

Volkswirtschaftliche Schriften
Heft 379

Finanzzuweisungen

**Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung
im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens
und der Bundesrepublik Deutschland**

Von
Helmut Fischer



Duncker & Humblot / Berlin

HELMUT FISCHER

Finanzzuweisungen

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h.c. J. Broermann

Heft 379

Finanzzuweisungen

**Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung
im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens
und der Bundesrepublik Deutschland**

**Von
Helmut Fischer**



Duncker & Humblot / Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des
Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Fischer, Helmut:

Finanzzuweisungen : theoret. Grundlegung u. prakt.
Ausgestaltung im bundesstaatl. Finanzausgleich Australiens u.d.
Bundesrepublik Deutschland / von Helmut Fischer. — Berlin :
Duncker u. Humblot, 1988

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 379)

Zugl.: Mainz, Univ., Habil.-Schr., 1986

ISBN 3-428-06415-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06415-1

Für Birgitt

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist während meiner Tätigkeit als Hochschulassistent, zunächst an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und anschließend an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, entstanden. Sie wurde im Frühjahr 1986 abgeschlossen und ist im Sommersemester 1986 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Universität in Mainz als Habilitationsschrift angenommen worden.

Da sich in der Zwischenzeit keine wichtigen Neuerungen in bezug auf die Theorie und die Praxis der Finanzausgleichs ergeben haben, konnte das Manuskript im wesentlichen unverändert übernommen werden. Die einzige Ausnahme hiervon stellt das im Juni 1986 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland dar, auf dessen Grundlage mittlerweile ein Vorschlag der Bundesregierung zur Neuordnung des Finanzausgleichs unterbreitet wurde. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Urteils und der sich daran anschließenden Diskussion wird hierzu in einem nachträglich eingearbeiteten Kapitel (2. Teil, 3.3.1.4.) Stellung genommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Rolf Peffekoven, der mit zahlreichen kritischen Hinweisen und Verbesserungsvorschlägen wesentlich zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen hat. Seine konstruktive Kritik war mir die wertvollste Hilfe. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Kurt Schmidt für wichtige Anregungen und kritische Hinweise. Frau Sigrun Engel hat das Manuskript mit größter Sorgfalt und Umsicht geschrieben. Auch ihr bin ich zu Dank verpflichtet. Schließlich hat die Deutsche Forschungsgemeinschaft die Drucklegung der Arbeit mit einem Zuschuß gefördert, wofür ich ihr ebenfalls danke.

Mainz, im August 1987

Helmut Fischer

Gliederung

Verzeichnis der Abbildungen	13
Verzeichnis der Übersichten	14
Abkürzungsverzeichnis	15
Symbolverzeichnis	16
Einleitung	19

1. Teil

Theoretische Grundlegung

1.	Ausgestaltungsformen der Finanzzuweisungen	24
2.	Wirkungsanalyse	31
2.1.	Vorbemerkungen	31
2.2.	Variable Steuereinnahmen	34
2.3.	Konstante Steuereinnahmen	37
2.3.1.	Finanzzuweisung Typ 1 (ohne Auflagen)	37
2.3.2.	Finanzzuweisung Typ 2 (mit Empfangsauflage)	39
2.3.3.	Finanzzuweisung Typ 3 (mit Verwendungsaufgabe)	40
2.3.4.	Finanzzuweisung Typ 4 (mit Empfangs- und Verwendungsaufgaben)	43
2.3.5.	Betragsmäßig beschränkte versus offene Finanzzuweisung	47
2.4.	Zwischenergebnis	48
3.	Ziele der Finanzzuweisungen	51
3.1.	Ökonomische Ziele	52
3.1.1.	Allokation	52
3.1.1.1.	Kompensation von Spillover-Effekten	54
3.1.1.1.1.	Begriffsabgrenzungen	54
3.1.1.1.2.	Alternative Lösungsansätze	57

