

ANNA KRAUS

Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus

Eine kritische Analyse im internationalen Vergleich

Mit einer Einführung
von Horst Claus Recktenwald

25 Graphiken und zahlreiche Tabellen



Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen

1983

Einleitung

A. Das Anliegen

Als Bürger eines föderativen Staates nehmen wir öffentliche Leistungen in Anspruch, die verschiedene Gebietskörperschaften anbieten. So sorgt der Bund für die Verteidigung, unsere Ausbildung absolvieren wir in Einrichtungen, die sich unter der Obhut der Bundesländer befinden, und um die Beleuchtung der Straßen kümmern sich die Gemeinden.

Um diese und viele andere Leistungen zu finanzieren, müssen die öffentlichen Körperschaften entweder von ihren Einwohnern Steuern, Gebühren und Beiträge erheben oder bei privaten und öffentlichen Institutionen Kredite aufnehmen. Mit anderen Worten: die kollektiven Einrichtungen decken ihre Ausgaben durch Einnahmen. Ausgaben und Einnahmen dienen dazu, öffentliche Aufgaben zu erfüllen und zu finanzieren. Dies setzt finanzpolitische Entscheidungen voraus. Die Gebietskörperschaften brauchen einen politischen und institutionellen Apparat, um als Entscheidungsträger Umfang und Art ihrer Tätigkeit festzulegen.¹⁾

Aus dieser Sicht erscheint die öffentliche Finanzwirtschaft nicht mehr als ein monolithisches Ganzes, sondern als ein strukturiertes System, in dem Aktivitäten und Entscheidungen auf zentrale und dezentrale 'Ebenen' verteilt sind. Eine solche Staatswirtschaft wird neuerdings als (Finanz)Föderalismus bezeichnet,²⁾ wobei es

1) Diese Tatsache hat die Finanzwissenschaft lange vernachlässigt. Sie hat sich vornehmlich mit dem institutionellen Rahmen und mit den technisch-finanziellen Verfahren beschäftigt. Eine Kritik dazu siehe bei H. C. Recktenwald: Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik, Göttingen 1980, S. 75 f.

2) Siehe beispielsweise W. E. Oates: Fiscal Federalism,

belanglos ist, ob dieser auch in der Verfassung verankert ist.¹⁾ Insofern liegt Föderalismus auch in Einheitsstaaten vor, in denen über einen Teil der öffentlich bereitgestellten und finanzierten Güter dezentral entschieden wird.

Wie sieht nun die Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft in Wirklichkeit aus? Und vor allem: wie entwickelt sie sich? Wo liegen die meisten Aufgaben und Entscheidungen? Bei den 'lokalen' Körperschaften oder zieht der Oberverband allmählich Kompetenzen an sich? Nimmt der Einfluß des Zentralstaates zu oder ab?

Diese Fragen interessieren Öffentlichkeit und Politiker gleichermaßen. Indes ist über den faktischen Entwicklungsprozeß im Föderalismus nur wenig bekannt. Soweit statistische Analysen vorliegen, sind sie, um dies vorauszuschieken, dürftig oder einseitig. Ein detaillierter Einblick in die regionale Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft ist dabei kaum möglich.³⁾

Ebensowenig besitzen wir Informationen über die

Bestimmungsfaktoren der föderalen Entwicklung. Denn die Zusammenhänge zwischen den einzelnen (abhängigen und unabhängigen) Variablen wurden bisher wenig untersucht. So liegen nur einige Querschnittsanalysen vor,⁴⁾ die aber

- 1) Nicht-ökonomische Wissenschaften, namentlich die Rechtswissenschaft, die politische Wissenschaft oder die Gesellschaftsphilosophie, beschäftigten sich dagegen mit institutionalisierten Föderationen.
- 2) Mit philosophischen und soziologischen Fragen des Föderalismus sowie mit dessen Interdependenzen mit der Demokratie befaßt sich beispielsweise Deuerlein. Vgl. E. Deuerlein: Föderalismus, München 1972.
- 3) Nähere Angaben zu den empirischen Untersuchungen befinden sich im ersten Kapitel dieser Arbeit.
- 4) Sie stammen vor allem von Oates und Pommerehne. Siehe W. E. Oates: Fiscal Federalism, a.o. S. 195 ff., W.W. Pommerehne, G. Kirchgässner: The Demand for Fiscal Decentralization: Some Preliminary Findings, in: Sociologia ruralis, Bd. 16, 1976, S. 208 ff.
Die Verfasser ziehen mehrere Länder heran und unter-

nichts darüber auszusagen vermögen, welche Faktoren den föderativen Prozeß im Zetablauf beeinflussen.

