

Finanzautonomie von föderalen Gliederstaaten und Kommunen

Ein internationaler Vergleich

Hans-Peter Schneider

Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen

Ein internationaler Vergleich

Hans-Peter Schneider

Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V., Hannover

© 2006, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin
Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn
Stiftung Marktwirtschaft, Berlin
Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	5
I. Vorbemerkung	7
II. Australien	8
III. Kanada	15
IV. Österreich	24
V. Russland	33
VI. Schweiz	41
VII. Vereinigte Staaten von Amerika	51
VIII. Vergleichende Zusammenfassung unter Einbeziehung Deutschlands	61
Literatur	69
Der Autor	74
Ansprechpartner in den Stiftungen	75

Vorwort der Herausgeber

Nach rund zweieinhalb Jahren zeichnet sich nun ein Ende der schwierigen Verhandlungen um die Aufgabenentflechtung im deutschen Bundesstaat ab. Begonnen haben sie mit der Einsetzung der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der föderalen Ordnung im Oktober 2003. Nachdem sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2005 auf ein Maßnahmenpaket zur Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern einigen konnten, laufen nun die Beratungen über die notwendigen Änderungen des Grundgesetzes und die zugehörige Umsetzungsgesetzgebung auf Hochtouren.

Übereinstimmung besteht zwischen den Partnern der Großen Koalition aber auch darin, dass damit nur ein erster Schritt getan ist. Noch im Laufe dieser Legislaturperiode wollen sie laut Koalitionsvertrag auch „die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf eine neue Grundlage stellen“. Schon für dieses Jahr ist geplant, die Beratungen zu dieser zweiten Reformstufe aufzunehmen. Als notwendige Ergänzung zu dem Aufgabenentflechtungspaket sollen die „Voraussetzungen und Lösungswege [geklärt werden], das Grundgesetz so zu ändern, dass die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden kann.“

Vor diesem Hintergrund wollen die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Bertelsmann Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Ludwig-Erhard-Stiftung, die Stiftung Marktwirtschaft und die Friedrich-Naumann-Stiftung mit der vorliegenden Studie einen Impuls für die öffentliche Debatte um diese zweite Stufe der deutschen Föderalismusreform geben. Sie setzen damit ihre gemeinsamen Aktivitäten im Rah-

men der Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“ fort, die die Anstrengungen zur Modernisierung unseres Bundesstaates seit Einsetzung der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat konstruktiv begleitet hat.

Mit der Herausgabe des neuesten Heftes der Schriftenreihe „Forum Föderalismus“ zur „Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen“ wollen die beteiligten Stiftungen die Politik und die Öffentlichkeit sensibilisieren für den Nutzen, den Anregungen aus dem internationalen Vergleich für die nun anstehenden Bund-Länder-Beratungen zur föderalen Finanzverfassung haben können. Sie haben deshalb den Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung, Professor Dr. Hans-Peter Schneider, gebeten, einen komparativen Überblick über die Finanzordnungen Australiens, Kanadas, Österreichs, Russlands, der Schweiz und der USA zu erstellen. Sicherlich eignet sich nicht jeder dieser Staaten gleichermaßen als Modell für die deutsche Debatte. Das Anliegen der Studie besteht aber primär darin, eine differenzierte Übersicht über den unterschiedlichen Grad an finanzieller Autonomie zu liefern, den Gliedstaaten und Kommunen in föderalen Staaten genießen, um das derzeitige deutsche System besser verorten zu können.

Dr. Ralf Baus
Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Hans D. Barbier
Ludwig-Erhard-Stiftung

Thomas Fischer
Bertelsmann Stiftung

Dr. Guido K. Raddatz
Stiftung Marktwirtschaft

Michael Stognienko
Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Horst Werner
Friedrich-Naumann-Stiftung

Dr. Irina Mohr
Friedrich-Ebert-Stiftung

I. Vorbemerkung

Gegenstand der Studie des „Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V.“ in Hannover sind die Finanzverfassungen von Australien, Kanada, Österreich, Russland, der Schweiz und den USA. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wieviel eigene finanzpolitische Gestaltungsfreiheit die jeweiligen föderalen Glieder (Einzelstaaten, Provinzen, Länder, Kantone, föderative Subjekte) und Kommunen bei ihren Einnahmen und Ausgaben unabhängig von den Zentralregierungen in den genannten Bundesstaaten besitzen. Demgemäß sind zwar in erster Linie Umfang und Grenzen der sog. Steuerautonomie dieser Einheiten (in Bezug auf Gesetzgebungskompetenzen, Ertragshoheit und Verwaltungszuständigkeiten) in den Blick zu nehmen, wobei aus Gründen des Systemvergleichs zwischen einzelnen Steuerarten unterschieden werden muss. Einbezogen wurden aber auch konditionierte Zuwendungen („grants“) der Zentralregierungen, die den finanzpolitischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Glieder mindestens ebenso stark einschränken können wie unzureichende Besteuerungsrechte. Deshalb ist die gesamte Einnahmesituation der Glieder vor und nach solchen Transfers einschließlich ihrer Verschuldungsmöglichkeiten im Einzelnen zu untersuchen.

Nur exemplarisch erörtert werden allerdings die verschiedenen Verfahren und Instrumente eines Finanzausgleichs. Dies hat mehrere Gründe: Erstens gibt es in fünf der genannten Staaten nur Formen eines vertikalen Ausgleichs. Horizontale Ausgleichsmechanismen (wie der Länderfinanzausgleich in Deutschland nach Art. 107 Abs. 2 GG) sind sonst nirgendwo in der Welt üblich. Zweitens sagt die Art und Weise eines Finanzausgleichs nur wenig aus über Umfang und Grenzen der finanziellen Autonomie von subnationalen und kommunalen Einheiten. Drittens gibt es Staaten, in denen trotz erheblicher

Unterschiede der Gliedstaaten in Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft keinerlei auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse abzielender Finanzausgleich existiert (wie z. B. in den USA). Viertens sind da, wo ein Ausgleich vorgesehen ist, die einzelnen Systeme so kompliziert, dass für ihre Darstellung ein eigenes Gutachten erforderlich wäre. Fünftens schließlich würde eine solche Studie auch keinen Vergleich der Harmonisierungsniveaus erlauben, weil die jeweiligen Ausgleichsparameter erheblich voneinander abweichen: Während in Deutschland die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner maßgeblich ist, orientieren sich andere Länder am Bedarf ihrer subnationalen Einheiten, an deren Einwohnerzahl, am Bruttoinlandsprodukt, an der Wachstums- oder Arbeitslosenquote und meist sogar an einer Kombination aus solchen und anderen Indikatoren.

II. Australien

1. Das „Commonwealth of Australia“ entstand als Bundesstaat im Jahre 1901 durch einen Zusammenschluss von ehemals sechs britischen Kolonien, der später um zwei unabhängige Gebiete, das „Northern Territory“ (1978) und das „Australian Capital Territory“ (1989), erweitert wurde. Hinzu kommen noch sechs relativ autonome Verwaltungsbezirke. Australien hat 20,1 Mio. Einwohner und erstreckt sich auf einem Gebiet von 7,7 Mio. km². Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt zwischen 3,5 und 4 % pro Jahr; das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 2004 knapp 43.000 AU\$ (32.000 US\$).*

* Bei diesen und den folgenden Länderangaben zum Bruttoinlandsprodukt und zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf handelt es sich jeweils um die nominalen Werte zu laufenden Preisen. Die Angaben entstammen der

2. Die australische Verfassung von 1900 weist in Art. 51 Abs. 2 die Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet der Besteuerung generell dem zentralen Parlament zu. Die wichtigsten nationalen Gesetze sind das Einkommensteuergesetz („Income Tax Act“) von 1986, das Einkommensteuer-Veranlagungsgesetz („Income Tax Assessment Act“) von 1997, das Zusatzleistungen-Veranlagungsgesetz („Fringe Benefits Assessment Act“) von 1986 (besteuert werden unentgeltliche Zusatzleistungen; es handelt sich also um eine Art Schenkungsteuer), das Umsatzsteuergesetz („Goods and Services Tax Act“) von 1999 sowie zahlreiche Zoll- und Verbrauchsteuergesetze („Customs and Excise Tax Acts“), wobei letztere vor allem den Energieverbrauch (Mineralöl, Gas, Elektrizität) betreffen.
3. Obwohl die australische Verfassung eine ergänzende Besteuerung durch die Gliedstaaten nicht ausschließt, so dass man theoretisch von konkurrierenden Zuständigkeiten sprechen kann, verfügt das Commonwealth bei der Steuergesetzgebung praktisch über eine Art Monopol. Auch der Vollzug ist ausschließlich Sache der Zentralregierung. Die Staaten haben insoweit keinerlei eigenen Gestaltungsspielraum, sondern werden im Gegenteil sogar ausdrücklich an die Vorgaben des zentralen Gesetzgebers gebunden.

So lautet etwa Part.1, Sec.4, par.4 des „Sales Tax Assessment Act“ von 1992: „The sales tax law binds the Crown in right of each of the States, of the Australian Capital Territory and of the Northern Territory.“

Entsprechend hoch ist auch der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen (in 2004: 80 %, während auf die

„World Economic Outlook Database“ des Internationalen Währungsfonds und beziehen sich allesamt auf das Jahr 2004.

Staaten nur 16 % und auf die Gemeinden 4 % entfielen). Bezogen auf sämtliche Einnahmen öffentlicher Kassen in 2004 erhielten der Bund 61 %, die Staaten 34 % und die Gemeinden weniger als 5 %. Dies war nicht immer so. Ursprünglich lag das Schwergewicht der Besteuerung bei den Staaten, die bis 1942 noch über die Einkommensteuer und bis 1988 wenigstens über Zuschlagsrechte zur Einkommensteuer verfügten. Das Experiment einer Aufteilung der Einkommensteuer zwischen Bund und Staaten („tax sharing“), wie es 1975/76 die liberale Regierung Fraser unter dem Motto des „New Federalism“ begonnen hatte, wurde 1985 wieder eingestellt, weil die Staaten mit der gesamten Steuerpolitik des Bundes unzufrieden waren. Einen wichtigen Reformschritt unternahm Australien im Jahre 1999 mit der Einführung einer modernen Umsatzsteuer („goods and services tax“), die zwar ebenfalls vom Bund erhoben, aber den Staaten abzüglich der Verwaltungskosten in vollem Umfang zurückerstattet wird. Die Zentralisierung der Besteuerungsrechte in Australien erfolgte stets im Einvernehmen zwischen den Regierungen beider Ebenen, das auf einem Gegengeschäft beruhte, ohne dessen genaue Kenntnis die gesamte australische Finanzverfassung kaum verständlich ist: Es wurde ein System vertikaler Transfers vom Bund zu den Staaten in Gestalt sog. Steuerrückerstattungen installiert, das zugleich Ausgleichsfunktionen erfüllt und von einer unabhängigen Kommission überwacht wird (vgl. dazu unten Ziff. 6).

4. Die Steuereinnahmen der subnationalen Einheiten, welche nur knapp über 20 % der öffentlichen Gesamteinnahmen in Australien ausmachen, setzten sich in den Jahren 2003/04 wie folgt zusammen:

(1) auf der *regionalen* Ebene der Staaten: Abgaben der Arbeitgeber für soziale Sicherung ihrer Beschäftigten („payroll taxes“) 27 %; Steuern auf Grundbesitz („property taxes“) 41 %; Umsatzsteuern („goods and services taxes“) 18 %; Verbrauch- und Aufwandsteuern („taxes on the use of goods and performance of activities“) 14 %. Insgesamt bezogen die Staaten nur 55 % ihrer Einnahmen aus eigenen Quellen und waren zu 45 % auf Zuweisungen („transfers“) des Bundes angewiesen.

(2) auf der *lokalen* Ebene der Gemeinden: Grundsteuern („rates“) 43 %; sonstige Abgaben 2 %; Netto-Überschüsse aus Wirtschaftstätigkeit 35 %; andere Erträge 20 %. Insgesamt schöpften die Gemeinden 88 % ihrer Einnahmen aus eigenen Quellen; die Zuweisungen des Bundes betragen 10 %, die der Staaten 2 %.

Vom Gesamtertrag der Steuern in Australien entfielen auf die Staaten in 1985 lediglich 18,6 %, in 2004 sogar nur noch 16 %. Im Durchschnitt der Jahre 1995–2000 setzten sich die Einnahmen der Staaten nur zu 35 % aus eigenen Steuern, zu 26 % aus nichtsteuerlichen Abgaben oder Erträgen, aber zu 39 % aus Zuweisungen des Bundes zusammen. Vor allem diese Zahlen unterstreichen einmal mehr den äußerst geringen autonomen Handlungsspielraum der Einzelstaaten bei der Erhebung von Steuern und Abgaben. Allerdings sollte nicht unerwähnt bleiben, dass dem auf Ebene der Gemeinden ein im internationalen Vergleich ausgesprochen hoher Anteil an Eigeneinnahmen von 88 % gegenübersteht.

5. Es wäre indessen völlig falsch, wollte man aus der Verteilung der Einnahmen der Staaten den Schluss ziehen, dass sie in Australien kaum eigene finanzpolitische Entscheidungen unabhängig vom Bund treffen könnten. Denn, wie

bereits angedeutet, erhalten sie vom Bund in erheblichem Umfang Zuweisungen („transfers“), die im Durchschnitt 1986 immerhin 54,4 % und – mit abnehmender Tendenz – 2004 noch 44,7 % ihrer Einnahmen ausmachten. Davon waren 2004 etwa 55 % an Bedingungen oder Programme des Bundes geknüpft, während 45 % (darunter als sog. Steuer-rückerstattung ein Großteil der Einnahmen des Bundes aus der Umsatzsteuer) in den allgemeinen Haushalt der Staaten floss. Oder anders ausgedrückt: Im Jahre 2004 betrug die bedingten Zuweisungen des Bundes („conditional grants“) nur 21,6 % aller Einnahmen der Staaten. Auf Bundesebene wirkt sich dieses Transfersystem wie folgt aus: Vor Transfers verfügte der Bund 1986 über 74,4 %, 2004 noch über 71,4 % aller Staatseinnahmen auf sämtlichen Ebenen; nach Transfers verblieben ihm für eigene Aufwendungen 1986 noch 52,7 %, 2004 nur noch 35 % der zur Verfügung stehenden Ausgabemittel sämtlicher Ebenen.

6. Dieses gigantische Umverteilungssystem „von oben nach unten“ würde weder denkbar noch überhaupt funktionsfähig sein, wenn es nicht konstitutionell, institutionell und prozedural abgesichert worden wäre. Nach Art. 96 der australischen Verfassung ist das Parlament befugt, jedem Staat Finanzhilfen („financial assistance“) nach den Regeln und Bedingungen zu gewähren, die es für geeignet hält. Auf dieser Norm beruhen seit 1976 die allgemeinen Absprachen zur Einnahmenbeteiligung („general revenue sharing arrangements“), die im Rahmen der Konferenz der Premierminister von Bund und Gliedstaaten getroffen werden und die Gesamthöhe dieser Finanzhilfen sowie deren Aufschlüsselung nach Kopfquoten regeln. Außerdem wurde 1933 die „*Commonwealth Grant Commission (CGC)*“ geschaffen, die den Dreh- und Angelpunkt des gesamten australischen Transfersystems bildet. Sie besteht aus einem Vorsitzenden

und drei weiteren Mitgliedern, die von der Zentralregierung berufen werden, und wird von einem Sekretariat unterstützt, das in zwei „branches“ mit insgesamt neun Abteilungen gegliedert ist. Die CGC ist ein unabhängiges Beratungsorgan, das nicht auf eigene Initiative tätig wird, sondern den Bundesminister für Finanzen und Verwaltung mit den für den Finanztransfer notwendigen Daten oder Informationen versorgt. Die Kommission kümmert sich vor allem um die beiden wichtigsten Probleme des australischen Finanzföderalismus: 1. das vertikale Ungleichgewicht zwischen den hohen Steuereinnahmen des Bundes und dem geringen Aufkommen in den Einzelstaaten und 2. das horizontale Ungleichgewicht an Einnahmen und Ausgaben der Staaten untereinander. Beide Disparitäten werden in Australien als Gegenstände des Finanzausgleichs betrachtet und ihre Bewältigung daher zu den Aufgaben der CGC gerechnet.