3.1.1.1.3.	Kompensation über Finanzzuweisungen	63
3.1.1.2.	Förderung von meritorischen Leistungen	71
3.1.1.3.	Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur	73
3.1.1.4.	Zwischenergebnis	77
3.1.2.	Distribution	78
3.1.2.1.	Interpretationen der fiskalischen Gleichheit	79
3.1.2.1.1.	<i>Buchanans</i> Konzept des Ausgleichs der fiskalischen Restwerte	79
3.1.2.1.2.	Fiskalische Gleichheit zwischen Körperschaften	83
3.1.2.1.2.1.	<i>Musgraves</i> Konzepte	84
3.1.2.1.2.2.	Weiterführungen von <i>Thurow, Le Grand</i> und <i>Mathews</i>	93
3.1.2.2.	Indikatoren für Finanzkraft und Finanzbedarf	97
3.1.2.2.1.	Messung der Finanzkraft	97
3.1.2.2.1.1.	Steuereinnahmen	97
3.1.2.2.1.2.	Sonstige Einnahmen	105
3.1.2.2.2.	Messung des Finanzbedarfs	112
3.1.2.3.	Ausmaß des Ausgleichs	117
3.1.3.	Stabilisation	119
3.1.3.1.	Stabilisationspolitik im föderativen Staat	120
3.1.3.2.	Finanzzuweisungen als konjunkturpolitisches Instrument	123
3.1.3.2.1.	Verstetigung der Kommunalfinanzen	124
3.1.3.2.2.	Investitionsförderung	131
3.1.3.3.	Finanzzuweisungen als wachstumspolitisches Instrument	137
3.2.	Außerökonomische Ziele	141
3.2.1.	Politische Aspekte	142
3.2.2.	Technische Aspekte	147

2. Teil

Praktische Ausgestaltung der Finanzzuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland

1.	Vorbemerkungen	152
1.1.	Nutzen und Probleme eines internationalen Vergleiches	152
1.2.	Begründung der Auswahl des Vergleichslandes	154

	Gliederung	11
2.	Australien	155
2.1.	Charakterisierung des Landes	155
2.2.	Föderative Organisation	157
2.3.	Finanzzuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich	165
2.3.1.	Allgemeine Finanzzuweisungen	165
2.3.1.1.	Vertikale Umverteilung	165
2.3.1.2.	Horizontale Umverteilung	174
2.3.1.2.1.	Methode	176
2.3.1.2.2.	Finanzkraft-Komponente (revenue need)	183
2.3.1.2.3.	Finanzbedarf-Komponente (expenditure need)	186
2.3.1.2.4.	Zeitliche Entwicklung, Beurteilung und Ausblick	194
2.3.2.	Zweckgebundene Finanzzuweisungen	199
2.3.3.	Zwischenergebnis	204
3.	Bundesrepublik Deutschland	206
3.1.	Charakterisierung des Landes	206
3.2.	Föderative Organisation	210
3.3.	Finanzzuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich	218
3.3.1.	Allgemeine Finanzzuweisungen	218
3.3.1.1.	Vertikale Umverteilung	218
3.3.1.2.	Horizontale Umverteilung	225
3.3.1.2.1.	Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer	225
3.3.1.2.2.	Länderfinanzausgleich i.e.S.	231
3.3.1.2.2.1.	Methode	231
3.3.1.2.2.2.	Komponenten der Finanzkraft und des Finanzbedarfs	240
3.3.1.2.2.3.	Zeitliche Entwicklung und Beurteilung	250
3.3.1.3.	Vertikale Umverteilung mit horizontaler Wirkung: Die Ergänzungszuweisungen	255
3.3.1.4.	Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und Reformvorschlag	261
3.3.2.	Zweckgebundene Finanzzuweisungen	268
3.3.2.1.	Bereiche und Ausgestaltungen der Mischfinanzierungen	271
3.3.2.1.1.	Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG	271

3.3.2.1.2.	Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG	280
3.3.2.2.	Quantitative Entwicklung und Umverteilungswirkungen zwischen den Ländern	287
3.3.2.3.	Kritische Würdigung und Reformansätze	295
3.3.3.	Zwischenergebnis	300
Zusammenfassung		304
Literaturverzeichnis		310