Angesichts dieses Mangels an empirischen Analysen überrascht es nicht, daß es bis heute an einer umfassenden (positiven) Theorie fehlt, welche die Entwicklung der föderativen Struktur analysiert und zu erklären versucht. Dies scheint ein Grund dafür zu sein, daß in der Literatur vorwiegend ältere Thesen und Erklärungsversuche beachtet werden.

Im Mittelpunkt steht die These des deutschen Finanzwissenschaftlers und Verwaltungsfachmanns Popitz. Man ist überzeugt, seine Lehre über die sogenannte Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts würde sich bestätigen, d. h. die öffentliche Finanzwirtschaft würde sich gesetzmäßig zentralisieren.¹⁾

Daneben findet man im Schrifttum neuere theoretische Ansätze, welche die Entwicklungen im Föderalismus erklären wollen.²⁾ Einige von ihnen knüpfen deutlich

Fortsetzung v. FN 4, S. 2

suchen, auf welche Faktoren die (zu einem Zeitpunkt) bestehenden Unterschiede im Staatsaufbau zurückzuführen sind.

- 1) Popitz hat diese These in seinem Aufsatz über den Finanzausgleich näher erklärt. Siehe J. Popitz: Der Finanzausgleich, in: HF, Bd. 2, Tübingen 1927, S. 338 ff.
- 2) Insbesondere: W. Albers: Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: F. Neumark (Hrsg.): Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, SVS, N. F., Bd. 30/2, Berlin 1964, S. 835 ff., T. Keller: Das "Popitzsche Gesetz" und die Schweizer Gemeinden, in: AfK, Bd. 5, 1966, S. 78 ff., K. H. Hansmeyer: Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H. Timm, H. Halper (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, SVS, N. F., Bd. 47, Berlin 1967, S. 197 ff., A. T. Peacock, J. Wiseman: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Aufl., London 1967, H. Hanusch: Tendenzen in Fiscal Federalism, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.): Secular Trends of the Public Sector, Paris 1978, S. 129 ff., W. E. Oates: Fiscal Federalism, a.o., S. 221 ff.

an Popitz an.¹⁾ Allerdings enthalten sie zusätzlich neue Argumente, so daß man sie als eigenständige Theorien betrachten muß.

Die meisten Autoren teilen dabei Popitz' Ansicht. Sie kommen, oft aufgrund subjektiver Erfahrung oder unpräziser analytischer und empirischer Methoden,²⁾ zu der Schlußfolgerung, im öffentlichen Sektor bestünden (gesetzmäßig) Tendenzen zur Zentralisierung. Mit anderen Worten; man behauptet, die zentralen oder die jeweils übergeordneten Körperschaften gewännen finanziellen Entscheidungsspielraum, während die nachgeordneten entsprechend verlieren würden. In der öffentlichen Finanzwirtschaft vollziehe sich also zwangsläufig ein Konzentrationsprozeß.

Diese Hypothesen sind indes analytisch-empirisch nicht weiter untermauert. Trotzdem sind die Begründungen und Argumente im einzelnen interessant, namentlich im Hinblick auf die neuere Entwicklung im Föderalismus und in Bezug auf die anschließende empirische Analyse. Ein kurzer Vorgriff auf spätere Ausführungen soll verdeutlichen, welche aktuellen Fragen einige Thesen zur Anziehungskraft des übergeordneten Gemeinwesens verbergen:

(1) Die Konzentration begründet man zunächst damit, daß viele Aufgaben und Entscheidungen, ursprünglich nur von regionaler oder kommunaler Bedeutung, mit der wirtschaftlichen Entwicklung einen räumlich größeren 'Radius' bekämen, also interregional, ja sogar bundesweit wirkten. Auch neue, bisher unbekannte, Aufgaben beträfen mit wachsendem Wohlstand größere Kollektive.³⁾

1) Vgl. vor allem die Beiträge von Albers, Keller und Hansmeyer.

2) Näheres dazu siehe erstes Kapitel.

3) Diese These kann man, freilich nur rudimentär, bereits bei Popitz finden. Vgl. J. Popitz: Der Finanzausgleich, a.a.O., S. 347.