7. Das Prinzip, nach dem sich jener *Finanzausgleich* in Australien richtet und auf dem die Empfehlungen der CGC basieren, lautet: „Jeder Staat soll die Fähigkeit erhalten, für den durchschnittlichen Standard an ‚staatstypischen‘ öffentlichen Leistungen zu sorgen, vorausgesetzt, dass er dabei für ein durchschnittliches Niveau effizienter Leistungserbringung (,operational efficiency‘) Sorge trägt und angemessene Anstrengungen unternimmt, Einnahmen aus eigenen Quellen zu erschließen.“ Der Finanzausgleich in Australien ist also dazu bestimmt, die staatlichen Leistungsmöglichkeiten im Angebot von Diensten auszugleichen, nicht aber ihre Ergebnisse. Deshalb beziehen sich die Empfehlungen der CGC auch nur auf ungebundene („untied“) allgemeine Einnahmezuschüsse, über die jeder Staat nach eigenen Prioritäten frei entscheiden kann. Die relativen Unterschiede bei den Einnahmen der Staaten sind allerdings nicht sehr groß: Abgesehen von Tasmanien, das in den Jah-

ren 1988/89 bis 1992/93 nur bei 75 % des Durchschnitts lag, bewegten sich die Differenzen lediglich zwischen 84 % (South Australia) und 105 % (Western Australia). Im gleichen Zeitraum betrug die Spanne der relativen Aufwendungen für öffentliche Leistungen im Durchschnitt zwischen 93 % (Victoria) und 112 % (West-Australien), wenn man vom Northern Territory mit 273 % absieht. Diese Einnahme- und Kostenunterschiede werden durch das australische Transfersystem vollständig ausgeglichen. Während in den Jahren 2000/01 vor den Ausgleichszahlungen die Abweichungen im Durchschnitt sämtlicher Staaten pro gewichtetem Einwohner bei den Einnahmen 182 AU\$ und bei den Aufwendungen sogar 406 AU\$ betragen, werden diese Fehlbedarfe mit Hilfe der vertikalen Transfers vollständig abgedeckt, also bis auf Null nivelliert. Australien hat damit beim Einnahme- und Kostenausgleich das egalitärste Regime aller Bundesstaaten.

8. Nicht ganz unerheblich für den finanziellen Handlungsspielraum föderaler Gliedstaaten sind schließlich auch Möglichkeiten und Grenzen, sich zu verschulden und auf diese Weise die Einnahmesituation zu verbessern. In Australien wird die gesamte *Kreditaufnahme* der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen durch eine zentrale Kommission, den sog. Darlehensrat („Loan Council“), gesteuert, der bereits im Jahre 1927 gegründet wurde. Erst seit den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts pflegt dieser Rat sich nicht mehr direkt in die Schuldenpolitik der Staaten und Kommunen einzumischen, sodass diese von den modernen Möglichkeiten der Nutzung des weltweiten Kapitalmarkts flexibler Gebrauch machen können.
9. Zusammenfassend bleibt für Australien festzuhalten, dass seine Gliedstaaten zwar kaum über nennenswerte Kom-

petenzen bei der Erhebung von Steuern verfügen, und zwar weder auf legislativem noch auf administrativem Gebiet. Trotz dieser Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen sichert ihnen aber ein System umfassender vertikaler Transfers und Ausgleichszahlungen, deren Höhe und Verteilung mit dem Bund ausgehandelt werden, gewisse Handlungs- und Entscheidungsspielräume auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Allein die ungebundenen Rückerstattungen der Umsatzsteuer beliefen sich in den Jahren 2002/03 auf 29,3 Mrd. AU\$. Hinzu kommen 1,74 Mrd. AU\$ an freien Ausgleichsleistungen und 755 Mio. AU\$ an weiteren allgemeinen Zuweisungen. Andererseits schlagen aber auch besondere Zweckzuweisungen („special purpose payments“), bei denen die Zentralregierung ihre Zahlungen auf Politikfeldern, die zur Domäne der Staaten gehören, an konkrete Bedingungen knüpft, mit insgesamt 15,8 Mrd. AU\$ erheblich zu Buche. Im Ergebnis bewegt sich Australien mit dem Grad der Finanzautonomie seiner Gliedstaaten auf der Skala von absoluter Selbstständigkeit hin zu totaler Abhängigkeit in einem mittleren Bereich. Etwas anders stellt sich die Situation auf Ebene der Kommunen dar – dort ist der Grad an Einnahmenautonomie mit einem Anteil von 88 % bemerkenswert hoch.

III. Kanada

1. Kanada, als Bundesstaat geschaffen durch den „British North America Act“ von 1867, setzt sich aus zehn Provinzen und zwei Territorien (Northwest Territories, Yukon) zusammen. Das Land hat knapp 29 Mio. Einwohner, die auf 9,9 Mio. km² verteilt sind, und ist damit nach Russland in der Fläche der zweitgrößte Staat der Welt, gleichzeitig der am dünnsten besiedelte. Ein wesentliches Merkmal Kanadas

besteht darin, dass fast der gesamte französischsprachige Bevölkerungsteil in der Provinz Quebec konzentriert ist. Das Wachstum des BIP liegt zwischen 2 und 2,7 % pro Jahr; das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 2004 rund 40.500 CA\$ (31.000 US\$).

2. Die kanadische Verfassung von 1867 weist sowohl dem Gesamtstaat als auch den Provinzen für sämtliche Steuern Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen zu. Nach Art. 91 Nr.3 verfügt das kanadische Parlament über die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit („exclusive legislative authority“) für die Aufbringung von Geld durch jedwedes Verfahren oder System der Besteuerung („the raising of money by any mode or system of taxation“). Zugleich erklärt Art. 92 Nr. 2 der Verfassung die direkte Besteuerung innerhalb einer Provinz zur Erzielung von Einnahmen für provinzielle Zwecke („direct taxation within the Province in order to the raising of a revenue for provincial purposes“) zur ausschließlichen Zuständigkeit der Provinzparlamente. In Kanada bestehen die Besteuerungskompetenzen des Gesamtstaates und der Provinzen also relativ unverbunden nebeneinander und sind daher Gegenstand permanenter Regierungsverhandlungen zwischen beiden Ebenen. Dasselbe gilt für die Kreditaufnahme (vgl. Art. 91 Nr. 4, 92 Nr. 3 CC). Die wichtigsten zentralen Steuergesetze sind das Einkommensteuergesetz („Income Tax Act“) von 1985 in der Fassung von 2004, das Verbrauchsteuergesetz („Excise Tax Act“) von 1985 in der Fassung von 2003 (mit der Mehrwertsteuer für bestimmte Waren) sowie das Gesetz über den Finanzausgleich („Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act“) von 1985, das sich über die Regelung der Finanztransfers hinaus auch mit Fragen der Steuerharmonisierung sowie mit der intergouvernementalen Finanz- und Wirtschaftspolitik befasst.

3. Im Gegensatz zur australischen Finanzverfassung können in Kanada sowohl der Bund als auch die Provinzen völlig unabhängig voneinander auf alle wichtigen Steuern getrennt zugreifen. Das gilt nicht nur für die Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern zumindest theoretisch auch für die Umsatzsteuer („sales tax“, inzwischen auf Bundesebene als „goods and services tax [GST]“ bezeichnet), nachdem die Rechtsprechung auch letztere als Form der „direkten Besteuerung“ im Sinne von Art. 92 Nr. 2 der Verfassung interpretiert hatte. Die Steuerautonomie der kanadischen Provinzen ist also nahezu schrankenlos und findet ihre Grenzen lediglich in der finanziellen Belastbarkeit der Bürger. Entsprechend groß ist daher auf dem Gebiet von Steuern und Finanzen auch der intergouvernementale Koordinierungs- und Harmonisierungsbedarf, der dem komplexen kanadischen System auch die Bezeichnung eines „executive fiscal federalism“ eingetragen hat.

Im Einzelnen bewegt sich der Einkommensteuersatz des Bundes zwischen 15 % und 29 %. Hinzu kommen in den Provinzen zwischen mindestens 5,9 % (niedrigster Steuersatz in den Northwest Territories) und höchstens 18,02 % (höchster Steuersatz in Newfoundland und Labrador). Die Spreizung der Tarife zwischen Mindest- und Höchstsatz beträgt im Durchschnitt der Provinzen 7,16 %. Die Unternehmens- bzw. Körperschaftsteuersätze des Bundes belaufen sich auf 28 % (12 % für Kleinbetriebe), die der Provinzen variieren zwischen 8,9 und 17 % (5–10 % für Kleinbetriebe). Der Umsatzsteuersatz des Bundes liegt generell bei 7 %, harmonisiert mit einigen Provinzen bei insgesamt 15 %. Die Umsatzsteuersätze der übrigen Provinzen machen 7 bis 8 % aus. Zu den Abgaben, die nur von den Provinzen erhoben werden, zählen Steuern auf Körperschaftskapital („corporate capital“), Krankenversicherungs-

abgaben („health care premiums“), Kraftfahrzeugsteuern („motor vehicles registration“) und einige Verbrauchsteuern.

Entsprechend geringer ist der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen (in 1992: nur 48 %, während auf die Provinzen und Gemeinden 52 % entfielen). Bezogen auf die Gesamteinnahmen aus öffentlichen Kassen erhielten der Bund sogar nur 47,3 % und die subnationalen Einheiten zusammen 47,3 %. Auch in Kanada war dies nicht immer so. Allerdings haben sich – im Gegensatz zu Australien – die Gewichte gerade umgekehrt vom Bund zu den Provinzen verschoben. Denn im Jahre 1961 betrug der Bundesanteil noch 60,3 %, bei nur 39,7 % für die Provinzen. Dieser Dezentralisierungsprozess ist nicht nur auf gestiegene Finanztransfers „von oben nach unten“ zurückzuführen, sondern vor allem auf erfolgreiche Verhandlungen der Provinzen mit der Zentrale über substanzielle Transfers aus Bundessteuern im Rahmen der bereits genannten „Federal-Provincial Tax Arrangements“. Ein ähnliches Bild vermittelt ein Blick auf die Ausgaben: Von ihnen entfallen auf den Bund nur 31 %, auf die Provinzen 45 % und die Gemeinden 17 % aller finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand.

4. Die Einnahmen der subnationalen Einheiten, welche 1985 immerhin 50,4 % und 2001 51,6 % (Provinzen: 41,3 %; Gemeinden: 10,3 %) der öffentlichen Gesamteinnahmen ausmachten (mit leicht steigender Tendenz), setzten sich 2004 wie folgt zusammen:

(1) auf der *regionalen* Ebene der Provinzen: Abgaben von Arbeitgebern für soziale Sicherung ihrer Beschäftigten („payroll taxes“): 4,9 %; Einkommen- und Körperschaft-(Unternehmen-) steuer („personal/corporate income tax“):

25,9 %; Verbrauchs- und Umsatzsteuern („consumption and sales taxes“): 30,7 %; andere Steuern („others“): 9,7 %; sonstige Einnahmen („investments“): 10 %. Insgesamt schöpften die kanadischen Provinzen im Durchschnitt 81,2 % ihrer Einnahmen aus eigenen Quellen. Damit waren sie weitestgehend unabhängig und in erheblich geringerem Umfang auf Transfers des Bundes angewiesen als die australischen Einzelstaaten.

(2) auf der *lokalen* Ebene der Gemeinden: Grundsteuern („property and related taxes“): 67 %; Verbrauchs- und Umsatzsteuern („consumption and sales taxes“): 25 %; sonstige Abgaben 3,1 %; Netto-Überschüsse aus Wirtschaftstätigkeit 4,6 %; andere Einnahmen 0,3 %. Insgesamt schöpften die Gemeinden nur 60 % ihrer Einnahmen aus eigenen Quellen; die Zuweisungen des Bundes (über die Haushalte der Provinzen für kommunale Zwecke) betragen 14 %, die der Provinzen 26 %.

Vom gesamten Steueraufkommen entfielen an eigenen Steuern auf die Provinzen im Jahre 2004 insgesamt 41 % und auf die Gemeinden 12,5 %. Demgegenüber betragen 2004 die Zuweisungen des Bundes an die Provinzen nur 18,8 % ihrer Steuereinnahmen, während die Zuweisungen von Bund und Provinzen an die Gemeinden fast 70 % von deren Steuereinnahmen ausmachten. Dies zeigt zweierlei: Erstens verfügen die kanadischen Provinzen über ein beträchtliches Ausmaß an eigener Steuerkraft, das es ihnen erlaubt, finanzpolitisch weitgehend unabhängig vom Bund zu agieren. Zweitens aber sind die Gemeinden in Höhe von durchschnittlich 40 % ihrer Einnahmen von entsprechenden Transfers des Bundes und – zum größten Teil – von den Provinzen abhängig, genauer: sie hängen praktisch am „Tropf“ der Provinzen, die für sie auch nahezu allein verantwortlich sind.

5. Dennoch spielen in Kanada *Transferzahlungen* des Bundes auch an die Provinzen mit 21,1 % (1986), 19,8 % (1996) bzw. 23,9 % (2005) aller Einnahmen der subnationalen Einheiten keineswegs nur eine marginale Rolle. Sie erfüllen zwei Funktionen: Zum einen sind sie – in Gestalt ungebundener Zuweisungen – ein wesentlicher Bestandteil des kanadischen Finanzausgleichsystems (dazu unten Nr. 6). Soweit es sich um Transfers handelt, deren Verwendung an Bedingungen geknüpft ist, dienen sie der Finanzierung gesamtstaatlicher Förderprogramme, darunter vor allem des „Canada Health Transfer (CHT)“ und des „Canada Social Transfer (CST)“. Bei ersterem wird das Gesundheitswesen in den Provinzen subventioniert, und zwar 2005/06 mit „block grants“ in Höhe von 32 Mrd. CA\$; („cash“-Anteil: 20,3 Mrd. CA\$, „tax transfer“-Anteil: 11,5 Mrd. CA\$). Letzteres dient der Förderung vorschulischer Erziehung und Hochschulausbildung sowie der Verbesserung von Sozialhilfeleistungen und sozialen Diensten. Die Transfers auf diesem Gebiet beliefen sich 2005/06 auf einen Gesamtumfang von 15,5 Mrd. CA\$ („cash“-Anteil: 8,4 Mrd. CA\$, „tax transfer“-Anteil: 7 Mrd. CA\$). Die übrigen bedingten Zuweisungen („conditional grants“) sind dagegen nicht besonders hoch; sie betragen im Jahre 2004 nur 3,3 % aller Einnahmen der Provinzen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass in Kanada ein sog. „opting-out“ möglich ist – das heißt, die Provinzen können selbst entscheiden, ob sie die meist ihre ausschließlichen Zuständigkeiten tangierenden Bundesmittel überhaupt annehmen. Auch insoweit verfügen sie also über ein hohes Maß an finanzieller Autonomie. Der Bund kann den Provinzen zwar Förderprogramme anbieten, ihnen jedoch keine Finanzhilfen aufzwingen.
6. Die ungebundenen – d. h. allgemeinen, bedingungsfreien – Zuweisungen an die Provinzen („unconditional grants“)

sind ein wesentlicher Bestandteil des kanadischen *Finanzausgleichssystems*, das inzwischen auch in der Verfassung verankert ist. In Art. 36 Abs. 2 der Schedule B des Constitution Act von 1982 verpflichten sich das Parlament und die Regierung von Kanada auf das Prinzip von Ausgleichszahlungen, um sicherzustellen, dass die Provinzregierungen über ausreichende Einnahmen verfügen, die es ihnen erlauben, „vernünftige vergleichbare Niveaus öffentlicher Dienstleistungen zu vernünftigen vergleichbaren Niveaus der Besteuerung“ anzubieten.

„Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalisation payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonable comparable levels of public services at reasonable comparable levels of taxation.“

Der Finanzausgleich in Kanada ist also ein rein vertikaler Einnahmenausgleich ohne horizontale Komponenten. Bezogen wird dieser Ausgleich auf einen durchschnittlichen, für jede einzelne Steuer getrennt zu ermittelnden Steuerkraftvergleich pro Einwohner in fünf Referenzprovinzen. Danach waren seit 2000/01 nur zwei Provinzen in der Lage, „schwarze Zahlen“ bei den Einnahmen zu schreiben, die nicht ausgeglichen werden – nämlich Ontario mit 367 CA\$ und insbesondere Alberta, das über die meisten Bodenschätze verfügt, mit 2.883 CA\$. Alle übrigen Provinzen lagen im negativen Bereich, beginnend mit British Columbia (– 206 CA\$) bis hin zu Newfoundland (– 2.134 CA\$). Diese Einnahmenunterschiede werden so ausgeglichen, dass sämtliche acht bedürftigen Provinzen auf dasselbe Einnahmenniveau von 95 % des nationalen Durchschnitts gebracht werden. Es findet also keine völlige Nivellierung statt. Den größten Anteil an den Ausgleichszuweisungen hat 2005/6 die Provinz Quebec mit 4,798 Mrd. CA\$ (44 % \approx 632 CA\$

pro Einwohner), den geringsten Anteil die Provinz Saskatchewan mit 0,082 Mrd. CA\$ (0,75 % \approx 83 CA\$ pro Einwohner). Das Gesamtvolumen der Ausgleichszahlungen des Bundes an die Provinzen erhöhte sich zwischen 1983/84 und 2005/6 von knapp 5 Mrd. CA\$ auf etwas mehr als 10,9 Mrd. CA\$. Die beiden Territorien Northwest und Yukon erhalten statt eines Einnahmenausgleichs Zuweisungen des Bundes, die sich am Bedarf orientieren, wie er sich aus der Differenz von Einnahmen und Ausgaben ergibt.

7. Anstelle einer zentralen Kommission, die wie in Australien die Transfers an subnationale Einheiten steuert, hat sich in Kanada seit den sechziger Jahren ein Verfahren permanenter *intergouvernementaler Verhandlungen* herausgebildet, die sich nicht nur mit Finanzhilfen beschäftigen, sondern auch mit Fragen der Steuerharmonisierung und der Kooperation bei der Steuererhebung. So haben etwa alle Provinzen mit Ausnahme von Alberta, Ontario und Quebec aufgrund von Vereinbarungen dem Bund nach dessen Bemessungsgrundlagen und Tarifen den Einzug ihrer Einkommensteuer übertragen. New Brunswick, Nova Scotia und Newfoundland haben ihre Umsatzsteuern harmonisiert. Umgekehrt nimmt Quebec für die Zentralregierung die Umsatzsteuern ein. Der Vorteil dieses Verhandlungsmodells liegt vor allem in einem hohen Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an veränderte Umstände – auch wenn hierbei Quebec immer wieder ein höheres Maß an finanzieller Autonomie anstrebt und dazu seine politische Veto-Macht ausspielt, während die reichen Provinzen Alberta und Ontario ebenfalls ihre eigenen Interessen und Wirtschaftsstrategien verfolgen.
8. Bei der *Kreditaufnahme* unterliegen der Bund und die Provinzen keinerlei Restriktionen, während sich die Ge-

meinden nur für eigene Investitionen verschulden dürfen und dafür eine Genehmigung ihrer Provinzregierung benötigen.

9. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die kanadischen Provinzen im Vergleich zu anderen föderalen Gliedstaaten über ein hohes Maß an finanzieller Autonomie verfügen. Zum einen verfügen die Provinzen über einen relativ hohen Anteil an selbst bestimmten Steuereinnahmen und sind demzufolge weniger abhängig von zentralen Zuweisungen – ein Effekt, der durch ihre Möglichkeit, auf dem Wege eines „opting out“ Transferzahlungen des Bundes abzulehnen, noch verstärkt wird. Zum anderen steht den kanadischen Provinzen mit den zwischenstaatlichen Verhandlungen ein Verfahrensweg offen, über den sie ihre finanziellen Interessen wirksam durchsetzen oder ihnen zumindest Gehör verschaffen können. Allerdings wird es in jüngster Zeit immer schwieriger, dort Konsens zu erzielen, weil einige Bundesprogramme, die inzwischen ähnlich wie in Deutschland eine Kofinanzierung durch die Provinzen voraussetzen, von der Zentralregierung einseitig gekürzt wurden. Dies hat bei den Provinzregierungen nicht nur zu erheblicher Verärgerung geführt, sondern 1999 auch zu einem neuen Abkommen, dem „Social Union Framework Agreement (SUFA)“. Mit dieser Übereinkunft sollte das verloren gegangene wechselseitige Vertrauen dadurch wiederhergestellt werden, dass dem Bund für seine Transferpolitik Grenzen gezogen, frühzeitige Konsultationen vor spürbaren Veränderungen bei den Zuweisungen des Bundes verabredet und ein Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten eingeführt wurden.

IV. Österreich

1. Die Republik Österreich wurde im Jahre 1920 als Bundesstaat gegründet und besteht aus neun Ländern auf einer Fläche von 83 858 qm² mit einer Bevölkerung von insgesamt 8,2 Mio. Das Wachstum des BIP liegt zwischen 1,9 und 2,2 % pro Jahr; das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen beträgt rund 29.000 € (36.000 US\$). Die föderative Ordnung Österreichs ist durch einen hohen Zentralisierungsgrad bei den Gesetzgebungskompetenzen und durch einen weitgehend dezentralisierten Vollzug der Bundesgesetze gekennzeichnet.
2. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), geändert 1929 und 1945, weist in Art. 10 Abs. 1 Nr. 4 die Gesetzgebungskompetenz über „Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind“, und das „Monopolwesen“ dem Bund zu. Nach Art. 13 Abs. 1 werden „die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens ... durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz (Finanz-Verfassungsgesetz)“ geregelt. Dieses „Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG)“ vom 21. Januar 1948, zuletzt geändert im Jahre 1996, bestimmt zunächst in § 2, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften – vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung – den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Angelegenheiten ergibt (Konnexitätsprinzip). Gemäß § 3 F-VG obliegt dem Bund die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Er kann außerdem diesen Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzaufweisungen für ihren Verwaltungsaufwand insgesamt oder Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren. Die Länder sind berechtigt, durch Landesgesetze

ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände umzulegen (sog. Landesumlage).

Dennoch folgt auch Österreich dem föderativen Prinzip der Einheit von Regelungs- und Ertragskompetenz. Steht eine Steuer ausschließlich den Ländern zu, verfügen sie damit zugleich über die entsprechende *Gesetzgebungszuständigkeit*, und zwar im Hinblick auf die Festsetzung sowohl der Bemessungsgrundlagen als auch der Tarife und Steuersätze. Außerdem kennt das österreichische F-VG zwei Arten von Abgaben, nämlich (1) ausschließliche Bundesabgaben, deren Ertrag ganz dem Bund zufließt, und (2) zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben, an deren Ertrag alle drei Ebenen beteiligt sind und für die folgende Unterformen existieren: (a) gemeinschaftliche Bundesabgaben, die durch den Bund erhoben werden und aus denen dem Bund, den Ländern und Gemeinden Ertragsanteile zustehen; (b) Zuschlagsabgaben, die aus einer Stammabgabe des Bundes und Zuschlägen der Länder und Gemeinden bestehen; (c) gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand, die Bund, Länder oder Gemeinden getrennt erheben. De jure verfügen die Länder – trotz des hohen Zentralisierungsgrades der österreichischen Finanzverfassung – somit durchaus über fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten, und zwar nicht nur bei den ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben, sondern auch bei den Zuschlägen der Länder und Gemeinden zu Bundesabgaben sowie nicht zuletzt bei den Abgaben vom selben Besteuerungsgegenstand.

Diese Gestaltungsspielräume werden allerdings durch eine Vielzahl von Zuweisungen, Zuwendungen und Zuschüssen des Bundes an die Länder und Gemeinden wieder einge-

schränkt. Derartige Finanzhilfen können gemäß § 12 Abs. 1 F-VG entweder als Schlüsselzuweisungen oder als Bedarfszuweisungen gewährt werden. Bei ersteren ist die durchschnittliche Belastung der Gebietskörperschaften durch die ihnen obliegenden Pflichtaufgaben sowie ihre eigene Steuerkraft für die Erstellung der Schlüssel maßgebend. Letztere können zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben. Das Nähere regeln entweder das „Finanzausgleichsgesetz (FAG)“ (in der geltenden Fassung von 2005) oder spezielle Bundesgesetze. In der Praxis haben die Bundeszuweisungen an Länder und Gemeinden inzwischen ein Ausmaß erreicht, das nicht nur wegen mannigfacher Verflechtungen deren Finanzautonomie zumindest de facto erheblich aushöhlt, sondern auch erheblich zu mangelnder Transparenz sowie „organisierter Unverantwortlichkeit“ beiträgt. Die Zuweisungen des Bundes sind daher seit einiger Zeit Gegenstand intensiver Reformbemühungen (Näheres unter Nr. 5). Die wichtigsten Steuergesetze des Bundes sind das „Einkommensteuergesetz“ von 1988 in der Fassung von 2005, das „Körperschaftsteuergesetz“ von 1988 in der Fassung von 2005, das „Umsatzsteuergesetz“ von 1994 in der Fassung von 2003 sowie das „Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz“ von 1955 in der Fassung von 2005.

3. Ähnlich wie in Australien wird der größte Teil der Steuern und Abgaben vom Bund erhoben, und zwar 2004 zu 95 %, während auf Länder und Gemeinden zusammen nur 5 % entfielen. Insbesondere greift der Bund auf die „großen“ Steuern zu: die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer und die Mineralölsteuer; seit

2005 auch die Tabaksteuer, die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungsteuer sowie die Normverbrauchs-, Konzessions-, Umwelt- und Energieabgaben. Von diesen Steuern, die als sog. gemeinschaftliche Bundesabgaben vom Bund beschlossen und verwaltet werden, erhalten Länder und Gemeinden als „Ertragsanteil“ eine im Finanzausgleichsgesetz bestimmte feste Quote, und zwar 2004: von der Lohnsteuer 17,1 Mrd. €, von der Einkommensteuer 2,8 Mrd. €, von der Körperschaftsteuer 4,5 Mrd. €, von der Umsatzsteuer 18,2 Mrd. € und von der Mineralölsteuer 3,6 Mrd. €. Danach verbleiben als *Brutto-Ertrag* von diesen Steuern dem Bund 70,3 %, den Ländern (ohne Wien) 9,2 %, den Gemeinden (ohne Wien) 10,9 %, Wien (Land und Gemeinde) 6,2 %, EU-Beitrag 3,4 %.

Seit 2005 gilt für so gut wie alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben ein einheitlicher Schlüssel, der auf Basis des Einnahmenerfolges des Jahres 2004 neutral ermittelt wurde. Gemäß einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen (BGBl. II Nr.301/2005) werden die Ertragsanteile wie folgt verteilt: Bund 73,2 %, Länder: 15,2 %, Gemeinden: 11,6 %. Nach sämtlichen Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden (einschl. der Zweckzuweisungen und Kostenübernahmen) verbleiben dann als *Netto-Ertrag* von jenen Steuern dem Bund 57,2 %, den Ländern (ohne Wien) 21,1 %, den Gemeinden (ohne Wien) 9,8 %, Wien (Land und Gemeinde) 8,5 %, EU-Beitrag 3,4 %. Damit verschlechtern sich der Bund um 13,1 % und die Gemeinden (ohne Wien) um 1,1 %, während sich die Länder (ohne Wien) um 11,9 % und Wien (Land und Gemeinde) um 2,3 % verbessern. Dies zeigt, dass die Ertragsanteile, die als feste Quoten an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben den nachgeordneten Ebenen gleichsam „erstattet“ werden, für die Länder und Gemeinden Wirkungen entfalten, die vertikalen Finanzaus-

gleichleistungen bei den Einnahmen entsprechen (Näheres unter Ziff. 5).

4. Lässt man die Transferleistungen des Bundes außer Betracht, die bei den Ländern etwa 40 % und bei den Gemeinden etwas über 30 % ihrer Gesamteinnahmen ausmachen, so setzen sich die eigenen, diesen subnationalen Einheiten ausschließlich zustehenden Abgaben wie folgt zusammen:

(1) auf der *regionalen* Ebene: Feuerschutzsteuer, Jagd- und Fischereiabgaben, Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Landesabgaben (mit den Gemeinden), Zuschlagsabgaben, die aus einer Stammabgabe der Länder und Zuschlägen der Gemeinden bestehen: Alle diese Abgaben brachten den Ländern 2003 insgesamt nur 1,07 Mrd. € ein (= 1,46 % der Gesamtabgaben). Bei den Ländern (ohne Wien) waren es sogar nur 187 Mio. € (0,31 %), bei Wien 885 Mio. € (1,45 %). In der Praxis spielen daher die ausschließlichen Landesabgaben nur eine untergeordnete, die Zuschlagsabgaben nahezu überhaupt keine Rolle. Von der Möglichkeit, Zuschläge auf die gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu erheben, hat bisher kein Land Gebrauch gemacht.

(2) auf der *lokalen* Ebene der Gemeinden: vor allem die Kommunalsteuer, Grundsteuern, Anteile an der Getränkesteuer und Werbeabgabe, Parkometerabgabe: Diese Abgaben brachten den Gemeinden (ohne Wien) 2004 insgesamt 3,125 Mrd. € (= 5 % der Gesamtabgaben). Daran partizipierten: die Kommunalsteuer mit 1,95 Mrd. € (= 3,1 % der Gesamtabgaben), die Grundsteuern mit 0,53 Mrd. € (= 0,4 % der Gesamtabgaben) und sonstige Abgaben mit 0,47 Mrd. € (= 0,36 % der Gesamtabgaben).

Wie diese niedrigen Anteile der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben am gesamten Steueraufkommen ver-

deutlichen, sind die subnationalen Einheiten in Österreich denkbar schlecht mit autonomen Finanzierungsquellen ausgestattet. Erst durch die erheblichen Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und mehr noch durch weitere Zweckzuweisungen und sog. Kostenübernahmen werden die Länder und Gemeinden überhaupt in die Lage versetzt, ihre Aufwendungen selbst zu finanzieren.

5. Angesichts der Tatsache, dass nach Abzug der Ertragsanteile dem Bund immer noch über 70 % des gesamten Aufkommens an Steuern und Abgaben verbleiben, mit diesen Transfers den Ländern (mit Wien) hingegen nur 15,4 % sowie den Gemeinden (ohne Wien) 10,9 % zufließen, gewinnen auch in Österreich besondere Finanzzuweisungen des Bundes an die unteren Ebenen eine wachsende Bedeutung. Sie bilden den Kern des vertikalen Finanzausgleichs und machen bei den Ländern immerhin 38,2 % und bei den Gemeinden noch 31,6 % der jeweiligen Gesamteinnahmen aus. Im Einzelnen bestehen diese Leistungen des Bundes aus zwei Komponenten: den Zweckzuweisungen und den sog. Kostenübernahmen. Die Zweckzuweisungen an die Länder setzen sich wiederum aus einem Kopfquotenausgleich bei den Ertragsanteilen, Bedarfszuweisungen und weiteren Zuschüssen zusammen, die vor allem der Förderung des öffentlichen Nahverkehrs, der Krankenhausfinanzierung, der Unterstützung des Wohn- und Straßenbaus sowie der Verbesserung des Umweltschutzes dienen und meist im Zusammenhang mit einem Aufgabenübergang vom Bund auf die Länder entstanden sind. Im Jahr 2005 beliefen sie sich auf etwas über 4 Mrd. € und erhöhten damit den Anteil der Länder an den Gesamtabgaben auf rund 22 %. Hinzu kommen noch die Zuschüsse im Rahmen der sog. Kostentragung, mit denen der Bund wesentliche Lasten aus den Länderhaushalten in seine Verantwortung übernimmt. Dazu

zählen in erster Linie die Gehälter der Landeslehrer, für die der Bund jährlich 3,67 Mrd. € aufwendet, Ausgaben nach dem Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz (GSBG) mit 720 Mio. € sowie Leistungen für klinischen Mehraufwand (207 Mio. €) und den Schienenverbund (109 Mio. €). Die Summe der Kostenübernahmen betrug 2005 4,8 Mrd. €, wodurch sich der Länderanteil an den Gesamt- abgaben auf knapp 28 % steigerte. Gleichwohl wird man insgesamt feststellen können, dass die Länder in Österreich mit ihren Finanzen zum guten Teil am „Tropf“ des Bundes hängen.

Ähnliches gilt für die lokale Ebene. Die Zweckzuschüsse und Finanzaufweisungen des Bundes an die Gemeinden in Höhe von insgesamt 313 Mio. € im Jahre 2005 setzen sich im Wesentlichen zusammen aus allgemeinen Transfers zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft (91 Mio. €), weiteren Bedarfszuweisungen (119 Mio. €), Mitteln für den Personennahverkehr (69 Mio. €) und Beiträgen zum Katastrophenfonds (24 Mio. €). Hinzu kommen weitere Transfers der Länder, mit deren Hilfe die Gemeinden (ohne Wien) schließlich auf Gesamteinnahmen von etwas über 6 Mrd. € (= 10 % aller Abgaben) kommen. Damit dürfte der finanzielle Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene noch geringer sein als bei den Ländern.