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	FZ Typ 1 bei variablen Steuereinnahmen	34
Abbildung 2:	FZ Typ 1 bei konstanten Steuereinnahmen	37
Abbildung 3a:	FZ Typ 2 ohne Lenkungseffekte	39
Abbildung 3b:	FZ Typ 2 mit Lenkungseffekten	40
Abbildung 4:	FZ Typ 3 ohne und mit Lenkungseffekten	41
Abbildung 5:	FZ Typ 4 am Beispiel einer Eigenbeteiligungsquote von 50 v.H.	44
Abbildung 6:	Vergleich einer FZ Typ 4 mit einer FZ Typ 1	46
Abbildung 7:	Betragsmäßig beschränkte FZ Typ 4	47
Abbildung 8:	Vergleich der unterschiedlichen Arten von FZ	49
Abbildung 9:	<i>Pigou</i> -Subvention für Leistungen mit externen Nutzen	64

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Entwicklung der vertikalen Umverteilung in Australien	167
Übersicht 2: Berechnung der Finanzkraft-Komponente für das Northern Territory im Jahr 1981/82	187
Übersicht 3: Berechnung der Finanzbedarf-Komponente für das Northern Territory im Jahr 1981/82	192
Übersicht 4: Zusammenfassung der Berechnung der special grants für das Northern Territory 1981/82	195
Übersicht 5: Entwicklung der special grants	195
Übersicht 6: Zweckgebundene Finanzzuweisungen des Bundes an die Staaten, das Northern Territory und die Kommunen	201
Übersicht 7: Verteilung der Zweckzuweisungen auf die Staaten 1977/78	203
Übersicht 8: Entwicklung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern	222
Übersicht 9: Berechnung der vertikalen Umverteilung zwischen Bund und Ländern infolge der Änderungen des Beteiligungssatzes an der Umsatzsteuer	224
Übersicht 10: Entwicklung des Umsatzsteuerausgleichs zwischen den Ländern infolge der Ergänzungsanteile	229
Übersicht 11: Entwicklung der Berücksichtigung von Überschüssen bzw. Defiziten der Steuerkraftmeßzahl im Vergleich zur Ausgleichsmeßzahl	235
Übersicht 12: Entwicklung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. in ausgewählten Jahren	251
Übersicht 13: Entwicklung und Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen 1967-1986	258
Übersicht 14: Kostenverteilungsregeln bei den Finanzhilfeprogrammen nach Art. 104a Abs. 4 GG	286
Übersicht 15: Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen 1970-1983	288
Übersicht 16: Verteilung der Bundesausgaben nach Art. 91a und 104a Abs. 4 GG auf die Länder im Jahr 1981	293

Abkürzungsverzeichnis

ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations
A-\$	Australischer Dollar
BA	Bayern
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BER	Benefit-Effort Ratio
BR	Bremen
BuBaG	Bundesbankgesetz
BW	Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union
CGC	Commonwealth Grants Commission
CSU	Christlich Soziale Union
D. C.	District of Columbia
EKL	Einkommens-Konsum-Linie
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.D.P.	Freie Demokratische Partei
FN	Fußnote
FZ	Finanzzuweisung(en)
GG	Grundgesetz
GV	Gemeindeverbände
HA	Hamburg
HE	Hessen
MonBerBuBa	Monatsberichte der Deutschen Bundesbank
N. F.	Neue Folge
NS	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
ö. G.	öffentliche Güter
p. G.	private Güter
PKL	Preis-Konsum-Linie
PPER	Purchasing Power-Effort Ratio
RP	Rheinland-Pfalz
RTS	Representative Tax System
SA	Saarland
Sec.	Section
SH	Schleswig-Holstein
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
US-\$	US-amerikanischer Dollar
VIFI	Vertical Intergovernmental Fiscal Imbalance
ZIP	Zukunftsinvestitionsprogramm

