteten Jahren betragen die Ausgaben für diese drei Aufgabenbereiche über 50% der gesamten jährlichen Ausgaben der Local Governments, wobei eine rückläufige Tendenz festzustellen ist. Dies liegt besonders an dem rasanten Anstieg der Ausgaben für den Bereich Sonstiges.<sup>72</sup>

In Ungarn sind die Ausgaben i.d.R. der Staatsebene bzw. der Institution zugeordnet, die die Aufgabe dem Recht nach zu erfüllen hat. Insofern ist dem Konnexitätsprinzip weitgehend Rechnung getragen. So werden die Ausgaben für die die Local Governments betreffenden Bildungsaufgaben diesen aufgebürdet. Im Bereich der Gesundheitsversorgung sind die Ausgaben zweigeteilt. Zum einen existieren die unmittelbaren Ausgaben für die Gesundheitsversorgung als solche.<sup>73</sup> Hier werden die Ausgaben zwar von den Local Governments getätigt, jedoch erhalten sie die finanziellen Mittel zur Deckung dieser Ausgaben unmittelbar von dem National Health Insurance Fund.<sup>74</sup> Hier fällt die Aufgabenerfüllung mit der Ausgabenbelastung scheinbar auseinander, da die angesprochenen Fonds in der Nomenklatur dieser Arbeit der Zentralebene zuzuordnen sind, weil ihr Zuständigkeitsbereich die ganze Nati-

<sup>70</sup> Diese oder ähnliche Einteilungen nehmen Hegedüs (2002), S. 4, Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 36, OECD (2001), S. 29 f, vor.

<sup>71</sup> Eine detailliertere Übersicht über die Ausgaben 2000-2003 bietet eine Übersicht in Anhang B.

<sup>72</sup> Aus IMF (2001), S. 190 f, geht nicht hervor, welche der Ausgaben im Bereich Sonstige derart angestiegen sind. Somit bleibt die unbefriedigende Feststellung des Anstieges als solcher.

<sup>73</sup> Diese Angaben und die des nächsten Satzes stammen von Balogh (2003).

Es wird angenommen, dass sich die Aussagen von Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 36, auf diese ersten Ausgaben beziehen.

<sup>74</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 36.

on umfasst. Jedoch erfüllen die Local Governments diese Aufgaben als Agenten des National Health Funds,<sup>75</sup> so dass die Konnexität der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auch hier erfüllt ist. Zum anderen tragen die Local Governments aber die Ausgaben, die durch die Bereitstellung der Gesundheitsversorgung als Investitionsausgaben anfallen.<sup>76</sup> Die Verantwortung für die Gesundheitsversorgung tragen trotz der zweigeteilten Ausgabenbelastung die Local Governments.

Im Bereich der sozialen Leistungen tragen die Local Governments die auftretenden Ausgaben nicht in vollem Umfang selbst. Einige Teilbereiche der sozialen Leistungen finanzieren sie zwar vollständig aus ihrem Budget, andere werden durch Zuweisungen der Zentralregierung oder der beteiligten Sozialfonds, wie bspw. des Social Security Funds oder des Labor Market Funds, getragen.<sup>77</sup> Als Beispiel für eine geteilte Ausgabenlast kann die Finanzierung von sozialen Einrichtungen genannt werden. Von den hier anfallenden Ausgaben tragen die Local Governments rund 10% aus ihren eigenen Mitteln, etwa 15-16% werden von den Einrichtungen von den Teilnehmern als Beitrag erhoben, die verbleibenden 75% übernimmt die Zentralebene, bestehend aus der Zentralregierung, dem Social Security Fund und dem Labor Market Fund.<sup>78</sup>

Die Höhe der Ausgaben hängt dabei von der Quantität, Qualität und Organisation der Aufgabenerfüllung ab. Die Aufgabenerfüllung ergibt sich z.T. aus den Sectoral Laws und anderen Gesetzen, wo z.B. Mindestanforderungen genannt sind, oder die Aufgabenerfüllung obliegt teilweise der freien Ausgestaltung der Aufgaben durch die Local Governments im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Am Beispiel der Organisation der Aufgabenerfüllung zeigt sich das Spektrum der Gestaltungsvarianten der Local Governments deutlich.

#### 4.2.1.5 Die Ausführung der Aufgaben

Mit der Aufgabenzuordnung ist den Local Governments die Erfüllung der Aufgaben übertragen worden. Wie oben erwähnt, ist die Qualität, Quantität und Organisation der Aufgabenerfüllung nicht mit dem Law on Local Self-Government bestimmt. Zur Erfüllung der Aufgaben haben sich bezogen auf die organisationalen Formen aufgrund von Sectoral Laws, der Einführung steuerlicher Anreize privater Leistungserbringung und Lobbyismus alternative Aufgabenerfüllungsvarianten herausgebildet.<sup>79</sup> Denn die Erfüllung muss nicht immer von den Local Governments selbst vorgenommen werden, sondern kann ausgelagert werden.<sup>80</sup> Die ungarischen Local Governments haben sich in dieser Hinsicht sehr innovativ gezeigt, und das ganze Spektrum von eigener Aufgabenerfüllung bis hin zur Übertragung der Aufgabenerfüllung an private Unternehmen entwickelt.<sup>81</sup> Die Verantwortung der Aufgabenerfüllung liegt dabei entweder bei der örtlichen Verwaltung direkt, bei den Local Governments gehö-

<sup>75</sup> Ebenda.

<sup>76</sup> Vgl. Balogh (2003) auch zum nächsten Satz.

<sup>77</sup> Vgl. OECD (2001), S. 56.

<sup>78</sup> Vgl. OECD (2001), S. 60.

<sup>79</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 22.

<sup>80</sup> I.d.S. dazu allgemein Bird/ Ebel/ Wallich (1995), S. 34.

<sup>81</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 23, zu diesem und dem folgenden Absatz.

renden Organisationen und Unternehmen, die aber rechtlich selbständig sind, u.a. auch eigene Personalpolitik betreiben können, bei Joint Ventures oder bei privaten Leistungserbringern. Die Vielfalt der möglichen Rechtsformen soll dabei nur angedeutet sein.

Für eine Aufgabenerfüllung durch andere als direkt durch die Local Governments sprechen insb. zwei Gründe. Zum einen kann die Effizienz, hier die Kosteneffizienz, gesteigert werden, da es Unternehmen in Ungarn möglich ist, Arbeitskräfte zu einem geringeren Lohn als bei Local Governments einzustellen. Zum anderen bietet eine ausgelagerte Aufgabenerfüllung die Möglichkeit zur Umgehung rechtlicher Einschränkungen, die Local Governments oder ihnen gehörende Organisationen und Unternehmen betreffen können. Beispielsweise unterliegen die den Local Governments gehörenden Organisationen der staatlichen Rechnungslegung und sind somit nicht berechtigt, Mehrwertsteuerrückstellungen zu fordern, was privaten Unternehmen möglich ist. Insgesamt zeigt sich in Ungarn, dass die Aufgaben weithin ausgelagert sind. Das umfasst vor allem die sog. communal services, wie Stadtreinigung o.ä.

#### 4.2.2 Vergleich der Aufgabenzuordnung auf die Local Governments mit der normativen Theorie<sup>82</sup>

##### 4.2.2.1 Subsidiarität, Konnexität, Autonomie

Die Ausgestaltung des passiven Finanzausgleichs in Ungarn beruht im wesentlichen auf dem Law on Local Self-Government und ergänzenden Gesetzen wie etwa den Laws on Local Taxes (1990), dem Property Transfer Act (1991), the Capitals and its Districts (1991) u.v.a.<sup>83</sup> Der passive Finanzausgleich in Ungarn ist so ausgestaltet, dass er das Subsidiaritätsprinzip, das Konnexitätsprinzip und das Prinzip der Autonomie der Ebenen erfüllt.<sup>84</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip, dessen Erfüllung ein grundsätzliches Prinzip in der EU ist, wird erfüllt, wie schon die Aufnahme als zukünftiges Mitglied der EU anzeigt. Das Konnexitätsprinzip wird, wie bereits ausgeführt, realisiert. Die Ausgabenverantwortung liegt grundsätzlich bei der Ebene, die die Aufgabenkompetenz trägt. Damit sind die Anreize zu eigenverantwortlichem Wirtschaften der Ebenen gesetzt. Auch das Prinzip der Autonomie ist in Ungarn erfüllt. Bislang ist zwar nur der passive Finanzausgleich beleuchtet worden, aber es wurde bereits deutlich, dass die Local Governments einen hohen Grad an Autonomie bzgl. der Qualität, Quantität und Organisation der Aufgabenerfüllung genießen. Die Untersuchung des aktiven Finanzausgleichs wird dies in der Steuerpolitik bestätigen. Ein weiteres Indiz dafür, dass in Ungarn auch das Prinzip der Autonomie verwirklicht ist, ist die Mitgliedschaft Ungarns im Europarat, der in der European Charter for Local Self Government, z.B. in Art. 9, eben dieses fordert, und deren Annahme eine Grundvoraussetzung zum Beitritt in den Europarat ist.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> An dieser Stelle soll nochmals betont werden, dass es hier um Aufgaben geht, die nicht von Privatpersonen dem ökonomischen Kalkül gerecht werdend, wahrgenommen werden können, sondern dem Staat obliegen.

<sup>83</sup> Vgl. Ebel/ Varfalavi/ Varga (2000), S. 2.

<sup>84</sup> Vgl. Ebel/ Varfalavi/ Varga (2000), S. 2 f.

<sup>85</sup> Vgl. hier Engelschalk (1999), S. 66.

Durch die Erfüllung des Autonomieprinzips ist hier ein im fiskalischen Sinne föderales System implementiert.<sup>86</sup> Damit ist gleichzeitig ein Vergleich mit der in Kapitel 1.1 und 3.1 vorgestellten normativen Theorie und ihrer Ergebnisse mit dem ungarischen Finanzausgleichssystem, d.h. hier bei der Untersuchung der Aufgabenzuordnung auf die Local Governments ermöglicht.

#### 4.2.2.2 Allokation

Die Aufgabenzuordnung auf die Local Governments erscheint pauschal den Anforderungen der normativen Theorie zu entsprechen. Die Local Governments übernehmen die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter, wie die normative Theorie es der Tendenz nach empfiehlt.<sup>87</sup>

##### *Lokale öffentliche Güter ohne Spillovers oder Economies of Scale*

Die Empfehlung der normativen Theorie hinsichtlich der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter ohne Economies of Scale oder Spillovers ist eindeutig. Solche Güter sollten von einer dezentralen Ebene bereitgestellt werden, um eine effiziente Allokation, d.h. die lokalen Präferenzen der Bürger bestmöglich bedienend und Kosteneffizienz verfolgend, zu sichern. In Ungarn ist diese Aufgabe den Municipalities übertragen, die Bestandteil der dezentralen Ebene sind. Der unterschiedlichen Grösse der Municipalities hinsichtlich Einwohner, Fläche, u.ä. kommt hier keine Bedeutung zu, weil die Eigenschaften der benannten lokalen öffentlichen Güter dahingehend unveränderlich sind. Die Aufgaben der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter ohne Economies of Scale oder Spillovers ist daher mit den Anforderungen der normativen Theorie konsistent.

##### *Lokale öffentliche Güter mit Spillovers oder Economies of Scale*

Die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter mit Economies of Scale oder Spillovers soll der normativen Theorie folgend dezentral wahrgenommen werden, weil es sich um ein lokales öffentliches Gut handelt, aber es sollte tendenziell zentraler als die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter ohne Economies of Scale oder Spillovers wahrgenommen werden, um die Grössendegressionseffekte nutzen und die Spillovers internalisieren zu können.<sup>88</sup> In Ungarn ist diese Aufgabe den Counties und den Municipalities jeweils für bestimmte Güter übertragen.

Die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter mit Economies of Scale oder Spillovers durch die Counties ist im Einklang mit der normativen Theorie. Die Zuständigkeitsbereiche der Counties sind hinreichend groß, um eine effiziente Allokation der Güter zu gewährleisten. Davon kann man ausgehen, da nur 19 Counties und 22 Städte mit County-Status in Ungarn existieren.<sup>89</sup> Ein lokales öffentliches Gut, bei dem Economies of Scale auftreten und von den Counties angeboten wird, ist bspw. das Angebot

<sup>86</sup> Siehe dazu Einleitung Teil B.

<sup>87</sup> Vgl. Abb. 2.

<sup>88</sup> Die Bereitstellung der Güter sei mit der Herstellung der Anschaulichkeit halber gleichgesetzt, s. Kapitel 1.1.1.2. Fielen diese beiden auseinander, wäre das Argument für eine zentrale Wahrnehmung abgeschmolzen, denn dann wäre eine dezentrale Bereitstellung bei kooperativer Herstellung gleichwohl möglich, um die Economies of Scale zu nutzen, die bei der Herstellung anfallen.

<sup>89</sup> Vgl. OECD (2001), S. 11.

von Berufsschulen. Es ist davon auszugehen, dass sich innerhalb eines Counties genügend Schüler für die Berufsschule finden. In kleinen Dörfern würde dies nicht der Fall sein. Von daher wäre eine verpflichtende Bereitstellung von Berufsschulen in Municipalities nicht angemessen. Hier bilden die Counties die adäquaten Aufgabenträger. Entsprechendes gilt für lokale öffentliche Güter, die mit Spillovers verbunden sind. Ein Beispiel dafür ist die Aufgabe der Koordination der Maßnahmen des Umweltschutzes, die Counties verpflichtend wahrnehmen müssen. Ohne eine County-weite Koordinierung der Umweltschutzregelungen könnten einige Gebiete des Counties eigene Anstrengungen beim Umweltschutz reduzieren, weil sie die positiven Spillovers der Umweltschutzbemühungen in benachbarten Gebieten ausnutzen können, was ihre dominante Strategie ist (Free-Rider-Verhalten). Das effiziente Umweltschutzniveau bliebe durch ein Auseinanderfallen der individuellen mit der kollektiven Rationalität verfehlt. Durch die Aufgabenwahrnehmung der Counties werden die hier auftretenden direkt horizontalen fiskalischen Externalitäten internalisiert.

Betrachtet man die den Counties zufallenden verpflichtenden Aufgaben insgesamt, so liegen sie alle in der Bereitstellung dieser Art lokaler öffentlicher Güter. Die Zuordnung auf die Counties ist damit mit der normativen Theorie konform.

Solche Güter werden z.T. aber auch von Municipalities übernommen. Dabei ist dies keine Fehlzuordnung, wenn die Municipalities hinreichend groß sind, eine effiziente Allokation, i.e. die Economies of Scale nutzend und die Spillovers internalisierend, gewährleisten. Große Städte, die evtl. gleichzeitig auch den County-Status besitzen, können dieser Anforderung nachkommen.

Das Problem besteht darin, dass diese Aufgaben für alle Municipalities verpflichtend sind. Diese sind oftmals viel zu klein, um eine effiziente Allokation zu realisieren.<sup>90</sup> Das resultiert aus der oben schon erwähnten hohen Fragmentierung der Municipalities als Folge der Autonomiegewährung des Law on Local Self-Government.<sup>91</sup> Insofern entspricht die Ausgestaltung des passiven Finanzausgleichs in Ungarn den normativen Vorgaben nicht. Belässt man die Aufgabe der Bereitstellung der entsprechenden Güter dennoch bei den Municipalities, könnte man an einen verpflichtenden Zusammenschluß von Municipalities bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben denken, bis dass die zusammengeführten Municipalities eine hinreichende Größe aufweisen.<sup>92</sup> Dieses Ziel wäre auch zu erreichen, indem man eine Anreizstruktur schafft, dass sich kleine Municipalities freiwillig zusammenschließen bzw. kooperieren, um diese Aufgaben effizient wahrzunehmen. Das Law on Local Self-Government hingegen schafft diese Anreize nicht, sondern fördert im Gegenteil die autarke Aufgabenbewältigung der einzelnen Municipalities.<sup>93</sup> Die Bereitschaft der Municipalities zur gemeinsamen Aufgabenbewältigung ist daher gering.<sup>94</sup> Ferner könnte die Übertragung der Aufgaben an eine höhere Ebene oder eine eingereichtete Institution, die für mehrere Municipalities die Aufgabe übernimmt, als Lösung in Betracht

<sup>90</sup> Vgl. Davey (2002), S. 35, der dieses Problem allgemein anspricht und als Beispiel die Primary Schools benennt.

<sup>91</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 3, oder Davey (2002), S. 35, sowie OECD (2001), S. 10.

<sup>92</sup> Vgl. Davey (2002), S. 36.

<sup>93</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 47, oder Hegedüs (2001), S. 134.

<sup>94</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 134, und Sivák (2003).

kommen.<sup>95</sup> Aufgrund konstitutioneller und anderer legislativer Hindernisse sowie der fehlenden politischen Durchsetzbarkeit sind diese Vorschläge wohl nicht realisierbar.

Besonderes Augenmerk sei auf die Bereitstellung der Gesundheit und Bildung gelegt. Wie in Kapitel 1.1 angedeutet, ist die Zuordnung der beiden Güter pauschal nicht zu beantworten. Ungarn hat gemäß der unterschiedlichen räumlichen Extensionen der einzelnen Unteraufgaben der Gesundheits- und Bildungsaufgaben auf die Municipalities bzw. Counties und die Zentralregierung übertragen. So sind die Primary Schools den Municipalities, weiterführende Schulen, Berufsschulen etc. den Counties sowie Colleges und Universitäten der Zentralregierung als Aufgabenobjekte zugeordnet. Analog aufsteigend ist die Aufteilung bei der Gesundheitserbringung gestaltet. Durch diese Aufteilung wird gleichzeitig dem Auftreten von Economies of Scale und Spillovers Rechnung getragen. Economies of Scale sind in Bezug auf die Bildung bereits am Beispiel der Berufsschulen aufgezeigt worden. Bei Universitäten werden die Größendegressionseffekte noch markanter pro Ausweitungseinheit des Einzugsgebietes sein, so dass man mittels einer tendentiell zentralen Zuordnung einen hohen Effizienzgrad erreichen kann. Die zentralere Ebene als die Local Governments ist in Ungarn die Zentralebene.

Bei der Gesundheitserbringung zeigen sich vor allem positive Spillovers. So können bspw. gesunde Arbeitskräfte, die in einer Municipality eine gute Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen können, in anderen Municipalities ihre Arbeitskraft einsetzen, was für letztere Municipality einen positiven Spillover darstellt. Nur durch Internalisierung kann eine effiziente Gesundheitsversorgung sichergestellt werden.<sup>96</sup> In Ungarn existieren daher genauere Regelungen zur Leistungserbringung im Gesundheitswesen, die von der Zentralebene, genauer, dem National Health Insurance Fund ausgehen.<sup>97</sup> Resümierend stellt man fest, dass auch im Bereich der Gesundheit und Bildung die Anforderungen der normativen Theorie erfüllt sind.

#### *Bewertung*

Reflektiert man die Ergebnisse des Vergleichs der Ausgestaltung des passiven Finanzausgleichs mit der normativen Theorie, wird deutlich, dass dieser weithin mit den normativen Anforderungen übereinstimmt, abgesehen von den eruierten Problembereichen. Ein weites Forschungspotential besteht in der Betrachtung der Aufgaben der Local Governments und ihren legislativen Verankerungen en detail. Jedoch Aufgabe für Aufgabe zu untersuchen unter Berücksichtigung der einzelnen Strukturen der Local Governments würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Vgl. Davey (2002), S. 36, in allgemeiner Form, auch zum folgenden Satz.

<sup>96</sup> Vgl. die Ausführungen zu den direkten horizontalen fiskalischen Externalitäten in Kapitel 3.1.

<sup>97</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 36, Hegedüs (2002), S. 4. Davey (2002), S. 37, führt u.a. für diese beiden Bereiche an, dass Minimumstandards hier auch bei dezentraler Zuordnung möglich sind, wie westeuropäische Staaten demonstrieren. Jedoch setzt das strenge Anforderungen sowohl an das Finanzausgleichssystem selbst sowie an die politischen Kompetenzverteilung und territorialen Abgrenzungen voraus.

<sup>98</sup> Abgesehen von der Frage, wie sich die Grenzkosten und -nutzen bei weiterem Detaillierungsgrad zueinander verhalten.

#### 4.2.2.3 Distribution und Stabilität

##### *Distribution*

Die Aufgabe der Distribution wird in Ungarn von der zentralen Ebene und der Ebene der Local Governments vorgenommen. Zu den bei der Distribution beteiligten Institutionen auf der Zentralebene gehören die Zentralregierung, der Social Security Fund und der Labor Market Fund, die die Versorgung der Arbeitslosen, das Rentensystem, pensions-ähnliche Unterstützungen, finanzielle Unterstützungen im Krankheitsfall, Familienunterstützung, das System der Sozial- und Wohlfahrtsinstitutionen der Zentralregierung und der Local Governments sowie die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung von Institutionen, die Leistungen im Sozial- und Wohlfahrtsbereich ausüben.<sup>99</sup> Die Leistungen, die die Local Governments in diesem Bereich zu erfüllen haben, sind oben bereits ausgeführt worden.

Die theoretischen Betrachtungen ergeben, dass zur Sicherstellung der Durchführung der Distributionsaufgabe die zentrale Ebene die Distribution übernehmen sollte. Hier weicht die ungarische Praxis von der Theorie ab. Ist jedoch die Mobilität in Ungarn gering, so befindet sich die aufgeteilte Distributionsaufgabe dennoch im Einklang mit der Theorie. Denn für die Zuordnung auf die zentrale Ebene war neben der Erkenntnis, dass die Distributionsaufgabe nicht eine Bereitstellung eines lokalen öffentlichen Gutes verkörpert, die interjurisdiktionale Mobilität, hier also zwischen den Local Governments, ursächlich.<sup>100</sup>

Sofern eine geringe interjurisdiktionale Mobilität gezeigt werden kann, besteht auch bzgl. der Distributionsaufgabe kein offensichtlicher Verbesserungsbedarf aus finanzföderalistischer Sicht anhand oben herausgearbeiteter Kriterien.<sup>101</sup> Dennoch bleibt vor dem Hintergrund des EU-Beitritts offen, inwiefern eine internationale Mobilität eine Reflektion über das bestehende System notwendig macht.

##### *Stabilität*

Der Ebene der Local Governments sind im Rahmen des Law on Local Self-Government keine Stabilisierungsaufgaben *expressis verbis* verliehen worden.<sup>102</sup> Insofern fällt sie der zentralen Ebene zu.<sup>103</sup> Gemessen an den Ergebnissen der normativen Betrachtungen im Kapitel 1.1 ist diese Zuordnung mit den dortigen Anforderungen konsistent. Pauschal lässt sich auch hier keine Änderung gemessen an den herausgearbeiteten normativen Anforderungen begründen.

<sup>99</sup> Vgl. OECD (2001), S. 53. Dort erfolgt eine ausführliche Darstellung der einzelnen Komponenten im Sozial- und Wohlfahrtssystem Ungarns.

<sup>100</sup> Vgl. Kapitel 1.1.2.

<sup>101</sup> Hegedüs (2001), S. 149, spricht von einer geringen Migration im Zusammenhang mit der Beleuchtung regionaler Disparitäten, aber er gibt keinerlei Quellen für diese Behauptung.

<sup>102</sup> Diese Aussage kann zumindest aufgrund der vorliegenden Literatur nicht abgelehnt werden. Vgl. die Aufzählungen der Aufgaben der Local Governments in OECD (2001). Sivák (2003) unterstreicht dies, weist aber darauf hin, dass durch die den Local Governments obliegenden Minimumstandards in der Ausführung der verpflichtenden Aufgaben eine gewisse Stabilitätsaufgabe implizit gegeben ist.