6. Bei der *Kreditaufnahme* sind Bund und Länder jedoch weitestgehend voneinander unabhängig und unterliegen keinen an bestimmte Bedingungen geknüpften Beschränkungen – sieht man zunächst einmal von den Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Währungsunion ab. Nach § 14 FVG ist es Sache der Landesgesetzgebung, die Aufnahme von Anleihen (Darlehen) der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu regeln. Die Bundesregierung kann je-

doch gegen einen solchen Gesetzesbeschluss Einspruch erheben. Wenn danach der Landtag seinen Beschluss mit absoluter Mehrheit wiederholt, kommt es zu einem Schlichtungsverfahren vor einem gemeinsamen Ausschuss von Nationalrat und Bundesrat.

7. Die starke Verflechtung von Bundes-, Landes- und Gemeindefinanzen in Österreich setzt eine ebenso enge *Kooperation* der verschiedenen Ebenen zur Vorbereitung und Ausführung der entsprechenden Regelungen voraus. Hinzu kommt, dass sich die Gebietskörperschaften bei ihrer Nettokreditaufnahme eng miteinander abstimmen müssen, um die Einhaltung der Maastricht-Kriterien im Rahmen der Eurozone zu gewährleisten. Angesichts dieser doppelten Herausforderung haben Bund, Länder und Gemeinden bereits 1999 eine „Vereinbarung ... über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften“ abgeschlossen. Die Übereinkunft sieht wechselseitige Informationspflichten über alle rechtsetzenden Maßnahmen (mit Gelegenheit zur Stellungnahme) vor, ferner das Recht, innerhalb einer Begutachtungsfrist Verhandlungen in einem Konsultationsgremium zu verlangen, das sich aus je drei hochrangigen Vertretern des Bundes und der Länder sowie einem Vertreter des Gemeindebundes zusammensetzt, und schließlich die Möglichkeit einvernehmlicher Empfehlungen dieses Gremiums an den Gesetzgeber über die Kostentragung. Außerdem werden Sanktionen für den Fall angedroht, dass den Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht gefolgt wird.
8. Der neue österreichische „Stabilitätspakt 2005“ regelt die innerstaatliche Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Orientierung der Haushalte sowie die Aufteilung von Defizitquoten und Sanktionslasten. Danach verteilen sich die

sog. Stabilitätsbeiträge (Defizitquoten und Haushaltsüberschüsse) auf die einzelnen Ebenen wie folgt: Defizitquote des Bundes für 2005 maximal 2,4 % des BIP, für 2006 2,2 %, für 2007 1,4 % und für 2008 maximal 0,75 % des BIP; Haushaltsüberschüsse der Länder (inkl. Wien) für 2005 und 2006 jeweils mindestens 0,6 % des BIP, zunehmend auf 0,7 % in 2007 und 0,75 % in 2008. Von den Gemeinden werden für die Jahre 2005 bis 2008 ausgeglichene Haushaltsergebnisse erwartet. Diese Planungen zeigen, dass Länder und Gemeinden in Österreich nicht nur ihre Aufgaben problemlos finanzieren können, sondern von ihnen sogar noch geringfügige Überschüsse erwartet werden.

9. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Finanzverfassung Österreichs unter ähnlichen Mängeln leidet wie die deutsche, auch wenn es dort weder Gemeinschaftsaufgaben noch einen horizontalen Länderfinanzausgleich gibt. Die Gesetzgebungskompetenzen sind zentralisiert; die Länder und Gemeinden hängen zu einem erheblichen Teil von Transfers aus Bundesmitteln ab – auch wenn die unkonditionierten Zuweisungen als Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben bezeichnet werden. Intransparenz, Kompetenzwirrwah und Unkalkulierbarkeit sind Negativmerkmale auch des österreichischen Systems der öffentlichen Finanzen. Deshalb wurde in den vergangenen beiden Jahren im Rahmen des sog. Österreich-Konvents auch darüber beraten, wie sich diese Defizite beseitigen lassen. Breites Einvernehmen bestand darüber, dass grundsätzlich eine Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmenverantwortung anzustreben sei. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, dass nach entsprechenden Verhandlungen zwischen allen Ebenen die Verteilung der Einnahmen sowie die Verteilung der Abgaben- und Ertrags-

hoheit auf Bund, Länder und Gemeinden in Übereinstimmung mit den tatsächlichen Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hätten. Bei Transferzahlungen sollte die durchschnittliche Belastung der Gebietskörperschaften durch die ihnen obliegenden Aufgaben und ihre eigene Steuerkraft stärker berücksichtigt werden. Noch haben alle diese Überlegungen allerdings den Charakter reiner Empfehlungen, über deren Umsetzung noch kein endgültiger Konsens erzielt wurde.

V. Russland

1. Die Russische Föderation (Russland) besteht aus 89 sog. föderativen Subjekten, die sich sechs verschiedenen Typen von Gebietskörperschaften zuordnen lassen: Republiken, Oblasts, Okrugs, Krays, zwei autonome Gebiete sowie die Metropolen Moskau und St. Petersburg. Das Land hat 143 Mio. Einwohner, die auf einer Fläche von etwas über 17 Mio. km² wohnen. Damit ist Russland von seiner Ausdehnung her der größte Staat der Welt mit einem Wirtschaftswachstum von noch immer über 5 % pro Jahr. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erreichte 2004 die Summe von rund 17.008 Mrd. Rubel (582 Mrd. US\$). Demgegenüber liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bei etwas weniger als 119.000 Rubel (4.100 US\$). Dank der hohen Gewinne, die aus dem Export von Öl und Gas fließen, erzielt Russland seit einigen Jahren Haushaltsüberschüsse und konnte daher seine Staatsschulden im Ausland vorzeitig ablösen.
2. Die Verfassung Russlands von 1993 weist der Föderation die ausschließliche Regelungskompetenz über Finanzen, Geld, Kredite und Zölle (Art. 71 g) sowie über die föderalen

Steuern und Abgaben (Art. 71 h) zu. Außerdem ist eine gemeinsame (konkurrierende) Zuständigkeit für den Erlass von allgemeinen Richtlinien über die Besteuerung und Abgabenerhebung vorgesehen (Art. 72 i). Schließlich bestimmt Art. 75 Nr. 3 der Verfassung – nicht ganz widerspruchsfrei –, dass das System der Steuern, die in den föderalen Haushalt fließen, sowie die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung und Abgabenerhebung in der Russischen Föderation durch ein Bundesgesetz geregelt werden. Demzufolge verfügt die Zentralregierung auf dem Feld der Steuer- und Abgabengesetzgebung heute praktisch über ein Monopol. Sie hat davon auch erst vor kurzem Gebrauch gemacht und alle einzelnen Steuergesetze in dem neuen Steuerkodex aus dem Jahr 2003 zusammengefasst.

3. Anders als in vielen Bundesstaaten ist das russische Besteuerungssystem „von unten nach oben“ aufgebaut. Die Steuern werden also auf nachgeordneten Ebenen durch lokale bzw. regionale Behörden eingenommen und verwaltet. Da fast alle Steuern auf die verschiedenen Ebenen verteilt werden, also praktisch „Gemeinschaftssteuern“ sind, behält die jeweilige Ebene ihren Anteil ein und führt alles Übrige an die jeweils höheren Ebenen ab. Dieses System erscheint auf den ersten Blick durchaus vernünftig, wird aber in der Praxis vielfach dadurch unterlaufen, dass die Steuern nur sehr nachlässig eingetrieben und oft ad hoc, punktuell, im Verhandlungswege und nicht selten aufgrund besonderer Absprachen sogar ganz oder teilweise erlassen werden. Dies führt, wenn solche Absprachen im Nachhinein bestritten oder zurückgenommen werden, zu den bekannten Strafverfahren gegen Wirtschaftsführer wegen Steuerhinterziehung.

Im Gegensatz zur dezentralen Erhebung der Steuern und Abgaben werden die Anteile der subnationalen Einheiten an

den Gemeinschaftssteuern sowie deren Handlungsspielräume und die Obergrenzen, bis zu denen sie eigene Steuern erheben können (meist handelt es sich um Zuschlagsrechte wie bei den Unternehmensteuern), von den jeweils höheren Ebenen festgesetzt. Über die Quoten und Verteilungsregeln bei den „großen“ Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Unternehmen- bzw. Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) entscheidet allein die Föderationsregierung, und zwar jährlich im Zusammenhang mit der Aufstellung ihres Haushalts. Mit anderen Worten: Die jeweils höheren Ebenen könnten sich zumindest theoretisch von Jahr zu Jahr selbst bedienen und ihre Haushaltslöcher auf Kosten der jeweils unteren Ebenen stopfen. Darunter leidet nicht nur deren Neigung und Bereitschaft, einen effektiven Steuereinzug zu gewährleisten, sondern auch die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Steueraufkommens im Einzelfall.

4. Deshalb haben sich im Laufe der Zeit gewisse Verteilungsnormen und Grundkonstanten herausgebildet, welche auch die Zentralregierung nicht einfach missachten kann, ohne bei den subnationalen Einheiten erheblichen Widerstand hervorzurufen. Dazu gehört etwa die Regel, den gesamten Ertrag aus der individuellen Lohn- und Einkommensteuer (in 1992: 431,3 Mrd. Rubel) zu 100 % den subnationalen Einheiten zu überlassen. Durch diesen Anreizmechanismus ist es in deren ureigenstem Interesse, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand zu erreichen. Von den Steuern auf Unternehmensgewinne (vergleichbar der Körperschaftsteuer) mit einem Aufkommen von insgesamt 1.568,8 Mrd. Rubel im Jahre 1992 behielten die subnationalen Einheiten immerhin noch 920,0 Mrd. Rubel (entspricht einem Anteil von 58,8 %; 41,2 % gingen an die Föderationsregierung). Von der Umsatzsteuer mit einem Aufkommen von insgesamt 1.999 Mrd. Rubel entfielen auf die unteren Ebenen je-

doch nur 498,7 Mrd. Rubel (= 24,9 %). Geteilt werden auch die Exportsteuern mit einem Gesamtaufkommen von 476,4 Mrd. Rubel in 1992, von denen die föderativen Subjekte nur 8 Mrd. Rubel erhielten, ferner alle sonstigen Steuern mit einem Ertrag von 573,8 Mrd. Rubel, an dem die Subjekte mit 374,3 Mrd. Rubel (= 65,2 %) beteiligt waren, und schließlich weitere Abgaben über 211,5 Mrd. Rubel, von denen 110,8 Mrd. Rubel an die föderativen Subjekte gingen. Alles in allem waren 1992 an den Gesamteinnahmen der Russischen Föderation in Höhe von 5.249,7 Mrd. Rubel die föderativen Subjekte mit 2.344 Mrd. Rubel, also zu 44,7 %, beteiligt.

5. Obwohl – wie bereits angedeutet – die subnationalen Einheiten in Russland sämtliche Steuern und Abgaben verwalten, d. h. selbst erheben und eintreiben, wird über deren Anteile am Ertrag, wenn man von der in voller Höhe bei ihnen verbleibenden individuellen Einkommensteuer einmal absieht, von der jeweils übergeordneten Ebene entschieden – d. h. bei den „großen“ Steuern de facto von der Föderationsregierung. Damit ist der Handlungs- und Entscheidungsspielraum der föderativen Subjekte über Art und Umfang eigener Steuereinnahmen denkbar gering. Alles, was sie erhalten, wird ihnen „von oben“ zugeteilt, wenn man von der erst kürzlich eingeführten regionalen Umsatzsteuer einmal absieht. Damit fehlt praktisch auch jeder Anreiz, die Steuerordnungsgemäß einzutreiben und abzuliefern. Da die Föderationsregierung auch die Haushalte der föderativen Subjekte und somit deren Ausgaben zu genehmigen hat, liegen diese in jeder Hinsicht „an den Ketten des Zentralstaates“. Ähnlich ergeht es den Gemeinden und Kreisen im Verhältnis zu ihren Republiken, Oblasts und Okrugs. Auch die lokalen Verwaltungen haben kaum Einfluss auf ihre Finanzausstattung.

Allerdings wäre es realitätsfremd anzunehmen, dass ein so komplexes System der Steuerverteilung auf die verschiedenen Ebenen, bei dem sich die Quoten von Jahr zu Jahr ändern, allein nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam funktionieren kann. Tatsächlich werden die jeweiligen Anteile auch in Russland ausgehandelt. Wer entweder über gute Kontakte zum Kreml verfügt oder dank Größe, Bevölkerungszahl und natürlicher Ressourcen seine politische Macht ausspielen kann, wird in solchen Verhandlungen stets erfolgreicher sein als unliebsame oder unbedeutende Subjekte. Das Ausmaß finanzieller Autonomie der subnationalen Einheiten hängt also eng mit ihrem allgemeinen politischen Gestaltungsspielraum zusammen. Allerdings fehlt – anders als in Australien und in Österreich – ein Koordinierungsgremium, das nach einem rationalen und transparenten Verfahren die Verteilung der Steuern und Abgaben auf die verschiedenen Ebenen vornimmt. Eigentlich sollte diese Funktion der Föderationsrat, also die Vertretung der föderativen Subjekte, erfüllen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, war er damit jedoch wegen interner Streitigkeiten und politischer Schwäche hoffnungslos überfordert.

6. Weil die Ertragsanteile an den einzelnen Steuern und Abgaben den subnationalen Einheiten je nach Größe, Bevölkerungszahl, Finanzkraft und Bedarf „von oben“ zugewiesen werden, erschiene es naheliegend, dabei auch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der föderalen Glieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen. Ein *Finanzausgleich* würde sich aus dieser Perspektive erübrigen. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen nicht der Fall. Erstens führt bereits das Einbehalten der vollen individuellen Lohn- und Einkommensteuer zu erheblichen Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Zweitens spielt bei der Verteilung auch der übrigen Steuern auf die ver-

schiedenen Ebenen die Einwohnerzahl eine maßgebliche Rolle, sodass wenig besiedelte Gebiete benachteiligt sind, weil sie eine relativ aufwendigere Infrastruktur vorhalten müssen. Drittens schließlich sind in einem Bundesstaat mit großen, nach wie vor unterentwickelten Regionen die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede dieser Landesteile zu den Metropolen und Industriezentren beträchtlich. Es besteht daher auch in Russland das Erfordernis, kompensatorisch tätig zu werden und für die unteren Ebenen ein Bündel von zentralen Zuweisungen vorzuhalten, die man ihren Wirkungen nach als Finanzausgleichszahlungen bezeichnen kann.

Entsprechend bedient sich die Föderationsregierung verschiedener Formen von zusätzlichen Finanzhilfen, welche das System der Steuerverteilung nach bestimmten Ertragsquoten ergänzen. Diese Zuweisungen werden nur zum geringeren Teil mit bestimmten Programmen verbunden, sondern erfolgen überwiegend nach Gutdünken und Ermessen der jeweiligen politischen Führung. Mitunter sind sie auch nur dazu bestimmt, Defizite in den einzelnen Haushalten der föderativen Subjekte auszugleichen. Da die Finanzhilfen nicht nach klaren Regeln, sondern von Fall zu Fall gewährt werden, variieren sie auch von Jahr zu Jahr und sind deshalb kaum kalkulierbar. Auch über ihren Umfang, ihre Höhe und die Empfänger solcher Zahlungen, die manchmal sogar verdeckt erfolgen, liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Man kann sie bestenfalls schätzen. Im Durchschnitt der vergangenen Jahre machten sie etwa 8 % der staatlichen Gesamteinnahmen aus und erreichten bei den föderativen Subjekten, die sie erhielten, immerhin ein Niveau von bis zu 15 % der Summe aller ihrer Steueranteile. Erst Ende der neunziger Jahre hat die Föderationsregierung für den größten Teil dieser Transfers einen gemeinsamen

Fonds eingerichtet, den „Fonds für die finanzielle Unterstützung der Subjekte der Föderation“ (FFUSF). Unter einem (inzwischen verlängerten) Drei-Jahres-Programm gewannen die einzelnen Leistungen nicht nur erheblich an Transparenz und Berechenbarkeit, sondern konnten auch stärker auf die ärmsten Regionen in Russland ausgerichtet werden und damit zunehmend die ihnen zugedachte Ausgleichsfunktion tatsächlich erfüllen.