Symbolverzeichnis

x	Menge eines bestimmten (unterstützten) öffentlichen Gutes
y	Menge aller anderen (nicht unterstützten) öffentlichen Güter
I	Indifferenzkurve
MSB	Marginal Social Benefit (sozialer Grenznutzen)
MPB	Marginal Private Benefit (privater Grenznutzen)
p	Preis des öffentlichen Gutes (pro Stück)
A_i	(Pro Kopf-)Ausgaben einer Körperschaft i ($i=1 \dots n$)
A_i^*	angestrebte durchschnittliche (Pro Kopf-)Ausgaben aller n Körperschaften
T_i	Steuereinnahmen einer Körperschaft i
t_i	Steuersatz, der in Körperschaft i erhoben wird
t_s	standardisierter Steuersatz
t_c	Steuersatz, der für den infolge der Finanzzuweisung notwendigen Budgetausgleich erhoben wird
B_i	Bemessungsgrundlage der Steuern in Körperschaft i
\bar{B}	durchschnittliche Bemessungsgrundlage
S_i	Finanzzuweisung, die von einer Körperschaft i empfangen wird ($S_i > 0$) bzw. zu zahlen ist ($S_i < 0$)
N_i	Bedarfsindex für die Körperschaft i
\bar{N}	durchschnittlicher Bedarfsindex
V_i	Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen in Körperschaft i
V_i^*	angestrebtes durchschnittliches Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen
m	vom Durchschnitt abweichendes angestrebtes Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen
Z_i	Benefit-Effort Ratio der Körperschaft i
Z'_i	Purchasing Power-Effort Ratio der Körperschaft i
Z_s	standardisierte Benefit-Effort Ratio
C_i	Kosten pro Einheit der öffentlichen Leistungen in Körperschaft i
L_i	Pro Kopf-Realleistungen in Körperschaft i
j	zusätzliche prozentuale Kosten der öffentlichen Leistungserstellung im Vergleich zu den Standard-Kosten
e_r	Kostenfaktor für Umweltbedingungen bei Ausgabenart r
s_r	Kostenfaktor für Größenvor- bzw. -nachteile bei Ausgabenart r
u_r	Kostenfaktor für anzubietende Stückzahlen bei Ausgabenart r
p_r	Kostenfaktor für Besonderheiten in der Bevölkerungsstruktur bei Ausgabenart r
G_C	special grant für einen claimant state
G_R	Finanzkraft-Komponente der special grant
G_E	Finanzbedarfs-Komponente der special grant
G_N	aus Finanzkraft- und -bedarfskomponente berechneter Gesamtbedarf des claimant state

G_G	Teil des Gesamtbedarfs, der aus anderen Finanzzuweisungen des Bundes gedeckt ist
P_i	Einwohnerzahl der Körperschaft i
P_C	Einwohnerzahl des claimant state
P_S	Einwohnerzahl des standard state
Y_C	Bemessungsgrundlage für öffentliche Einnahmen im claimant state
Y_S	Bemessungsgrundlage für öffentliche Einnahmen im standard state
R_S	(Gesamt-)Einnahmen des standard state
E_S	(Gesamt-)Ausgaben des standard state

Einleitung

Im Vergleich zu den übrigen öffentlichen Einnahmen, vor allem den Steuern, kann die finanzwissenschaftliche Beschäftigung mit den Finanzzuweisungen (im folgenden kurz: FZ), also den Transferzahlungen zwischen Körperschaften,¹ nur auf eine relativ kurze Tradition zurückblicken. Während die Arten und Wirkungen der Besteuerung bereits seit der Zeit der Klassiker umfassend diskutiert wurden² und auch im Zentrum der finanzwissenschaftlichen Lehrbücher des 19. Jahrhunderts standen,³ dauerte es immerhin bis zu den 20er Jahren dieses Jahrhunderts, bis die ersten grundlegenden Studien über den Finanzausgleich, also die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Körperschaften in einem mehrstufigen und mehrgliedrigen Staatsaufbau, vorgelegt wurden.⁴ Aber auch hierbei wurden die FZ in erster Linie nur deskriptiv behandelt, d. h. ihre unterschiedlichen Ausgestaltungsformen und die mit ihnen zu verfolgenden Zielsetzungen lediglich beschrieben.

Wirkungsanalysen für die FZ, die sich einerseits auf die Beeinflussung des Ausgabeverhaltens der unterstützten Körperschaften und andererseits auf die von ihnen ausgehenden Umverteilungseffekte beziehen, liegen erst seit etwa 30 Jahren vor. Für diese lange Abstinenz der finanzwissenschaftlichen Forschung von den Problemen der FZ sprechen vor allem zwei Gründe: Einmal ist auf den früher deutlich geringeren Finanzbedarf sämtlicher Körperschaften hinzuweisen, der die Frage nach der Verteilung der öffentlichen Mittel auf die einzelnen Glieder im Staatsaufbau als nicht so dringlich erscheinen ließ.⁵ Zum anderen drückte sich hierin aber auch aus, daß die FZ — wie im übrigen der gesamte Finanzausgleich — im Spannungsfeld von ökonomischen, juristischen, politologischen und soziologischen Überlegungen stehen, was eine Wirkungsanalyse mit den traditionellen Instrumenten erschwerte.