Diese These fordert eine Überprüfung geradezu heraus, zumal neuere Erkenntnisse bestätigen, daß für die föderative Gliederung die Nutzenstiftung einzelner Kollektivgüter bestimmend ist,¹⁾ und daß sich mit wirtschaftlicher Entwicklung und Verflechtung der 'Streubereich' vieler Leistungen erweitert.²⁾

(2) Einen weiteren Grund für die Anziehungskraft des übergeordneten Budgets sieht man ferner in den verteilungspolitischen Forderungen der Bürger: mit steigendem Wohlstand nähmen die Menschen interregionale Unterschiede im Angebot an öffentlichen Leistungen und in den finanziellen Lasten nicht mehr hin und plädierten daher für die Zentralisierung der Staatstätigkeit.³⁾

Auch dieses Argument erscheint uns diskussions- und überprüfungsbedürftig, da besonders in jüngster Zeit die distributive Gerechtigkeit⁴⁾ bis zum Extrem gefor-

1) Von diesem Gesichtspunkt gehen viele normative Theorien aus. Stellvertretend sind vor allem folgende Beiträge zu nennen: W. E. Oates: Fiscal Federalism, a.a.O., S. 31 ff.; A. Breton: A Theory of Government Grats, in: CJEPs, Bd. 31, 1965, S. 175 ff.; deutscher Titel: Eine Theorie der staatlichen Zuweisungen, in: G. Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart-New York 1977, S. 77 ff.; W. E. Oates: The Theory of Public Finance in a Federal System, in: CJE, Bd. 1, 1968, S. 37 ff.; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave: Public Finance in Theory and Practice, New York 1973, S. 595 ff.; R. L. Frey: Der schweizerische Föderalismus - wirtschaftlich durchleuchtet, in: ZfsR, N. F., Bd. 93, 1974, S. 359 ff.

2) Die neueste Studie stammt von Wust. Siehe H. F. Wust: Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981, namentlich S. 17 ff.

3) Siehe W. E. Oates: Fiscal Federalism, a.a.O., S. 223., W. E. Oates: The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations, in: Recktenwald (Hrsg.): Secular Trends of the Public Sector, op. cit., S. 152.

3) Vgl. W. Albers: Das Popitzsche Gesetz ..., a.a.O., S. 852 f.; A. T. Peacock, J. Wiseman: The Growth of Public Expenditure ..., a.a.O., S. 29.

4) Das Problem der Gerechtigkeit im Föderalismus wird

dert wird.¹⁾

(3) Zentrale Tendenzen in der öffentlichen Finanzwirtschaft führt man in der Literatur ferner auf einen einnahmepolitischen Faktor zurück. Die Aufgaben konzentrierten sich bei übergeordneten Körperschaften, namentlich beim Bund, weil die Gliedstaaten und Gemeinden außerstande seien, sie zu finanzieren. So angeht diese These im einzelnen auch ist, wie wir noch später sehen werden, wirft sie dennoch interessante Fragen auf. So nehmen auch jüngste Studien (z. B. die von Hanusch) an, daß finanzielle Enge bei untergeordneten Gemeinwesen zu einer Zentralisierung der Aufgaben beim Oberverband führen kann. Diese Gefahr sieht man vor allem bei einem ökonomischen Ungleichgewicht, namentlich in einer Stagflation. In solcher Lage reichen eigene Steuern der

Fortsetzung v. FN 4, S. 5

in der neueren Literatur vor allem aus normativer Sicht betrachtet. Verschiedene Varianten der fiskalischen (horizontalen) Gleichheit werden beispielsweise bei Musgrave erörtert. Vgl. R. A. Musgrave: *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, in: J. M. Buchanan (Hrsg.): *Public Finances, Needs, Sources and Utilization*, Princeton 1961, S. 97 ff. Siehe auch J. M. Buchanan: *Federalism and Fiscal Equity*, in: *AER*, Vol. 40, 1950, S. 583 ff. und A. D. Scott: *The Economic Goals of Federal Finance*, in: *FF*, Bd. 19, 1964, S. 241, deutsch (verkürzt) als *Wirtschaftliche Ziele einer föderativen Wirtschaft*, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.): *Finanztheorie*, Köln 1970, S. 120 ff.