7. Da die Haushalte der Oblasts, Okrugs und Krays (nicht der Republiken) einer Genehmigung der Föderationsregierung bedürfen, sind deren Möglichkeiten, nach freiem Willen *Kredite* aufzunehmen und damit eigene Investitionen zu finanzieren oder Haushaltslöcher zu stopfen, äußerst begrenzt. Hinzu kommt, dass, wenn überhaupt Kredite aufgenommen werden dürfen, sich damit niemand auf dem internationalen Kapitalmarkt eindecken kann, sondern sich von den staatlichen Banken versorgen lassen muss, was wiederum die Kosten erhöht. Gleichwohl sind viele Subjekte und Kommunen in Russland völlig überschuldet. Sie versuchen daher, in den Privatsektor auszuweichen, gründen eigene Banken und Unternehmen, von denen sie sich Gewinne erhoffen, finanzieren sich aus Derivaten (z. B. Schuldverschreibungen) und richten Nebenhaushalte oder parafiskalische Fonds ein, über die sie den höheren Ebenen keine Rechenschaft ablegen müssen.
8. Insgesamt haben die subnationalen Einheiten (föderative Subjekte, Kommunen) in Russland zumindest de jure kaum Spielraum bei der Entscheidung über ihre Einnahmen und Ausgaben, sodass man dort von Finanz- oder Steuerautonomie eigentlich überhaupt nicht reden kann. Obwohl sie die Steuern und Abgaben mit ihren eigenen Verwaltungen erheben und eintreiben, sind sie bei ihrem gesamten Auf-

kommen auf das angewiesen, was ihnen „von oben“ zuge-
teilt wird. Den einzigen Einfluss, den sie dabei geltend ma-
chen können, verdanken sie dem Umstand, dass de facto der
jeweilige Steueranteil zwischen der Föderationsregierung
und den Subjekten ausgehandelt wird und letztere dabei ihr
politisches Gewicht in die Waagschale werfen können. Au-
ßerdem kommt ihnen zugute, dass ein Großteil der Bundes-
behörden auf regionaler und lokaler Ebene mit örtlichem
Personal besetzt ist. Insofern bewegt sich das russische
System der öffentlichen Finanzen ständig in einem Span-
nungsfeld zwischen formaler Zentralisierung und nur in-
formal ausgeübter Autonomie. Für einen Bundesstaat sind
die fiskalpolitischen Entscheidungs- und Handlungsmög-
lichkeiten der föderativen Subjekte Russlands extrem be-
grenzt – in der internationalen Perspektive nur noch ver-
gleichbar mit der Situation in Mexiko und in Deutschland.

9. Die ohnehin prekäre Finanzlage der subnationalen Einhei-
ten wird dadurch weiter verschärft, dass die Föderationsre-
gierung ihnen immer wieder Aufgaben und Lasten über-
trägt, ohne dabei die Kosten zu berücksichtigen und für die
zu ihrer Bewältigung notwendigen Mittel zu sorgen. Das
Konnexitätsprinzip, ein Eckstein in der Finanzverfassung
der meisten Bundesstaaten, ist in Russland nicht nur unbe-
kannt; vielmehr werden Aufgaben- und Ausgabenverant-
wortung sogar ganz offiziell voneinander getrennt. Zwar
sind solche „Fremdprogramme“ der Föderation meist in die
Form bloßer „Empfehlungen“ gekleidet, aber von den Sub-
jekten praktisch wie eigene Aufgaben zu administrieren.
Erst seit kurzem hat die Föderationsregierung damit begon-
nen, diese „Mandate“ zu quantifizieren, ihre Kosten zu
prognostizieren und bei ihren Zuweisungen in Rechnung zu
stellen.

VI. Schweiz

1. Die „Schweizerische Eidgenossenschaft“ – so der offizielle Staatsname – ist seit 1848 ein Bundesstaat („Confoederatio Helvetica“) und besteht aus 26 Kantonen (darunter sechs Halbkantonen) mit einer Gesamtfläche von nur 41 293 km², auf der 7,32 Mio. Einwohner leben. Bei den Kantonen gibt es in Bezug auf Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft erhebliche Unterschiede. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erreichte 2004 die Summe von knapp 446 Mrd. SFR (360 Mrd. US\$) mit einem nur mäßigen Wachstum unter 0,5 %. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen liegt dagegen hoch, nämlich bei 61.500 SFR (49.500 US\$). Die Schweiz zeichnet sich durch ein hohes Maß an Dezentralisierung aus, verbunden mit einer strikten Trennung der Kompetenzen zwischen allen drei Ebenen (Bund, Kantonen, Gemeinden).
2. Das gilt nicht zuletzt für den Bereich der Steuern und Abgaben, der in den Grundzügen bereits durch die neue Verfassung vom 18. April 1999, in Kraft getreten am 1. Januar 2000, festgelegt und zumindest für den Gesamtstaat klar abgegrenzt ist. Nach Art. 128 Abs. 1 BV darf der Bund eine direkte Steuer von höchstens 11,5 % auf das Einkommen natürlicher Personen, von höchstens 9,8 % auf den Reinertrag juristischer Personen und von höchstens 0,825 % auf das Kapital und die Reserven juristischer Personen erheben. Für die darüber liegenden Besteuerungsmargen haben die Kantone und Gemeinden weitestgehende Gestaltungsfreiheit, wobei der Bund bei seiner Tarifgestaltung auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht zu nehmen hat (Art. 128 Abs. 2 BV). Die direkten Steuern werden von den Kantonen veranlagt und eingezogen, die von ihrem Rohertrag drei Zehntel be-

halten dürfen und davon wiederum mindestens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwenden müssen (Art. 128 Abs. 4 BV). Darüber hinaus kann der Bund auf die Veräußerung von Waren und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen eine Mehrwertsteuer von höchstens 6,5 % erheben, die bei besonderem Bedarf der Alterssicherungssysteme um einen weiteren Prozentpunkt angehoben werden darf (Art. 130 Abs. 1 und 3 BV). Zusätzlich werden noch 0,1 % Mehrwertsteuer für die Finanzierung von Eisenbahngroßprojekten aufgeschlagen. Seit dem 1. Januar 2001 betragen die Mehrwertsteuersätze 7,6 % (normal), 2,4 % (ermäßigt) und 3,6 % für Beherbergungen.

Schließlich kann der Bund besondere Verbrauchsteuern erheben, und zwar auf Tabak und Tabakwaren, Branntwein und Alkohol, Bier, Automobile sowie Mineralöl und Erdgas. Von der Branntweinsteuer erhalten die Kantone 10 %, die sie zur Bekämpfung der Alkoholsucht verwenden müssen (Art. 131 BV). Schliesslich kann der Bund für öffentliche Beurkundungen eine Stempelsteuer sowie auf den Ertrag von beweglichem Vermögen, auf Lotteriegewinne und auf Versicherungsleistungen eine Verrechnungsteuer erheben (Art. 132 BV). Naturgemäß ist auch die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr Sache des Bundes (Art. 133 BV). Die wichtigsten Steuergesetze des Bundes sind das „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer“ von 1990, das „Mehrwertsteuergesetz“ von 2001, das „Bundesgesetz über die Stempelabgaben“ von 1973 und das „Bundesgesetz über die Verrechnungsteuer“ von 1965 sowie verschiedene Verbrauchsteuergesetze. Hinzu kommen die Steuergesetze der einzelnen Kantone und die Abgabensatzungen der Gemeinden.

3. Das schweizerische Steuer- und Abgabensystem richtet sich nach einem ganz einfachen Grundsatz, der jedoch in der Praxis zu einer äußerst komplexen Gemengelage führt: Jede Ebene, d. h. der Bund, die Kantone und die Gemeinden, regelt, erhebt, verwaltet und kassiert ihre eigenen Steuern, verfügt im Rahmen ihrer Kompetenzen also über ein Höchstmaß an Finanzautonomie. Bei den direkten Steuern teilen sich die Kantone mit den Gemeinden nach bestimmten Prozentsätzen die Steuern auf Lohn- und Einkommen, Unternehmensgewinne, Vermögen und Kapital sowie auf Erbschaften, Schenkungen und Liegenschaften. Die indirekten Steuern, insbesondere das Aufkommen aus der Umsatzsteuer, stehen ausschließlich dem Bund zu und brachten 2004 17,6 Mrd. SFR ein (= 36,1 % aller Einnahmen des Bundes, aber nur 13,2 % der Gesamteinnahmen aller drei Ebenen).

Zählt man die Einnahmen aller Ebenen (einschl. der Finanzausgleichszahlungen) zusammen, ergeben sich für 2003 folgende Anteile: Bund 47,5 Mrd. SFR (= 30,2 %), Kantone 65,7 Mrd. SFR (= 41,8 %); Gemeinden 44,1 Mrd. SFR (= 28 %). Betrachtet man nur die – von Konjunkturschwankungen unabhängigeren – Steuern auf das Vermögen (Einkommen- und Vermögensteuern, Ertrags- und Kapitalsteuern, übrige Steuern), die alle drei Ebenen nach bestimmten Prozentsätzen getrennt erheben und die daher als Indikatoren für Leistungsfähigkeit gelten, so wird das Bild noch klarer: Bund 12,4 Mrd. SFR (= 20 %), Kantone 28,7 Mrd. SFR (= 46,5 %), Gemeinden 20,7 Mrd. (= 33,5 %). Das Schwergewicht der Steuereinnahmen liegt also eindeutig bei den Kantonen, gefolgt zunächst von den Gemeinden und mit beträchtlichem Abstand vom Bund. Kompensiert wird diese Asymmetrie dadurch, dass der Bund nahezu alle indirekten Steuern erhält (ca. 94 %), während die Kantone

daran nur mit 6 % beteiligt sind und die Gemeinden hier völlig leer ausgehen.

4. Lässt man sämtliche Finanzausgleichs- und Transferleistungen außer Betracht, die im Durchschnitt bei den Kantonen etwa 24 % und bei den Gemeinden immerhin noch 15 % ihrer Einnahmen ausmachen, so setzten sich die autonom erhobenen, d. h. diesen subnationalen Einheiten aus eigenem Recht zustehenden laufenden Einnahmen im Jahre 2003 wie folgt zusammen:

(1) auf der *kantonalen* Ebene: Steuern auf Einkommen und Vermögen 28,7 Mrd. SFR (= 43,7 %), Besitz- und Aufwandsteuern (darunter die Kraftfahrzeugsteuer): 1,8 Mrd. (= 2,8 %), Regalien und Konzessionen 0,7 Mrd. SFR (= 1,1 %), Vermögenserträge 3,4 Mrd. SFR (= 5,3 %), Entgelte 9,8 Mrd. SFR (= 14,9 %), Anteile und Beiträge (ohne Zweckbindung) 4,7 Mrd. SFR (= 7,2 %), sonstige Einnahmen 3,1 Mrd. SFR (= 5 %). Über alle diese Steuern und Abgaben wird in den Kantonen souverän entschieden, und zwar in aller Öffentlichkeit sowohl durch die demokratisch gewählten Kantonsparlamente als auch – gleichsam zur Kontrolle und als Korrektiv – im Wege der Volksgesetzgebung durch Referenden.

(2) auf der *kommunalen* Ebene: Steuern auf Einkommen und Vermögen (einschl. Grundsteuern) 20,7 Mrd. SFR (= 48,1 %), Besitz- und Aufwandsteuern 0,062 Mrd. (= 0,15 %), Regalien und Konzessionen 0,136 Mrd. SFR (= 0,32 %), Vermögenserträge 2,7 Mrd. SFR (= 5,8 %), Entgelte 11,9 Mrd. SFR (= 26,7 %), Anteile und Beiträge (ohne Zweckbindung) 1,8 Mrd. SFR (= 2,9 %), sonstige Einnahmen 4,3 Mrd. SFR (= 2,1 %). Wie bei den Kantonen wird auch in den Gemeinden über all diese Steuern völlig frei und unabhängig in einem repräsentativ- oder urdemo-

kratischen Verfahren entschieden. Steuer- und Finanzfragen sind daher nicht selten Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, ja sogar zentrales Thema von Wahlkämpfen.

Insgesamt werden der Finanzautonomie der drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden nur durch die schweizerische Verfassung feste Grenzen gesetzt. Alles andere ist Sache der zuständigen Gesetzgebungsorgane, die auch über Staatsverträge (Konkordate) mit Regelungen zum Finanzausgleich und zu intergouvernementalen Transfers (dazu unter 6.) zu befähigt sind. Daher verfügen die Kantone und Gemeinden in der Schweiz über ein Höchstmaß an Steuer- und Abgabenautonomie, von dem sie in der Praxis vor allem bei den direkten Steuern auch intensiv und umfassend Gebrauch machen.

5. Dies hat zur Folge, dass es zwischen den einzelnen Kantonen zu erheblichen Differenzen in der Steuerbelastung kommt. Im Jahr 2004 lag bei den Steuern auf Einkommen und Vermögen der Kanton Obwalden mit 158,3 % des Durchschnitts an der Spitze und der Kanton Zug mit nur 49,2 % am unteren Ende der Skala. Bei den Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapital führt Graubünden mit 135,1 % und schließt wiederum Zug mit nur 53,3 % ab. Sogar die Kraftfahrzeugsteuer variiert von Kanton zu Kanton, nämlich zwischen 136,8 % in Bern und 53,3 % in Wallis. Bei solchen Unterschieden bleibt ein erheblicher Steuerwettbewerb nicht aus. Er ist in der Schweiz sogar erwünscht, weil sich herausgestellt hat, dass er keineswegs zu einem Steuerdumping führt, sondern dass damit andere Faktoren, vor allem natürliche Standortvor- oder -nachteile, ausgeglichen werden können.

Auch die Behauptung, reiche Kantone könnten sich niedrige Steuern leisten, während arme Kantone hohe Steuern erheben müssten, um sich für die Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Einnahmen zu beschaffen, wird in der Schweiz widerlegt. Geht man vom monatlichen Brutto-Einkommen privater Haushalte als Maßstab für den Wohlstand in einem Kanton aus, das 2002 im Durchschnitt 8.933 SFR betrug, und rechnet es auf das sog. verfügbare Äquivalenzeinkommen um, bei dem die Hälfte der Haushalte darüber, die andere Hälfte darunter liegt, so erhält man eine Referenzzahl von 3.737 SFR. Von ihr wichen die Einkommen in Zürich mit 4.335 SFR um 598 SFR nach oben und die im Tessin mit 3.239 SFR um 498 SFR nach unten ab. Entsprechend wird der Kanton Zürich allgemein als der „reichste“, der Kanton Tessin hingegen als der „ärmste“ betrachtet. Was die Gesamtbelastung mit kantonalen Steuern angeht, liegt Zürich auf Platz 21, d. h. nach Zug, Schwyz, Tessin, Nidwalden und Aargau an sechstletzter Stelle, während der Tessin auf Platz 24 nach Zug und Schwyz sogar an drittletzter Stelle liegt. Der reichste und der ärmste Kanton der Schweiz können sich also in annähernd vergleichbarer Weise eine recht niedrige Besteuerung leisten.

6. Die Besteuerungsunterschiede werden freilich auch in der Schweiz durch ein System des Finanzausgleichs abgemildert, das in seiner gegenwärtigen Form seit 1959 existiert und überwiegend über vertikale Transfers des Bundes an die Kantone und nur zu einem verschwindend geringen Teil durch horizontale Ausgleichszahlungen der reichen an die armen Kantone (etwa bei Hochschul- und Krankenhauslasten) finanziert wird. Dieses System mit über 30 Einzelmaßnahmen besteht aus vier Komponenten: 1. aus Kantonsanteilen an Bundessteuern, insbesondere an der Einkommensteuer, von deren Ertrag sie nach Art. 128 Abs. 4 BV drei

Zehntel bekommen (wobei 17 % nach dem örtlichen Aufkommen zurückbehalten und 13 % nach der kantonalen Finanzkraft umverteilt werden), 2. aus zweckgebundenen Zuweisungen an die Kantone (darunter Beiträge und Rückerstattungen für militärische Landesverteidigung, Zivilschutz, berufliche Bildung, allgemeinbildende Schulen und Hochschulen, Straßenbau, Abwasserbeseitigung, Landwirtschaft, Gewässer- und Lawinenverbauungen), 3. aus Kantonsanteilen am Nationalbankgewinn und 4. aus Beiträgen der Kantone zu den Sozialversicherungen.