Mittlerweile haben sich aber in bezug auf beide Gründe deutliche Veränderungen ergeben. Durch das Übertragen von immer mehr Aufgaben an den Staat ist sein Finanzbedarf im Laufe der Zeit gestiegen, so daß auch die Frage nach der Abgrenzung der (vor allem: Finanzierungs-)Zuständigkeiten für die unterschiedlichen Aufgaben zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Ganz aktuell

¹ Für eine genauere Begriffsabgrenzung vgl.: 1. Teil, Kap. 1.

² Exemplarisch sei auf die beiden bekanntesten Werke hingewiesen: Smith, A., 1776, 5. Buch, 2. Kap.; Ricardo, D., 1821, Kap. VIII-XVII.

³ Vgl. z. B.: von Eheberg, K.-T., 18./19. Aufl., 1922; Wagner, A., 1877-1889.

⁴ Vgl.: Hensel, A., 1922; Popitz, J., 1925; ders., 1927; ders., 1932.

⁵ So auch: Bickel, W., 1956, S. 730f.

zeigt sich das an der Diskussion um die Konsolidierung der Staatsfinanzen, die in den letzten Jahren in praktisch allen westlichen Industrieländern geführt wurde; denn einige Körperschaften haben ihre Haushaltsschwierigkeiten dadurch zu verringern versucht, daß sie Teile der von ihnen bisher (mit-) finanzierten Ausgaben auf andere Körperschaften abwälzten.⁶ Sodann ist es mit der ökonomischen Theorie des Föderalismus⁷ gelungen, ein Instrumentarium zu entwickeln, mit dem auch nichtökonomische Aspekte des Finanzausgleichs im Rahmen einer (erweiterten) Nutzen-Kosten-Analyse erfaßt werden können. Beide Entwicklungen haben dazu beigetragen, daß seit Anfang der 70er Jahre die Zahl der Untersuchungen zu den FZ sprunghaft angestiegen ist.⁸

Ein Blick in die vorhandene Literatur zeigt, wie vielschichtig die Problematik der Gestaltung der FZ und der von ihnen ausgehenden Wirkungen ist. Allein bei den hier ausschließlich betrachteten *innerstaatlichen* Transferströmen ergibt sich eine ganze Palette unterschiedlicher Ausgestaltungsformen, je nachdem zwischen welchen Körperschaften die FZ fließen, welche Ziele mit ihnen verfolgt werden und ob und mit welchen Auflagen sie ausgestattet sind.⁹ Darüber hinaus sind aber grundsätzlich die gleichen Probleme zu lösen, wenn sich mehrere souveräne Staaten für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenschließen und die dabei entstehenden Kosten auf die Mitgliedsländer verteilt werden müssen. Beredtes Zeugnis für die sich hierdurch ergebenden Schwierigkeiten ist die gegenwärtige Diskussion um die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften,¹⁰ die bemerkenswerte Parallelen zu den im folgenden zu behandelnden Zusammenhängen aufweist.

Die bisher vorgelegten Untersuchungen der FZ sind — sicher nicht zuletzt wegen der Komplexität des Studienobjekts — durchweg durch eine gewisse Enge der jeweils angewendeten Forschungskonzeption gekennzeichnet.¹¹ Entweder werden die möglichen Ausgestaltungsformen der FZ nur theoretisch abgehandelt, ohne daß auf ihre Umsetzung in die Praxis eingegangen wird. Oder aber es werden lediglich (Teile der) existierende(n) Systeme von FZ auf bestimmte Wirkungen hin untersucht, wobei häufig entweder die theoretischen Grundlagen zu kurz kommen oder der Gesamtzusammenhang verloren geht. Demgegenüber ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, beiden Aspekten gleichermaßen Rechnung zu tragen, nämlich zum einen die *theoretische Grundlegung der FZ* zu schaffen und zum anderen die *praktische Ausgestaltung*

⁶ Hierauf wird weiter unten (1. Teil, Kap. 3.1.3.2.1.) noch einzugehen sein.