<sup>103</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 662.



Dennoch bietet gerade die Stabilitätsaufgabe den Mittelpunkt vieler Forschungen, die sich der Entwicklung einer regionalen Ebene widmen.<sup>104</sup> Wie oben angedeutet, sind die Mittel aus den EU-Strukturfonds ein wesentlicher Motor der Bestrebungen zur Implementierung einer regionalen Ebene. Vor diesem Hintergrund wird die Diskussion um diese Implementierung an Bedeutung gewinnen, je näher der EU-Beitritt heranrückt. Insofern stellt sich die Frage, wie die Regionen de facto ausgestaltet sein werden, wenn ihr Implementierungsprozess abgeschlossen ist, und welchen Einfluss die Regionen auf das Wachstum und die Konjunktur haben werden.<sup>105</sup> Konsequenter Weise muß man an dieser Stelle dann auch fragen, welchen Beitrag die EU-Strukturfondsmittel über die Regionen dabei leisten werden.

#### 4.2.2.4 Kriterium der politischen Partizipation

Das Kriterium der politischen Partizipation fordert eine Dezentralisierung, um bessere Chancen der politischen Betätigung und verstärktes politisches Interesse der Bürger zu ermöglichen.<sup>106</sup> Auf diese Weise können Bürger eher ihre Präferenzen äußern und durchsetzen.<sup>107</sup> In Ungarn gehörte zu den ersten Maßnahmen zu Transformationsbeginn die Einführung von Local Governments. Wie oben beschrieben, erlauben sie einen hohen Grad an politischer Partizipation, insb. über die Wahlen der lokalen Regierungsträger nach allgemeinem, gleichem, direktem und geheimem Wahlrecht.<sup>108</sup> Insofern ist die ungarische Ausgestaltung der Dezentralisierung mit den Anforderungen hier konform.<sup>109</sup>

Allerdings ist die politische Partizipation in Ungarn auch auf zentraler Ebene sehr hoch, da es sich in Ungarn um eine demokratische Republik handelt, deren Regierungen ebenso nach allgemeinem, gleichem, direktem und geheimem Wahlrecht gewählt werden.<sup>110</sup> Daher besteht die politische Partizipation in zentraler als auch in dezentraler Hinsicht. Dabei widerspricht die hohe Partizipation auf zentraler Ebene den Anforderungen des Kriteriums nicht. Denn auf der dezentralen Ebene kann den Präferenzen der einzelnen Bürger wesentlich mehr nachgegangen werden, als dies auf zentraler Ebene bei einer höheren Zahl der Wähler der Fall sein kann. Insofern kann man die Partizipationsmöglichkeit auf zentraler Ebene als Zusatz ansehen.

Abschließend kann man festhalten, dass die Ausgestaltung des passiven Finanzausgleichs in Ungarn in weiten Teilen den Anforderungen entspricht, die in Kapitel 1.1 herausgearbeitet wurden. Um den Ab-

<sup>104</sup> Vgl. z.B. Kálmán (2002) und Quaisser/ Woodward (2002).

<sup>105</sup> Gemäß der oben bereits zitierten Zimmermann/ Henke (2001), S. 184, muß jede Region wachstumsfreundlich sein, damit die gesamte Volkswirtschaft wächst.

<sup>106</sup> Vgl. die Ausführungen in Kapitel 1.1.4.

<sup>107</sup> Vgl. i.d.S. Bird/ Ebel/ Wallich (1995), S. 5, die den Wunsch nach partizipatorischer Demokratie als natürliche Folge des Endes des zentralstaatlichen Systems bezeichnen.

<sup>108</sup> Vgl. § 71 der ungarischen Verfassung, s. Petsche (1997), S. 126.

<sup>109</sup> In seinem Aufsatz führt Sirchich (2002), S. 70 ff, an, wie sich das Verfassungsrecht und die Stabilisierung der jungen Demokratie in Ungarn entwickelt haben.

<sup>110</sup> Vgl. §1 und 2 der ungarischen Verfassung; Elemente der direkten Demokratie sind Volksbegehren, Volksentscheide und Volksbefragungen. Darauf verweisen Petsche (1997), S. 126, und Sirchich (2002), S. 75.

gleich der Ausgestaltung des ungarischen Finanzausgleichs zu komplettieren, sei im folgenden die Praxis des aktiven Finanzausgleichs beleuchtet.

#### 4.3 Der aktive Finanzausgleich in Ungarn

Das Law on Local Self-Government determiniert die Neuausgestaltung des passiven wie des aktiven Finanzausgleichs.<sup>111</sup> Vor dem Hintergrund der neuen Aufgaben- und Ausgabenzuordnung auf die Zentralebene und die Ebene der Local Governments ergab sich die Notwendigkeit, den aktiven Finanzausgleich entsprechend auszugestalten, was insb. für die Einnahmenezuteilung auf die Local Governments zur Erfüllung ihrer oktroyierten Aufgaben und Deckung ihrer Ausgaben galt. Ausgangspunkt auch für diese Reform war das sowjetische System. Das Steuersystem war von einem übergroßen staatlichen Sektor, einer hohen Umverteilungswirkung und extensiven Subventionen für Güter sowie einer übermäßigen Abhängigkeit von Gewinnen der staatlichen Betriebe als Überweisungen an den Staatshaushalt oder potentielle Steuerquelle gekennzeichnet.<sup>112</sup>

Die aktuelle Ausgestaltung des ungarischen aktiven Finanzausgleichs unterscheidet sich davon grundsätzlich. Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen steht die Rolle der Local Governments, die ihnen im ungarischen aktiven Finanzausgleich zukommt. Local Governments ist es möglich, Gebühren und Beiträge sowie eigene Steuern zu erheben. Dabei versteht man im Steuerzusammenhang unter Local Governments allerdings nur alle Local Governments ausser den Counties, deren Einnahmen nicht durch eigene Steuereinnahmen bestimmt sind.<sup>113</sup> Sie partizipieren nur an dem Einkommensteueraufkommen, welches im Rahmen des Revenue Sharing zwischen der Zentralebene und den Local Governments verteilt wird.<sup>114</sup>

Local Governments sind mit der Zentralebene im Rahmen intergouvernementaler fiskalischer Beziehungen sowohl über Zuweisungen als auch Revenue Sharing verbunden. An die Gliederung des Kapitels 1.2 angelehnt erfolgt nun die Beschreibung und Bewertung dieser einzelnen Teilaspekte.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 660 f, oder OECD (2001), S. 10.

<sup>112</sup> Vgl. Newbery/ Révész (2000), S. 209, und Jackson (2001), S. 13.

<sup>113</sup> Hegedüs (2002), S. 7, OECD (2001), S. 42. Vigvári (2003) gibt an, dass die Counties und Städte mit County-Status eine Art Steuer erheben. Ihnen fallen die Einnahmen aus einer wertbasierenden „Steuer“ auf Erwerb von Realvermögen zu.

<sup>114</sup> Aus den Angaben von Rozsi (2003).

<sup>115</sup> Die Local Governments haben sich bis dato weitgehend auch über Privatisierungserlöse finanziert. Dieser Umstand hat nicht zuletzt dazu geführt, dass nur geringe Steuern erhoben werden mussten. Da die Zahl der vermarktbareren Vermögenswerte der Local Governments bereits deutlich gesunken ist, werden sie als Finanzierungsquelle zukünftig nicht mehr ein großes Gewicht erlangen. Von daher sei nicht mehr weiter auf eine ausführliche Darstellung der Privatisierung und ihrer Erlöse eingegangen.

#### 4.3.1 Gebühren und Beiträge

Gebühren und Beiträge bilden die zweitgrößte Einnahmequelle der Local Governments aus eigenen Mitteln nach den Steuern.<sup>116</sup> Die Regelungen zur Etablierung von Gebühren und Beiträgen werden von Erlassen der Zentralregierung und den entsprechend verantwortlichen Ministern festgelegt.<sup>117</sup> Frei sind die Local Governments in der Festlegung ihrer Miet- und Leasingzinsen für Immobilien oder Besitz sowie die Gebühren und Beiträge, die sie für kommunale und Versorgungsleistungen erheben.<sup>118</sup> In diesem Rahmen können die Local Governments Gebühren und Beiträge erheben, wobei der Einzug derselben bei der die Leistungen anbietenden Institution liegt.<sup>119</sup> Festgesetzt und verkündet werden die Gebühren und Beiträge mittels Dekreten der Local Governments.<sup>120</sup>

Gebühren und Beiträge werden im wesentlichen für die Leistungen der Kindergärten, Kinderkrippen, Jugendherbergen und Wohlfahrtshäusern oder Essensversorgung in Bildungseinrichtungen erhoben. Ferner werden Miet- und Leasingeinnahmen sowie die Gebühren und Beiträge für die kommunalen und Versorgungsbetriebe erhoben, die den einnahmeträchtigsten Teil bilden.<sup>121</sup> Dagegen dürfen für Bildungs-, Gesundheits- und Sozialleistungen keine Gebühren oder Beiträge erhoben werden.

Bei der die Leistung erbringenden Institution fallen die Gebühren und Beiträge als Einnahmen jeweils zu. Werden Leistungen an Unternehmen ausgelagert, so zählen die Gebühren und Beiträge diesem entsprechend nicht zu dem öffentlichen Haushalt des auslagernden Local Governments. Wird an öffentliche Unternehmen ausgelagert, so werden die Einnahmen diesen zugerechnet, wenn sie getrennt vom Haushalt des Local Governments betrieben werden.<sup>122</sup> Dies bezeichnet man auch als off-budgeting Einnahmen. Die off-budgeting Einnahmen, die nicht in einer staatlichen Statistik erfasst sind, werden in ihrem Umfang auf rund 10-30% der Budgets der Local Governments geschätzt.<sup>123</sup> Somit determiniert die organisationelle Struktur der Aufgabenwahrnehmung, wo die Einnahmen zugerechnet werden.<sup>124</sup>

Die Gebühren und Beiträge steigen immer noch weiter an, jedoch verringert sich ihr Anteil an den Einnahmen kontinuierlich.<sup>125</sup> Das liegt darin begründet, dass die Leistungen zu off-budget Institutionen oder privaten Unternehmen ausgelagert werden.

<sup>116</sup> Vgl. IMF (2000), S. 190, oder IMF (2001), S. 190. Laut Kiss (2003) betragen die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen im Jahr 2001 1,8% der Einnahmen der Local Governments nach Steuern mit 13%.

<sup>117</sup> Vgl. OECD (2001), S. 43. Auch die Ausnahmen von den Gebühren und Beiträgen, die die Local Governments festlegen können, werden von o.g. Institutionen vorgegeben.

<sup>118</sup> Vgl. OECD (2001), S. 44.

<sup>119</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 40, und OECD (2001), S. 44. Dort wird bspw. beschrieben, dass Gebühren für Leistungen in Kindergärten etc. nicht über den Kosten pro Kopf liegen dürfen, die mit der Leistungsentstehung verbunden sind, [d.h. die Durchschnittskosten dürfen maximal gefordert werden.]

<sup>120</sup> Vgl. OECD (2001), S. 43.

<sup>121</sup> I.d.S. Hegedüs (2002), S. 9, auch zum nächsten Satz.

<sup>122</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 40, auch zum folgenden Satz.

<sup>123</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 40, und dort angegebene Literatur.

<sup>124</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 9.

<sup>125</sup> Vgl. IMF (2001), S. 190, und OECD (2001), S. 44.

Neben Gebühren und Beiträgen bilden die Steuern die wichtigste Einnahmequelle der Local Governments, die sie im Rahmen gesetzlicher Vorgaben selbst beeinflussen können. Sie sind im folgenden betrachtet.

#### 4.3.2 Tax Assignment

Als elementarer Bestandteil des aktiven Finanzausgleichs wurde die Steuerzuordnung auf die Ebenen eines föderalen Systems zu Beginn des Transformationsprozesses in Ungarn geregelt. Ungarn gestaltete als erste mitteleuropäische Transformationsökonomie sein Steuersystem in ein mit der Form der Marktwirtschaft kompatibles System um, beginnend mit einer Neuregelung der Einkommensteuer am 01.01.1988.<sup>126</sup> Mit dem Act on Local Taxes Nr. C in 1990 wurde die Zuordnung von verschiedenen Steuern auf die Ebene der Local Governments determiniert, um ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben adäquat zu erfüllen, ihnen Instrumente zu einer hinreichenden finanziellen Ausstattung bereitzustellen.<sup>127</sup> Der Act on Local Taxes, der zuletzt zum 01.01.03 modifiziert wurde, gibt den Local Governments das Recht zur Besteuerung, so dass sie mittels der von den gewählten Vertretern des Local Governments erlassenen Dekreten lokale Steuern einsetzen können.<sup>128</sup> Die lokalen Steuern sind dabei nur von den Bürgern des entsprechenden Local Governments zu tragen; ein Steuerzahler kann nicht dazu verpflichtet werden, mehr als einmal Steuern auf den gleichen Steuergegenstand zu bezahlen.<sup>129</sup>

Der Act on Local Transfers bestimmt fünf Arten von Steuern, die die Local Governments erheben können: a) business tax, b) communal tax, c) urban land tax, d) the property tax, e) tourism tax.<sup>130</sup> Dabei legt das Parlament die Steuerbemessungsgrundlage sowie Höchststeuersätze für die lokalen Steuern fest.<sup>131</sup> In diesem Rahmen können die Local Governments die lokalen Steuern erheben.<sup>132</sup> Genauer liegt der Freiraum der Local Governments in der Bestimmung, welche Steuer sie in ihrem Hoheitsgebiet einführen oder wieder aufheben wollen, das Einführungsdatum, den definiten und indefiniten Teil der Steuer, die Einführung zusätzlicher Steuerausnahmen zusätzlich zu den vom Parlament bestimmten.<sup>133</sup>

<sup>126</sup> Vgl. Newbery/ Révész (2000), S. 209.

<sup>127</sup> Vgl. OECD (2001), S. 41. Die Abhängigkeit einer effizienten Dezentralisierung von einer adäquaten finanziellen Ausstattung der föderalen Ebenen braucht dabei nicht nochmals betont werden, vgl. hierzu Davey (2002), S. 38.

<sup>128</sup> Vgl. OECD (2001), S. 42, auch zum nächsten Satz. Auf die Modifikation hat Kiss (2003) hingewiesen. Die Modifikation ist im Zuge der Rechtsangleichung für EU-Konformität durchgeführt worden und bezieht sich auf alle Bestandteile der lokalen Steuern, die von Unternehmen zu zahlen sind. Hier sind nun zur Vermeidung des Steuerwettbewerbs die Regelungen zur Ausgestaltung der Steuerausnahmen strikter gesetzt.

<sup>129</sup> Vigvári (2003) gibt hier das Beispiel, dass Property Tax und Communal Tax miteinander kollidieren können. Da hier keine Doppelbesteuerung zugelassen ist, muß eine Steuer beschränkt werden.

<sup>130</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 7, auch zu folgenden beiden Sätzen.

<sup>131</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 38. Sie sprechen auch von der Festlegung von Mindeststeuersätzen. Kiss (2003) verneint diese Festlegung.

<sup>132</sup> Vgl. OECD (2001), S. 6 und 17.

<sup>133</sup> Vgl. OECD (2001), S. 42 und Vigvári (2003).

Der Anteil der lokalen Steuern an den Gesamteinnahmen der Local Governments beträgt knapp 13% (2001).<sup>134</sup> Die Zahl der Local Governments, die wenigstens eine der Steuerarten erhebt, ist kontinuierlich von 73% (1996) auf 84% (1999) der Local Governments gestiegen.<sup>135</sup> Die Einnahmen der lokalen Steuern variieren dabei weit.<sup>136</sup> So betragen die Steuereinnahmen bei manchen Local Governments etwa 10-15% der gesamten Einnahmen, andere hingegen haben keinerlei Steuereinnahmen aus den lokalen Steuern. Anhang C enthält eine Übersicht über die Zahl der steuererhebenden Local Governments, diese nach Steuerart sowie ihre Gesamtzahl 1991 bis 2001. Anhang D enthält eine detaillierte Übersicht über die Einnahmen der lokalen Steuern von 1991 bis 2001. Nun folgend sind die verschiedenen Arten der lokalen Steuern kurz vorgestellt.

#### 4.3.2.1 Business Tax (lokale Gewerbesteuer)

Die lokale Gewerbesteuer ist die von den Local Governments am häufigsten erhobene und die aufkommensstärkste lokale Steuer.<sup>137</sup> Sie wurde von 77% (2001) der Municipalities erhoben und ihr Anteil am lokalen Steueraufkommen betrug rund 85,96% (2001).<sup>138</sup> Steuerpflichtig ist die mit ständigem oder zeitweisigem Charakter ausgeführte unternehmerische Tätigkeit im Zuständigkeitsgebiet einer Municipality (§35 I Law on Local Taxes), Steuerpflichtiger ist der Unternehmer (§35 II Law on Local Taxes).<sup>139</sup> Die Steuer wird bei unternehmerischen Tätigkeiten und/ oder der Existenz der Zentrale oder anderen Unternehmenseinheiten in dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Local Governments fällig.<sup>140</sup> Die Steuer kann dabei bei privaten und öffentlichen Unternehmen erhoben werden.<sup>141</sup> Der Höchststeuersatz wurde vom Parlament mit 2% ab 2000 für ständig ausgeführte und maximal HUF 5000 pro Kalendertag bei zeitweilig ausgeführten Gewerbetätigkeiten festgelegt.<sup>142</sup> Bei permanenten Unternehmenstätigkeiten wird die Steuer auf Nettoverkaufserlöse von verkauften Gütern und Dienstleistungen, abzüglich der Herstellkosten der verkauften Güter, des Wertes der Leistungen von Subunternehmern und den Materialkosten erhoben.<sup>143</sup> Bei temporären unternehmerischen Tätigkeiten kann die Steuer nach der Zahl der Tage mit aktiver unternehmerischer Tätigkeit angepasst werden. Die lokale Unternehmensteuer wird aber nicht auf Einzelhandelsverkäufe erhoben.<sup>144</sup> Bei Finanzdienstleistern gelten besondere Bestimmungen. So werden bei Banken und Versicherungen die gesamten Zinseinnahmen

<sup>134</sup> Laut Angabe von Kiss (2003).

<sup>135</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 28.

<sup>136</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 140, auch zum nächsten Satz.

<sup>137</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 666, Hegedüs (2002), S. 8, und Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 39 und dort angegebene Quellen.

<sup>138</sup> Siehe Kiss (2003) in Anhang E.

<sup>139</sup> Festgelegt durch § 14 des Gesetzes Nr. CIX in 1997, gültig ab 01.01.1998, aus Law on Local Taxes C in 1990.

<sup>140</sup> Inhaltlich § 36, 37 des Law on Local Taxes, festgelegt durch § 15 des Gesetzes Nr. CIX von 1997, gültig ab 01.01.1998. Vgl. auch OECD (2001), S. 21.

<sup>141</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 38.

<sup>142</sup> § 40 des Law on Local Taxes bestimmt hierzu Näheres, auch die Abweichungen von obiger Regel für nur zeitweilig ausgeführte Gewerbetätigkeiten. Vgl. OECD (2001), S. 21.

<sup>143</sup> Die Bemessungsgrundlage bestimmt sich genau nach § 39, 39A des Law on Local Taxes; vgl. OECD (2001), S. 21, auch zum folgenden Satz.

<sup>144</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 8, und Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 38.

bzw. die Technical Revenues besteuert. Damit sind die Finanzinstitutionen gegenüber anderen Unternehmen ungleich gestellt.<sup>145</sup>

#### 4.3.2.2 Communal Tax (Kommunalsteuer)<sup>146</sup>

Die Kommunalsteuer wird in §§23 ff des Law on Local Taxes geregelt. Sie besitzt zwei Ausgestaltungen. Zum einen bezieht sie sich auf Immobilien und wird im jeweiligen Hoheitsgebiet bei Privatpersonen erhoben, die diese Immobilien besitzen, sowie bei Privatpersonen, die Rechte an Wohnimmobilien, die anderen als natürlichen Personen gehören, halten. Sie kann maximal HUF 12000 pro Steuergegenstand oder Mietrecht an Wohnimmobilien betragen.<sup>147</sup> Diese Art der Steuerausgestaltung wird von den Local Governments nach der lokalen Gewerbesteuer am zweithäufigsten erhoben.<sup>148</sup> Ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen der Local Governments ist mit 1,93% (2001) jedoch gering.<sup>149</sup>

Zum anderen kann die Kommunalsteuer bei Unternehmen erhoben werden. Sie bezieht sich dort auf die Beschäftigung von Arbeitskräften. Die Steuerschuld ergibt sich als Produkt einer angepassten durchschnittlichen Zahl der Mitarbeiter des Unternehmens im Hoheitsgebiet des jeweiligen Local Governments und einem Steuerbetrag pro Mitarbeiter. Dieser liegt bei maximal HUF 2000 pro Mitarbeiter.<sup>150</sup> Wenn die Steuerpflicht nicht im gesamten Jahr besteht, ist der zeitanteilige Teil der Jahreshöhe der Steuer zu berücksichtigen.<sup>151</sup> Ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen der Local Governments beträgt etwa 0,45% (2001).<sup>152</sup>

#### 4.3.2.3 Land Tax (Landsteuer)

Steuerpflichtig ist die im Zuständigkeitsbereich eines jeweiligen Local Governments befindliche unbebaute Bodenfläche in der Innenzone.<sup>153</sup> Die Landsteuer bezieht sich nur auf städtisches Land und wird bei Eigentümern von brachliegenden Flächen, die im Hoheitsgebiet des jeweiligen Local Governments liegen, erhoben.<sup>154</sup> Steuerbemessungsgrundlage und Steuerschuldner werden in Regelungen festgehalten mit Bezug auf die Property Tax.<sup>155</sup> Der Steuersatz beträgt maximal HUF 200 pro m<sup>2</sup> oder 3% des

<sup>145</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 667.

<sup>146</sup> Vgl. zu den Ausführungen zur Kommunalsteuer OECD (2001), S. 21.

<sup>147</sup> Siehe § 26 Law on Local Taxes.

<sup>148</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 39, und dort angegebene Literatur.

<sup>149</sup> Vgl. Kiss (2003) und Anhang E.

<sup>150</sup> Laut § 29 I Law on Local Taxes.

<sup>151</sup> Vgl. § 29 II Law on Local Taxes.

<sup>152</sup> Vgl. Kiss (2003) und Anhang E. Von einer Bewertung der Tendenzen der Aufkommensanteile bei der Kommunalsteuer soll abgesehen werden. I.d.S. Balogh (2003b).

<sup>153</sup> Gem. § 17 Law on Local Taxes, Ausnahmen von der Steuer werden in diesem Gesetz in § 19 geregelt.

<sup>154</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 8, Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 38.

<sup>155</sup> Vgl. OECD (2001), S. 21.