Die Einnahmen der Kantone aus Bundesquellen machten 2003 in der Summe durchschnittlich nur etwa 15,3 Mrd. SFR (= 23 %) von 65,7 Mrd. SFR Gesamteinnahmen der Kantone aus. In den steuerlich schwächsten Kantonen Uri, Obwalden und Jura erreichten diese Ausgleichsleistungen jedoch mit fast 50 % der Gesamteinnahmen eine beträchtliche Höhe. Dennoch war man mit dem geltenden Finanzausgleichssystem in der Schweiz unzufrieden. Auch wenn es im Ergebnis bei weitem nicht deutsches Niveau erreichte, kam es selbst wohlhabenden und steuerlich starken Kantonen zugute (der Anteil Zürichs an den Transfers betrug immerhin noch 1,8 Mrd. SFR [= 18 %] von 10 Mrd. SFR Gesamteinnahmen), erzielte also nicht die erhofften Ausgleichswirkungen und führte mit seinem hohen Anteil an konditionierten Transfers (etwa 73 %) zu unerwünschten Bindungen kantonaler Mittel, die als obligatorische Kofinanzierungen nicht selten auch Fehlallokationen zur Folge hatten.

7. Deshalb ist in der Schweiz durch Referendum vom 28. November 2004 bei 64,4 % Zustimmung ein neuer *Finanzausgleich* geschaffen worden, der erstmals im Haushaltsjahr 2008 wirksam werden soll. Diese Neugestaltung des Fi-

nanzausgleichs (NFA) ist Teil einer Föderalismusreform, mit der im Wesentlichen fünf Ziele verfolgt werden: Sie soll 1. die Wirksamkeit des Staates verbessern und die Effizienz staatlicher Leistungserbringung fördern, 2. die Geldflüsse zwischen Bund und Kantonen transparent machen, 3. die großen Unterschiede in der Finanzlage der Kantone abbauen, 4. für eine klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sorgen und 5. die interkantonale Zusammenarbeit stärken. Anders als in Deutschland wurde also bei dieser Reform von vornherein die Neuverteilung von Aufgaben mit einer Revision der Finanzverfassung verbunden.

Der eigentliche Finanzausgleich (im engeren Sinne) wird künftig aus zwei Instrumenten bestehen: dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich. Der Ressourcenausgleich bildet das Kernstück des neuen Systems. Er wird aus Mitteln des Bundes und der fünf ressourcenstarken Kantone (Zug, Basel-Stadt, Zürich, Genf, Nidwalden, Basel-Land und Schwyz) auf der Basis eines neuen Ressourcenindex (RIX) finanziert, setzt sich also aus einer vertikalen und einer horizontalen Komponente zusammen. Die Einzahlungen der Geber-Kantone in den horizontalen Ausgleich erfolgen proportional zu ihren Ressourcen; die Auszahlungen und die Verteilung der Bundesmittel an die Nehmer-Kantone sind progressiv gestaltet. Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, alle Kantone auf ein Niveau von mindestens 85 % der kantonalen Durchschnittsressourcen zu bringen. Nach einer Modellrechnung auf der Grundlage von 2002 würde der reichste Kanton Zug beim RIX von 210,5 auf immerhin noch 186,5 des Durchschnitts abgesenkt, wobei er etwa 11,4 % seiner bisherigen Einnahmen verlöre, während der ressourcenärmste Kanton Jura beim RIX von 84,4 auf 88,9 angehoben und damit 37,9 % seiner jetzigen Einnahmen

hinzugewinnen würde. Die Mittel aus dem Ressourcenausgleich sind nicht zweckgebunden.

Ergänzt wird dieser Ressourcenausgleich durch einen Lastenausgleich, der Sonderlasten einzelner Kantone kompensiert, die ihnen aufgrund ihrer geographischen Lage oder ihrer Bevölkerungsstruktur entstehen. Demgemäß wird zwischen einem geographisch-topographischen und einem sozio-demographischen Lastenausgleich unterschieden. Bei ersterem werden die Sonderlasten der Gebirgskantone (z. B. für Winterdienst und Waldbewirtschaftung) mit drei Indikatoren erfasst: Bevölkerung (die über 800 m wohnt), Siedlungsstruktur (Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern, geringe Bevölkerungsdichte) und Fläche (produktive Fläche über 1080 m ü. d. M. = Lasten der Höhe und Steilheit). Letzterer berücksichtigt den Umstand, dass Ballungszentren oft einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil an älteren und ärmeren Personen, Auszubildenden und Arbeitslosen aufweisen. Diese Gruppen können einerseits hohe Lasten verursachen, generieren andererseits aber geringe Steuereinnahmen. Schließlich sorgt für eine Übergangszeit der sog. Härteausgleich dafür, dass die Kantone, die künftig Mittel verlieren, durch den Wechsel des Systems nicht zu hart bestraft werden.

8. In der Schweiz sind der Bund, die Kantone und die Gemeinden frei, Kredite aufzunehmen und damit auch Haushaltslöcher zu stopfen („deficit spending“). Es gibt dafür keinerlei bundesrechtliche Grenzen oder Restriktionen – abgesehen von der Einschränkung, dass keine Ebene dafür die Bundesbank in Anspruch nehmen darf. Man vertraut in der Schweiz einerseits auf den Wettbewerb zwischen den Kantonen, der ein unverünftiges Finanzgebaren zumindest erschwert, und andererseits darauf, dass sich die Bevölkerung

gegen eine unbegründete Verschuldung von selbst zur Wehr setzen würde. In vielen Kantonen ist eine Kreditaufnahme allerdings nur zulässig für sog. Kapitalausgaben (Investitionen) und nur unter der Voraussetzung, dass der Kanton auch in der Lage ist, die Zinsen aus laufenden Haushaltsmitteln zu bezahlen.

9. Die Finanzverfassung der Schweiz ist in hohem Maße durch Vielfalt, Selbstbestimmung und Wettbewerb zwischen allen Ebenen gekennzeichnet, wobei die Finanzautonomie der Kantone eindeutig im Vordergrund steht. Auf diese Weise wird nicht nur jeder Ebene die Möglichkeit verschafft, ihre Aufgaben unabhängig von der anderen Ebene nach eigenen Vorstellungen und Präferenzen zu finanzieren. Gerade die Kantone können ihre Gestaltungsspielräume gezielt nutzen, um sich im internationalen Standortwettbewerb gezielt zu positionieren und Investoren anzuziehen. Jüngstes Beispiel dafür ist die Einführung einer Einkommensteuerdegression für Reiche in einer wachsenden Zahl von (wirtschaftsstarke(n) und -schwächeren) Kantonen. Dieses Ausmaß an finanzieller Autonomie, vor allem bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern, muss immer auch im Lichte der Verfahren und Mechanismen direkter Demokratie in der Schweiz gesehen werden. In der Schweiz sind die Bürgerinnen und Bürger schon deshalb an einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung interessiert, weil sie in vielen Kantonen und Städten selbst darüber (mit-)entscheiden, wie hoch ihre Abgaben sind, mit denen die öffentlichen Haushalte finanziert werden. „Wegen dieser Mitbestimmungsmöglichkeit und der den Entscheidungen vorangehenden Diskussion akzeptieren sie Umverteilungsentscheidungen eher als in einer Situation, in denen ihnen Steuern aufoktroiert werden. Die prozedurale Fairness der Schweizer Re-

ferendumsdemokratie stabilisiert die dezentrale Umverteilung somit ebenfalls.“ (Feld 2004: 68)

Allerdings zeigen die zahlreichen Bemühungen um eine Steuerharmonisierung vor allem auf administrativem Gebiet (z. B. im Wege interkantonalen Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung), dass man sich auch in der Schweiz der Kosten dieser Finanzautonomie und des Steuerwettbewerbs durchaus bewusst ist. Abgesehen davon, dass auch die Schweiz nicht ohne einen Finanzausgleich auskommt, darf bei der Frage, ob dieses System Modellcharakter für andere Staaten haben kann, die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, dass wegen zahlreicher ethnischer, sprachlicher, kultureller und religiöser Barrieren die Mobilität der Bevölkerung in der Schweiz außerordentlich gering ist.

VII. Vereinigte Staaten von Amerika

1. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind seit 1787 ein Bundesstaat („federation“), dem heute 50 Einzelstaaten („states“) sowie der „District of Columbia“ (mit der Hauptstadt Washington) angehören und der sich auf einer Fläche von 9,372 Mio. qm² mit 292,2 Mio. Einwohnern erstreckt. Ähnlich wie in Australien, Kanada und der Schweiz unterscheiden sich die Einzelstaaten an Größe und Bevölkerungszahl erheblich: Sieht man von Alaska wegen seiner geringen Besiedlungsdichte ab, so hat Texas als größter Flächenstaat (696 Mio. qm²) 20,8 Mio. Einwohner und Kalifornien als bevölkerungsreichster Staat (410 Mio. qm²) sogar 35,8 Mio. Einwohner. Auf der anderen Seite des Spektrums steht Rhode Island als kleinster Einzelstaat mit einer Fläche von nur 4 Mio. qm² und etwas über einer Million Einwohner. Das Bruttoinlandsprodukt erreichte 2004 die

Summe von beinahe 12.000 Mrd. US\$. Damit sind die USA die größte Volkswirtschaft der Welt. Demgemäß ist auch das Pro-Kopf-Einkommen sehr hoch: Es liegt weltweit an vierter Stelle (nach Norwegen, Luxemburg und der Schweiz) und belief sich 2004 auf fast 40.000 US\$.

2. Die amerikanische Verfassung von 1787 sah zunächst in Art. I, Sect. 8 vor, dass der Kongress nur für Zwecke der Schuldentilgung, der gemeinsamen Landesverteidigung und der allgemeinen Wohlfahrt der USA befugt sein sollte, Steuern, Abgaben und Gebühren zu erheben. Diese Regelung deckte noch die Einführung einer ersten Einkommensteuer des Bundes zur Finanzierung des Bürgerkriegs im Jahre 1862. Ihre Erneuerung 1872 und ihre wiederholte Fortschreibung in den späten achtziger Jahren wurde jedoch vom Supreme Court für verfassungswidrig erklärt, weil es sich um eine direkte Steuer handele, die nicht ohne Aufteilung nach Bevölkerungszahlen der Staaten erhoben werden dürfe. Daraufhin bedurfte es einer Ergänzung der Verfassung, um in den USA ein modernes System von Bundessteuern einzuführen. Erst das XVI. Amendment von 1913 verschaffte dem Kongress die Kompetenz zur Erhebung von Einkommensteuern aus Quellen jeder Art – und zwar ohne Aufteilung nach der Bevölkerung und ohne Rücksicht auf Zensus oder Anzahl. Daraufhin wurde fast zeitgleich das erste Einkommensteuergesetz des Bundes verabschiedet, das Jahreseinkünfte über 3.000 US\$ mit nur 1 % und über 500.000 US\$ mit weiteren 6 % besteuerte.

Das heutige Steuersystem des Bundes beruht auf dem „Internal Revenue Code (IRC)“ von 1986, der seitdem fast jährlich geändert und immer wieder auch zu außersteuerlichen Zwecken (Wirtschaftslenkung, Sozialpolitik) benutzt wurde. Aufgrund fehlenden Feedbacks hat die Frage, inwie-

weit einzelne Änderungen des Codes tatsächlich den gewünschten Erfolg gebracht haben, allerdings bislang kaum eine Rolle gespielt. Alle übrigen Steuergesetze sind Gesetze der Staaten, die sich in Steuerquellen, Steuersätzen, Tarifen, Bemessungsgrundlagen erheblich voneinander unterscheiden. Gebunden sind die Staaten lediglich an die im IRC abschließend aufgelisteten Steuerarten und an verfassungsrechtliche Grenzen: Sie dürfen keine Steuern erheben, die den zwischenstaatlichen Handel behindern, die auswärtigen Beziehungen beeinflussen oder diskriminierende Wirkungen entfalten.

3. Die Einnahmen des Bundes lagen 2003 bei 1.859,7 Mrd. US\$ (= 55,6 % der staatlichen Gesamteinnahmen). Zusammen setzten sie sich im Wesentlichen aus Steuern und Abgaben 1. auf alle persönlichen Einkünfte (Löhne, Gehälter, Trinkgelder, aber auch Kapitaleinkünfte [Zinsen, Dividenden]), 2. auf Unternehmensgewinne, 3. für Sozialleistungen (Gesundheitsversorgung von über 65-Jährigen und Rentnern, Alterssicherung und Arbeitslosigkeit) und 4. auf den Verkauf von Tabak, Alkohol und Mineralöl sowie auf hochwertigen Grundbesitz, Schenkungen und Lizenzen. Im Einzelnen erbrachten die „personal income tax“ 924,5 Mrd. US\$ (= 43 %), die „corporate income taxes“ nur 150,5 Mrd. US\$ (= 7 %), die „social insurance taxes“ 752,5 US\$ (= 35 %) sowie die „exise, estate, gift taxes“ und „customs“ insgesamt ebenfalls etwa 150 Mrd. (= 7 %). Hinzu kamen Kredite in Höhe von 172 Mrd. US\$ (= 8 %). Seit 2003 sind die Einnahmen des Bundes trotz (oder wegen?) drastischer Steuersenkungen der Bush-Administration wieder stark angestiegen und erreichten im Jahre 2005 die Summe von 2.150 Mrd. US\$.

Hingegen sind die Einnahmen der Staaten aus eigenen Steuern und Abgaben in Höhe von insgesamt 767,7 Mrd. US\$ (= 23 % der staatlichen Gesamteinnahmen) ebenso vielfältig wie unübersichtlich. Im Vordergrund stehen dabei Grundsteuern und Umsatzsteuern, die beide den Staaten fast ausschließlich zustehen, sowie ebenfalls Einkommensteuern, die von den entsprechenden Bundessteuern abgezogen werden können, schließlich Kraftfahrzeugsteuern und dieselben Verbrauchsteuern wie beim Bund (auch hier mit Abzugsmöglichkeit). Die Vergleichbarkeit dieser Einnahmen wird dadurch erschwert, dass sie nicht bei allen Staaten in zumindest ähnlicher Form anfallen. Die Staaten Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington und Wyoming erheben zum Beispiel überhaupt keine Einkommensteuern, die Staaten New Hampshire und Tennessee beschränken sie auf Kapitaleinkünfte. Von den übrigen Staaten erheben Colorado, Illinois, Indiana, Massachusetts, Michigan und Pennsylvania ihre Einkommensteuern nach einem einheitlichen Steuersatz („flat tax“), während alle anderen unterschiedliche Modelle der Steuerprogression bevorzugen. Ähnliches gilt für die Umsatzsteuern: Alaska, Delaware, Montana und Oregon verzichten völlig auf sie; bei den übrigen Staaten variieren die Steuersätze zwischen 2,9 % in Colorado und 7 % in Mississippi, Rhode Island und Tennessee. Sämtliche Steuern und Abgaben, die von den Staaten erhoben werden, stehen – mit entsprechend geringeren Prozentsätzen – auch den Kommunen zu, die 2003 auf eigene Einnahmen von 713,8 Mrd. US\$ (= 21,4 % der staatlichen Gesamteinnahmen) kamen, wobei wiederum ein kompliziertes System von Steueranrechnungen und Steuerermäßigungen dafür sorgt, dass Doppelbesteuerungen weitgehend vermieden werden.

4. Lässt man sämtliche Transferleistungen zwischen den Ebenen außer Betracht (dazu unten Ziff. 5.), die im Durchschnitt bei den Staaten etwa 30 % und bei den Gemeinden sogar 40 % ihrer Gesamteinnahmen ausmachen, so ergibt sich für die autonom erhobenen – d. h. die diesen subnationalen Einheiten aus eigenem Recht zustehenden laufenden – Einnahmen im Jahre 2003 folgendes Bild:

(1) auf der Ebene der *Staaten*: Steuern auf Einkommen und Vermögen 210,3 Mrd. US\$ (= 27,3 %), allgemeine Umsatzsteuer 184,6 Mrd. US\$ (= 24,1 %), besondere Umsatz- und Verbrauchsteuern (u.a. auf Mineralöl, Alkohol, Tabakprodukte): 89,2 Mrd. US\$ (= 11,6 %), Grundsteuern 10,5 Mrd. US\$ (= 1,4 %), sonstige Steuern 54,4 Mrd. US\$ (= 7,1 %), laufende Gebühren und Entgelte (für Bildungseinrichtungen [insbes. Universitäten], Krankenhäuser, Fernstraßen, Flughäfen, Parks und Erholungsgebiete) 106,3 Mrd. US\$ (= 13,9 %), Gebühren für Versorgungsleistungen (Wasser, Elektrizität, Gas) 12,5 Mrd. US\$ (= 1,6 %), Vermögenserträge 30,7 Mrd. US\$ (= 4 %), sonstige Einnahmen 69,2 Mrd. US\$ (= 9 %). Über alle diese Steuern, Abgaben, Gebühren und Entgelte wird von den Staaten völlig frei und unabhängig entschieden, und zwar in aller Öffentlichkeit durch die demokratisch gewählten Parlamente.