¹⁾ Darauf weist Recktenwald neuerdings hin. Siehe seinen Markt und Staat, a.a.O., S. 285.

Gliedstaaten und Gemeinden nicht mehr aus, um den Finanzbedarf zu decken, und fremde Finanzmittel würden aus stabilisierungspolitischen Gründen 'gedrosselt'.¹⁾ Diese einnahmepolitischen Grenzen sollen näher untersucht werden.

Bemerkenswert sind aber nicht nur die positiven Hypothesen über Ursachen und Verlauf föderaler Tendenzen. Auch die normativen Überlegungen über die Effizienz der räumlichen Gliederung des Staatssektors, die im Zusammenhang mit dem 'Gesetz' angestellt werden, werfen aktuelle Fragen auf. Ist eine zentralisierte Staatswirtschaft wirklich effizienter als ein dezentralisiertes System,²⁾ wie es Popitz und andere³⁾ behauptet haben? Kann man ergo die Konzentration als einen ökonomischen 'Sachzwang' auffassen, der das Streben nach größerer Wirtschaftlichkeit ausdrückt?

Diese Argumente dürften verdeutlichen, daß die Thesen zur Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts nicht so antiquiert und überholt sind, wie es vielleicht prima facie scheinen mag. Ganz im Gegenteil, sowohl die positiven als auch die normativen Hypothesen werden auch in der neuen Literatur ausführlich diskutiert.

Aus diesem Grunde erscheint es erforderlich, diese Überlegungen in die empirische Analyse des Finanzföderalismus einzubeziehen, wobei wir freilich vorwiegend die positiven Aussagen berücksichtigen. Die Thesen zur Kon-

¹⁾ Näheres dazu siehe H. Hanusch: *Tendencies in Fiscal Federalism*, a.a.O., S. 129 ff., ferner derselbe: *Ökonomische Stabilisierung und öffentliches Leistungsangebot im föderalistischen Staat, volkswirtschaftliche Diskussionsreihe der Universität Augsburg, Beitrag Nr. 9, 1978.*

²⁾ Auf diese Frage gehen wir kurz in einem Exkurs ein. Dort befinden sich auch zahlreiche Literaturhinweise.

³⁾ Diese These findet man ebenfalls bei Albers, andeungsweise auch bei Keller oder Peacock und Wiseman.

zentration der Staatswirtschaft müssen Ausgangspunkt unserer Untersuchung auch deswegen bleiben, weil andere Ansätze über die zeitliche Entwicklung der föderativen Struktur äußerst selten sind. Soweit man dennoch neue Hypothesen in der Literatur findet oder sich diese aus eigenen Überlegungen ergeben, werden sie mit einbezogen.

B. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Studie erfaßt in erster Linie die Strukturveränderungen im Finanzföderalismus und deren ökonomisch-politische sowie finanzpolitische Ursachen. Wir fragen dabei insbesondere, wie der zunehmende Wohlstand, das Anspruchsverhalten der Bürger und die wachsenden Staatsaufgaben das föderative Staatswesen beeinflussen. Die Frage nach der Rolle des politischen Entscheidungsprozesses für das föderale Gefüge bleibt aus Platz- und Zeitgründen weitgehend unberücksichtigt.¹⁾ Ebenso wird der autonome Einfluß der ausführenden Organe (Verwaltung) auf die Entwicklung einzelner Budgets ausgeklammert.

Ferner ist es auch nicht unser Ziel, die tatsächliche Entwicklung im föderativen Staatswesen mit Lösungen zu vergleichen, welche die Theorie als optimal vorschlägt.

1) Die Rolle der politischen Willensbildung im Finanzföderalismus wurde erst jüngst näher untersucht. Siehe vor allem M. Neumann: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Ky, Bd. 24, 1971, S. 493 ff., G. Kirsch: Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen-Düsseldorf 1974, G. Kirsch: Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs (I), SVS, N. F., Bd. 96/1, 1978, S. 9 ff., D. Bös: Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs, ebenda, S. 45 ff. Die Beiträge beschäftigen sich überwiegend mit der normativen Frage, ob man durch den politischen Mechanismus eine optimale föderative Struktur erreichen kann. Positive Ansätze sind lediglich bei Bös zu finden.

Daher werden auch keine normativen Modelle mitberücksichtigt oder gar eigene entwickelt. Soweit Überlegungen über die Effizienz angestellt werden, dienen sie nur zur Kritik an der These, die Konzentration sei ein 'Zwang', durch den eine optimale Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft zustandekomme.