„korrigierten“ Wertes der Fläche.<sup>156</sup> Die exakte Höhe der eingesetzten Steuersätze hängt von den Entscheidungen der jeweiligen Local Governments ab. Der Anteil der Landsteuer an den gesamten Steuereinnahmen der Local Governments betrug 2001 1,23%.<sup>157</sup>

#### 4.3.2.4 Property Tax (Vermögensteuer)

In Ungarn wird die Property Tax, im Gesetzeswortlaut ist die Vermögensteuer genauer auf eine Bauwerkssteuer eingegrenzt, nach dem Steuergegenstand unterschieden in zwei Formen: Zum einen für Gebäude in Privatbesitz, zum anderen für in Handel und Industrie genutztes Vermögen,<sup>158</sup> mit Ausnahme der in § 13 Law on Local Government von der Steuerpflicht befreiten Bauwerke.<sup>159</sup> Die Local Governments können eine oder beide Formen in ihrem Hoheitsgebiet erheben. Steuerpflichtiger ist grundsätzlich der Eigentümer des Bauwerkes, bei mehreren Eigentümern sind diese im Verhältnis ihrer Eigentumsanteile steuerpflichtig.<sup>160</sup> Die Steuer kann von den jeweiligen Local Governments nur für die in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Vermögenswerten erhoben werden.<sup>161</sup> Die Bemessungsgrundlage ist in Abhängigkeit der Entscheidung der jeweiligen Municipality die in Quadratmetern genutzte Grundfläche des Bauwerks oder der korrigierte Verkehrswert.<sup>162</sup> Der maximale Steuersatz beträgt in beiden Ausgestaltungen der Steuer HUF 900/m<sup>2</sup> oder 3% des „korrigierten“ Wertes.<sup>163</sup> Die jeweilige Höhe wird von den einzelnen Local Governments im Rahmen dieser Vorgaben autonom gesetzt. Dass die Property Tax erhoben wird, wird in der Literatur begrüßt, denn das resultierende Steueraufkommen kann sehr ertragreich sein.<sup>164</sup> Dazu wird aber gefordert, die von der Zentralebene ausgehende persönliche Steuerbelastung proportional zu senken, um keine Überbelastung der Steuerzahler mit ihren Konsequenzen, etwa Steuerflucht, zu erzeugen. Das Aufkommen dieser Steuer betrug 2001 9,97% der Steuereinnahmen der Municipalities.<sup>165</sup>

#### 4.3.2.5 Tax on Tourism (Fremdenverkehrssteuer)

Steuerzahler der Fremdenverkehrssteuer ist jede natürliche Person, die für wenigstens eine Nacht als Gast im Hoheitsgebiet des betreffenden Local Governments bleibt oder der Eigentümer eines Gebäudes, welches zur Erholung geeignet ist, aber nicht als Wohnung angesehen wird, das in dem entspre-

<sup>156</sup> Vgl. § 22 Law on Local Taxes. Vgl. Dazu Hegedüs (2002), S. 8. Der „korrigierte“ Wert der Fläche (siehe § 21 b Law on Local Taxes) beträgt 50% des „geschätzten“ Wertes, der von dem jeweiligen Local Government determiniert wird und den Marktwert der Fläche widerspiegeln sollte.

<sup>157</sup> Vgl. Kiss (2003) und Anhang E.

<sup>158</sup> Vgl. § 11 Law on Local Taxes.

<sup>159</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 8, Nam/ Parsehe/ Reichl (2001), S. 38, auch zu folgendem Satz.

<sup>160</sup> Näheres regelt § 12 Law on Local Taxes.

<sup>161</sup> I.d.S. OECD (2001), S. 21.

<sup>162</sup> Vgl. § 15 Law on Local Taxes.

<sup>163</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 8. Der „korrigierte“ Wert ergibt sich analog in o.g. Berechnungsweise.

<sup>164</sup> So äussert sich z.B. Hegedüs (2001), S. 140, auch zum nächsten Satz. Auch wenn durch eine intensivere Nutzung der Property Tax auf dezentraler Ebene die regionalen Disparitäten ansteigen werden, a.a.O., S. 149, und Hegedüs/ Kocacs (1994), S. 19.

<sup>165</sup> Vgl. Kiss (2003) und Anhang E.

chenden Hoheitsgebiet liegt.<sup>166</sup> Bemessungsgrundlage sind die Anzahl der begonnenen Gästeübernachtungen oder die auf diese entfallenden Unterkunftskosten oder die Grundfläche o.g. Gebäude, die zur Erholung geeignet sind. Die maximalen Steuersätze für die verschiedenen Unterkunftsarten von Touristen liegen bei HUF 300 pro Nacht eines Gastes, bei 4% der Unterkunftskosten und HUF 900/m<sup>2</sup> bei o.g. Gebäuden.<sup>167</sup> Steuerpflichtig sind nur Personen im Alter von 18 bis 70.<sup>168</sup> Ausgenommen von der Steuer sind Personen, die in Gesundheits- oder Sozialeinrichtungen bleiben, Studenten, etc. Das Steueraufkommen der Fremdenverkehrssteuer ist gemessen an den gesamten Steuereinnahmen der Local Governments sehr gering bei 1,69% (2001).<sup>169</sup>

#### 4.3.2.6 Bewertung des Tax Assignments

Ob die Zuordnung der lokalen Steuern auf die Ebene der Local Governments mit den Anforderungen, die im Theorieteil erarbeitet wurden, konsistent ist, lässt sich anhand einer nach den einzelnen lokalen Steuern differenzierten Betrachtung feststellen.

Die Gewerbesteuer richtet sich auf einen mobilen Steuergegenstand. Bei dieser Art Steuergegenstand empfiehlt die theoretische Betrachtung, die Steuer der zentralen Ebene zuzuordnen. Jedoch ist eine dezentrale Zuordnung nicht ausgeschlossen, sofern die dezentrale Ebene keine non-benefit-Besteuerung durchführt. Kann im ungarischen System der Nachweis gelingen, dass es sich bei der Unternehmensteuer in den jeweiligen Local Governments um eine benefit-Steuer handelt, so ist ihre Zuordnung im status quo mit den normativen Anforderungen konform.

Allerdings wird in Ungarn eine indirekt horizontale fiskalische Externalität in Form des Steuerwettbewerbs bei der Erhebung der Gewerbesteuer konstatiert, so dass sich die Stimmen zu einer zentralen Zuordnung bzw. einer national einheitlichen Steuerausgestaltung in Bemessungsgrundlage und Steuersatz als Internalisierungsmaßnahmen mehren.<sup>170</sup> Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind bei Steuerwettbewerb mit den normativen Anforderungen im Einklang. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass über 20% der Local Governments, die die lokale Gewerbesteuer erheben, den Höchstsatz fordern.<sup>171</sup> Fraglich ist, welche Bedeutung dem Höchstsatz überhaupt zukommt, wenn er im Steuerwettbewerb angesetzt werden kann und ob daher nicht vielmehr andere Ausgestaltungsmerkmale der Steuer von Bedeutung sind. Insofern müsste man den effektiven Steuersatz berechnen. Es stellt sich darüberhinaus die Frage, ob der Gewerbesteuersatz in Ungarn wirklich ausschlaggebendes Kriterium für die interjurisdiktionale Standortwahl ist, oder die Gewichtung der Standortfaktoren einen anderen Schwerpunkt aufweist.

<sup>166</sup> Gem. § 30 Law on Local Taxes. Vgl. dazu OECD (2001), S. 21.

<sup>167</sup> Gem. § 33 Law on Local Taxes, vgl. Hegedüs (2002), S. 8.

<sup>168</sup> Vgl. OECD (2001), S. 21, auch zu folgendem Satz. Siehe zu diesem und dem folgenden Satz auch § 31 Law in Local Taxes.

<sup>169</sup> Vgl. Kiss (2003) und Anhang E.

<sup>170</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 667, und Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 40.

<sup>171</sup> Darin kann ein Indikator dafür gesehen werden, dass sich der Bedarf an höheren Steuereinnahmen der Local Governments erhöht hat. Vgl. OECD (2001), S. 42.



Ein analoges Ergebnis ergibt sich bei der Kommunalsteuer, die sich auf die Zahl der Arbeitskräfte in Unternehmen bezieht. Arbeitskräfte könnten unternehmensintern umverteilt werden, so dass in den Arbeitskräften ein mobiler Steuergegenstand gesehen werden kann. Die Argumentation hin zu einer zentralen oder dezentralen Zuordnung entspricht der oben dargestellten.

Die Zuordnung der Land Tax, der Kommunalsteuer, in der Ausgestaltung, dass Privatpersonen Steuerzahler sind, sowie diese Property Tax auf die Ebene der Local Governments ist mit den normativen Anforderungen konform, da es sich bei diesen Steuern um Steuern mit immobilien Steuergegenständen handelt. Die normative Theorie fordert hier eindeutig eine dezentrale Zuordnung zum Erreichen der allokativen Effizienz.<sup>172</sup> Das ist im ungarischen Tax Assignment realisiert.

Für die Fremdenverkehrssteuer ist im theoretischen Teil der Arbeit keine explizite Zuordnungsempfehlung gegeben. Es scheint jedoch angemessen, diese anhand des Grades der Mobilität zuzuordnen. Touristen verkörpern einen mobilen Steuergegenstand, so dass entsprechend den theoretischen Ausführungen eine Zuordnung auf die zentrale Ebene empfohlen ist, sofern es sich hier um eine non-benefit-Steuer handelt. Sieht man in der Fremdenverkehrssteuer hingegen eine Benefit-Steuer, so kann eine Zuordnung auf der Ebene der Local Governments dennoch effizient sein.

Die Argumentation anhand des Grades der Mobilität ist allerdings darin beschränkt, dass sie von der vollkommenen Mobilität ausgeht. Wenn man bedenkt, dass sich der Tourismus oftmals nach den natürlichen Ressourcen in einem Local Government richtet (positive Korrelation zwischen Anzahl der Touristen und Grad der Tourismusattraktivität in einer Jurisdiktion aufgrund natürlicher Ressourcen unterstellt), ist die obige Argumentation nicht weiter verwendbar. Aufgrund der unterschiedlichen Verteilung von natürlichen Ressourcen mit Tourismusattraktivität – man denke etwa an den Balaton im Vergleich zu Ostungarn – in den Local Governments und damit der Touristen, wäre die Zuordnung auf die zentrale Ebene mit angemessener finanzieller Beteiligung der jeweiligen Local Governments der theoretischen Untersuchung nach effizient. Insofern kann die Zuordnung der Fremdenverkehrssteuer auf die dezentrale Ebene nicht gerechtfertigt werden. Ergo ist eine Zuordnung auf die zentrale Ebene von der theoretischen Seite eher zu unterstützen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Zuordnung der lokalen Steuern in Ungarn mit Ausnahme der Fremdenverkehrssteuer durchaus mit den normativen Anforderungen übereinstimmt. Insofern ist bezüglich des Tax Assignments wie auch des passiven Finanzausgleichs eine weite Konsistenz der Theorie mit der Praxis in Ungarn zu konstatieren. Insgesamt wird deutlich, dass die Besteuerung der Unternehmer bedeutungsvoller als die Besteuerung der Haushalte ist, da die Steuereinnahmen durch die Gewerbesteuer alleine bei rund 85% (2001) der gesamten Steuereinnahmen der Local Governments liegen.<sup>173</sup>

<sup>172</sup> Siehe Kapitel 1.2.1.

<sup>173</sup> Eigene Berechnungen aus übergebenem Material von Kiss (2003).

Zu bewerten verbleibt im Rahmen des Tax Assignments, inwiefern die Autonomie der Local Governments gegeben ist. Die Meinungen in der Literatur gehen dabei weit auseinander. Einerseits wird argumentiert, dass die Local Governments über eine recht hohe Autonomie verfügen, da sie innerhalb der ihnen gesetzten Rahmen weitgehend über die in ihrem Zuständigkeitsbereich erhobenen Steuern in Art und Höhe bestimmen können, ihnen damit die Aufgabe zur Formulierung einer eigenen Steuerpolitik gegeben ist.<sup>174</sup> Andererseits wird die gleiche Argumentation benutzt, zu betonen, dass die Autonomie der Steuern gering ist, da der Rahmen von der Zentralebene gesetzt wird und sich Local Governments lediglich darin mit ihrer Steuerpolitik bewegen können.<sup>175</sup> Insofern ist es wohl eher eine Frage der subjektiven Maßstäbe, ob man in der aktuellen Ausgestaltung des ungarischen Tax Assignments die Autonomie der Local Governments in hohem oder niedrigem Grad verwirklicht sieht. Fiskalische Autonomie, wie sie Grundbedingung einer föderalen Staatsebene ist, ist m.E. gegeben, da die Möglichkeit zu einer eigenen Steuerpolitik in einem gesetzten Rahmen besteht.

#### 4.3.3 Intergouvernementale Transfers

Der ungarische aktive Finanzausgleich umfasst ein System intergouvernementaler Transfers, sowohl in Form der Zuweisungen als auch des Revenue Sharings.<sup>176</sup> Die intergouvernementalen Transfers fließen nur von der zentralen Ebene an die Ebene der Local Governments.<sup>177</sup> Sie bilden für die Local Governments mit einem Anteil von 65-70% ihrer Gesamteinnahmen eine bedeutende Einnahmequelle, so dass eine große finanzielle Abhängigkeit von den Transfers besteht.<sup>178</sup> Charakteristisch für ein solches System sind das Ausmaß seiner Vorhersagbarkeit der Transfers und die Anreize, die von ihm für Local Governments hinsichtlich der fiskalischen Gleichheit und Effizienz ausgehen.<sup>179</sup> Das ungarische System der intergouvernementalen Transfers vergibt die Zuweisungen anhand expliziter (auch komplizierter) Formeln, die eine Komponente zum Ausgleich horizontaler Unausgewogenheiten enthalten sowie eine komplexe Formulierung der Ausgabenbedürfnisse der Local Governments.<sup>180</sup>

Hinter der Ausgestaltung des Systems in Ungarn steht dabei die Forderung des Law on Local Self-Government, dass „where a mandatory duty and/ or power is imposed on or assigned to a local government, the Parliament is to provide the necessary funding for the performance and exercise of such tasks and power, deciding on the amount and mode of the budgetary contribution.“<sup>181</sup> Damit liegt ein eindeutiger Anspruch auf den Ausgleich vertikaler Unausgewogenheiten vor. Dass auch die horizonta-

<sup>174</sup> Vgl. zu dieser Meinung Hegedüs (2001), S. 139, oder OECD (2001), S. 42.

<sup>175</sup> Vgl. hier etwa Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 11 und 24.

<sup>176</sup> Bei den intergouvernementalen Transfers ist zu beachten, dass die Distrikte aus Sicht des Finanzministeriums zu Budapest gezählt werden, mithin nur Budapest als ganze Stadt die Zuweisungen erhält, so dass sich daraus die Regelungen zur weiteren Zuteilung der intergouvernementalen Transfers zu den Distrikten in der Sonderrolle Budapests niederschlagen, s.u. nach Angaben von Rozsi (2003).

<sup>177</sup> Laut Aussage von Rozsi (2003).

<sup>178</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 10, Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 41, und Kálmán (2002), S. 50.

<sup>179</sup> Vgl. Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 12. Sie verwenden den Begriff der „equity“, welcher hier mit fiskalischer Gleichheit übersetzt ist. Evtl. könnte man es auch mit dem „Abbau von Unausgewogenheiten“ übersetzen.

<sup>180</sup> Vgl. Jackson (2001), S. 36, und die dort zitierte Literatur.

<sup>181</sup> Zitiert aus OECD (2001), S. 34.

len Unausgewogenheiten ausgeglichen werden sollen, ist gesetzlich nicht fixiert. Dennoch besteht ein starker politischer Wille dazu.<sup>182</sup> Nachfolgend soll beschrieben werden, wie das System der intergouvernementalen Transfers in Ungarn diesen gesetzlichen Anforderungen gerecht werdend ausgestaltet ist. Beginnend mit einem Überblick über die verschiedenen Zuweisungen wendet sich das Augenmerk dann zum Revenue Sharing.

#### 4.3.3.1 Zuweisungen

Den größten Bestandteil der intergouvernementalen Transfers bilden die Zuweisungen der Zentralebene an die Ebene der Local Governments.<sup>183</sup> Sie betragen ca. 80% der gesamten Transfersumme im ungarischen intergouvernementalen Transfersystem.<sup>184</sup> Die Höhe und die Adressaten der Zuweisungen werden in jährlichen Verhandlungen bestimmt, so dass die Zuweisungen für die Local Governments aufgrund dieses Bargaining Prozesses mit einer gewissen Planungsunsicherheit behaftet sind. Die Zuweisungen als solche lassen sich nach ihrem allokativen Ziel, ihrer Ausgestaltung, ob gebunden oder ungebunden, mit oder ohne Eigenbeteiligung etc. unterscheiden.<sup>185</sup> Das State Budget Law beinhaltet die verschiedenen Zuweisungskategorien.<sup>186</sup> Die Einteilung der Zuweisungen verschiedenster Arten in bestimmte Kategorien, wie sie nun folgend dargestellt wird, ist HEGEDÜS entlehnt.<sup>187</sup> Danach werden die verschiedenen Zuweisungen den Kategorien der a) Normative Subsidies, b) der Earmarked Transfers und c) der Zuweisungen, die horizontale Unausgewogenheiten abschmelzen und d) Investitionszuweisungen.

##### *Normative Subsidies*

Die größte Transfersumme von der Zentralebene an die Ebene der Local Governments besteht in den Normative Subsidies. Die Typologie der Normative Subsidies umfasst vier Formen: die (1) Pro-Kopf-Zuweisungen, die eine Annäherung der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen darstellen, sowie (2) Zuweisungen für zentrale Leistungen der Local Governments, die sich nach der Anzahl der Leistungsempfänger richtet, (3) den Kapazitäts-Zuweisungen, die sich in der Höhe etwa nach der Anzahl der Betten in sozialen Einrichtungen der Local Governments richten, und (4) Zuweisungen mit Eigenbeteiligung, die sich in ihrer Höhe auf das Steueraufkommen aus der Fremdenverkehrssteuer beziehen.<sup>188</sup>

<sup>182</sup> Laut Angabe von Balogh (2003).

<sup>183</sup> Man beachte, dass nur im Zusammenhang mit den lokalen Steuern nur die Municipalities zu den Local Governments gezählt werden, (s.o.).

<sup>184</sup> Nach Angaben von Rozsi (2003).

<sup>185</sup> Vgl. oben Kapitel 1.2.2.1 und Hegedüs (2002), S. 11 f.

<sup>186</sup> Z.B. State Budget Law 2003, mit Hilfe von Sivák (2003) Einblick in ungarischen Originaltext.

<sup>187</sup> Vgl. zu den Beschreibungen der Zuweisungen nun folgend Hegedüs (2002), S. 11 ff, und Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 41 ff, ohne dass es eines weiteren Hinweises bedarf. Die Anlehnung an die dortige Darstellung erscheint am besten von der den Schilderungen des Kapitels 1.2.2 zu entsprechen, wenngleich eine an der dortigen Gliederung orientierte Ausführung hier der beschreibenden Übersichtlichkeit halber nicht vorgenommen wird.

<sup>188</sup> Vgl. dazu auch Hegedüs (2001), S. 136. Die Normative Subsidies gehen vom Finanzministerium Ungarns an die Local Governments; teilen diese die Zuweisungen weiter z.B. kirchlichen Krankenhäusern zu, so tangiert das nicht das Verhältnis des Finanzministeriums zu den Local Governments, laut Angaben von Rozsi (2003).

Grundsätzlich sind die Normative Subsidies ungebundene, closed-ended Zuweisungen, die an jede Art der Local Governments gezahlt werden kann.<sup>189</sup> Eine Ausnahme besteht bei solchen der Form (2). Sofern diese Zuweisungen kleiner als die Kosten zur Erfüllung der Leistung sind, d.h. das Verhältnis der Zuweisungen zu den Kosten kleiner als 1 ist, tritt eine Bindung auf.<sup>190</sup> Berechnet werden die Normative Subsidies auf der Grundlage von Indikatoren des Finanzbedarfs eines Local Governments für die Aufgabenwahrnehmung insb. im Bereich der Bildung. Dabei spiegeln die Werte der Indikatoren mehr und mehr nicht die Finanzbedarfe wider, sondern liegen weit darunter. So sind die Local Governments gezwungen, die daraus entstehenden Finanzierungslücken durch andere Einnahmequellen als den Normative Subsidies zu füllen.<sup>191</sup>

Derzeit werden rund 47 verschiedene Normative Subsidies der verschiedenen Formen in Ungarn geleistet.<sup>192</sup> Die vom finanziellen Umfang her größten Bestandteile der Normative Subsidies sind für den Bereich der Bildung und nachfolgend für Leistungen der sozialen Wohlfahrt geleistet worden (1998: ~ 66%).

#### *Earmarked Transfers from Central Government*

Diese Art der Zuweisungen sind spezielle gebundene, closed-ended Zuweisungen.<sup>193</sup> Ihr Anteil als Zuweisungen von der Zentralebene an die Ebene der Local Governments ist in den zurückliegenden Jahren deutlich angestiegen, beträgt 20-24% an den Gesamteinnahmen. Ihr jährliches Finanzvolumen beträgt zwischen HUF 30-50 Mrd.. Die voluminöseste Zuweisung dieser Art sind die Zuweisungen des Sozialversicherungssystems für die Gesundheitsversorgung unmittelbar an die entsprechenden Institutionen, die als verpflichtende Aufgabe der Local Governments verankert ist (s.o.). Daneben sind Zuweisungen, wie die Unterstützung von Feuerwehren, Theatern, die Defizitzuweisungen u.a. dieser Kategorie zugeordnet.<sup>194</sup> Hervorzuheben sind darunter die sog. Centralized Allocations, Zuweisungen, die der Finanzierung spezifischer Aufgaben der Local Governments dienen. Die Ziele werden von der Zentralregierung oder mittels parlamentarischer Vorgaben determiniert. Die Zuweisungen sind mit oder ohne Eigenbeteiligung ausgestaltet<sup>195</sup>

<sup>189</sup> Laut den Angaben von Vigváry (2003).

<sup>190</sup> Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 20, bemerken dazu, dass die optimale Reaktion der Local Governments in diesem Fall (und wenn die örtliche Gewichtung dafür niedrig ist) in der Reduzierung oder Einstellung der Aufgabenwahrnehmung für die durch die Zuweisungen betroffenen Bereitstellungsaufgaben liegt. Denn das Verhältnis der Zuweisungen zu den Kosten kann nicht nur aufgrund geringer Zuweisungen, sondern auch in Mißmanagement oder Überkapazitäten der Local Governments liegen. Eine Abgabe der entsprechenden Aufgaben an die Counties ist dann effizienzmindemd, wenn diese Aufgabe der normativen Theorie nach auf der Ebene der Local Governments wahrgenommen werden sollte.

<sup>191</sup> Dabei können wohlfahrtsverschlechternde Reallokationen durchaus auftreten.

<sup>192</sup> Einen Überblick über die verschiedenen vergebenen Normative Subsidies in den Jahren 1998 und 1999 ist in OECD (2001), S. 24 ff, gegeben. Diese entsprechen weitgehend den in 2003 bestehenden Arten, laut Rozsi (2003).

<sup>193</sup> Laut Angabe von Vigváry (2003).

<sup>194</sup> Hegedüs (2002), S. 13, listet eine Reihe weiterer Zuweisungen in diesem Rahmen auf.

<sup>195</sup> Hegedüs (2002), S. 13, verwendet hier den Begriff der „ad hoc grants“. Aus dem Zusammenhang ergibt sich nicht eindeutig, ob er damit die Ausgestaltung ohne Eigenbeteiligung meint. In dieser Arbeit wird dieser Begriff wie oben angegeben aufgefasst.