(2) auf der Ebene der *Kommunen*: Steuern auf Einkommen und Vermögen 20,3 Mrd. US\$ (= 2,8 %), allgemeine Umsatzsteuer 44,6 Mrd. US\$ (= 6,2 %), besondere Umsatz- und Verbrauchsteuern (u.a. auf Mineralöl, Alkohol, Tabakprodukte): 19,3 Mrd. US\$ (= 2,7 %), Grundsteuern 286,2 Mrd. US\$ (= 40 %), andere Steuern 31,5 Mrd. US\$ (= 4,4 %), laufende Gebühren und Entgelte (für Bildungseinrichtungen [insbes. Schulen], Krankenhäuser, Straßen, Flughäfen, Parks und Erholungsgebiete, Theater, Sportstätten) 123,9 Mrd. US\$ (= 17,4 %), Gebühren für Versorgungsleistungen

(Wasser, Elektrizität, Gas) 90,5 Mrd. US\$ (= 12,7 %), Abwasser und Abfallbeseitigung 39,4 Mrd. US\$ (= 5,5 %), Vermögenserträge 35,2 Mrd. US\$ (= 4,9 %), sonstige Einnahmen 22,9 Mrd. US\$ (= 3,2 %). Wie bei den Staaten wird auch in den Gemeinden über alle diese Steuern völlig autonom in einem repräsentativ-demokratischen Verfahren entschieden. Steuer- und Finanzfragen sind daher wie in der Schweiz nicht selten Gegenstand politischer Auseinandersetzungen vor Ort, ja sogar zentrales Thema von kommunalen Wahlkämpfen.

Die Finanzautonomie der Staaten und Kommunen in Bezug auf diese eigenen Steuern, Abgaben und Gebühren findet ihre Schranken lediglich in der Bundesverfassung, den subnationalen Verfassungen, den Gesetzen der Einzelstaaten und in den kommunalen Statuten. Bundesorgane haben darauf keinerlei Einfluss, wenn man einmal von der Aufzählung der Steuerarten (und damit auch der möglichen Steuerquellen) im „Internal Revenue Code“ des Bundes absieht. Da ein Teil der Steuern und Abgaben, die ein Staat oder eine Gemeinde erhebt, von entsprechenden Bundessteuern abgezogen werden darf („tax deduction“), kann man in den USA sogar von einem Wirksamkeitsvorrang der Finanzautonomie subnationaler Einheiten sprechen.

5. Dieses klare Bild wird jedoch dadurch nicht unwesentlich „eingetrübt“, dass die Staaten ebenso wie die Kommunen in erheblichem Umfang auf intergouvernementale Transferleistungen angewiesen sind – erstere vom Bund, letztere vom Bund und ihrem jeweiligen Einzelstaat. Zu diesen Transfers gehören: Finanzhilfen („grants-in-aid“), Anteile an Steuern der höheren Ebene („shared taxes“), Zahlungen anstelle von Steuern bei steuerbefreiten Objekten („payments-in-lieu-of-taxes“), zweckgebundene Kredite und

Vorschüsse („contingent loans and advances“), Rückerstattungen von Kosten durch andere Ebenen für die Erfüllung ihrer Aufgaben („reimbursements“), alle übrigen Zuschüsse anderer Ebenen zur Voll- oder Teilfinanzierung von Vorhaben der Empfängerebene („categorical grants“). Seit einiger Zeit ist man allerdings verstärkt dazu übergegangen, solche Finanzhilfen auch als weniger strikt gebundene Zuschüsse für einen sehr weit gezogenen Verwendungskreis (z. B. für Familien, für Bildung und Erziehung) nach bestimmten festen Sätzen („block grants“) zur Verfügung zu stellen, um sich auf diese Weise die Problemnähe und bessere Bedarfskenntnis der unteren Einheiten zunutze zu machen und dadurch für eine effizientere Allokation der Mittel zu sorgen.

Mit derartigen Zuweisungen, die eine Fülle von Aufgaben, Programmen, Projekten und Aktivitäten in Staaten und Kommunen betreffen, werden über 700 Einzelmaßnahmen finanziert. Von den Zuschüssen des Bundes („federal grants“), die zumeist konditioniert sind, aber – soweit sie den Kommunen zugute kommen sollen – stets über die Haushalte der Staaten an sie fließen, seien beispielhaft erwähnt: Bundeshilfen für den Bau und Betrieb öffentlicher Flughäfen, im Bildungsbereich für Immigrantenschulung und Sprachtraining, für das gemeinsame Arbeitslosenausgleichssystem von Bund und Staaten, zur Ergänzung kommunaler Ressourcen, zum Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen, zur Förderung des kommunalen Wohnungsbaus, zur Unterhaltung der Bundesnaturreservate, für öffentliche Wohlfahrt (inkl. Familienhilfen und Gesundheitsdienste), für Abfallverwertung und Abwasserreinigung, für Energieversorgung sowie für den lokalen und regionalen Personentransport. Insgesamt erreichten diese Bundeszuweisungen in den Jahren 2002/3 eine Summe von 389,2 Mrd. US\$

(= 20,9 % aller Bundeseinnahmen), von denen 343,3 Mrd. US\$ (= 88,2 %) an die Staaten und 45,9 Mrd. US\$ (= 11,8 %) über deren Haushalte an die Kommunen flossen.

Einen ähnlichen Umfang haben auch die Transfers der Staaten an ihre Kommunen. Darunter finden sich umfangreiche Zuweisungen für Schulen, Schülertransport, Förderungsprogramme für Behinderte und zum Ausgleich unterschiedlicher Belastungen der Kommunen mit Ausgaben für Bildung und Erziehung, zur Finanzierung von örtlicher Gesundheitsfürsorge und Krankenhäusern, zur Förderung des regionalen und lokalen Straßenbaus, zum Bau und Betrieb von Mülldeponien, Kläranlagen, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerken sowie zur Unterhaltung des Regional- und Lokalverkehrs. Die Zuweisungen der Staaten an ihre Kommunen (inkl. des Bundesanteils) belaufen sich auf 370,6 Mrd. US\$ (= 34,2 % aller kommunalen Einnahmen). Umgekehrt beteiligen sich die Kommunen aber auch an Programmen übergeordneter Ebenen, also des Bundes oder der Staaten, oder an deren Gemeinschaftsprogrammen, und zwar im Jahre 2003 mit immerhin 18,3 Mrd. US\$ (= 1,7 % aller Einnahmen). Dieses umfangreiche Transfersystem hat in den USA trotz strikter Kompetenztrennung der Ebenen nicht nur zu mannigfachen Verflechtungen zwischen ihnen und damit zu neuen Abhängigkeiten geführt, sondern ist auch wenig transparent, rechtlich nur unzureichend abgesichert und daher für politische Manöver und „Vorzugsbehandlungen“ durch die jeweils übergeordneten Administrationen äußerst anfällig.

6. Trotz dieser zahlreichen vertikalen Transferzahlungen kennen die USA keinerlei Mechanismen und Instrumente eines Finanzausgleichs, dessen spezielle Funktion – wie im Falle Deutschlands – darin besteht, die Lebensverhältnisse in den

Gliedstaaten aneinander anzugleichen. Obwohl die Disparitäten in der Steuerkraft auch unter den amerikanischen Gliedstaaten beträchtlich sind (sie schwankten 1994 zwischen Nevada mit 141 % und Mississippi mit 71 % des Durchschnitts), gehören die USA zu einer Minderheit unter den Bundesstaaten, die bestehende wirtschaftliche und soziale Unterschiede in einem Gemeinwesen eher für nützlich und anregend als für schädlich halten. Im Übrigen ist man hier der Auffassung, dass jeder, dem es irgendwo nicht passt, stets die Möglichkeit hat, dorthin zu ziehen, wo es ihm besser gefällt. Die USA setzen also auf Beweglichkeit, Mobilität und interne Migration, auf Dynamik und Flexibilität im Verhalten der Menschen. Etwas verkürzt wird das System des amerikanischen Bundesstaates deshalb auch als „bus-ticket federalism“ bezeichnet.

7. Die Kreditaufnahme des Bundes und der Staaten ist nicht reglementiert; Grenzen ergeben sich weder aus den Verfassungen noch aus einfachen Gesetzen. Soweit in den Einzelstaaten „balanced budget“-Verpflichtungen bestehen, haben diese nur formale Bedeutung, weil die Haushalte dort auch mit Krediten ausgeglichen werden können. Die Nettoneuverschuldung des Bundes ist in den vergangenen Jahren wieder stark angestiegen, nachdem von 1998 bis 2001 sogar erhebliche Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet worden waren, mit deren Hilfe das Budgetdefizit des Bundes zunächst reduziert werden konnte. Allerdings hat die mächtige „Federal Reserve Bank“ mit ihren fiskalpolitischen Vorgaben einen nicht unerheblichen und zumeist dämpfenden Einfluss auf die Neigung, öffentliche Haushalte mit Hilfe von Krediten auszugleichen. Dagegen unterliegen die Kommunen bei ihrem „deficit spending“ engen Beschränkungen und einer strengen Kontrolle durch ihre Staaten.

8. Auf den ersten Blick scheint die amerikanische Finanzverfassung den einzelnen Ebenen – also Bund, Staaten und Kommunen – in jeder Beziehung geradezu ein Höchstmaß an Finanzautonomie zu bieten, zumal sie kein auf Nivellierung abzielendes Finanzausgleichssystem vorsieht. Diese Einschätzung ist zwar im Großen und Ganzen zutreffend, bedarf jedoch in einigen Punkten der Korrektur. Zu den wirksamsten, die eigenen finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten unterer Ebenen besonders stark beeinträchtigenden Instrumenten des Bundes (gegenüber Staaten und Kommunen) und der Staaten (gegenüber ihren Kommunen) gehören die zahlreichen zweckgebundenen Finanzhilfen („categorical grants“) mit der Verpflichtung, sie als Teile obligatorischer Bundes- oder Staatenprogramme auch dann anzunehmen und sachgerecht zu verwenden, wenn dadurch Aufgaben mitfinanziert werden, die zum ausschließlichen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der jeweiligen Ebene gehören. Traditionell erzeugt also die föderative Aufgabentrennung und Kompetenzverteilung in den USA keine Sperrwirkung gegenüber sog. Fremdfinanzierungen der jeweils übergeordneten Ebenen.
9. Die USA sind daher geradezu ein Musterbeispiel für Verflechtungen im fiskalischen Bereich. Gegen diese Art monetärer Fremdbestimmung haben sich die Staaten und Kommunen immer wieder, wenn auch letztlich vergebens, zu wehren versucht. So haben zum Beispiel einige Kommunen ihre Schulen teilweise mit Einnahmen aus der Grundsteuer finanziert, bis ein Gericht dies für verfassungswidrig erklärt hat. In anderen Staaten haben die Bürger selbst die Grundsteuern, von denen Teile für die Schulen bestimmt waren, gesenkt und dafür die Umsatzsteuern erhöht. Dies führte eine Zeitlang landesweit zu erheblichen Engpässen bei der Schulfinanzierung. Der Bund ist hier in die Bresche

gesprungen und hat die fehlenden Mittel im Rahmen eines eigenen Programms ersetzt, das noch zusätzlich die durch den steuerpolitischen Wettbewerb in den Staaten entstandenen Disparitäten auszugleichen vermochte. So kam man auf diesem Gebiet quasi „vom Regen in die Traufe“. Dieses Beispiel zeigt recht anschaulich, wie gerade ein Versuch, von seiner Finanzautonomie Gebrauch zu machen, scheitern und sogar kontraproduktive Effekte auslösen kann. Auch wenn derartige Erscheinungen in den USA nicht verfassungsrechtlich vorgesehen sind, dürfen sie bei der komparativen Betrachtung des faktischen Grades an gliedstaatlicher Finanzautonomie in föderalen Systemen nicht völlig ausgeblendet werden.

VIII. Vergleichende Zusammenfassung unter Einbeziehung Deutschlands

1. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in keinem der sechs betrachteten Länder von einer umfassenden, alle Aspekte einschließenden Finanzautonomie der föderalen Glieder die Rede sein kann. Andererseits sind aber zumindest Teile oder Komponenten rechtlich abgesicherter Einflussmöglichkeiten der subnationalen Ebene auf die Gestaltung und Verwendung ihrer Einnahmen in jedem dieser Staaten nachweisbar. Um diese Beobachtung zu konkretisieren und die vergleichende Analyse zu erleichtern, soll im Folgenden als Gradmesser ein grobes Raster von Kriterien zugrunde gelegt werden, nach denen das jeweilige „Autonomie-niveau“ besser eingeschätzt werden kann. Dabei ist im funktionellen Sinn zwischen sechs Dimensionen von Finanzautonomie zu unterscheiden: 1. Regelungsautonomie, 2. Ertragsautonomie, 3. Verwaltungsautonomie, 4. Verfü-

gungsautonomie, 5. Verteilungsautonomie und 6. Verschuldungsautonomie.

2. Als *Regelungsautonomie* soll die Fähigkeit bezeichnet werden, die rechtlichen Grundlagen der Besteuerung selbst und unabhängig von anderen Gliederungsebenen nach eigenen finanzpolitischen Vorstellungen zu gestalten. Dazu gehört grundsätzlich ein Vollbesitz der Gesetzgebungskompetenzen über dem Ertrag nach „eigene“ Steuern oder Steueranteile (z. B. an Gemeinschaftssteuern) und damit letztlich die im Prinzip freie Entscheidungsbefugnis über die eigenen Einnahmen. In Deutschland ist dies – bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Zweitwohnungsteuer) – nicht der Fall. Den deutschen Ländern fehlt also schon von Verfassungs wegen jene Regelungsautonomie, da das Grundgesetz dem Bund ermöglicht, auf alle konkurrierenden Besteuerungsbefugnisse ungehindert zuzugreifen. Das ist in Australien zwar mit dieser Rigidität nicht der Fall; aber auch dort liegt das Schwergewicht der Steuer- und Abgabengesetzgebung eindeutig beim Gesamtstaat. In Russland existiert bei den Zuständigkeiten für Steuern und Abgaben sogar praktisch ein Monopol der Föderationsregierung. In ähnlicher Weise hat Österreich die Gesetzgebungskompetenzen auf fiskalischem Gebiet zentralisiert, aber den Ländern doch zumindest die Regelungsautonomie über die wenigen Steuern belassen, die ihnen ausschließlich zustehen. Ganz anders in der Schweiz und den USA: Hier sind die Kantone und die Staaten im Rahmen der Verfassung für alle Steuern, die ihnen ganz oder teilweise zustehen, selbst auch gesetzgebend verantwortlich, und zwar de jure unbegrenzt, sodass es dort zu einem Steuerwettbewerb mit entsprechendem Angleichungsdruck kommt. In Kanada bestehen Besteuerungsrechte des Bundes und der Provinzen in Bezug auf dieselben Steuern sogar relativ unverbunden nebeneinander, so-

dass – um die Bürger nicht zu überfordern – über die jeweiligen Steuersätze immer wieder neu verhandelt werden muss.

3. Unter *Ertragsautonomie* ist der finanzielle Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum föderaler Gliedstaaten über die Verwendung von Steuern und Abgaben zu verstehen, den sie dadurch erhalten, dass sie entweder selbst und allein über die gesamte Höhe ihres Steueraufkommens befinden können (absolute Ertragsautonomie) oder ihnen die Verfassung, die Gesetze oder besondere Verträge eines Staates feste (nicht variable) Anteile am Ertrag einzelner Steuern zuweisen (relative Ertragsautonomie). In Deutschland sind die Länder insoweit nur relativ autonom: Das Grundgesetz sichert ihnen zwar den Ertrag bestimmter Steuern (Ländersteuern) oder fester Anteile daran (die Hälfte der Einkommen- und Körperschaftsteuer) zu; die Höhe wird jedoch einseitig vom Bund festgelegt, ebenso die Höhe der Umsatzsteuer, über deren Anteile Bund und Länder regelmäßig zu verhandeln haben. In Australien erhalten die Provinzen neben geringen eigenen Steuern im Wege der Rückerstattung den gesamten Ertrag aus der Umsatzsteuer, deren Höhe sie ebenfalls über Verhandlungen mit dem Bund zu beeinflussen vermögen. In Österreich können sich die Länder zumindest auf feste Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundessteuern stützen. Wenig Ertragsautonomie haben die föderativen Subjekte in Russland, über absolute Ertragsautonomie bei den ihnen zustehenden Steuern verfügen hingegen die Provinzen in Kanada, die Kantone in der Schweiz und die Staaten in den USA mit der Folge, dass dort auch ein entsprechender, wenngleich durch Harmonisierungsregelungen begrenzter Steuerwettbewerb existiert.