⁷ Zu einem Überblick vgl.: Kirsch, G., 1977.

⁸ Eine lesenswerte Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse bietet: Gramlich, E. M., 1977, S. 219ff.

⁹ Vgl. dazu im einzelnen: 1. Teil, Kap. 1.

¹⁰ Vgl. hierzu: Peffekoven, R., 1983, S. 250ff.

¹¹ Als bemerkenswerte Ausnahme ist die Arbeit von M. Gläser (1981) zu nennen, der erstmalig sämtliche FZ an die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe eines umfassenden theoretischen Kriterienkatalogs analysiert hat.

der innerstaatlichen Transferströme anhand der gewonnenen theoretischen Erkenntnisse zu beurteilen. Dabei wird noch unter zwei weiteren Gesichtspunkten über den bisher vorliegenden Kenntnisstand hinausgegangen:

Erstens stehen im Zentrum der vorhandenen Analysen der praktizierten Systeme von FZ die Transferströme an die kommunale Ebene. Sämtliche in den letzten Jahren im deutschen Sprachraum erschienenen Studien zu den FZ beziehen sich auf den Komplex der Gemeindefinanzen.¹² Im Vergleich dazu ist die ökonomische Analyse der FZ im *bundesstaatlichen Finanzausgleich*, also im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, zu kurz gekommen. Zwar sind gerade in jüngster Zeit einige Gutachten zu den Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik erschienen, die sich aber in erster Linie mit verfassungsrechtlichen Problemen beschäftigen und auf ökonomische Argumente allenfalls am Rande eingehen.¹³ Anstatt den Kreis der Studien zu den FZ an die Gemeinden (und Gemeindeverbände) um eine weitere zu vergrößern, die im übrigen wahrscheinlich keine wesentlichen Neuigkeiten hätte erbringen können, wird in dieser Untersuchung deswegen der Frage nachgegangen, inwieweit die Praxis der FZ im bundesstaatlichen Finanzausgleich mit den theoretischen Anforderungen übereinstimmt oder an sie angepaßt ist.

Zweitens beschränken sich die folgenden Betrachtungen nicht nur auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Vielmehr soll versucht werden, durch einen Blick über die Grenzen unseres Landes hinaus weitere Erkenntnisse über die Qualität des bestehenden Systems von FZ zu gewinnen. Obwohl eine ganze Reihe von Ländern für einen solchen Vergleich hätte herangezogen werden können,¹⁴ wurde als Referenzgröße das in *Australien* praktizierte FZ-System gewählt. Maßgeblich für diese Entscheidung war einmal, daß die föderative Organisation der beiden Staaten sehr ähnlich ist,¹⁵ und vor allem, daß bei der Gestaltung der FZ in Australien den theoretischen Anforderungen — z. T. jedenfalls — stärker Rechnung getragen wird als in der Bundesrepublik. Insoweit können durch diesen Vergleich Anhaltspunkte dafür gefunden werden, wie die These zu beurteilen ist, daß die praktizierten Systeme von FZ von einem Teil der mit ihnen verbundenen Mängel befreit werden könnten, wenn bei ihrer Ausgestaltung die theoretischen Erkenntnisse stärker berücksichtigt würden.

Die Anregung, die praktizierten Ausgestaltungen von FZ im Rahmen eines internationalen Vergleiches zu analysieren, verdankt der Verf. einigen zu Beginn der 80er Jahre im Ausland erschienenen Studien, die sich unter der Bezeichnung „comparative government studies“ mit den gesamten Finanzausgleichsregelun-

¹² Vgl.: Petri, W., 1977; Wahl, H., 1980; Gläser, M., 1981; Weber, M., 1981; Massat, D., 1984.

¹³ Vgl. dazu: 2. Teil, Kap. 3.3.1.2.2.3.

¹⁴ Vgl. dazu: 2. Teil, Kap. 1.2.

¹⁵ Zu den Einzelheiten vgl.: 2. Teil, Kap. 2.2. und 3.2.