### *Equalization Grants*

Wie bereits festgehalten, ist der Ausgleich horizontaler Unausgewogenheiten ein wichtiger Bestandteil des Systems intergouverntaler Transfers. Durch Ausnutzung des horizontalen Effektes vertikaler Finanzzuweisungen wird in Ungarn versucht, diesen Ausgleich zu erreichen. Dabei existieren zur Berechnung des Finanzbedarfs und der Finanzkraft der Local Governments keine Berechnungsstandards. In Ungarn existieren mannigfaltig Zuweisungen, die einen horizontalen Effekt besitzen. An dieser Stelle sollen lediglich reine Zuweisungen, die sich nicht aus dem Zusammenhang mit dem Revenue Sharing ergeben, betrachtet werden.<sup>196</sup>

Eine Zuweisung i.d.S. stellt die 1999 eingeführte Zuweisung „grant to equalize fiscal capacity“ dar, die sich 1999 auf HUF 38 Mrd. und 2000 auf HUF 44 Mrd. belaufen hat. Sie gleicht die Finanzkraft der Local Governments aus, die sich aus der lokalen Unternehmensteuer ergibt. Sie berechnet die sich daraus ergebende Steuerkapazität eines Local Governments und weist dementsprechend finanzielle Mittel bis zu einer bestimmten Höhe zu. Die Höhe hängt mit der Größe des Local Governments zusammen: Je kleiner das Local Government, desto geringer die Zuweisung.<sup>197</sup>

Die sog. Zuweisung für Defizite wird Local Governments gewährt, bei denen ein Haushaltsdefizit besteht, das nicht auf eigenes Verschulden zurückzuführen ist. Das jährlich verabschiedete State Budget Law determiniert jeweils die Anforderungen zum Erhalt dieser Zuweisungen, wobei sich die Höhe nach den laufenden Ausgaben des betroffenen Local Governments richtet und nicht auf ein spezifisches Ziel fixiert ist.<sup>198</sup> Die Vergabe stützt sich dabei auf von den Municipalities geschätzten Ausgaben und Einnahmen. Die Zuteilungsquote von angefragten Zuweisungssummen und ausgezahlten Mitteln schwankt mit der Zahl der Antragsteller und der Summen, die diese anfordern.

### *Investitionszuweisungen*

Die Investitionszuweisungen unterstützen Investitionen von Municipalities, sofern diese in Bereichen erfolgen, an die das Parlament die Vergabe knüpft.<sup>199</sup> Man unterscheidet verschiedene Formen der Investitionszuweisungen, von denen die sog. Targeted Subsidies, die Addressed Subsidies und die Zuweisungen für regionale Entwicklung aufgrund ihrer hohen Bedeutung kurz näher vorgestellt werden.

Targeted Subsidies sind gebundene, open-ended Zuweisungen mit Eigenbeteiligung, die für Projekte spezieller nationaler Bedeutung gezahlt werden, wie sie durch das Parlament im Act on Addressed and

<sup>196</sup> Auf vertikale Zuweisungen mit horizontalem Effekt im Rahmen des Revenue Sharing, wie ein bestimmter Teil der Einkommensteuer, wird weiter unten eingegangen. Vgl. Hegedüs (2002), S. 13.

<sup>197</sup> Die Höhe der Zuweisungen pro ansässigem Bürger beträgt nach den Angaben von Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 43, für: Dörfer HUF 12500; Städte HUF 16500; County-„Hauptstädte“ HUF 17700; Budapest (mit seinen Distrikten) HUF 20000.

<sup>198</sup> Vgl. OECD (2001), S. 28.

<sup>199</sup> Die Bereiche werden vom Parlament jährlich neu festgelegt, vgl. Hegedüs (2002), S. 15.

Targeted Grants (1992/89) identifiziert sind.<sup>200</sup> Sie werden jährlich neu bestimmt. Der Prozentsatz der Eigenbeteiligung ist ebenfalls gesetzlich festgeschrieben und ist in Abhängigkeit von der Art des Investitionsprojektes unterschiedlich hoch.<sup>201</sup> Der Anteil der Zuweisung an den gesamten Investitionskosten liegt in etwa bei 50% der jeweiligen Investitionskosten, genauere Regelungen finden sich aber im Act on Addressed and Targeted Grants.<sup>202</sup> Jedes Local Government kann diese Zuweisungen beantragen.<sup>203</sup>

Anders sind die Addressed Subsidies gestaltet. Ursprünglich wurden sie zur Finanzierung der Fortsetzung oder Vollendung großer regionaler Entwicklungsprojekte, die vor der Einführung des neuen dezentralisierten Staatssystems begonnen wurden, eingesetzt. Nun erfolgt ihre Vergabe für diese und neue Investitionsprojekte nach Ermessensentscheidungen auf zentraler Ebene.<sup>204</sup> Zumeist werden Investitionen gefördert, wenn sie Spillovereffekte zeigen.<sup>205</sup> Addressed Subsidies sind gebundene und open-ended Zuweisungen, die nur an Local Governments gezahlt werden können.<sup>206</sup> Voraussetzung für eine Zahlung dieser Zuweisungen ist, dass das beantragende Local Government über keine eigenen finanziellen Ressourcen zur Durchführung dieses Projektes verfügt. Die Höhe der ausgezahlten Addressed Subsidies sind Ergebnis eines Bargaining-Prozesses des entsprechenden Local Governments und der Zentralregierung, aber sie decken meistens 100% der Investitionskosten. Die Targeted und Addressed Subsidies haben in 2000 einen Umfang von HUF 52,3 Mrd. aufgewiesen.<sup>207</sup>

Zuweisungen für die regionale Entwicklung sind eine weitere Quelle zur Investitionsfinanzierung. Sie werden aus separaten Fonds der jeweils verantwortlichen Ministerien gezahlt. Seit Mitte 1996 werden diese Zuweisungen durch die County Regional Development Councils verteilt. Über die County Regional Development Councils sind für die Local Governments in diesem Rahmen drei verschiedene Zuweisungsarten möglich: Zuweisungen zur regionalen Gleichheit, Zuweisungen für Entwicklung sowie Earmarked Decentralization Funds. Die Prioritäten der Investitionsprojekte für die Vergabe der Mittel werden von den einzelnen Councils determiniert.

Damit sind die wesentlichen Formen der Zuweisungen im ungarischen System intergouvermentaler Transfers vorgestellt. Diese gilt es nun im Rahmen eines Vergleichs mit den im Kapitel 1.2.2 herausgearbeiteten normativen Anforderungen zu vergleichen.

<sup>200</sup> Vgl. Kálmán (2002), S. 42.

<sup>201</sup> Vgl. die Angaben von Vagvári (2003).

<sup>202</sup> Ebenda. Dazu ist zu berücksichtigen, dass von den Local Governments neben der Eigenbeteiligung eventuelle anfallende Extrakosten für das Investitionsprojekt zu tragen sind. I.d.S. orientieren sich die Targeted Subsidies nicht an den tatsächlich anfallenden Kosten. Darauf verweist OECD (2001), S. 27. Vgl. hierzu auch die Angaben von Sivák (2003).

<sup>203</sup> Die Local Governments sind aus Sicht des Finanzministeriums die Adressaten der Zuweisungen, auch wenn diese die Zuweisungen etwa an öffentliche Unternehmen zur Durchführung des Investitionsprojektes geben, laut Angaben von Rozsi (2003).

<sup>204</sup> Hegedüs (2002), S. 15, sieht darin einen Bruch der ökonomischen Rechtfertigung der Addressed Subsidies.

<sup>205</sup> Aus dem Interview mit Vagvári (2003), auch zu den folgenden Sätzen des Absatzes.

<sup>206</sup> Dass die Addressed Subsidies nur an Local Governments zugewiesen werden können, wird in unveränderter Form gegen EU-Recht verstoßen, welches die Möglichkeit der Zuweisungen an alle Antragsteller vorsieht, die Projekte durchführen wollen, wie sie in den Anforderungen zum Erhalt der Zuweisungen beschrieben sind. Darauf verweist Vagvári (2003).

<sup>207</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 15.

#### 4.3.3.2 Bewertung des Zuweisungssystems

Eine verlässliche Zuordnung dieser Zuweisungen der Gliederung im theoretischen Teil der Arbeit nach Allokations-, Distributions-, und Stabilitätsziel folgend ist aufgrund der mangelnden Ausführlichkeit der verfügbaren Literatur nur eingeschränkt möglich. Dennoch kann man versuchen, eine derartige Zuordnung auf der Grundlage der vorliegenden Angaben zu erreichen und mit den normativen Anforderungen zu vergleichen.

So können Normative Subsidies und Earmarked Transfers from Central Government, sofern sie der Internalisierung von Spillovers oder der Förderung der Bereitstellung meritorischer Güter dienen, dem Allokationsziel zugeordnet werden. Als dem Distributionsziel folgend können die Equalization Grants und die Zuweisungen mit Eigenbeteiligung, die sich in ihrer Höhe auf das Steueraufkommen aus der Fremdenverkehrssteuer beziehen, eindeutig identifiziert werden. Die Verfolgung des Stabilitätszieles wird vor allem bei den Investitionszuweisungen offenbar, soweit mit den geförderten Investitionen positive wachstums- und beschäftigungspolitische Impulse ausgehen.

Jedoch sind diese Zuordnungen zu den Zielen der Allokation, Distribution und Stabilität weder abschließend noch eindeutig. So kann eine Zuweisung der Verfolgung mehrerer Ziele zuträglich sein, gleichzeitig eventuell anderen Zielen schaden oder Wechselwirkungen mit anderen Zuweisungen aufweisen. Eine genauere Analyse kann daher nur mit detaillierten Informationen zu den einzelnen Zuweisungen erfolgen.<sup>208</sup>

Die Bewertung des ungarischen Zuweisungssystems als solches im aktiven Finanzausgleich fällt hingegen eindeutig aus. Aufgrund des hohen Anteils der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen der Local Governments ist davon auszugehen, dass die Gestaltung des aktiven Finanzausgleichs in Ungarn verbesserungswürdig ist. Die hohen Zuweisungssummen sind zum einen ein Zeichen dafür, dass die eigenen Einnahmequellen der Local Governments, insb. die Steuern, ein zu geringes Aufkommen erbringen.<sup>209</sup> Somit befinden sich die Local Governments in einer hohen finanziellen Abhängigkeit von der Zentralebene, was dem föderalen Gedanken widerspricht, da die fiskalische Autonomie der Local Governments und damit ihr Charakter als föderale Staatsebene beschränkt wird.<sup>210</sup> Gleichsam besteht die Gefahr, dass die finanzielle Abhängigkeit in einer politischen Abhängigkeit mündet. Dafür sind bereits Anzeichen gefunden worden, z.B. bei der Auswahl der Investitionsprojekte.<sup>211</sup> Präferenzen der Zentralebene können so den Local Governments aufgezwungen werden. Das bedeutet gleichzeitig, dass die lokalen Präferenzen weniger berücksichtigt werden. Vom normativen Standpunkt aus ist dies

<sup>208</sup> Sollten die Informationen vorliegen, ist es dennoch unwahrscheinlich, alle Wirkungen und Wechselwirkungen eindeutig und abschliessend zu identifizieren, wenn man bspw. bedenkt, wie hoch die Anzahl der vergebenen Normative Subsidies in Ungarn ist. Hier zeigt sich ein weiter Raum für zukünftige Forschungen.

<sup>209</sup> Nur 13% der gesamten Einnahmen der Local Governments in 2001 waren eigene Steuern, nach Angaben von Kiss (2003).

<sup>210</sup> Vgl. Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 2 und 11. Sivák (2003) betont, dass die Frage der Autonomie hinsichtlich des Transfersystems strittig ist: gegen eine hohe Autonomie spricht der hohe Anteil der Zuweisungen an den Einnahmen der Local Governments, dafür spricht, dass ein grosser Teil der Zuweisungen an die Local Governments ungebunden ist, somit nach eigenen Vorstellungen allokiert werden können.

<sup>211</sup> Vgl. Kálmán (2002), S. 42, und dort angegebene Quellen.

wohlfahrtsverschlechternd, sind die Local Governments doch für die Wahrnehmung, Realisierung und Förderung lokaler Präferenzen prädestiniert.

Interessant ist festzuhalten, dass die ungarischen Local Governments sich dieser Abhängigkeit zu fügen scheinen, bzw. diese bewusst tolerieren.<sup>212</sup> Die Bereitschaft und Kapazität, die Einnahmen aus eigenen Quellen zu erhöhen, ist sehr gering, wengleich sie von Municipality zu Municipality variiert.<sup>213</sup> Die Bereitschaft dazu ist bei den Local Governments aus vornehmlich zwei Gründen gering. Einerseits bieten die Zuweisungen, wie etwa die Defizitzuweisungen, keinen Anreiz, diese Bereitschaft zu realisieren; gleichzeitig wird ineffizientes Ausgabeverhalten belohnt.<sup>214</sup> Zum anderen sind die politischen Kosten zur Amplifizierung der eigenen Einnahmequellen sehr hoch. So ist politisch eine Ausgabe leichter zu tragen, wenn sie die örtliche Wählerschaft nicht bzw. nicht unmittelbar finanziell belastet.<sup>215</sup>

Hinsichtlich des ungarischen Zuweisungssystems kann insoweit konstatiert werden, dass es insb. einer Stärkung der fiskalischen Autonomie der Local Governments bedarf, was eine Reduzierung der zentralstaatlichen Zuweisungen bedeutet.

#### 4.3.3.3 Revenue Sharing

Im System intergouvernementaler Transfers ist auch das Revenue Sharing verankert. Drei verschiedene Steuern werden im Rahmen des Revenue Sharing zwischen den ungarischen Staatsebenen aufgeteilt: die Einkommensteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und die Grunderwerbsteuer.<sup>216</sup> Letztere soll hier nicht weiter ausgeführt werden.<sup>217</sup>

##### *Einkommensteuer*

Am 01.01.1988 ist die Einkommensteuer in Ungarn eingeführt worden mit der Forderung, das Einkommensteueraufkommen auf die Municipalities gem. des Wohnsitzprinzips aufzuteilen.<sup>218</sup> Seitdem sind die Regelungen zur Einkommensteuer inkl. der Aufteilung des Steueraufkommens mehrfach verändert worden. Bemessungsgrundlage der ungarischen Einkommensteuer ist das Bruttoeinkommen

<sup>212</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 139, auch zu folgendem Satz.

<sup>213</sup> Die Kapazität dazu zu erhöhen, ist eine Frage der Neugestaltung der Einnahmequellen der Local Governments, i.e. des Tax Assignments, der Verschuldungsrechte etc.

<sup>214</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 42. I.d.S. kann man hier die Ausführungen von Hegedüs (2001), S. 150, einfügen, der das ungarische Zuweisungssystem zum Management der Ausgaben als unzureichend ausgestaltet ansieht.

<sup>215</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 42, Hegedüs (2001), S. 140. Letzterer gibt das Beispiel, dass ein Tourist im Vergleich zu einem Bürger leichter besteuert werden kann, ohne unmittelbare politische Konsequenzen fürchten zu müssen, insb. im Hinblick auf lokale Wahlen.

<sup>216</sup> Vgl. z.B. OECD (2001), S. 17 ff. Zu diesen Steuern könnte man ausserdem die Importzölle hinzuzählen, denn die Zollgebühren (1998: HUF 40 Mio.) sind im wesentlichen den Counties und der Municipality Budapest zugeflossen. Darauf verweisen u.a. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 41.

<sup>217</sup> Eine anschauliche Darstellung der vielfältigen Steuertatbestände, wie Schenkung, Erbe, Kauf, und der jeweils anfallenden Grunderwerbsteuer, ist in OECD (2001), S. 20, gegeben. Angemerkt sei an dieser Stelle nur, dass sowohl Municipalities, wie Counties, Städte mit County-Status, die Local Governments Budapests und die Zentralebene am Aufkommen der Steuer beteiligt sind. Dies ist besonders hervorzuheben, da im Zusammenhang mit Steuern i.d.R. nur Municipalities unter dem Begriff der Local Governments gefasst sind. Balogh (2003b) spricht hier von keiner Steuer, sondern betont, dass dies nur Gebühren sind, deren Aufkommen geteilt wird.

<sup>218</sup> Vgl. Newbery/ Révész (2000), S. 214, und OECD (2001), S. 17.



abzüglich diverser Freibeträge.<sup>219</sup> Das Revenue Sharing der Einkommensteuer eines Jahres beruht dabei auf den Zahlen bzgl. des Einkommensteueraufkommens von zwei Jahren zuvor, weil die statistische Erfassung der notwendigen Daten diese Zeit beansprucht.<sup>220</sup>

Seit 2000 werden 40% des Einkommensteueraufkommens an die Local Governments im Rahmen des Revenue Sharings zugewiesen.<sup>221</sup> 5% des im Revenue Sharing an die Local Governments fließenden Betrages werden direkt an die Municipalities zugewiesen, in denen das Einkommensteueraufkommen entstanden ist. Die verbleibenden 35% des im Revenue Sharing geteilten Steueraufkommens wird nach einem komplizierteren Verfahren zugeteilt. Das Verfahren ändert sich jährlich ein wenig. Hier sei das Verfahren von 2001 erläutert.<sup>222</sup>

Von diesen 35% werden 28,05%-Punkte an die Municipalities und die Counties, obwohl sie keine Steuer erheben dürfen, nach normativen Kriterien verteilt.<sup>223</sup> Den Counties fließen insgesamt 7,2%-Punkte zu. Die Höhe der auf das jeweilige County entfallende Betrag ergibt sich als Summe aus drei Elementen: erstens fließt jedem County ein lump-sum Betrag zu (HUF 293,3 Mio. in 2001), zweitens wird pro Bewohner des Counties ein Betrag pauschal zugewiesen (HUF 710 in 2002), drittens werden pro Bürger, der in einer von den Counties verpflichtend unterhaltenen Einrichtungen betreut wird, je nach Betreuungsart ein Pauschalbetrag zugewiesen. Den Municipalities fließen 20,85%-Punkte nach normativen Regelungen zu, quasi ergänzend zu den Normative Subsidies.

Die verbleibenden 6,95% der an die Local Governments fließenden Einkommensteuereinnahmen werden auf die Municipalities verteilt.<sup>224</sup> Dabei hängt die Höhe der den einzelnen Municipalities zufließenden Einkommensteueraufkommensanteile von ihrer Tax Power Ability ab.<sup>225</sup>

Für jede Municipality wird die sog. Tax Power Ability berechnet. Die Tax Power Ability ist eine fiktive Grösse, die sich aus zwei Summanden zusammensetzt. Der erste Summand sind mit den Zuweisungen der Einkommensteuereinnahmen, die als Produkt eines pauschalen Pro-Kopf-Betrages und der

<sup>219</sup> Vgl. Newbery/ Révész (2000), S. 212. Sie weisen darauf hin, dass selbst bei Vorliegen eines konstanten Grenzsteuersatzes der Durchschnittssteuersatz mit wachsendem Bruttoeinkommen ansteigt. Insofern ist die ungarische Einkommensteuer progressiv. Genauer, sie ist indirekt progressiv. Sie betonen, dass damit die umverteilende Wirkung des Steuer- und Sozialversicherungssystems als Gesamtes untertrieben wird, da grosse Teile der Steuereinnahmen im Rahmen der sozialen Leistungen wieder an die Bürger zurückgegeben werden.

Hier irren die Autoren, denn die Progressivität der Einkommensteuer untertreibt die Umverteilungswirkung nicht. Im Gegenteil, die Progressivität hat umverteilenden Charakter, da hohe Einkommen mit einer relativ höheren Steuerschuld belastet werden als geringere Einkommen, wie leicht durch eine äquivalente Beziehung verschiedener Progressionsmaße, hier der Grenzsteuersatz > Durchschnittssteuersatz mit einer Residualelastizität < 1, gezeigt werden kann. Zur Definition der indirekten Progression und der Progressionsmaße sowie ihrer äquivalenten Beziehung, s. bspw. Homburg (2000), S. 71 und 76 f. Die Nutzung der Steueraufkommen für soziale Leistungen sind darüberhinaus umverteilend, da man davon ausgehen kann, dass diese Leistungen finanziell schwächer gestellten Personen in vergleichsweise hohem Prozentsatz ihrer Finanzmittel zugeleitet werden.

<sup>220</sup> Vgl. Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 668. Sie formulieren, dass dies eigentlich mit Vorteilen verbunden sei, denn durch die Verzögerung werden Steuerausfälle oder -rückgänge erst mit einer zweijährigen Verspätung wirksam. Dies kann bei konjunkturell bedingten Steuerausfällen oder -rückgängen vorteilhaft sein, weil dann Rezessionshöhepunkt und Einnahmerückgang zeitlich auseinanderfallen können, so dass die Local Governments nicht zu kontraktiv wirkenden Ausgabensenkungen im Rezessionshöhepunkt gezwungen würden.

<sup>221</sup> Vgl. OECD (2001), S. 6, und Rozsi (2003).

<sup>222</sup> Die Angaben aus dem Jahr 2001 sind die aktuellsten Daten, die aus dem ungarischen Finanzministerium erhalten wurden.

<sup>223</sup> Die Angaben dieses Absatzes entstammen dem Interview mit Rozsi (2003).

<sup>224</sup> Nach Rozsi (2003).

<sup>225</sup> Die Angaben zur Berechnung der Tax Power Ability entstammen dem Interview mit Vigvári (2003).

Anzahl der Bürger der Municipality verteilt an die jeweilige Municipality gezahlt wurden als vorerst realer Betrag. Der zweite Summand ergibt sich mit den Einnahmen einer Municipality aus der lokalen Unternehmensteuer. Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- a) die Municipality macht von ihrem Recht Gebrauch und erhebt die lokale Gewerbesteuer. Dann bilden diese Einnahmen den zweiten Summanden.
- b) Die Municipality erhebt keine lokale Gewerbesteuer. Hier wird für den zweiten Summanden eine Hilfsgröße herangezogen. Anstelle der Einnahmen der lokalen Gewerbesteuer werden 1,2% der gesamten Einnahmen der Körperschaftsteuer, die von der Zentralebene erhoben wird, als Summand verwendet.<sup>226</sup>

Liegt die Tax Power Ability einer Municipality unter der durchschnittlichen Tax Power Ability aller Municipalities, so wird die Höhe der normativ verteilten Einkommensteueranteile auf diese Municipalities und die Höhe ihnen zufließender Normative Subsidies erhöht, bis die Differenz zum Durchschnitt ausgeglichen ist.<sup>227</sup> Liegt die Tax Power Ability hingegen darunter, erfolgt eine entsprechende Reduzierung.<sup>228</sup>

Die politische Bedeutung der Einkommensteuer ergibt sich dadurch, dass sich ihr Aufkommen in wenigen Zentren, neben Budapest in größeren Städten, im wesentlichen ergibt.<sup>229</sup> Das liegt nicht zuletzt an Steuererleichterungen für Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, so dass in vielen ländlich geprägten Gebieten keine Einkommensteuereinnahmen anfallen.<sup>230</sup> Die Bedeutung der Einkommensteuer als Einnahmequelle der Municipalities ist in der Vergangenheit deutlich zurückgegangen, von 24% (1990) auf 2% (2000) der gesamten lokalen Einnahmen.<sup>231</sup>

Bezüglich der Angaben zur Einkommensteuer variieren die Meinungen beträchtlich. VIGVÁRI formuliert einen anderen Verteilungsmechanismus der Einkommensteuer im Rahmen des Revenue Sharings.<sup>232</sup> ROZSI setzt die o.g. 6,95%-Punkte mit den „grants to equalize fiscal capacity“ gleich.<sup>233</sup> HEGEDÜS führt die „grants to equalize fiscal capacity“ unter Zuweisungen auf. Letztere Einteilung wird weiter verwendet.<sup>234</sup> Vor dem Hintergrund dieser Schilderungen stellt sich die Frage, wie die Verteilung der Einkommensteuer nun de facto ausgestaltet ist und wie sie zukünftig ausgestaltet werden sollte.

<sup>226</sup> Vigvári (2003) betont, dass dies nur möglich ist, da sowohl die Zentrale Steuerbehörde über die notwendigen Informationen der Körperschaftsteuer und damit der Daten über die Unternehmen in einer Municipality verfügt.

<sup>227</sup> Vgl. die Aussagen von Rozsi (2003), auch zum nächsten Satz.

<sup>228</sup> Dabei wurde in dem Interview mit Rozsi (2003) nicht ganz eindeutig, ob diese Minderung bis zur Absenkung auf den Durchschnitt führen kann.