4. Mit *Verwaltungsautonomie* ist die Befugnis gemeint, Steuern und Abgaben durch eigene Behörden zu erheben, festzusetzen und einzutreiben. In Deutschland ist dies Sache der Länder, die die Steuergesetze – wie fast alle Gesetze des Bundes unter seiner Kontrolle – im Wege landeseigener Verwaltung vollziehen. Gleiches gilt für Kanada, aber auch für Rußland, mit der Besonderheit, dass dort die Kontrolle durch zentrale Instanzen sehr viel schärfer und intensiver ausgeübt wird als hierzulande. Umgekehrt sind in Australien und Österreich die Gliedstaaten überhaupt nicht an der Steuerverwaltung beteiligt; die wichtigsten Steuern und Abgaben werden dort durch Bundesbehörden eingezogen. Dagegen bestehen in der Schweiz und den USA Steuerverwaltungen des Bundes und der Gliedstaaten nebeneinander, und zwar mit getrennten Zuständigkeiten jeweils für die Bundes- oder Landessteuern. Von finanzieller Verwaltungsautonomie der Gliedstaaten im strengen Sinne kann man daher eigentlich nur bei der Schweiz und den USA sprechen, vielleicht auch noch bei Kanada und mit gewissen Einschränkungen selbst bei Deutschland, noch weniger allerdings bei Russland.
5. Der Begriff *Verfügungsautonomie* bezieht sich auf den Grad der Unabhängigkeit eines föderalen Gliedstaats von bedingten Finanzhilfen („conditional/categorical grants“) des Gesamtstaates, genauer: auf den Spielraum, der jenem bei der Verfügung über seine eigenen Einnahmen noch verbleibt, wenn er einen Teil davon zur Mitfinanzierung von Programmen der Zentralregierung aufwenden muss. In diesem Sinne kann die Verfügungsautonomie sowohl quantitativ (durch die Höhe und den Umfang der Transfers) als auch qualitativ (durch Übergriffe mit Transfers in ausschließliche Zuständigkeiten des Gliedstaats) beeinträchtigt sein. In Deutschland ist die Verfügungsautonomie der Länder über

ihre Steuern und Abgaben nicht unerheblich durch die Mitfinanzierung 1. von Gemeinschaftsaufgaben (vgl. Art. 91 a und b GG), 2. von Investitionshilfen des Bundes (vgl. Art. 104 a Abs.4 GG) und 3. von Teilen des Solidarpakts II (zur Entwicklung der neuen Länder) eingeschränkt. Das gilt in noch stärkerem Maße für die USA, wo fast alle Bundeszuschüsse an die Einzelstaaten einen bestimmten Zweck verfolgen, also an mehr oder weniger strikte Bedingungen geknüpft sind. Ähnliches gilt in etwas abgeschwächter Form zugleich für Kanada. Auch in Australien und Österreich spielen gesamtstaatliche Transfers eine erhebliche Rolle. Sie sind dort jedoch überwiegend als feststehende Steuererstattungen oder Ertragsanteile zur Aufstockung der allgemeinen Haushaltsmittel bestimmt und damit in erheblich geringerem Umfang konditioniert, sodass dort der eigene Verfügungsspielraum weniger tangiert ist. Am weitesten reicht die Unabhängigkeit von bedingten Zuweisungen bei den Kantonen in der Schweiz. Am anderen Ende der Skala steht Russland mit seinem umfassenden Zuweisungssystem, das keinen wesentlichen Unterschied zwischen allgemeinen Steuertransfers und besonderen Zweckzuwendungen kennt und daher für ein nennenswertes Maß an Verfügungsautonomie der föderativen Subjekte kaum Raum lässt.

6. Von *Verteilungsautonomie* kann gesprochen werden, wenn der finanzielle Handlungs- und Entscheidungsspielraum föderaler Gliedstaaten bei ihren eigenen Einnahmen und Ausgaben nicht oder nur unwesentlich durch Umverteilung von freien Haushaltsmitteln im Rahmen eines System des vertikalen und/oder horizontalen Finanzausgleichs in Mitleidenschaft gezogen wird. In Deutschland werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern nach Art. 107 GG seit 2005 so weitgehend ausgeglichen, dass Länder mit einer Differenz zwischen ihren Einnahmen und einem Betrag

von 99,5 % der durchschnittlichen Ländereinnahmen pro Einwohner (sog. Ausgleichsmesszahl) davon noch 77,5 % als Bundesergänzungszuweisungen erhalten – und somit ein generelles Ausgleichsniveau von 97 bis 98 % erreichen. Dieser hohe Prozentsatz wird nur noch durch den vollständigen Einnahmenausgleich in Australien übertroffen, der allerdings ein geringeres Volumen hat und ähnlich wie in Österreich ausschließlich vertikaler Natur ist, d. h. allein aus Bundesmitteln erfolgt. Demgegenüber gleichen die Schweiz Steuerkraftunterschiede zwischen den Kantonen (unter Beteiligung der „reichen“) nur zu 85 % und Kanada solche Differenzen zwischen ihren Provinzen (ohne deren Beteiligung) immerhin zu 95 % aus. Nur die USA verzichten auf jede Form eines Finanzausgleichs, der speziell darauf abzielt, Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen. Sie vertrauen vielmehr darauf, dass ihre „federal grants“ bedarfsgerecht alloziert sind. Auch in Russland misst die Föderationsregierung ihren Finanztransfers eine gewisse nivellierende Wirkung bei.

7. Schließlich ist noch ein kurzer Blick auf die *Verschuldungsautonomie* zu werfen, d. h. auf die Möglichkeiten föderaler Gliedstaaten, sich nach eigenem Ermessen mit Krediten zu versorgen. In Deutschland unterliegen Bund und Länder zum einen verfassungsrechtlichen, zum anderen europarechtlichen Schranken: Sie dürfen Netto-Kredite lediglich bis zur Höhe der in ihren Haushalten ausgewiesenen Investitionsmittel aufnehmen (vgl. Art. 115 GG), und dies auch nur dann, wenn dadurch die europäische Stabilitätsmarge von 3 % des BIP nicht überschritten wird. Ähnliches gilt für Österreich. Noch strenger reglementiert und kontrolliert wird die Verschuldung der föderalen Gliedstaaten in Australien (dort durch den „Loan Council“) und in Russland (durch die Föderationsregierung). Dagegen sind die Kan-

tone, Staaten und Provinzen in der Schweiz, den USA und Kanada bei ihren Entscheidungen über die Aufnahme von Krediten relativ frei, verfügen also über ein hohes Maß an Verschuldungsautonomie.

8. Versucht man zusammenfassend unter den behandelten Staaten nach dem Grad der finanziellen Autonomien ihrer Glieder eine Art „Rangfolge“ herzustellen, so scheinen sich – mit allem Vorbehalt gegenüber derart pauschalen Zuordnungen – drei deutlich voneinander unterscheidbare Gruppen herauszubilden: In die erste Gruppe mit einem hohen Grad an „Autonomie“ der Glieder gehören zweifellos die Schweiz und die USA sowie – mit gewissem Abstand – vielleicht noch Kanada, und zwar vor allem wegen des Vorhandenseins eigener Besteuerungskompetenzen, klarer Zuständigkeitstrennungen und -abgrenzungen sowie des Fehlens nivellierender Ausgleichsmechanismen. Die zweite Gruppe eines mittleren Autonomiegrades bilden Österreich und Australien, die sich zwar durch weitgehende Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen, andererseits aber auch durch Steuerrückerstattungssysteme nach festen Sätzen auszeichnen.

In der dritten Gruppe mit einem nur geringen Potenzial an finanzieller Autonomie von Gliedstaaten findet sich zweifellos Russland, wo die föderativen Subjekte trotz ihres Zugriffs auf große Teile der Einkommensteuer bei den Zuweisungen der Zentralregierung jederzeit nicht nur mit quantitativen, sondern auch mit qualitativen Einbußen rechnen müssen. Die Bundesrepublik Deutschland dürfte zwischen der zweiten und dritten Gruppe einzuordnen sein. Gemessen an der föderalen Grundidee einer ausgewogenen Balance zwischen „shared rule“ und „self rule“ legt diese Eingruppierung eine Ausweitung der eigenständigen finan-

ziellen Gestaltungsspielräume der Länder nahe. Der internationale Vergleich, der in dieser Studie durchgeführt wurde, bietet für eine entsprechende Fortführung der deutschen Bundesstaatsreform sicherlich einige interessante „lessons to be learned“.

Literatur

I. Allgemeines

Bird, Richard, and Robert D. Ebel: Fiscal Federalism and National Unity, 2005.

Boothe, Paul (Ed.): Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays, Ottawa 2003.

Bußjäger, Peter: Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen, Wien 2003.

Journard, Isabelle, and Per Mathis Kongsrud: Fiscal Relations across Government Levels, OECD Economic Studies No. 36, 2003/1.

McLure, Charles E.: Tax Assignment and Sub-National Fiscal Autonomy, in: Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation, 2000.

Péloquin, D., and A. Chong: A Comparison of Fiscal Disparities and Equalisation Regimes in Selected Federations, Adelaide 2002.

Watts, Ronald L.: Comparing Federal Systems in the 1990s, Kingston 1996.

Watts, Ronald L.: The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study, Kingston 1999.

II. Australien

Australian Bureau of Statistics: Year Book Australia, 2006 (<http://www.abs.gov.au>).

McLean, Iain: Fiscal Federalism in Australia, Version 25/11/2002.

Péloquin, David A.: Incentives for Grant-maximization and Other Distortions of Provincial and State Policies: A Com-

parison of Equalisation Regimes in Canada and Australia, 2003, publ. by the Forum of Federations (<http://www.forumfed.org>).

Spahn, Paul Bernd: Federal Grant Policy and State-local Taxation, in: *State and Local Taxation*, ed. by Russell L. Mathews, Canberra 1977, p. 125–142.

Spahn, Paul Bernd, and Anwar Shah: Intergovernmental Fiscal Relations in Australia, in: *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralisation*, 1995, p. 49–72.

Walsh, Cliff (Ed.): State Taxation and Vertical Fiscal Imbalance: The Radical Reform Options, in: *Issues in State Taxation*, Canberra 1990, p. 1–22.

III. Canada

Canada Statistics: Revenues and Exenditures, 2005 (<http://www40.statcan.ca>).

Bird, Richard M., and Almos Tassonyi: Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?, 2001.

Lazar, Harvey (ed.): Canadian Fiscal Arrangements. What Works, What Might Work Better, Montreal/Kingston 2005.

Péloquin, David A.: Incentives for Grant-maximization and Other Distortions of Provincial and State Policies: A Comparison of Equalisation Regimes in Canada and Australia, 2003, publ. by the Forum of Federations (<http://www.forumfed.org>).

Ruggeri, G.C., B. Howard, G.K. Robertson, and D. Van Wart: Imbalances in the Canadian Federal System, 1993.

Shah, Anwar: Intergovernmental Fiscal Relations in Canada: An Overview, in: *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralisation*, 1995, p. 233–255.

IV. Österreich

- Bundesministerium der Finanzen: Budget. Finanzbeziehungen zu Ländern und Gemeinden, 2006* (<http://www.bmf.gv.at/Budget>).
- Fuentes, Andrès, Eckhard Wurzel, and Andreas Wörgötter: Reforming Fiscal Federal Relations in Austria, OECD Economic Department Working Paper No. 474 vom 23. Januar 2006.*
- Pernthaler, Peter: Reform der föderalistischen Finanzordnung, Innsbruck 1994.*
- Pernthaler, Peter, und Peter Bußjäger (Hg.): Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Innsbruck 2001.*
- Schneider, Martin: Local Fiscal Equalisation based on Fiscal Capacity. The case of Austria, in: Fiscal Studies, Vol. 23, No. 1 (2001), p. 105–133.*

V. Russland

- Ministry of Finance of the Russian Federation (Department of Intergovernmental Fiscal Relations): Interim Methodological Recommendations on Regulating Intergovernmental Relations in the Regions of the Russian Federation, Moscow 2000* (<http://english.fpcenter.ru/themes>).
- Bahl, Roy: Comparative Federalism: Trends and Issues in the United States, China and Russia, in: Macroeconomic management and fiscal decentralisation, 1995, p. 73–101.*
- Lavrov, Aleksei, John M. Litwack, and Douglas Sutherland: Fiscal Federalism in the Russian Federation: Problems and Reform Options, April 2000.*
- Lavrov, Aleksei, John M. Litwack, and Douglas Sutherland: Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy, November 2000.*

Rafuse, Robert W. Jr., Mark Gallagher, and Steve Rozner: Background Paper, prepared for the Roundtable on „Experiences of Subnational Fiscal Reform in Federally Structured Countries“, Agra 2003 (on Russia: p. 42–48).

VI. Schweiz

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA): Faktenblätter (<http://www.nfa.ch>).

Dafflon, Bernard: Fiscal Federalism in Switzerland. A Survey of Constitutional issues, Budget Responsibility and Equalisation, Working Paper No. 278 (rev.ed. 2003) of the Centre for Studies in Public Sector Economics, University of Fribourg.

Feld, Lars P.: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gütersloh 2004 (Reihe „Forum Föderalismus“, hrsg. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung).

Joumard, Isabelle, and Claude Giorno: Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland, in: OECD Economic Development Working Paper No. 332 (2002).

Schaltegger, Christoph A., and René L. Frey: Finanzausgleich und Föderalismus. Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (2003), S. 239–258.

VII. Vereinigte Staaten von Amerika

U.S. Census Bureau: Federal, State and Local Governments – Finances (<http://www.census.gov>).

Gamkar, Shanra: Federal Intergovernmental Grants and the States: Managing Devolution, 2002.

Herd, Richard, and Chiara Bronchi: Increasing Efficiency and Reducing Complexity in the Tax System in the United States, in: OECD Economic Development Working Paper No. 313 (2001).

Laubach, Thomas: Fiscal Relations across Levels of Government in the United States, OECD Economic Development Working Papers No. 462 (2005).

Oates, Wallace E.: Studies in Fiscal Federalism, 1991.

Rosen, Harvey S.: Fiscal Behavior of State and Local Government, 1997.

Der Autor

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider ist Geschäftsführender Direktor des „Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V.“ in Hannover und war bis Ende 2004 Vizepräsident der „International Association of Centres for Federal Studies“ (IACFS). Seit 1975 lehrt er Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Hannover. Er ist Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs und des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen. In der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung wirkte er als Sachverständiger mit. Zu seinen zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen zählt auch die international vergleichende Studie „Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten“, die 2005 in der Reihe „Forum Föderalismus“ erschienen ist.

Ansprechpartner in den Stiftungen

Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Ralf Baus, Leiter der Arbeitsgruppe Innenpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

Telefon 030 / 26996-3503

E-Mail: ralf.baus@kas.de

Bertelsmann Stiftung

Thomas Fischer, Projektmanager

Carl-Bertelsmann-Straße 256, Postfach 103, 33311 Gütersloh

Telefon 05241/81-81265

E-Mail: thomas.fischer@bertelsmann.de

Heinrich-Böll-Stiftung

Michael Stognienko, Projektmanager

Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin

Tel. 030 / 28534-241

E-Mail: stognienko@boell.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Irina Mohr, Leiterin Forum Berlin

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Tel. 030 / 26935-826

E-Mail: irina.mohr@fes.de

Ludwig-Erhard-Stiftung

Dr. Hans D. Barbier, Vorsitzender des Vorstands

Johanniterstr. 8, 53113 Bonn

Tel. 0228 / 53988-0

E-Mail: info@ludwig-erhard-stiftung.de

Stiftung Marktwirtschaft

Dr. Guido K. Raddatz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Charlottenstraße 60, 10117 Berlin

Telefon 030/206057-32

E-Mail: raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de

Friedrich-Naumann-Stiftung

Dr. Horst Werner, Referent des Liberalen Instituts

Truman-Haus, 14482 Potsdam-Babelsberg

Telefon 0331/7019-213

E-Mail: horst.werner@fnst.org