Unser Thema, nämlich die Entwicklung und Bestimmungsfaktoren der föderativen Struktur zu erklären, ist somit nur ein kleiner Ausschnitt aus der Föderalismus-Problematik, wie die folgende Übersicht zeigt. Wir untersuchen lediglich den 'realen' Bereich. Den ersten und dritten Problemkreis, sowie die Interdependenzen zwischen Staatsstruktur und Markt lassen wir dagegen weitgehend außer Betracht.

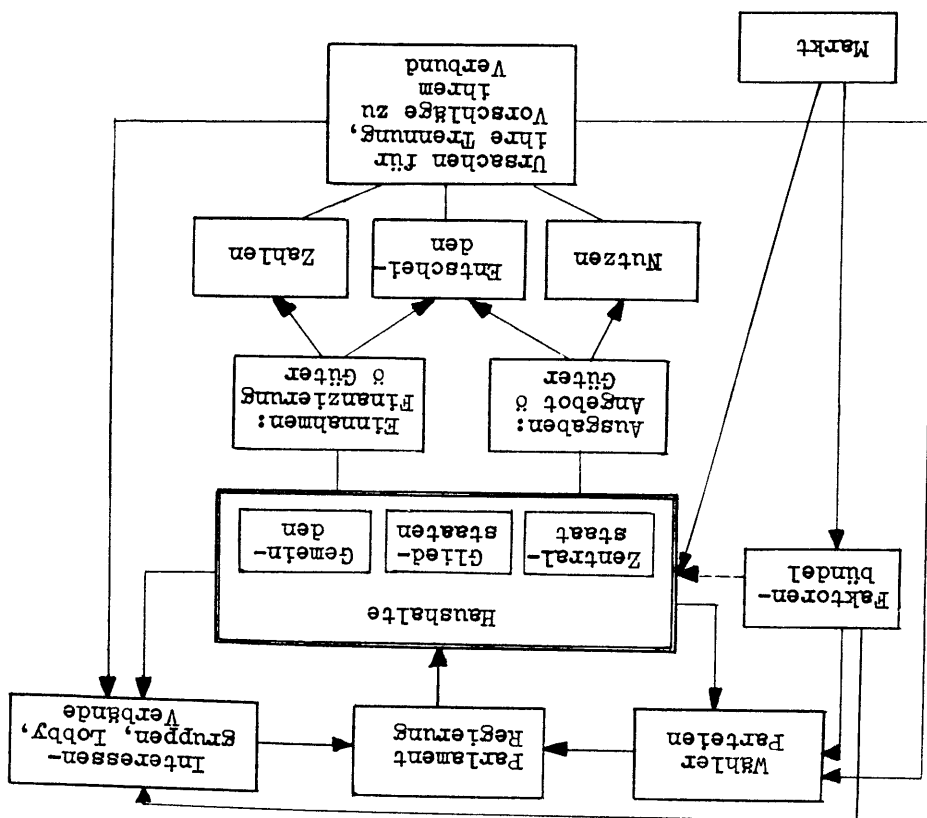
Haben wir somit die Analyse ein- und abgegrenzt, so erscheint es notwendig, noch die Gliederung und den Ablauf der Untersuchung kurz zu erläutern.

C. Gliederung und Ablauf der Untersuchung

Die Studie über die Entwicklungstendenzen im Finanzföderalismus hat zwei Teile. Zunächst legen wir den analytischen Rahmen fest. Dann werden die empirischen Ergebnisse im internationalen Vergleich kritisch gewürdigt.

Die theoretische Grundlage für die Untersuchung der strukturellen Veränderungen der Staatswirtschaft im Zeitablauf bilden ältere und neuere (positive) Theorien und Ansätze. Diese erörtern wir im ersten Kapitel. Wir überprüfen namentlich Popitz' These der sogenannten Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts und ferner die Theorien von Albers, Keller und Hansmeyer. Diese Autoren haben versucht, Popitz' Gesetz zu präzisieren oder neue Faktoren für die vermeintliche Zentralisierungstendenz zu finden. Im weiteren ziehen wir Peacocks