<sup>229</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 138, auch zu folgendem Satz.

<sup>230</sup> Kiss (2003) gibt an, dass keine Einkommensteuern auf Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit zu zahlen sind, sofern der Vertrag zur Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche eine Laufzeit von mindestens fünf Jahren aufweist.

<sup>231</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 11. Er liefert auch Begründungen, warum diese Entwicklung beobachtet werden kann. Jackson (2001), S. 35, stellt empirisch fest, dass dennoch der Anteil der Einnahmen der Local Governments von der individuellen Einkommensteuer in Transformationsländern höher als in anderen (westeuropäischen) Ländern liegt.

<sup>232</sup> Dieser Ansatz ist in Anhang G ausgeführt.

<sup>233</sup> Im Interview mit Rozsi (2003).

<sup>234</sup> Vgl. Hegedüs (2002), S. 13, und obige Ausführungen.

### *Kraftfahrzeugsteuer*

Die Kraftfahrzeugsteuer ist eine Steuer des Revenue Sharing, die in einem eigenen Gesetz determiniert wird.<sup>235</sup> Von der Zentralregierung wird die Steuer hinsichtlich Steuerschuldner, Steuerbemessungsgrundlage, Steuersatzminimum und -maximum, und die Spanne für Ausnahmen bei der Steuer per Gesetz bestimmt. Innerhalb dieses Rahmens werden die Steuersätze durch Erlasse der Local Governments festgeschrieben. Steuergegenstand sind dabei Kraftfahrzeuge, die einheimische Lizenz und Nummernschilder haben. Die Einnahmen, die sich mit der Anwendung des Minimumsteuersatzes ergeben, fließen hälftig dem entsprechenden local government und der Zentralebene zu. Sofern die von einem Local Government bestimmten Steuersätze über dem von der Zentralregierung verlangten Minimum liegen, fallen die Einnahmen, die sich aus der Steuersatzdifferenz ergeben, vollständig dem Local Government als Einnahme zu. Die Bedeutung dieser Steuer ist für die Local Governments gering, da sie nur rund ein Prozent ihrer laufenden Einnahmen betragen. Im Jahr 2000 betrug ihr Aufkommen 20,8 Mrd. HUF.<sup>236</sup>

#### 4.3.3.4 Bewertung des Revenue Sharings

Die Betrachtungen der normativen Analyse haben für die Einkommensteuer das Surcharging als Form des Revenue Sharing angesehen, um die Vorteile einer dezentralen wie zentralen Zuordnung ausnutzen zu können. Die ungarische Einkommensteuer ist nicht als Surcharging ausgestaltet, sondern wird als Steuer von der Zentralebene vereinnahmt, die die Municipalities anhand de lege lata festgehaltener Regelungen an dem Steueraufkommen partizipieren lässt. Das birgt den Nachteil der finanziellen und evtl. politischen Abhängigkeit in sich, wie sie oben bereits schon einmal angesprochen wurde, denn die gesetzlichen Bestimmungen werden vom Parlament erlassen, d.h. von der Zentralebene selbst. Für die Ausgestaltung als Surcharging sprechen sich mittlerweile viele Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer aus.<sup>237</sup> Denn ein Surcharging enthält verglichen mit der derzeitigen Form ein höheres Maß der fiskalischen Autonomie der Local Governments, da sie den Surcharging-Satz selber determinieren könnten, damit einen gewissen Grad an Einfluss auf die Einnahmehöhe aus der Einkommensteuer hätten. Das käme einer lokalen Steuer näher. Um die Effizienz zu erhöhen, sollte die Einkommensteuer daher als Steuer mit Surcharging ausgestaltet werden.

Die Rolle der Einkommensteuer bleibt darüber hinaus in der Diskussion, da ihre Entstehungsorte sehr ungleichmäßig über Ungarn verteilt sind. Darauf beruhend hat auch ihre Redistribution, die sich z.T. am Entstehungsort orientiert, einen horizontalen Ausgleichseffekt. Aufgrund dessen, dass in Ungarn ein hoher Bedarf am Ausgleich horizontaler Unausgewogenheiten besteht,<sup>238</sup> stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Einkommensteuer hier leisten kann bzw. sollte. Ferner schliesst sich die Frage an, ob

<sup>235</sup> Vgl. OECD (2001), S. 19, zu diesem Absatz. Balogh (2003b) bemerkt, dass seit 01.01.2003 das Kraftfahrzeugsteueraufkommen vollständig den Municipalities zufällt, und damit keine Steuer im Revenue Sharing, sondern eine lokale Steuer ist.

<sup>236</sup> Vgl. hier Hegedüs (2002), S. 11.

<sup>237</sup> So z.B. Hegedüs (2001), S. 138, Lutz/ Ruggiero/ Spahn (1997), S. 668 und 677.

<sup>238</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 149.

eine Reform des aktiven Finanzausgleichs nicht die Etablierung eines horizontalen Finanzausgleichs beinhalten sollte. Denn die Summe der horizontalen Effekte im vertikalen aktiven Finanzausgleich, wie sie momentan u.a. von der Einkommensteuer ausgehen, können die horizontalen Unausgewogenheiten nie vollkommen ausgleichen (s.o.).

Wird die Einkommensteuer, wie oben gefordert, als Surcharging ausgestaltet, wird die Rolle als Element eines eventuell neu institutionalisierten horizontalen Finanzausgleichs schwierig. Denn zum einen müsste festgelegt werden, aus welchem Anteil am Einkommensteueraufkommen die Redistribution erfolgen sollte. Es ist unwahrscheinlich, dass die Local Governments ihr Aufkommen aus den Surcharges dazu bereitstellen werden, denn dann bestünde kein Anreiz mehr, mittels höherer Surcharges die eigenen Einnahmen zu erhöhen, zumal bei Vorliegen von Nicht-Überwälzbarkeit der mit der Steuererhebung einhergehenden Lasten. Da die Einkommensteuer aber auch für die Zentralebene einen großen Anteil ihrer Gesamteinnahmen bedeutet, ist es unwahrscheinlich, dass sie diesen ohne entsprechenden Ausgleich zur Redistribution bereitstellt.<sup>239</sup>

Zum anderen entstehen bei Surcharging fiskalische Externalitäten, genauer indirekt vertikale fiskalische Externalitäten. Aus dem Tax Base Overlap können effizienzermindernde Impulse ausgehen, wie in Kapitel 3.1 beschrieben. Diese gilt es zu internalisieren. Folglich wäre bei der Ausgestaltung der Einkommensteuer sowohl dem Problem der fiskalischen Externalität als auch dem Ziel der Distribution gerecht zu werden.

Betrachtet man diese Ausführungen, so wird offenbar, dass mit einer Einkommensteuer mit Surcharging die Verfolgung des Ausgleichs horizontaler Unausgewogenheiten sehr schwierig wird. Folglich bleibt die Adäquanz der Einkommensteuer als Instrument für dieses Ziel eher fraglich. Deshalb könnte man für die Herausnahme der Einkommensteuer aus dem Kanon der für den Ausgleich horizontaler Unausgewogenheiten eingesetzten Steuern votieren, sofern sie den Anforderungen der normativen Theorie folgend als Steuer mit Surcharging ausgestaltet wird.

Die Rolle der Kraftfahrzeugsteuer im Revenue Sharing des ungarischen Finanzausgleichs ist sehr gering. Betrachtet man den Anteil des Aufkommens dieser Steuer an den Gesamteinnahmen der Local Governments, ist fraglich, warum die Steuer überhaupt auf zwei Ebenen verteilt wird.<sup>240</sup> Insb. mit der Tatsache, dass der auf die Zentralebene entfallende Anteil der Kraftfahrzeugsteuer auch gering ist.<sup>241</sup> Somit könnte in der Zuordnung der Kraftfahrzeugsteuer als lokale Steuer eine Effizienzsteigerung liegen, sofern die Kosten der Kraftfahrzeugsteuer als lokale Steuer geringer sind, als wenn ihr Aufkommen aufgeteilt wird. Man denke hier etwa an die Kosten, die bei der Berechnung der jeweiligen Anteilssummen anfallen. Ferner würde dies eine erhöhte fiskalische Autonomie der Local Governments bedeuten, insb. wenn als finanzieller Ausgleich zwischen beiden Ebenen Zuweisungen der

<sup>239</sup> Man beachte, dass 60% des Einkommensteueraufkommens pro Jahr auf die Zentralebene entfallen.

<sup>240</sup> Dabei wird der Anteil der Kraftfahrzeugsteuer an den Steuereinnahmen der Zentralebene wohl noch geringer sein.

<sup>241</sup> Laut Jahresabschlussgesetz des Staatsbudgets 2003 (a vonatkozó zárszámadási törvények és az 2003-as költségvetési törvényjavaslat) haben sich die Steuereinnahmen des Zentralbudgets 2000 wie folgt aufgeteilt: VAT 38,0%, Konsumsteuer 18,5%, PIT 23,7%, Körperschaftsteuer (ohne Finanzinstitute) 10,3%, Zölle und Importgebühren 4,3% und sonstige Steuern 5,2%, worunter auch die Kraftfahrzeugsteuer fällt.

Zentralebene an die Ebene der Local Governments entsprechend gemindert würden. Es bleibt daher nur zu untersuchen, welche Kosten mit der Verlagerung der Kraftfahrzeugsteuer als lokale Steuer eingespart werden könnten, um eine potentielle Effizienzsteigerung zu realisieren. Als Steuer im Revenue Sharing scheint sie aufgrund der geringen Aufkommensgröße vor diesem Hintergrund nicht angemessen zu sein.

Zusammenfassend kann man sagen, dass im Bereich des Revenue Sharings eine Übereinstimmung der ungarischen Praxis mit den normativen Anforderungen weitgehend besteht bzw. im Falle der Kraftfahrzeugsteuer nicht zu bestehen scheint. Für letztere Steuer wurde schon ein Verbesserungsvorschlag unterbreitet.

#### 4.3.3.5 Sonderrolle Budapests<sup>242</sup>

Budapest ist in 23 Distrikte unterteilt. Die Distrikte und das Municipality Government sind gleichrangig als Local Governments. Ein Unterschied besteht jedoch bzgl. der Rolle für die Verteilung der Einnahmen. Das Law on the Capital (1990) und die Amendments (1995) bestimmen, dass die Einnahmen aus der Einkommensteuer, den Normatives Subsidies, die sich nach der Anzahl der Leistungsempfänger richten, und der lokalen Unternehmensteuer auf die Distrikte und das Municipality Government aufgeteilt werden sollen. Dieser Einnahmenpool wird als Quelle für gap-filling Zuweisungen verwendet. Die Auszahlungen orientieren sich an den Finanzbedarfen der einzelnen Distrikte bzw. des Municipality Governments und ihrer Finanzkraft.<sup>243</sup> Der Anteil der umverteilten Einnahmen betrug 2000 für die Distrikte 52% und das Municipality Government 46% der gesamten anfallenden Kosten. Die Wirksamkeit dieser Reallokation der Einnahmen innerhalb Budapests wird allerdings aufgrund der ungleichmässigen Verteilung der Vermögenswerte etc. bezweifelt. Darüberhinaus betont TEMESI das politische Konfliktpotential, das in der Sonderrolle Budapest liegt.<sup>244</sup> Seit bei der letzten Wahl 16 der 23 Distrikte von den Sozialisten gewonnen worden sind, hat sich aus diesen 16 Distrikten eine starke Koalition gebildet, um gemeinsam für die Koalition als auch jeweils für sich selber höhere Zuweisungen von dem Municipality Government Budapests zu bekommen.

#### 4.3.3.6 Staatsverschuldung

Mit dem Law on Local Self-Government wurde den Local Governments das Recht verliehen, sich zur Finanzierung von Investitionsprojekten oder Deckung von Budgetdefiziten auf dem Kapitalmarkt zu verschulden.<sup>245</sup> Die Verschuldungshöhe war bis 1994 unbegrenzt. 1995 wurden seitens der Zentralre-

<sup>242</sup> Vgl. zu den Ausführungen in diesem Unterkapitel Hegedüs (2002), S. 14.

<sup>243</sup> Der Finanzbedarf bestimmt sich hier nach dem Niveau der entsprechenden Leistungen und den mit ihnen geschätzten verbundenen normativen Kosten. Die Finanzkraft ergibt sich in diesem Fall aus den Gebühren und Beiträgen sowie den Zuweisungen von der Zentralebene, die mit diesen Leistungen verbunden sind. Vgl. Hegedüs (2002), S. 14.

<sup>244</sup> Die Angaben zu diesem und dem nächsten Satz entstammen dem Interview mit Temesi (2003).

<sup>245</sup> Vgl. Drummond/ Mansoor (2002), S. 28, Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 44, Hegedüs (2002), S. 7.

gierung zwei die Verschuldung restringierende Gesetze erlassen, da sie in der Verschuldung der Municipalities eine Quelle makroökonomischer Gefahren sah.<sup>246</sup>

Die erste Restriktion der Verschuldung limitiert die maximale Verschuldungshöhe auf 70% der laufenden Einnahmen des entsprechenden Local Governments.<sup>247</sup> Zu den Verschuldungsinstrumenten zählen die Kreditaufnahme und damit verbundene Ausgaben, Staatsanleihen, die Bereitstellung von Garantien und Sicherheiten sowie Leasing.<sup>248</sup> Die laufenden Einnahmen berechnen sich als Summe der lokalen Steuern, Zinseinnahmen, Gebühren, Beiträge und Geldstrafen, Einnahmen aus Assetverkäufen und anderen spezifischen Einnahmen abzüglich der kurzfristigen Verbindlichkeiten und Verpflichtungen, die im betreffenden Jahr fällig sind, und der von der Zentralebene erhaltenen Zuweisungen.<sup>249</sup>

Die Local Governments sind niemandem bzgl. ihrer Verschuldungspolitik Rechenschaft schuldig, Verschuldung im Ausland ist möglich und nur durch die gleichen Gesetze wie die nationale Verschuldung eingeschränkt.<sup>250</sup> Die Local Governments nehmen die Kredite unter geschäftsüblichen Bedingungen auf, jedoch wird die Kreditsumme zumeist im Tendersverfahren vorher an die Banken vergeben. Die Banken, bei denen die Local Governments ihre Guthaben hinterlegt haben, bieten meistens die besten Konditionen und werden dann auch zum Kreditor der Local Governments. Zur Sicherung der Kredite sind gewisse Kernvermögenswerte der Local Governments ausgenommen, wie etwa die Einnahmen aus der Einkommensteuer.<sup>251</sup>

Das zweite von der Zentralregierung in diesem Zusammenhang erlassene Gesetz ist das Bankruptcy Law. Ungarn ist eines der wenigen Länder, das über eine Insolvenzregelung für Local Governments verfügt.<sup>252</sup> In einem legislativ genau festgelegten Verfahrensablauf können Kreditoren oder Local Governments selber Insolvenz bei Gericht anmelden, sofern die Local Governments oder ihre budgetären Organisationen 60 Tage mit einer Schuldbegleichung im Rückstand stehen.<sup>253</sup> Bedeutend ist, dass ein solches Local Government für die Zeit des Insolvenzverfahrens nur die verpflichtenden Aufgaben zu erfüllen hat, für die es von der Zentralebene Zuweisungen erhält. Eine finanzielle Unterstützung durch die Zentralregierung ist weitgehend beschränkt, teilweise auf Rückzahlungsbasis angelegt. Die Zentralregierung hat das Recht, für die Dauer des Insolvenzverfahrens eine Person zur Kontrolle der lokalen Finanzen einzusetzen.<sup>254</sup>

Betrachtet man die derzeit gültigen Regelungen zur Verschuldung der Local Governments, so sind sie in der Nomenklatur des Kapitels 1.2.4 als Rules-based Approach to the Control of Subnational Borrowing

<sup>246</sup> Vgl. Hegedüs (2001), S. 141.

<sup>247</sup> Diese Verschuldungsregeln, §88 I Law on Local Self-Government, gilt für alle Local Governments, d.h. auch für das Municipality Government Budapests sowie für die Distrikte an sich, von Vigvári (2003).

<sup>248</sup> Vgl. OECD (2001), S. 46, auch zu folgendem Satz.

<sup>249</sup> Zu den Verbindlichkeiten zählen nicht die „cash-flow credits, which are used to ensure funding of local government operations“, s. Nam/ Parsche/ Reichl, S. 45. Daneben Vigvári (2003).

<sup>250</sup> Vgl. zu diesem Absatz OECD (2001), S. 46.

<sup>251</sup> Vgl. Drummond/ Mansoor (2002), S. 29, und OECD (2001), S. 46, auch zu weiteren Bestimmungen der Kreditvergabe.

<sup>252</sup> Vgl. Drummond/ Mansoor (2002), S. 29.

<sup>253</sup> Vgl. zu dem Verfahren die ausführliche Darstellung in OECD (2001), S. 47 f.

<sup>254</sup> Vgl. Drummond/ Mansoor (2002), S. 29.

wing zu identifizieren. Es besteht der Vorteil einer genauen Kontrolle der subnationalen Verschuldung, so dass makroökonomische Gefahren gebannt werden können, wie es Ziel der ungarischen Zentralregierung ist. Daher ist ein adäquates Instrument der Kontrolle subnationaler Staatsverschuldung gewählt worden.

Empirische Untersuchungen haben aber ergeben, dass die Local Governments sich bis dato eher konservativ bei der Verschuldung auf Kapitalmärkten verhalten, damit keine makroökonomische Gefahr hiervon ausgeht.<sup>255</sup> Sie finanzieren Haushaltsdefizite vorwiegend mit Erlösen aus der Privatisierung oder angehäuften Eigenmitteln. Diese Verfahrensweisen wurden durch die Privatisierungsbestrebungen und die hohe Inflation, i.e. auch hohen Zinsen zur Eindämmung derselben, initiiert bzw. amplifiziert. Aber auch die hohen Zuweisungssummen im Rahmen des Systems intergouvernementaler Transfers minimieren die Anreize zur Verschuldung der Local Governments. Die Einführung der Verschuldungsgrenze durch die Zentralregierung scheint damit verfrüht. Allerdings zeichnet sich ab, dass die Erlöse aus der Privatisierung mit dem an noch im öffentlichen Besitz befindlichen Bestand an vermarktbareren Vermögenswerten sinken werden und die Inflation, und damit die Zinsen, fallen werden. Daher gehen Schätzungen von einer steigenden Verschuldungsrate der Local Governments zukünftig aus. Die Verschuldungsrestriktion durch die Zentralregierung scheint somit adäquat vorausschauend.

#### 4.3.3.7 Tax Administration

In Ungarn ist die Steuerverwaltung aufgeteilt. Die zentrale Steueradministration verwaltet die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Verkaufssteuern.<sup>256</sup> Die Zölle, Revenue Taxes und die Kraftfahrzeugsteuer für ausländische Kraftfahrzeuge werden von den Zollbehörden und sog. Excise Guards verwaltet.<sup>257</sup> Die Municipalities übernehmen die Administration aller lokalen Steuern und der Kraftfahrzeugsteuer für einheimische Kraftfahrzeuge.

Die Municipalities sind dafür verantwortlich, die Steuerschuld eines Steuerschuldners für jede lokale Steuer zu bestimmen.<sup>258</sup> Die Steuerschuldner sind dabei verpflichtet, sich bei der entsprechenden Behörde registrieren zu lassen und ihre Steuerpflicht wahrheitsgemäß bekannt zu machen. Dies gilt hinsichtlich aller von den Municipalities verwalteten Steuern. Dieser Verpflichtung kommen nicht alle de jure bestimmten Steuerschuldner nach. In Ungarn ist daher die Zahl der potentiellen örtlichen Steuerschuldner und besteuerten Vermögenswerten unbekannt. Gleichwohl liegen die Strafen für die Nichtbezahlung einer Steuer sehr hoch. Die Rate der Steuerrückstände, die als Indikator der Steuer-

<sup>255</sup> Vgl. Nam/ Parsche/ Reichl (2001), S. 44, OECD (2001), S. 47, auch zu dem gesamten Absatz.

<sup>256</sup> Vgl. zu diesem und den nächsten beiden Sätzen OECD (2001), S. 15. Grunderwerbsteuern werden von den Counties und den Budapester „Duty Offices“ der Local Governments eingesetzt und verwaltet; man berücksichtigt den umstrittenen Charakter dieser Einnahme, s.o..

<sup>257</sup> Mit Revenue Taxes könnten laut Meyer (2003) Erlössteuern gemeint sein.

<sup>258</sup> Vgl. Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 26, für diesen Absatz.

einnehmung gilt, schwankt zwischen den Municipalities beträchtlich zwischen 11% und 2% der laufenden Steuereinnahmen des jeweiligen Local Governments.<sup>259</sup>

Als wesentliches Problem der kommunalen Steuerverwaltung gilt der Mangel an qualifiziertem Personal, technischer Ausstattung und Erfahrung bei der Steuereinnahme, so dass die Effektivität der Steuereinnahme reduziert ist.<sup>260</sup> Für einen Erfahrungsaustausch zwischen den kommunalen Steuerbehörden scheint es keine Kooperationen zu geben. Auch die unterstützende Stärkung der Steuerverwaltung durch die örtlichen Exekutivorgane wird vermisst. Zudem scheint der politische Wille nicht in der Förderung der Steuerzahlmoral anzustreben, die durch eine effektivere Steuereinnahme und -eintreibung bedeutend höhere Steuereinnahmen erzielt werden könnten.

Vergleicht man die theoretischen Ausführungen zur Steueradministration, so besteht in Ungarn ein System, bei dem beide Staatsebenen an der Verwaltung beteiligt sind, die auch Steuern aus dem Revenue Sharing für sich gegenseitig einnehmen (Fall (c)). Hinsichtlich der Nutzung der Economies of Scale in der Steuerverwaltung ist die ungarische Praxis mit den theoretischen Anforderungen im Einklang, denn die lokalen Steuern werden von den Municipalities verwaltet, Steuern, bei denen die Economies of Scale deutlicher hervortreten, etwa der Einkommensteuer, werden von der Zentralebene verwaltet. In gleichem Sinne lässt sich die Nutzung örtlicher Kenntnisse hier als Argument für eine effiziente Zuordnung der Steuerverwaltung anführen, die insb. bei den lokalen Steuern erheblich ist. Dass die ungarische Praxis nicht effizient ist, zeigt die mangelnde Ausstattung an hinreichender Technik. Dieses in Transformationsländern verbreitete System führt zu einer interjurisdiktionalen Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen. Das ist im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht effizient.

Auch hinsichtlich der Effektivität, i.e. der Herbeiführung der Steuerehrlichkeit, ist die ungarische lokale Steuerverwaltung nicht optimal ausgestaltet. Zu groß sind die Freiräume, die Steuerschuldnern gegeben werden, sich zu registrieren oder wahrheitsgemäß Angaben zu machen, weil eine Steuerverfolgung nur elementar ausgeprägt ist.

In summa kann man festhalten, dass die Zuordnung der Steuerverwaltungshoheit in weiten Teilen mit der Theorie vereinbar ist. Die Effizienz wird lediglich durch mangelnde Ressourcen eingeschränkt. Sobald den kommunalen Steuerverwaltungen grössere Ressourcen zugeteilt würden, könnte man die Effizienz steigern. Gleichzeitig würde sich die Effektivität erhöhen, sofern die Ressourcen auch zur Stärkung der Steuereintreibung verwendet würden.

<sup>259</sup> Vgl. Garzon, H. (1998), in Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 26. Dabei beziehen die Angaben nur Steuerrückstände mit ein, die von bekannten Steuerschulden, die bislang nur teilweise gezahlt wurden, ausstehen. Steuerschulden, die aus mangelnder Registration oder bislang erfolgten Zahlung noch ausstehen, werden nicht mit einbezogen. Das würde die Prozentzahlen sicherlich deutlich ansteigen lassen.

<sup>260</sup> Vgl. auch zu diesem Absatz Kopanyi/ El Daher/ Wetzel (2000), S. 26. Sie beschreiben die Steuereinnahme daher als praktisch willkürlich.



## 5 Reformbedarf des ungarischen Finanzausgleichs?

Der Vergleich der Ausgestaltung des vertikalen passiven und aktiven Finanzausgleichs in Ungarn mit der betrachteten normativen Theorie föderaler Staatssysteme zeigt, dass in weiten Teilen eine Übereinstimmung mit der normativen Theorie vorliegt. Diskrepanzen in einzelnen Elementen des Finanzausgleichs und deren potentielle Lösungen sind bereits in den jeweiligen Bewertungen im vorangehenden Kapitel angesprochen worden. Diese Elemente anders zu gestalten, ist nur im Rahmen einer umfassenden Reform möglich, da sie mehrere Bereiche sowohl des passiven als auch des aktiven Finanzausgleichs tangieren.

Neben dem Reformbedarf, der sich aus oben geschildertem Vergleich ergibt, begründen weitere wesentliche Sachverhalte eine Reform des ungarischen Finanzausgleichs: Der politische Wille zum verstärkten Abbau horizontaler Unausgewogenheiten, der Abbau der hohen Fragmentierung der Ebene der Local Governments sowie der Beitritt zur EU im kommenden Jahr.

### 5.1 Weitere Gründe für eine Reform des ungarischen Finanzausgleichs

#### 5.1.1 Horizontale Unausgewogenheiten

Die horizontalen Unausgewogenheiten in Ungarn sind bis dato sehr ausgeprägt. Gebiete, wie etwa die Region Nyugat-Dunántúl oder Budapest sind verglichen mit ostungarischen Gebieten wirtschaftlich bevorteiligt. Obgleich es keine gesetzliche Grundlage zum Abbau horizontaler Unausgewogenheiten gibt, ist dieser Teil des politischen Willens, der konsequent verfolgt werden soll.<sup>261</sup> Den Abbau der horizontalen Unausgewogenheiten aber gesetzlich zu verankern, wird nicht angestrebt, denn die adäquate Gesetzesform für einen solchen Inhalt würde für Gesetzesänderungen im Parlament eine Zweidrittel-Mehrheit erfordern, die aufgrund des ungarischen Multiparteiensystems schwierig zu erreichen scheint.

Die Verfolgung des politischen Willens an dieser Stelle zöge eine Reform des bestehenden Finanzausgleichssystems nach sich, da zum einen die Strukturen des vertikalen Finanzausgleichs zur Erhöhung des horizontalen Effektes verändert werden müssten, zum anderen horizontale Unausgewogenheiten durch einen vertikalen Finanzausgleich nicht vollkommen eliminiert werden können, so dass für die Implementierung eines horizontalen Finanzausgleichs argumentiert werden kann.

---

<sup>261</sup> Laut Aussage von Sivák (2003), auch zum folgenden Satz.

### 5.1.2 Hohe Fragmentierung der Ebene der Local Governments

Wie bereits im vorangehenden Kapitel geschildert, ist die Ebene der Local Governments durch eine hohe Fragmentierung gekennzeichnet, die oftmals eine Ausnutzung von Economies of Scale nicht ermöglichen.<sup>262</sup> Da eine freiwillige Kooperation der Local Governments zur Ausnutzung der Economies of Scale, und damit der Erhöhung der Effizienz ihres Vorgehens, zumeist nicht sichtbar ist und auch von z.B. dem Finanzministerium nicht erzwungen werden kann,<sup>263</sup> kann man hierin einen Reformbedarf erkennen und begründen.

### 5.1.3 Beitritt Ungarns in die EU

Im Mai 2004 wird Ungarn der EU beitreten. Der bestehende nationale Finanzausgleich wird in ein komplexeres System eingebunden. Die EU wird als supranationale Ebene eine grössere Rolle für den ungarischen Finanzausgleich einnehmen, zumal mit dem Beitritt Zahlungen an die EU sowie Mittel von der EU erbracht werden müssen bzw. geleistet werden. Daraufhin ist der nationale Finanzausgleich anzupassen.<sup>264</sup> Der bestehende nationale Finanzausgleich – von den Finanzbeziehungen über die PHARE-, SAPARD- und ISPA-Programme abgesehen – ist z.B. um eine regionale Struktur zu ergänzen, um von Finanzmitteln der supranationalen Ebene zu partizipieren. Erste Schritte zur Errichtung der regionalen Ebene sind oben bereits geschildert worden. Ferner wird es notwendig sein, die Rechtskonformität mit EU-Recht umfassend herzustellen. Wie am Beispiel der Addressed Subsidies aufgezeigt, sind derzeit einige Finanzausgleichsregelungen in Kraft, die gegen geltendes EU-Recht verstoßen. Auch in diesem Rahmen ergeben sich zwingend Reformbedarfe.

Vor diesem Hintergrund ist es möglich, einen Reformbedarf anhand theoretischer Überlegungen und in einem Zusammenspiel mit politischen Motivationen herauszustellen und mögliche Richtungen aufzuzeigen. Jedoch sind die Reformen in der Realität zu erarbeiten und umzusetzen. Die Rückbesinnung darauf, dass Dezentralisierung in ökonomischer und politischer Hinsicht zu interpretieren ist, verspürt mit der Translation der aufgezeigten Reformbedarfe in praxi, i.e. die innen-, finanz- und rechtspolitische Realität, die Amplifizierung ihrer Bedeutung. Ohne eine fundierte Kenntnis dieser Realitäten in Ungarn zu haben, ganz abgesehen von einer Kenntnis der ungarischen Mentalität bzgl. ihrer Abneigungen gegen bestimmte Ausprägungen des Finanzausgleichssystems,<sup>265</sup> ist es vermessen, einen eigenen Reformvorschlag des ungarischen Finanzausgleichs zu präsentieren. Daher werden im folgenden zwei Reformvorschläge, die aktuell im ungarischen Parlament diskutiert werden, näher vorgestellt.

<sup>262</sup> Siehe Kapitel 4.1.1.1 und 4.2.2.2.

<sup>263</sup> Nach Aussage von Rozsi (2003).

<sup>264</sup> Nach Sivák (2003) besteht aufgrund der Tatsache des EU-Beitritts Ungarns kein Anlass zu grundlegenden Veränderungen des ungarischen Finanzausgleichssystems, da es weit entwickelt ist. Er betont den Reformbedarf primär aus nationaler Motivation heraus.

<sup>265</sup> Auf diese Abneigungen wird später nochmals eingegangen.

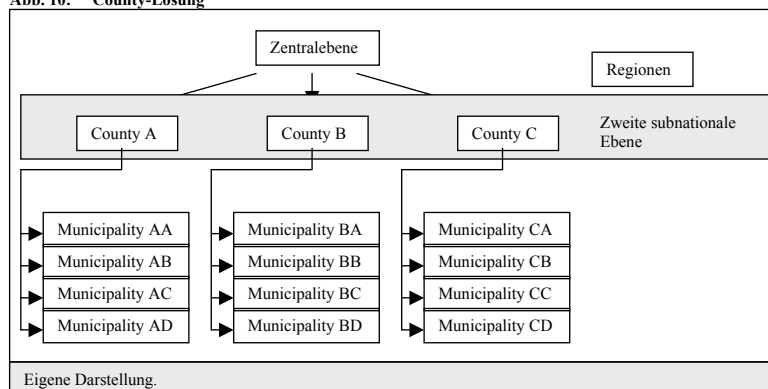
## 5.2 Aktuelle Reformbestrebungen

In den Interviews wurde deutlich, dass die Ungarn die Reformbedürftigkeit ihres Finanzausgleichssystems als wichtigen Bestandteil zukünftiger Veränderungen Ungarns ansehen. Die Zentralregierung sieht als wichtigsten Grund zur Reform des ungarischen Finanzausgleichs die hohe Fragmentierung der Ebene der Local Governments an.<sup>266</sup> Ziel der Reformen soll demnach primär sein, die Ausnutzung von Economies of Scale auf der Ebene der Local Governments zu erhöhen. Die beiden vorzustellenden Reformmodelle beruhen, wie die Ausgestaltung des jetzigen Finanzausgleichs auch, auf praktischen, weniger auf theoretischen Fundamenten. Die zwei Reformmodelle sind in der Diskussion und noch nicht abschliessend in ihrer Ausgestaltung eruiert, dennoch sollen die bislang öffentlich zugänglichen Informationen über diese Vorschläge dargestellt werden, ohne eine Wertung über die Präferenzen im Parlament abgeben zu können.

### 5.2.1 Reformvorschlag I („County-Lösung“)<sup>267</sup>

In der County-Lösung wird ein Finanzausgleichssystem vorgeschlagen, welches zwei bzw. drei Ebenen umfasst. Sowohl für die Counties als auch für die Municipalities sollen im passiven Finanzausgleich keine Modifikationen im Sinne einer Reduzierung ihrer Aufgaben erfolgen. Beide Ebenen sollen politisch autonom und gleichberechtigt bleiben. In diesem Sinne bleibt eine zwei Ebenen umfassende Struktur erhalten. Bzgl. finanzieller Angelegenheiten sollen die Counties den Municipalities in einer zweiten subnationalen Ebene, i.e. insgesamt einem drei Ebenen umfassenden System, übergeordnet werden.<sup>268</sup> Die Zentralebene soll im Vergleich zu ihrer jetzigen Rolle im Finanzausgleichssystem keine Modifikation erfahren.

Abb. 10: County-Lösung



<sup>266</sup> Nach Angaben von Sivák (2003), auch zu den folgenden beiden Sätzen. In einigen Interviews wurde betont, dass auch die Unübersichtlichkeit, die sich aus der Vielfalt der für den Finanzausgleich notwendigen Gesetze ergibt, eine Reform unumgänglich werden lassen.

<sup>267</sup> Die Angaben zu den Reformvorschlägen I und II entstammen Aussagen Siváks (2003).

<sup>268</sup> Die Sonderrolle Budapests wurde in dem Interview mit Herrn Sivák (2003) nicht eruiert.

Welche Aufgaben durch die Schaffung der zweiten subnationalen Ebene in finanziellen Angelegenheiten für die Counties anfallen und wie die genaue Ausgestaltung des aktiven Finanzausgleichs aussehen sollte, ist z.T. noch nicht abschliessend diskutiert oder nicht veröffentlicht.

Gegen die County-Lösung spricht primär die historisch in dem sowjetischen Council-System begründete politische Abneigung gegen eine gestärkte Rolle der Counties.<sup>269</sup> Desweiteren ist fraglich, ob eine Überordnung der Counties in finanziellen Angelegenheiten die Autonomie der Municipalities nicht auch darüber hinaus verringert. Aufgrund der vorliegenden Informationen ist eine Analyse hinsichtlich der Konformität des Vorschlages mit den normativen Anforderungen nicht möglich. Der Vorschlag ist allerdings hinsichtlich der Zielsetzung der ungarischen Regierung, i.e. primär des Abbaus der Fragmentierung, zu bewerten. Bzgl. der finanziellen Angelegenheiten wäre die Fragmentierung reduziert, jedoch bliebe sie in politischer Hinsicht weiter stark ausgeprägt. Der Vorschlag erfüllt das vordringlichste Ziel der ungarischen Regierung also nur partiell. Bezüglich des Abbaus horizontaler Unausgewogenheiten ist keine abschliessende Bewertung möglich, da keine näheren Angaben zu Maßnahmen, die diesem Ziel dienen, gemacht worden sind. Festzuhalten ist ferner, dass die Rolle der statistischen Regionen Ungarns auf ihr jetziges Ausmaß beschränkt bliebe. Sie dienen damit im wesentlichen als zukünftige potentielle Regionen für EU-Strukturfondsmittel, bleiben aber nur ein statistisches Konstrukt und werden damit keine föderale Ebene im Staatssystem.

### 5.2.2 Reformvorschlag II („Regionen-Lösung“)

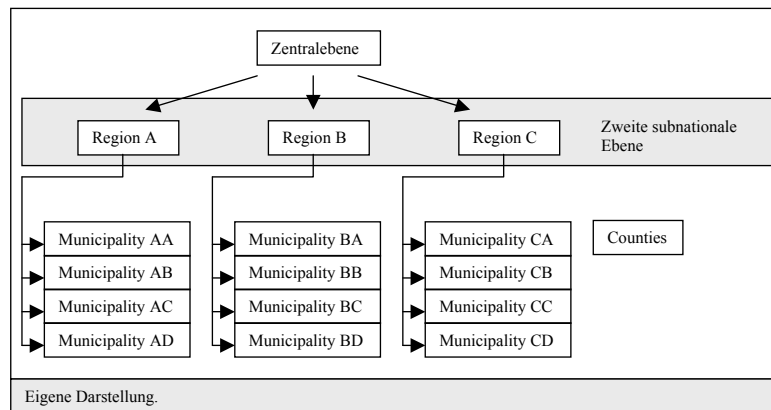
Die Regionen-Lösung besteht aus einem drei Ebenen umfassendem Finanzausgleichssystem, die hierarchisch strikt eingeordnet sind. Die oberste Ebene bildet die Zentralebene, die mittlere Ebene besteht aus den sieben bestehenden statistischen Regionen, die nicht mehr nur statistischen Zwecken dienen, sondern eine föderale Staatsebene werden. Die untere Ebene wird von den Municipalities gebildet.<sup>270</sup> Ergo sind Regionalebene und Ebene der Municipalities subnationale Ebenen. Folgende Darstellung veranschaulicht diesen Vorschlag.

---

<sup>269</sup> Vgl. zu diesem und dem nächsten Satz die Aussagen Siváks (2003).

<sup>270</sup> Auch hier wurde die Sonderrolle Budapests nicht angesprochen.

Abb. 11: Regionen-Lösung



Die Municipalities sollen dabei alle ihre bisherigen Aufgaben behalten sowie ihre politische Autonomie. Die Counties sollen im wesentlichen als administrative Staatsorgane funktionieren, die einen Teil ihrer Aufgaben an die Regionen abgeben. Für die Regionen wird diskutiert, dass sie neben den von den Counties übertragenen Aufgaben eine größere Rolle bei der Finanzierung der Local Governments spielen sollen, so etwa eigene Steuern erheben können. Insofern wird ebenfalls eine Steuerreform diskutiert. Als EU-NUTS II Regionen werden ihnen auch Strukturfondsmittel zukommen können. Genauere Angaben über die Ausgestaltung des aktiven Finanzausgleichs zu dieser Lösung liegen noch nicht vor. Darüberhinaus ist ein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Regionen zum Abbau der horizontalen Unausgewogenheiten in der Diskussion.

Eine Bewertung dieses Vorschlages anhand der Allokations-, Distributions-, und Stabilitätsziele sowie dem Kriterium der politischen Partizipation vorzunehmen, kann aufgrund der nur andeutenden Informationen nicht erfolgen. Eine Betrachtung der Regionen-Lösung vor dem Hintergrund o.g. Reformgründe ist dennoch möglich. Die Regionen-Lösung erscheint besser als die County-Lösung geeignet, horizontale Unausgewogenheiten abzubauen, die Fragmentierung zu verringern und die Problematik der EU-Strukturfondsmittel zu lösen. Zum einen ist die Zahl der Regionen geringer als Zahl der Counties, sie umfassen jeweils größere Gebiete, so dass Größendegressionseffekte alleine anhand der Gebietsaufteilung genutzt und finanzielle Angelegenheiten gebündelter als bei der County-Lösung behandelt werden können. Zum anderen wird die politische Abneigung, die gegen die County-Lösung spricht, umgangen. Gegen die Regionen-Lösung spricht, dass sie Neuland für Ungarn darstellt, die mit großem innenpolitischen Konfliktpotential verbunden ist.<sup>271</sup> Dies wird offenbar, wenn man überlegt, dass schon bei der Auswahl des Sitzes einer Region zwischen mehreren County-Sitzen der Region zu wählen ist. Ferner muss diskutiert werden, inwiefern verhindert werden kann, dass

<sup>271</sup> Nach Aussage von Sivák (2003), auch zum nächsten Satz.

wählen ist. Ferner muss diskutiert werden, inwiefern verhindert werden kann, dass wohlhabende Regionen versuchen, sich abzuspalten, oder ihren Einfluss auf Entscheidungen, die ganz Ungarn betreffen, zu erhöhen.

Welche Lösung aus ökonomischer Sicht umgesetzt werden sollte, ist aufgrund der geringen Informationen über die Reformansätze, insb. die Ausgestaltung des aktiven Finanzausgleichs, nicht möglich. Es bleibt abzuwarten, welche Ausgestaltungen im ungarischen Parlament verabschiedet werden.<sup>272</sup> Wichtig zu bemerken ist, dass bis zum EU-Beitritt eine Neuregelung gefunden werden soll. Aufgrund der Dauer des legislativen Prozesses muß insoweit bereits in diesem Jahr ein wesentlicher Teil der Reform des ungarischen Finanzausgleichs initiiert und umgesetzt werden. Hier wird deutlich, welche Brisanz im Thema des Finanzausgleichs in Ungarn derzeit liegt.

---

<sup>272</sup> Nach Aussage von Sivák (2003), auch zu den folgenden Sätzen des Absatzes.

*„I was all adrift amongst a thousand contradictory hypotheses,  
but I could not lay hold of one.“*

Jules Verne, *Journey to the Centre of the Earth*, 1864.

## **D Anmerkungen und Schlusswort**

Die Ausgestaltung des ungarischen Finanzausgleichs liegt momentan in höchstem politischen Interesse. Die Diskussionen um eine Reform des bestehenden Finanzausgleichs beschäftigt das ungarische Parlament mit großer Intensität. Den Diskussionen wird ein hohes innenpolitisches Konfliktpotential zugeschrieben, welches aus der Tragweite der Entscheidungen für die bestehenden Local Governments als auch für die Parlamentarier selbst, als gewählte Volksvertreter, resultiert.<sup>1</sup>

In den voranstehenden Kapiteln sind normative Anforderungen an die optimale Ausgestaltung eines föderalen Finanzausgleichs erarbeitet und die ungarische Praxis mit diesen verglichen worden. Aus ökonomischer, politischer und rechtlicher Perspektive konnten Reformbedarfe hergeleitet werden. Die Reformbedarfe aus ökonomischer Sicht wurden näher beleuchtet. Eine Betrachtung der derzeitigen im Parlament diskutierten Reformvorschläge rundete die Studie Ungarns ab. Welche Reformen in Ungarn umgesetzt werden, bleibt abzuwarten. Dass eine hohe Dringlichkeit zu einer Reform vor dem Hintergrund des EU-Beitrittes Ungarns besteht, wurde bereits oben angesprochen.

Um den Vergleich zwischen den normativen Anforderungen und der ungarischen Praxis allerdings vollziehen zu können, wurde implizit eine strenge Annahme getroffen. Es wurde implizit vorausgesetzt, dass die Erfüllung der Annahmen, die bei der Ableitung der normativen Anforderungen getroffen wurden, hinreichend gegeben ist. Diese Erfüllung vorauszusetzen ist notwendig, um überhaupt einen Vergleich der Praxis mit der Theorie vollziehen zu können. Die implizite Unterstellung ist sicherlich ein Angriffspunkt der Nachhaltigkeit der Untersuchungen der Arbeit, dem nur durch einen Beweis eines Zutreffens der Annahmen in Ungarn begegnet werden kann. Dieser Beweis sollte Bestandteil einer vertiefteren Untersuchung des ungarischen Finanzausgleichs sein.

Rückblickend auf die Informationen zur Ausgestaltung des ungarischen Finanzausgleichs war die Vielfalt der Angaben zu den einzelnen Elementen frappierend. Gleichwohl gesetzliche Regelungen existieren, waren die Meinungen, insb. über die Verteilung der Einkommensteuer im Revenue Sharing, unterschiedlich. Dies mag zum einen an den häufigen Änderungen der Regelungen liegen, die im wesentlichen durch das State Budget Law jährlich erfolgen, zum anderen mögen sich evtl. Probleme in der Übersetzung aus dem Ungarischen ergeben haben. Welche Meinung nun den gesetzlichen Regelungen entspricht, ist der Autorin aufgrund des Mangels an Kenntnissen der ungarischen Sprache nicht

---

<sup>1</sup> Darauf verweist Sivák (2003) bzw. Vigvári (2003).

zu bewerten möglich. Eine Abwägung des Gewichts der Aussagen schriftlicher und mündlicher Quellen, um diesen Mangel auszugleichen, kann und möchte die Autorin nicht durchführen.

Abschließend kann man festhalten, dass der ungarische Finanzausgleich einen weiten Raum für Untersuchungen der Ausgestaltung eines Finanzausgleichs bietet und weiterhin bieten wird, wie der Reformbedarf andeutet. Die politische Brisanz, die diesem Thema in Ungarn zukommt, erhöht die Notwendigkeit, diese Untersuchungen kontinuierlich durchzuführen, Reformen einzuleiten und umzusetzen.



### Anhang A: Die Counties und Regionen Ungarns

Die 19 Counties Ungarns:



Die Regionen Ungarns:

- Mittelungarn (Közep-Magyarország) - Budapest und Pest,
- Mittleres Transdanubien (Közep-Dunántúl) - Fejér, Komárom-Esztergom und Veszprém,
- Westliches Transdanubien (Nyugat-Dunántúl) - Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala,
- Südliches Transdanubien (Dél-Dunántúl) - Baranya, Somogy und Tolna,
- Nordungarn (Észak-Magyarország) - Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves und Nógrád,
- Nördliche Tiefebene (Észak-Alföld) - Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok und Szabolcs-Szatmár-Bereg,
- Südliche Tiefebene (Dél-Alföld) - Bács-Kiskun, Békés, Csongrád.

Quelle: Bild von Ungarische Botschaft (2003a); <http://www.ekormanyzat.hu/deutsch?kateg=deutsch:1420> am 14.02.2003 und Materialien übergeben von Kiss (2003), aus ungarischem Finanzministerium.