Übersicht 1: Problembereiche des Finanzföderalismus



1. Politischer Bereich
2. Realer Bereich
3. Effizienzbereich
4. Interdependenz von Markt und Staat

und Wisemans Hypothesen über den Prozeß und den Effekt der Konzentration sowie Hanuschs Theorie der föderativen Entwicklung heran. Abschließend werden wir die jüngsten Ansätze von Oates kritisch in unsere Überlegungen einbeziehen. Hierbei bemühen wir uns schrittweise vorzugehen. Zu vage Aussagen werden mit Hilfe neuerer theoretischer Erkenntnisse 'operationalisiert' und weitere Hypothesen zum Vergleich hinzugezogen. Anhand der einzelnen positiven Ansätze möchten wir dann nach und nach ein empirisch überprüfbares Konzept oder Modell entwickeln, das die wichtigsten abhängigen und unabhängigen Variablen der föderativen Entwicklung erfaßt.

Im zweiten Kapitel suchen wir nach Indikatoren, mit deren Hilfe wir die zentralen und dezentralen Tendenzen in der öffentlichen Finanzwirtschaft messen können. Dabei begegnen wir, um dies vorauszuschicken, einer Reihe methodischer Schwierigkeiten. So zeigt es sich, daß man die finanzpolitischen Entscheidungen der Gebietskörperschaften, die für die Beurteilung der Tendenzen im Föderalismus wichtig sind, nicht direkt quantifizieren kann. Daher ist es auch nicht möglich, die autonomen Aufgaben der öffentlichen Körperschaften statistisch zu erfassen, also Leistungen, über die die einzelne 'Ebene' unmittelbar entscheidet und die sie auch zugleich selber anbietet und finanziert. Nach einem solchen Maßstab zu suchen, wäre allerdings auch sinnlos, weil Angebot, Finanzierung und Entscheidungen bei den meisten Staatsaktivitäten getrennt sind. Wer die öffentlichen Leistungen nutzt, kann man aus dem statistischen Material ebenfalls nicht erfahren.

Diese methodischen und finanzstatistischen Probleme sind für unser Vorgehen bei der empirischen Analyse ausschlaggebend. So verfolgen wir namentlich die Bereitstellung und Finanzierung kollektiver Leistungen getrennt voneinander. Die Aufteilung der Entscheidungen auf die

Gebietskörperschaften können wir anhand mehrerer Kriterien nur schätzen.

Bevor wir aber mit der empirischen Untersuchung beginnen, erörtern wir in einem Exkurs einige normative Fragen. Dabei setzen wir uns mit den Behauptungen auseinander, die Konzentration führe zur optimalen Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft. Diese These findet man in den Theorien von der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts des öfteren, obendrein mit positiven Ansätzen vermischt. Dabei wird in der Literatur die Tendenz zur Konzentration als ein 'Gesetz' aufgefaßt, das aus einem 'Effizienzzwang' heraus wirkt.

Dann folgt der zweite Teil der Arbeit, den wir in sechs Kapitel aufteilen. Einführend grenzen wir im ersten Abschnitt die statistische Analyse sachlich, räumlich und zeitlich ab, wobei wir nacheinander den Umfang der einzelnen Haushalte, den internationalen Vergleich und dessen Ausmaß und die gewählten Zeiträume erläutern. Im weiteren Vorgehen untersuchen wir schrittweise die einzelnen Arten der Staatstätigkeit.

So erörtern wir im zweiten Kapitel die Verteilung der Ausgaben auf die öffentlichen Gebietskörperschaften. Hier ist es unser Ziel, festzustellen, wie sich das Angebot kollektiver Güter im Zeitablauf entwickelt und welche 'Ebenen' die finanziellen Lasten für die öffentlichen Leistungen tragen. Die finanzstatistischen Daten ermöglichen es indes nicht immer, die Ausgaben nach beiden Konzepten, also der Bereitstellung kollektiver Güter durch einzelne Körperschaften und der Lastenverteilung, zugleich zu verfolgen und zu vergleichen. Vor allem über das Angebot kollektiver Leistungen gibt es für einige Staaten wenig statistisches Material, so daß wir dann - einseitig - nur die finanziellen Lasten untersuchen können.

Innerhalb dieses zweiten Abschnitts befassen wir uns ferner mit der ökonomischen und funktionalen Struktur der Ausgaben einzelner Gebietskörperschaften. Dabei können wir leider nicht einheitlich von einem Ausgabenkonzept ausgehen, sondern müssen, je nach verfügbarem statistischem Material, auf das eine oder auf das andere zurückgreifen.