**Anhang B: Balance sheets of local governments and local governments of minorities**

Expenditures	2000	2001 approved	2001	2002 expected	2003 approved
Regular personnel payments	374644,0	415680,0	452917,5	632600,0	805270,0
Non-regular personnel payments	99379,6	99632,0	109931,8	120000,0	120000,0
External personnel payments	21737,6	22473,0	24096,5	25000,0	25000,0
Total personnel	495761,2	537785,0	586945,8	777600,0	950270,0
Social Security Contribution and Employer's Contribution	173474,6	177489,0	193643,1	241050,0	322430,0
Health Contribution	25989,6	25353,0	27214,0	30030,0	23170,0
Social Security Contribution, employer's contribution and health contribution	199464,2	202842,0	220857,1	271080,0	345600,0
Operations and Maintenance	396890,7	373007,6	424685,2	437700,0	448700,0
Balance of VAT on operational purposes	66294,6	62200,0	73623,3	75800,0	77200,0
Other current expenditure	12314,4	13500,0	15149,7	15500,0	15500,0
Interest Payments	9258,0	6000,0	9499,4	6200,0	6200,0
Total operational	484757,7	454707,6	522957,6	535200,0	547600,0
<b>Current (operating) expenditures</b>	<b>1179983,1</b>	<b>1195334,6</b>	<b>1330760,5</b>	<b>1583880,0</b>	<b>1843470,0</b>
Purchases of land, tangible and intangible assets	186651,0	165987,9	236835,6	222455,2	175847,4
Purchases of shares	4302,3	5000,0	8376,4	6000,0	6000,0
Capital transfers within state budget	1228,6	4000,0	1028,0	1000,0	1000,0
Capital transfers to central budget authorities	1194,0	3518,0	837,6	3432,0	3432,0
Capital transfers to Social Security Funds	2,1	0,0	2,5	0,0	0,0
Capital transfers to extra-budgetary Funds	32,5	482,0	187,9	468,0	468,0
Capital transfers outside government	36398,0	33500,0	36168,3	36000,0	36000,0
Renovation of fixed assets with great value and their VAT	49125,3	45300,0	50800,8	41814,0	41000,0
Balance of VAT on accumulation purposes	42884,7	40000,0	52410,6	51000,0	39860,0
Capital expenditures and expenditures on accumulation purposes	320589,9	293787,9	385619,7	358269,2	299707,4
Extragovernmental transfers on operational purposes	43088,9	34100,0	67328,3	73500,0	75000,0
Intragovernmental transfers on operational purposes	2010,1	2400,0	2217,0	2500,0	2600,0
To central budget authorities	1321,5	1823,0		1900,0	1900,0
To Social Security Funds	133,0	444,0		462,0	462,0
To extra-budgetary Funds	555,6	133,0		138,0	138,0
Social policy transfers	89624,7	120075,0	96026,6	118000,0	132188,0
Cash grants to households	5165,0	5000,0	5812,0	6250,0	6500,0
Total grants, deductions and other current transfers	139888,7	161575,0	171383,9	200250,0	216288,0
Total current, capital expenditures and expenditures on accumulation purposes, grants, deductions and other current transfers	1640461,7	165697,5	1887764,1	2142399,2	2359465,4
general and special reserves		3500,0			
Lending	10632,0		14680,8	12000,0	
<b>Total expenditures (GFS)</b>	<b>1651093,7</b>	<b>1654197,5</b>	<b>1902444,9</b>	<b>2154399,2</b>	<b>2359465,4</b>
Loan repayments	13388,8	12000,0	17887,8	10000,0	15000,0
Purchases of long-term maturity securities, state bonds, other	32933,3	10000,0	26223,5	6000,0	6000,0
Balance of buying and selling of short term securities	7263,8	5000,0		5000,0	5000,0
<b>Total outlays</b>	<b>1704679,6</b>	<b>1681197,5</b>	<b>1946556,2</b>	<b>2175399,2</b>	<b>2385465,4</b>
Closing money stock	131525,3		178497,0		
<b>Total</b>	<b>1836204,9</b>	<b>1681197,5</b>	<b>2125053,2</b>	<b>2175399,2</b>	<b>2385465,4</b>

Quelle: Materialien übergeben von Rozsi (2003) aus ungarischem Finanzministerium.

**Anhang C: Anzahl der steuererhebenden Local Governments nach Steuerart und Anzahl der Local Governments gesamt**

Steuerart	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Property Tax											
flats	55	163	169	153	156	188	213	215	239	296	337
others	65	456	470	495	510	597	628	633	658	687	697
Land Tax	35	319	312	316	328	392	394	388	382	380	390
Kommunalsteuern											
für Personen	89	794	839	834	839	1296	1470	1525	1661	1858	1981
für Unternehmen	95	537	561	587	607	786	846	825	806	764	746
Tourism Tax											
nach Gasttagen	70	198	196	232	215	259	288	306	339	369	410
nach Nächten	0	0	0	7	8	11	10	8	9	8	6
nach Unterkünten/ Gebäuden	46	128	132	132	134	158	170	168	170	164	171
Gewerbesteuer	132	454	504	592	656	1122	1437	1607	1892	2226	2354
Anzahl der Local Governments	308	1494	1518	1578	1640	2297	2537	2672	2813	2970	3027
Quelle: Materialien übergeben von Kiss (2003) aus ungarischem Finanzministerium, eigene Übersetzung.											

**Anhang D: Aufkommen der lokalen Steuern in Mio. HUF**

Steuerart	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Property Tax	200	2119	2294	3255	4145	8313	10752	13056	16629	22262	26259
Land Tax	15	394	474	710	813	1296	1717	1811	2262	3099	3242
Kommunalsteuern											
für Personen	304	420	530	516	747	1492	1980	2698	3422	4557	5087
für Unternehmen	646	933	1222	1200	1075	1174	1178	1161	1354	1192	1192
Tourism Tax	362	855	917	1054	1131	1966	2402	2784	3220	3834	4445
Gewerbesteuer	2500	12110	21652	27257	38472	66130	93133	124316	171476	186822	226460
Gesamtaufkommen der lokalen Steuern	4027	16831	27089	33992	46383	80371	111162	145826	198363	221766	266685
Quelle: Materialien übergeben von Kiss (2003) aus ungarischem Finanzministerium, eigene Übersetzung.											

**Anhang E: Anteil der lokalen Steuern am Gesamtaufkommen der lokalen Steuern in 2001**

Steuerart	Anteil
Property Tax	9,97%
Land Tax	1,23%
Kommunalsteuer für Personen	1,93%
Kommunalsteuer für Unternehmen	0,45%
Tourism Tax	1,69%
Gewerbesteuer	85,96%
Gesamtaufkommen der lokalen Steuern	100,00%
Quelle: Materialien übergeben von Kiss (2003) aus ungarischem Finanzministerium, eigene Übersetzung und Berechnungen.	

**Anhang F: Steueraufkommen der lokalen Steuern zusammengefasst nach den Regionen in Mio. HUF im Jahr 2001**

County/ Region	Property Tax	Land Tax	Kommunalsteuer für Personen	Kommunalsteuer für Unternehmen	Tourism Tax	Gewerbesteuer	Gesamt
Közep-Magyarország	13815	2290	900	74	1138	120964	139181
Közep-Dunántúl	2371	330	835	119	876	24240	28771
Nyugat-Dunántúl	2687	94	389	132	726	19554	23582
Dél-Dunántúl	2145	289	776	168	1025	12043	16473
Észak-Magyarország	2060	78	587	149	177	14823	17874
Észak-Alföld	1732	69	695	263	307	17632	20698
Dél-Alföld	1449	92	905	287	169	17204	20106
Quelle: Materialien übergeben von Kiss (2003) aus ungarischem Finanzministerium, eigene Übersetzung und Berechnungen.							

#### **Anhang G: Vigvári (2003) zur Einkommensteuer**

Die 40% der Einkommensteuereinnahmen, die an den Municipalities zugeteilt sind, werden nicht nach einem Mechanismus auf die einzelnen Municipalities verteilt. 37,5% dieser Einkommensteuereinnahmen werden an die Municipalities als Produkt eines pauschalen Pro-Kopf-Betrages und der Anzahl der Bürger der Municipality verteilt. Die verbleibenden 62,5% werden als Produkt aus pauschalem Pro-Kopf-Betrag und der Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Primary Schools verteilt. Doch diese Beschreibung ist sehr unpräzise, denn es gibt einen Korrekturmechanismus bei der Zuteilung der Revenue Shares auf die einzelnen Municipalities.

Für jede Municipality wird die sog. Tax Power Ability berechnet. Die Tax Power Ability ist eine fiktive Größe, die sich aus zwei Summanden zusammensetzt. Der erste Summand sind mit den Zuweisungen der Einkommensteuereinnahmen, die als Produkt eines pauschalen Pro-Kopf-Betrages und der Anzahl der Bürger der Municipality verteilt an die jeweilige Municipality gezahlt wurden als vorerst realer Betrag. Der zweite Summand ergibt sich mit den Einnahmen einer Municipality aus der lokalen Unternehmensteuer. Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- a) die Municipality macht von ihrem Recht Gebrauch und erhebt die lokale Unternehmensteuer. Dann bilden diese Einnahmen den zweiten Summanden.
- b) Die Municipality erhebt keine lokale Unternehmensteuer. Hier wird für den zweiten Summanden eine Hilfsgröße herangezogen. Anstelle der Einnahmen der lokalen Unternehmensteuer werden 1,2% des gesamten Einnahmen der Körperschaftsteuer, die von der Zentralebene erhoben wird, als Summand verwendet.<sup>1</sup>

Liegt die Tax Power Ability einer Municipality unter 60% des Durchschnitt der Tax Power Ability der Municipalities gleicher Größe, d.h. Stadt, großes oder kleines Dorf, so wird fließen ihr zusätzlich zu den als Produkt eines pauschalen Prokopf-Betrages und der Anzahl der Bürger der Municipality verteilten Revenue Shares weitere Zuweisungen zu. Entsprechend wird bei einer Tax Power Ability über 100% eine Kürzung dieser Zuweisungen vollzogen.

---

<sup>1</sup> Vigvári (2003) betont, dass dies nur möglich ist, da sowohl die Zentrale Steuerbehörde über die notwendigen Informationen der Körperschaftsteuer und damit der Daten über die Unternehmen in einer Municipality verfügt.

**Interviewpartner**

Dr. László Balogh  
Budapest University of  
Economic Sciences and  
Public Administration  
Interview am 03.02.2003 (2003)  
Interview am 05.02.2003 (2003a)  
Interview am 07.02.2003 (2003b)

Dr. Zsófia Kiss  
Ministry of Finance – Hungary  
Department for Duties and Local Taxes  
Interview am 05.02.2003 (2003)

Prof. Dr. Dietmar Meyer  
Budapest University of  
Economic Sciences and  
Public Administration  
Interview am 07.02.2003 (2003)

Frau Judit É. Rozsi  
Ministry of Finance – Hungary  
Deputy General Director  
Local Governments and Regional  
Development Department  
Interview am 05.02.2003 (2003)

Dr. József Sivák  
Prime Minister's Office  
Chief Advisor of the Cabinet Office  
Interview am 06.02.2003 (2003)

Herr Sándor Temesi  
Press Chief of IX<sup>th</sup> District/ Ferencváros  
Interview am 03.02.2003 (2003)

Dr. András Vigvári  
ÁSZ FEMI  
Research and Development Institute  
of the SAO  
Senior Advisor  
Interview am 04.02.2003 (2003)

## Literaturverzeichnis

## A

- AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon: *Intergovernmental Transfers* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 73-107.
- AHMAD, Ehtisham; HEWITT, Daniel; RUGGIERO, Edgardo: *Assigning Expenditure Responsibilities* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 25-48.
- ALBERS, Willi; BORN, Karl E.; DÜRR, Ernst (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HDWW)* Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 1980.
- ANDEL, Norbert: *Finanzwissenschaft* Tübingen, 1998.
- APOLTE, Thomas: *Vertikale Kompetenzverteilung in der Union* Aus: Streit, Manfred E.; Voigt, Stefan (Hrsg.): *Europa reformieren - Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfasstheit Europas* Baden-Baden, 1996, S. 13-29, (Contributions Jenenses).

## B

- BALOGH, László: *The Transition Process and the Changing Role of the Hungarian State (1990-2000)* Aus: Wenzel, Heinz-Dieter (Hrsg.): *Integration and Transformation in Albania, Hungary, and Macedonia Conference Volume* Bamberg, 2002, S. 61-69, (Public Economic Series).
- BEGG, David; CRÉMER, Jacques; DANTHINE, Jean-Pierre: *Making Sense of Subsidiarity: How much Decentralization for Europe?* London 1993. (Monetary European Integration)
- BENDER, Dieter; BERG, Hartmut; CASSEL, Dieter (Hrsg.): *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 1* München, 1999.
- BENETT, R. (Hrsg.): *Decentralization, Local Governments, and Markets* Oxford, 1990.
- BIRD, Richard M.: *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralisation* In: *National Tax Journal*, 46. Jg. (1993), S. 207-277.
- BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D.; WALLICH, Christine I. (Hrsg.): *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* Washington D.C. 1995.
- BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D.; WALLICH, Christine I.: *Fiscal Decentralization: From Command to Market* Aus: Bird, Richard M.; Ebel, Robert D.; Wallich, Christine I. (Hrsg.): *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* Washington D.C. 1995. S. 1-67 and references.
- BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, Francois (Hrsg.): *Fiscal Decentralization in Developing Countries* Cambridge, 1998.
- BLANKART, Charles B.: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie* München, 2001.
- BOADWAY, Robin; KEEN, Michael J.: *Efficiency and the Optimal Direction of Federal - State Transfers* Aus: Wildasin, David E. (Hrsg.): *Fiscal Aspects of Evolving Federations* Cambridge, UK, 1997, S. 41-62.
- BOADWAY, Robin; MARCHAND, Maurice; VIGNEAULT, Marianne: *The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation* In: *Journal of Public Economics*, 68. Jg. (1998), S. 453-478.
- BOOTHE, Paul (Hrsg.): *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition A Canada - Australia Comparison* Edmonton, Alberta, 1996. (Western Studies in Economic Policy)
- BRADFORD, David F.; OATES, Wallace E.: *The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions* In: *Quarterly Journal of Economics*, 85. Jg. (1971), S. 416-439.



- BRADFORD, David F.; OATES, Wallace E.: *Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants* In: The American Economic Review, 61. Jg. (1971a), S. 440-448.
- BRECHT, A.: *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben* Aus: Holborn, H. (Hrsg.): *Grundfragen der internationalen Politik* Leipzig, Berlin, 1932.
- BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M.: *The Power to Tax Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* New York, 1980.
- BROWN, Charles C.; OATES, Wallace E.: *Assistance to the Poor in a Federal System* In: Journal of Public Economics, 32. Jg. (1987), S. 307-330.
- BRÜMMERHOFF, Dieter: *Finanzwissenschaft* München, Wien, 2001.
- BRUNO, Michael; PLESKOVIC, Boris (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics* Washington D.C., 1996.
- BUCHANAN, James M.: *Federalism and Fiscal Equity* In: The American Economic Review, 40. Jg. (1950), H. 4, S. 583-599.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Finanzbericht 2003 Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang* Berlin, 2002.

## C

- CAESAR, Rolf (Hrsg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU* Baden-Baden, 1997. (Schriftenreihe des Arbeitskreises europäische Integration e.V.)
- CAESAR, Rolf; SCHARRER, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000.
- CARLSEN, F.: *Central Regulation of Local Government Borrowing: A Game Theoretical Approach* In: Government and Policy, 12. Jg. (1994), S. 213-224.
- CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka; SILVANI, Carlos: *Guidelines for Administering a VAT* Aus: Tait, Alan A. (Hrsg.): *Value Added Tax: Administrative and Policy Issues* Washington D.C., 1991. (IMF Occasional Paper)
- CERNIGLIA, Floriana: *Decentralisation in The Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries* Venedig, 2000. (Summer Institute on European Economic Policy, Workshop on Federalism: The Pros and Cons of Decentralisation)
- CREMER, Jaques; ESTACHE, Antonio; SEABRIGHT, Paul: *The Decentralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm* Washington D.C., 1994. (Policy Research Working Paper)
- CREMER, Helmut; MARCHAND, Maurice; PESTIEAU, Pierre: *Interregional Redistribution through Tax Surcharge* Aus: Wildasin, David E. (Hrsg.): *Fiscal Aspects of Evolving Federations* Cambridge, UK, 1997. S. 63-81.
- CULLIS, John; JONES, Philip: *Public Finance and Public Choice* Berkshire, UK, 1992.

## D

- DAHLBY, Bev; WILSON, L.S.: *Tax Assignment and Fiscal Externalities in a Federal State* Aus: Boothe, Paul (Hrsg.): *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition A Canada - Australia Comparison* Edmonton, Alberta, Canada, 1996. (Western Studies in Economic Policy) S. 87-107.
- DAUSES, Manfred A. (Hrsg.): *Rechtstransformation in Mittel- und Osteuropa Juristische Rahmenbedingungen der EU-Osterweiterung* Wiesbaden, 2002. (Sozialwissenschaft)
- DAVEY, Kenneth: *Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities* Aus: Péteri, Gábor (Hrsg.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe* Budapest, 2002, S. 33-41, (LGI Studies).

- DE MELLO, Luiz: *Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies: The Case of Moldova* In: Journal of International Development, 13. Jg. (2001), S. 255-268.
- DICKERTMANN, Dietrich; GELBHAAR, Siegfried: *Finanzverfassung und Finanzausgleich - Ökonomische Grundfragen und methodische Konzepte* In: WISU, Jg. 1996, H. 4, S. 385-402.
- DRUMMOND, Paulo; MANSOOR, Ali: *Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers* Washington D.C., 2002. (IMF Working Paper)

**E**

- EBEL, Robert; VARFALAVI, Istvan; VARGA, Sandor: *Sorting Out Government Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition* Washington D.C., 2000. (WBI Working Papers)
- EICHENGREEN, Barry; HAGEN, Jürgen von: *Fiscal Policy and Monetary Union: Is there a Tradeoff Between Federalism and Budgetary Restrictions?* Cambridge, MA, 1996. (NBER Working Paper Series)
- ENGELSCHALK, Michael: *Developing Fiscal Federalism in Eastern Europe* Aus: Fossati, Amedeo; Panella, Giorgio (Hrsg.): *Fiscal Federalism in the European Union* London, New York, 1999, S. 63-79.
- ESER, Thimo W.: *Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik* Trier 1991. (Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien)
- EUROPÄISCHE UNION: *Vertrag von Amsterdam Texte des EU-Vertrages und EG-Vertrag*, siehe LAUFER, Thomas.
- EU-KOMMISSION (2003): <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/index.htm> am 13.02.2003
- EU-KOMMISSION (2003a): <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=1-05122002-DE-BP-DE&mode=download> am 11.02.2003
- EU-KOMMISSION (2003b): [http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/x\\_de13.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/x_de13.pdf) am 11.02.2003
- EU-KOMMISSION (2003c): [http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/x\\_de23.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/x_de23.pdf) am 11.02.2003
- EU-KOMMISSION (2003d): <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/index.htm> am 10.02.2003

**F**

- FIGUIERES, Charles; HINRICKS, Jean: *Matching Grants and Ricardian Equivalence* In: Journal of Urban Economics, 52. Jg. (2002), S. 177-191.
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert: *Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts* Aus: Albers, Willi; Born, Karl E.; Dürr, Ernst u.a. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HDWW)* Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 1980, S. 636-661.
- FOLKERS, Cay: *Finanz- und Haushaltspolitik* Aus: Klemmer, Paul (Hrsg.): *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik* München, 1998, S. 559-663.
- FOSSATI, Amedeo; PANELLA, Giorgio (Hrsg.): *Fiscal Federalism in the European Union* London, New York, 1999.
- FRANZMEYER, Fritz: *EU-Strukturpolitik vor neuen Herausforderungen: Währungsunion und Osterweiterung* Aus: Caesar, Rolf (Hrsg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU* Baden-Baden, 1997, S. 249-265. (Schriftenreihe des Arbeitskreises europäische Integration e.V.)
- FUEST, Clemens: *Zur Reform der EU-Finanzverfassung* Aus: Streit, Manfred E.; Voigt, Stefan (Hrsg.): *Europa reformieren - Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfasstheit Europas* Baden-Baden, 1996, S. 166-178. (Contribuciones Jenenses)

FTD FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND *Debatte um Länderfusion erhitzt die Gemüter* In: www.ftd.de, Nr. 18:49 h vom 19.01.2003, <http://ftd.de/pw/de/1042714409039.html?nv=se> am 14.02.2003

## G

- GARZON, Hernando: *Local Revenues and Policy Implications* Budapest, 1998.
- GERLOFF, Wilhelm; MEISEL, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft* Tübingen, 1927.
- GLÄSER, Martin: *Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden: Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform* Frankfurt, 1981.
- GOODSPEED, Timothy J.: *Tax Structure in a Federation* In: *Journal of Public Economics*, 75. Jg. (2000), S. 493-506.
- GORDON, Roger H.: *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism* In: *Quarterly Journal of Economics*, 98. Jg. (1983), S. 567-586.
- GÖTZ, Volker; GROTTKE, Johannes: *EU - Agrarmarktordnung und Osterweiterung der Europäischen Union* Aus: Oberender, Peter (Hrsg.): *Osterweiterung der EU und Transformation als Herausforderungen* Bayreuth, 2001, S. 115-134.
- GRAMLICH, Edward M.: *Federalism and Federal Deficit Reduction* In: *National Tax Journal*, 40. Jg. (1987), H. 3, S. 299-313.
- GROSSEKETTLER, Heinz: *Finanzausgleich über den EU-Haushalt - Rechtfertigung und Größenordnungen* Aus: Caesar, Rolf (Hrsg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU* Baden-Baden, 1997, S. 111-140. (Schriftenreihe des Arbeitskreises europäische Integration e.V.)
- GROSSEKETTLER, Heinz: *Öffentliche Finanzen* Aus: Bender, Dieter; Berg, Hartmut; Cassel, Dieter u.a. (Hrsg.): *Vahlers Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 1* München, 1999, S. 519-667.
- GUTH, Eckhart: *Der Haushalt der Union: Bilanz und Perspektiven* Aus: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000, S. 69-89.
- GUTOWSKI, A.; MOLITOR, B. (Hrsg.): *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, o.O., 1984.

## H

- HAGEN, Alexander: *Die Harmonisierung der indirekten Steuern in Europa Grenzen und Umfang unter besonderer Berücksichtigung von Art. 33 der 6. MwSt-RL und Art. 3 der System-RL* Frankfurt a.M., 2000.
- HALPERN, László; WYPLOSZ, Charles: *Hungary: Towards a Market Economy* Cambridge, UK, 1998.
- HANSMEYER, K.-H.; KOPS, M.: *Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat* Aus: Gutowski, A.; Molitor, B. (Hrsg.): *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* o.O. 1984. S. 127-140.
- HARE, Paul G.: *The Distance between Eastern Europe and Brussels: Reform Deficits in Potential Member States* Aus: Siebert, Horst (Hrsg.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen, 1997, S. 127-145.
- HEGEDÜS, József: *Hungarian Local Government* Aus: Kirchner, Emil (Hrsg.): *Decentralization and Transition in the Visegrad Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia* Basingstoke, New York, 2001, S. 132-158.
- HEGEDÜS, József: *Decentralization and Structural Adjustment in Hungary* Manila, 2002.
- HEINEMANN, Friedrich: *Die Reformperspektive der EU-Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000* Aus: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000, S. 91-106.

- HENKE, Klaus-Dirk; MILBRANDT, Beate: *Die künftige finanzielle Lastverteilung in der EU* Aus: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000, S. 119-135.
- HERVÉ, Yves G.: *Intergovernmental Transfers as a Macroeconomic Success Story of European Integration: Myth or Reality?* Baden-Baden, 2001.
- HOLBORN, H. (Hrsg.): *Grundfragen der internationalen Politik* Leipzig, Berlin, 1932.
- HOLCOMBE, Randall G.; ZARDKOOHI, Asghar: *The Determinants of Federal Grants* In: Southern Economic Journal, 48. Jg. (1981), S. 393-399.
- HOMBURG, Stefan: *Ursachen und Wirkung eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs* Aus: Oberhauser, Alois (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa* Berlin, 1997, S. 61-95. (Schriften des Vereins für Socialpolitik)
- HOMBURG, Stefan: *Allgemeine Steuerlehre* München, 2000. (WiSo Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft)
- HUCKEMANN, Stefan: *Finanzhilfen im kooperativen Föderalismus* Wiesbaden, 1997.
- HULVERSCHEIDT, Claus: *Grünen-Expertin fordert EU-Finanzreform* In: Financial Times Deutschland, vom 30.12.2002, S. 13.

**I, J**

- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT: *Deutschland in Zahlen* Köln, 2002.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Government Finance Statistics Yearbook* Washington D.C., 2000.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Government Finance Statistics Yearbook* Washington D.C., 2001.
- INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L.: *Making Sense of the Antitrust State-Action Doctrine: Balancing Political Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism* In: Texas Law Review, 75. Jg. (1997), S. 1203-1299.
- JACKSON, Marvin: *Fiscal Decentralisation and Regional Development in Transition Countries* Leuven, 2001. (PHARE ACE Programme Discussion Paper Series)
- JHA, Raghendra: *Modern Public Economics* London, New York, 1998.
- JIN, Jing; ZOU, Heng-fu: *How does Fiscal Decentralization affect Aggregate, National, and Subnational Government Size* In: Journal of Urban Economics, 52. Jg. (2002), S. 270-293.

**K**

- KÄCHELEIN, Holger: *Finanzausgleich in der Europäischen Union* Aus: Wenzel, Heinz-Dieter (Hrsg.): *Aktuelle Fragen der Finanzwissenschaft* Bamberg, 2000, S. 95-137. (BERG Working Paper Series on Government and Growth)
- KÄCHELEIN, Holger: *Finanzausgleich in der Europäischen Union: Die Ausgestaltung und Wirkung von Finanzausweisungen* Aus: Sulyok - Pap, Márta; Wenzel, Heinz - Dieter (Hrsg.): *Finanzwissenschaft in Transformationsländern* Bamberg, 2002, S. 151-169. (Public Economic Series)
- KÁLMÁN, Judit: *Possible Structural Funds Absorption Problems The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System* Aus: Marcou, Gerard (Hrsg.): *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective* Budapest, 2002, S. 29-63. (LGI Studies)
- KARL, Helmut: *Die Reform der Kohäsionspolitik der Europäischen Union* Aus: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000, S. 137-152.

- KEEN, Michael: *Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism* In: IMF Staff Papers, 45. Jg. (1998), S. 454-485.
- KEEN, Michael J.; KOTSOGIANNIS, Christos: *Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?* In: The American Economic Review, 92. Jg. (2002), S. 363-370.
- KIRCHNER, Emil (Hrsg.): *Decentralization and Transition in the Visegrad Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia* Basingstoke, New York, 1999. (Reprint 2001)
- KLEMMER, Paul (Hrsg.): *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik* München 1998.
- KLIBANOFF, Peter; MURDOCH JONATHAN: *Decentralization, Externalities, and Efficiency* In: Review of Economic Studies, 62. Jg. (1995), S. 223-247.
- KOPANYI, Mihaly; EL DAHER, Samir; WETZEL, Deborah: *Hungary Modernizing the Subnational Government System* Washington D.C., 2000. (Discussion Paper)
- KOPP, Reinhold: *Föderalismus - Modell für Europa* Saarbrücken, 1993. (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut - Sektion Rechtswissenschaft)
- KÖTHENBÜRGER, Marko: *Tax Competition in a Federal System Does the Direction of Commitment Matter?* Venedig, 2000. (Summer Institute on European Economic Policy, Workshop on Federalism: The Pros and Cons of Decentralisation)
- KUHN, Natascha: *Finanzausgleich in Estland: Analyse der bestehenden Struktur und Überlegungen für eine Reform* Bamberg 1996. (BERG Working Paper Series on Government and Growth)

**L,M,N**

- LACKENBAUER, Jörg; WENZEL, Heinz-Dieter: *Zum Stand von Transformations- und EU-Beitrittsprozess in Mittel- und Osteuropa - eine komparative Analyse* Bamberg 2001. (BERG Working Paper Series on Government and Growth)
- LÄUFER, Thomas (Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam Texte des EU-Vertrages und EG-Vertrages* Bonn, 1998.
- LENK, Thomas: *Vergleich alternativer Ausgleichsmechanismen für den Länderfinanzausgleich* In: Zeitschrift für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften, 115. Jg. (1995), S. 231-273.
- LENK, Thomas; MATHES, Andreas: *EU-Osterweiterung - finanzierbar?* Aus: Paraskewopoulos, Spiridon (Hrsg.): *Die Osterweiterung der Europäischen Union Chancen und Perspektiven* Berlin, 2000, S. 61-110. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung)
- LUTZ, Mark; RUGGIERO, Edgardo; SPAHN, Paul Bernhard: *Hungary* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 660-679.
- MARCOU, Gerard (Hrsg.): *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective* Budapest, 2002. (LGI Studies)
- MARSCHALL, Brigitte: *Bund und Länder streiten über Defizite* In: Financial Times Deutschland, vom 25.11.2002.
- MCLURE, Charles E. Jr.: *Comment on "Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", by Vito Tanzi* Aus: Bruno, Michael; Pleskovic, Boris (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics* Washington D.C., 1996, S. 317-322.
- MEISTER, Peter ; WENZEL, Heinz-Dieter: *Budgetfinanzierung in einem föderalen System* Bamberg, 1994. (BERG Working Paper Series on Government and Growth)
- MIESZKOWSKI, P.; OAKLAND, W. (Hrsg.): *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid* Washington D.C., 1979.
- MUSGRAVE, Richard A.: *The Theory of Public Finance* Tokyo, 1959.

- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE PEGGY B.; KULLMER, Lore: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis – Band 3*, Tübingen, 1992.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE PEGGY B.; KULLMER, Lore: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis – Band 1*, Tübingen, 1994.
- NAM, Chang Woon; PARSCHE, Rüdiger; REICHL, Bettina: *Municipal Finance and Governance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary* München, 2001. (Ifo Diskussionsbeiträge)
- NEWBERY, David M.; RÉVÉSZ, Tamas: *The Evolution of the Tax Structure of a Reforming Transitional Economy: Hungary 1988 - 98* In: *International Tax and Public Finance*, 7. Jg. (2000), S. 209-240.
- NORREGAARD, John: *Tax Assignment* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 49-72.
- NOWOTNY, Ewald: *Zur regionalen Dimension der Finanzverfassung der EU - gegenwärtiger Stand und Perspektiven* Aus: Oberhauser, Alois (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa* Berlin, 1997, S. 97-145. (Schriften des Vereins für Socialpolitik)
- O**
- OATES, Wallace E.: *The Theory of Public Finance in a Federal System* In: *Canadian Journal of Economics*, 1. Jg. (1968), S. 37-54.
- OATES, Wallace E.: *Fiscal Federalism* New York, Chicago, San Francisco u.a., 1972.
- OATES, Wallace E.: *"Automatic" Increases in Tax Revenues: The Effect on the Size of the Public Budget* Aus: Oates, Wallace E. (Hrsg.): *Financing the New Federalism: Revenue sharing, Conditional Grants, and Taxation* Baltimore, 1975, S. 139-160.
- OATES, Wallace E. (Hrsg.): *Financing the New Federalism: Revenue sharing, Conditional Grants, and Taxation* Baltimore, 1975.
- OATES, Wallace E. (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism* Lexington, Toronto, 1977.
- OATES, Wallace E.: *An Economists Perspective on Fiscal Federalism* Aus: Oates, Wallace E. (Hrsg.): *Studies in Fiscal Federalism* Aldershot, 1991, S. 21-38.
- OATES, Wallace E.: *Lump-Sum Intergovernmental Grants have Price Effects* Aus: Mieszkowski, P.; Oakland, W. (Hrsg.): *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid* Washington D.C., 1979, S. 23-30.
- OATES, Wallace E.: *On Local Finance and the Tiebout Model* In: *The American Economic Review*, 71. Jg. (1981), S. 93-98.
- OATES, Wallace E.: *Decentralization of the Public Sector: An Overview* Aus: Benett, R. (Hrsg.): *Decentralization, Local Governments, and Markets* Oxford, 1990, S. 43-58.
- OATES, Wallace E. (Hrsg.): *Studies in Fiscal Federalism* Aldershot, 1991.
- OATES, Wallace E.: *An Essay on Fiscal Federalism* In: *Journal of Economic Literature*, 37. Jg. (1999), H. 3, S. 1120-1149.
- BERENDER, Peter (Hrsg.): *Osterweiterung der EU und Transformation als Herausforderungen* Bayreuth, 2001.
- OBERHAUSER, Alois (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa* Berlin, 1997. (Schriften des Vereins für Socialpolitik)
- OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Fiscal Affairs: *Fiscal Design across Levels of Government Year 2000 Surveys Country Report: Hungary* Washington D.C., 2001.
- OLSON, M. Jr.: *The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government* In: *American Economic Review - Papers and Proceedings*, 59. Jg. (1969), S. 479-487.

OLSON, Mancur Jr; ZECKHAUSER, Richard: *An Economic Theory of Alliances* In: Review of Economics and Statistics, Jg. 1968, S. 266-279.

## P,Q,R

- PARASKEWOPOULOS, Spiridon (Hrsg.): *Die Osterweiterung der Europäischen Union Chancen und Perspektiven* Berlin, 2000. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung)
- PARASKEWOPOULOS, Spiridon: *Einführung in die Problematik der Osterweiterung der Europäischen Union* Aus: Paraskewopoulos, Spiridon (Hrsg.): *Die Osterweiterung der Europäischen Union Chancen und Perspektiven* Berlin, 2000, S. 9-16. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung)
- PAULY, Mark V.: *Income Redistribution as a Local Public Good* In: Journal of Public Economics, 2. Jg. (1973), S. 35-58.
- PEFFEKOVEN, Rolf: *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen* Aus: Albers, Willi; Born, Karl E.; Dürr, Ernst u.a. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HDWW)* Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 1980, S. 608-635.
- PEFFEKOVEN, Rolf: *Die Finanzen der Europäischen Union* Mannheim, 1994. (Meyers Forum)
- PEFFEKOVEN, Rolf: *Verstöße gegen die Verfassung sind nicht tolerierbar* In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe No. 263, vom 12.11.2002, S. 14.
- PERSSON, Torsten; ROLAND, Gérard; TABELLINI, Guido: *The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?* Aus: Siebert, Horst (Hrsg.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen, 1997, S. 23-41.
- PETSCHKE, Alexander: *Der Weg Ungarns in die Europäische Union: Ausgangslage, Beitrittsvoraussetzungen und Kosten eines ungarischen EU- Beitritts* Frankfurt a.M., Berlin, u.a., 1997. (Europäische Hochschulschriften, Volks- und Betriebswirtschaft)
- PESTIEAU, Pierre: *The Optimality Limits of the Tiebout Model* Aus: Oates, Wallace E. (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism* Lexington, MA, Toronto, 1977, S. 173-186.
- PÉTERI, Gábor (Hrsg.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe* Budapest, 2002. (LGI Studies)
- POPITZ, Johannes: *Der Finanzausgleich* Aus: Gerloff, Wilhelm; Meisel, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft* Tübingen, 1927, S. 338-375.
- POTTER, Barry: *Budgetary and Financial Management* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 135-155.
- QUAISSER, Wolfgang; WOODWARD, Richard: *Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern* Aus: Wilkens, Herbert (Hrsg.): *Osterweiterung der EU 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute* Berlin, 2002, S. 115-147. (Beihefte der Konjunkturpolitik)
- RAUSCHER, Anton (Hrsg.): *Subsidiarität - Strukturprinzip in Staat und Gesellschaft* Köln, 2000.
- ROTHACHER, Albrecht: *Herausforderungen an die Europäische Union: Strategien für eine erfolgreiche Osterweiterung* Aus: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000, S. 191-209.

## S

- SAMLAND, Detlev: *Perspektiven der EU-Finanzverfassung und EU-Strukturpolitik* Aus: Caesar, Rolf (Hrsg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU* Baden-Baden, 1997, S. 223-238. (Schriftenreihe des Arbeitskreises europäische Integration e.V.)
- SATO, Motohiro: *Fiscal Externalities and Efficient Transfers in a Federation* In: International Tax and Public Finance, 7. Jg. (2000), S. 119-139.

- SAUERLAND, Dirk: *Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme* Berlin, 1997. (Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts)
- SCHARMER, Marco: *Europäische Währungsunion und die Implikationen ökonomischer Disparitäten Stabilitätspolitische Risiken und finanzwissenschaftliche Konsequenzen der Europäischen Währungsunion* Frankfurt a.M., 1997.
- SCHWAB, Robert; OATES, Wallace E.: *Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?* In: *Journal of Public Economics*, 35. Jg. (1988), S. 333-354.
- SCHWAB, Klaus; SACHS, Jeffrey D. (Hrsg.): *The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002 Ratings of Accession Progress, Competitiveness, and Economic restructuring of European and Transition Economies* New York, Oxford, 2002.
- SEIDEL, Bernhard; SCHROOTEN, Mechthild: *Fiscal Federalism and Financial Resources for Regional Development - Co-operative and Competitive Models The International Experience - An Example for Russia?* Berlin, 2000. (DIW Discussion Papers)
- SIEBERT, Horst (Hrsg.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen, 1997.
- SIRCHICH, Tamás: *Rechtsangleichung in Ungarn - Entwicklungen, Strategien, Probleme im Hinblick auf einen Beitritt Ungarns zur europäischen Union* Aus: Dausen, Manfred A. (Hrsg.): *Rechtstransformation in Mittel- und Osteuropa Juristische Rahmenbedingungen der EU-Osterweiterung* Wiesbaden, 2002, S. 17-155. (Sozialwissenschaft)
- SMART, Michael: *Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers* In: *Canadian Journal of Economics*, 31. Jg. (1998), S. 189-206.
- STEWART, Kitty: *Fiscal Federalism in Russia Intergovernmental Transfers and the Financing of Education* Cheltenham, Northampton, MA, 2000. (Studies in Fiscal Federalism and State - Local Finance)
- STEWING, Clemens: *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union* Köln, Berlin, 1992.
- STREIT, Manfred E.; VOIGT, Stefan (Hrsg.): *Europa reformieren - Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfasstheit Europas* Baden-Baden, 1996. (Contributiones Jenenses)
- SULYOK - PAP, Márta; WENZEL, Heinz - Dieter (Hrsg.): *Finanzwissenschaft in Transformationsländern* Bamberg, 2002. (Public Economic Series)

## T,U,V

- TAIT, Alan A. (Hrsg.): *Value Added Tax: Administrative and Policy Issues* Washington D.C., 1991. (IMF Occasional Paper)
- TANZI, Vito: *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects* Aus: Bruno, Michael; Pleskovic, Boris (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics* Washington D.C., 1996, S. 295-316.
- TER-MINASSIAN, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997.
- TER-MINASSIAN, Teresa: *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 3-24.
- TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon: *Control of Subnational Government Borrowing* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 156-173.
- THOMAS, Ingo: *Eine Theorie des interregionalen Finanzausgleichs - Zum Verhältnis von Effizienz, Konvergenz und interregionaler Umverteilung*- Kiel, 1993.
- TIEBOUT, Charles M.: *A Pure Theory of Local Expenditures* In: *Journal of Political Economy*, 64. Jg. (1956), S. 416-424.



- TIMMERMANN, Heiner (Hrsg.): *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union* Berlin, 1998. (Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen)
- TREIER, Volker: *Fiskalwettbewerb in Mittel- und Osteuropa: Realität oder Fiktion?* Bamberg, 2002. (Public Economic Series)
- UNGARISCHE BOTSCHAFT: <http://www.ungarisch-botschaft.de/nem/fr-europa.html> am 13.02.2003, (2003).
- UNGARISCHE BOTSCHAFT: <http://www.ungarisch-botschaft.de/nem/fr-info.html> am 13.02.2003, (2003a).
- VAN PUYENBROECK, Tom: *Informational Aspects of Fiscal Federalism* Leuven, Belgien Diss. 1999 Als Manuskript gedruckt.
- VEHORN, Charles L.; AHMAD, Ethisham: *Tax Administration* Aus: Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice* Washington D.C., 1997, S. 108-134.
- W,Z**
- WARNER, Andrew M.: *Twenty Growth Engines for European Transition Countries* Aus: Schwab, Klaus; Sachs, Jeffrey D. (Hrsg.): *The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002 Ratings of Accession Progress, Competitiveness, and Economic restructuring of European and Transition Economies* New York, Oxford, 2002, S. 10-35.
- WEISE, Christian: *Die Erweiterung als Herausforderung für die Europäische Union* Aus: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000* Baden-Baden, 2000, S. 211-220.
- WELLISCH, Dietmar: *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität* Tübingen, 1995.
- WELLISCH, Dietmar: *Finanzwissenschaft I Rechtfertigung der Staatstätigkeit* München, 2000.
- WENZEL, Heinz-Dieter (Hrsg.): *Aktuelle Fragen der Finanzwissenschaft* Bamberg, 2000. (= BERG Working Paper Series on Government and Growth)
- WENZEL, Heinz-Dieter (Hrsg.): *Integration and Transformation in Albania, Hungary, and Macedonia Conference Volume* Bamberg, 2002. (Public Economic Series)
- WENZEL, Heinz-Dieter; WREDE, Matthias: *Public Debt in a Federation - Growth and Stability Staatsverschuldung in einer Föderation - Wachstum und Stabilität* In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 220/1. Jg. (2000), S. 95-107.
- WILDASIN, David: *Comment on "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", by Vito Tanzi* Aus: Bruno, Michael; Pleskovic, Boris (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics* Washington D.C., 1996. S. 323-328.
- WILDASIN, David E. (Hrsg.): *Fiscal Aspects of Evolving Federations* Cambridge, UK, 1997.
- WILKENS, Herbert (Hrsg.): *Osterweiterung der EU 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute* Berlin, 2002. (Beihefte der Konjunkturpolitik)
- WILSON, John D.: *Theories of Tax Competition* In: *National Tax Journal*, 52. Jg. (1999), S. 269-304.
- WREDE, Matthias: *Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat*, Tübingen, 2002.
- ZIMMERMANN, Horst; HENKE, Klaus-Dirk: *Finanzwissenschaft* München, 2001.
- ZODROW, George R.; MIESZKOWSKI, Peter.: *Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods* In: *Journal of Urban Economics*, 19. Jg. (1986), S. 356-370.

### BERG Working Paper Series on Government and Growth

---

- 1 Mikko **Puhakka** and Jennifer P. **Wissink**, Multiple Equilibria and Coordination Failure in Cournot Competition, December 1993
- 2 Matthias **Wrede**, Steuerhinterziehung und endogenes Wachstum, December 1993
- 3 Mikko **Puhakka**, Borrowing Constraints and the Limits of Fiscal Policies, May 1994
- 4 Gerhard **Illing**, Indexierung der Staatsschuld und die Glaubwürdigkeit der Zentralbank in einer Währungsunion, June 1994
- 5 Bernd **Hayo**, Testing Wagner's Law for Germany from 1960 to 1993, July 1994
- 6 Peter **Meister** and Heinz-Dieter **Wenzel**, Budgetfinanzierung in einem föderalen System, October 1994
- 7 Bernd **Hayo** and Matthias **Wrede**, Fiscal Policy in a Keynesian Model of a Closed Monetary Union, October 1994
- 8 Michael **Betten**, Heinz-Dieter **Wenzel**, and Matthias **Wrede**, Why Income Taxation Need Not Harm Growth, October 1994
- 9 Heinz-Dieter **Wenzel** (Editor), Problems and Perspectives of the Transformation Process in Eastern Europe, August 1995
- 10 Gerhard **Illing**, Arbeitslosigkeit aus Sicht der neuen Keynesianischen Makroökonomie, September 1995
- 11 Matthias **Wrede**, Vertical and horizontal tax competition: Will uncoordinated Leviathans end up on the wrong side of the Laffer curve? December 1995
- 12 Heinz-Dieter **Wenzel** and Bernd **Hayo**, Are the fiscal Flows of the European Union Budget explainable by Distributional Criteria? June 1996
- 13 Natascha **Kuhn**, Finanzausgleich in Estland: Analyse der bestehenden Struktur und Überlegungen für eine Reform, June 1996
- 14 Heinz-Dieter **Wenzel**, Wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven Turkmenistans, July 1996
- 15 Matthias **Wrede**, Öffentliche Verschuldung in einem föderalen Staat; Stabilität, vertikale Zuweisungen und Verschuldungsgrenzen, August 1996

- 16 Matthias **Wrede**, Shared Tax Sources and Public Expenditures, December 1996
- 17 Heinz-Dieter **Wenzel** and Bernd **Hayo**, Budget and Financial Planning in Germany, February 1997
- 18 Heinz-Dieter **Wenzel**, Turkmenistan: Die ökonomische Situation und Perspektiven wirtschaftlicher Entwicklung, February 1997
- 19 Michael **Nusser**, Lohnstückkosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit: Eine kritische Würdigung, April 1997
- 20 Matthias **Wrede**, The Competition and Federalism - The Underprovision of Local Public Goods, September 1997
- 21 Matthias **Wrede**, Spillovers, Tax Competition, and Tax Earmarking, September 1997
- 22 Manfred **Dausers**, Arsène **Verny**, Jiri **Zemánek**, Allgemeine Methodik der Rechtsangleichung an das EU-Recht am Beispiel der Tschechischen Republik, September 1997
- 23 Niklas **Oldiges**, Lohnt sich der Blick über den Atlantik? Neue Perspektiven für die aktuelle Reformdiskussion an deutschen Hochschulen, February 1998
- 24 Matthias **Wrede**, Global Environmental Problems and Actions Taken by Coalitions, May 1998
- 25 Alfred **Maußner**, Außengeld in berechenbaren Konjunkturmodellen – Modellstrukturen und numerische Eigenschaften, June 1998
- 26 Michael **Nusser**, The Implications of Innovations and Wage Structure Rigidity on Economic Growth and Unemployment: A Schumpeterian Approach to Endogenous Growth Theory, October 1998
- 27 Matthias **Wrede**, Pareto Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System in a Three-Period-OLG Modell, December 1998
- 28 Michael **Nusser**, The Implications of Wage Structure Rigidity on Human Capital Accumulation, Economic Growth and Unemployment: A Schumpeterian Approach to Endogenous Growth Theory, March 1999
- 29 Volker **Treier**, Unemployment in Reforming Countries: Causes, Fiscal Impacts and the Success of Transformation, July 1999
- 30 Matthias **Wrede**, A Note on Reliefs for Traveling Expenses to Work, July 1999
- 31 Andreas **Billmeier**, The Early Years of Inflation Targeting – Review and Outlook –, August 1999

- 32 Jana **Kremer**, Arbeitslosigkeit und Steuerpolitik, August 1999
- 33 Matthias **Wrede**, Mobility and Reliefs for Traveling Expenses to Work, September 1999
- 34 Heinz-Dieter **Wenzel** (Herausgeber), Aktuelle Fragen der Finanzwissenschaft, February 2000
- 35 Michael **Betten**, Household Size and Household Utility in Intertemporal Choice, April 2000
- 36 Volker **Treier**, Steuerwettbewerb in Mittel- und Osteuropa: Eine Einschätzung anhand der Messung effektiver Grenzsteuersätze, April 2001
- 37 Jörg **Lackenbauer** und Heinz-Dieter **Wenzel**, Zum Stand von Transformations- und EU-Beitrittsprozess in Mittel- und Osteuropa – eine komparative Analyse, May 2001
- 38 Bernd **Hayo** und Matthias **Wrede**, Fiscal Equalisation: Principles and an Application to the European Union, December 2001
- 39 Irena Dh. **Bogdani**, Public Expenditure Planning in Albania, August 2002
- 40 Tineke **Haensgen**, Das Kyoto Protokoll: Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der flexiblen Mechanismen, August 2002
- 41 Arben **Malaj** and Fatmir **Mema**, Strategic Privatisation, its Achievements and Challenges, Januar 2003
- 42 Borbála **Szűle** 2003, Inside financial conglomerates, Effects in the Hungarian pension fund market, January 2003
- 43 Heinz-Dieter **Wenzel** und Stefan **Hopp** (Herausgeber), Seminar Volume of the Second European Doctoral Seminar (EDS), February 2003
- 44 Nicolas Henrik **Schwarze**, Ein Modell für Finanzkrisen bei Moral Hazard und Überinvestition, April 2003
- 45 Holger **Kächelein**, Fiscal Competition on the Local Level – May commuting be a source of fiscal crises?, April 2003
- 46 Sibylle **Wagner**, Fiskalischer Föderalismus – Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns, August 2003