An die strukturelle Analyse der öffentlichen Ausgaben knüpfen wir im dritten Kapitel an. In funktionaler Betrachtung untersuchen wir die Zusammenhänge zwischen den föderalen Strukturveränderungen und den Ursachen, die aufgrund theoretischer Überlegungen als treibende Kräfte erscheinen. Dabei betrachten wir, positiven Theorien folgend, die ersteren als die abhängigen und die letzteren als die unabhängigen Variablen. Eine umgekehrte Kausalität wäre theoretisch nicht ausgeschlossen. Um den Rahmen nicht zu sprengen, müssen wir hier indes die Diskussion dieser höchst interessanten Frage ausparen.

Im vierten Abschnitt analysieren wir die Finanzierungsseite der öffentlichen Haushalte. Wir zeigen, wie sich die Verteilung der Einnahmen auf die 'Ebenen' im Zeitablauf verändert. Zugleich verfolgen wir den Wandel in der Struktur der Einkünfte und fragen nach den einnahmepolitischen Entscheidungen der einzelnen Verbände.

Im fünften Kapitel stellen wir die Frage, inwiefern die Haushaltsmittel zur Deckung der Ausgaben ausreichen und ob die Finanzknappheit eventuell zu zusätzlichen zentralen Tendenzen führen kann. Wir untersuchen dabei zum einen, inwiefern die Körperschaften versuchen, dem Mangel an Finanzmitteln entgegenzutreten und ihre Ausgaben auf die höhere 'Ebene' abzuwälzen, kurz, einnahmepolitische Faktoren der Konzentration der öffentlichen Ausgaben. Zum anderen verfolgen wir die Verschuldung der öffentlichen Verbände und die institutionellen

Einschränkungen, an die eine Kreditaufnahme gebunden ist. In diesem Zusammenhang wollen wir feststellen, inwiefern die Schuldenaufnahme untergeordneter Körperschaften von den Entscheidungen höherer 'Ebenen' abhängt.

Der Mangel an eigenen Finanzmitteln muß freilich nicht stets zur Verschuldung führen. Man kann ihn auch durch einen Finanzausgleich zu beseitigen versuchen. Wie sich die Finanzzuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften entwickeln und welche Konsequenzen sich daraus für den Föderalismus ergeben, zeigen wir im sechsten Kapitel. Wir untersuchen diese Transferzahlungen absichtlich getrennt von den übrigen Einnahmen, da sie gleichzeitig für den Geber Ausgaben sind. Als Doppelzahlungen können sie in den öffentlichen Haushalten entweder als Einnahmen oder Ausgaben erscheinen, oder es wird nur ihre Differenz berücksichtigt.

Zum Abschluß der Studie resümieren wir die Ergebnisse und vergleichen die Tendenzen in den einzelnen Bereichen der Staatstätigkeit. Dabei werfen wir auch einige Effizienzfragen auf.

Zweiter Teil:

Eine empirische Analyse im internationalen Vergleich

1. Kapitel: Rahmen und Aufbau der empirischen Analyse

Eine empirische Untersuchung der föderativen Struktur der Staatswirtschaft setzt voraus, daß eine Reihe praktischer Fragen geklärt wird. So muß zuvor die öffentliche Finanzwirtschaft institutionell abgegrenzt werden. Ferner halten wir es für notwendig, einiges zum internationalen Vergleich anzumerken. Anschließend erörtern wir, welche Zeiträume wir für unsere Untersuchung wählen.

Die sachliche, räumliche und zeitliche Abgrenzung der Analyse ist Inhalt des ersten Abschnitts dieses Kapitels. Im weiteren weisen wir auf einige methodische Probleme hin, die namentlich aus der beschränkten (temporalen und internationalen) Vergleichbarkeit der finanzstatistischen Daten entstehen. In einem dritten Teil beschreiben wir den Aufbau und den Ablauf der empirischen Analyse.

A. Abgrenzung der Untersuchung

(1) Für jeden, der den Staatssektor empirisch erforschen will, ist es ein Kompromiß, die öffentliche Finanzwirtschaft als eine Institution zu betrachten und zu behandeln. Über die einzelnen Staatsfunktionen¹⁾ liegt nämlich kein statistisches Material vor, so daß man primär von den öffentlichen Haushalten ausgehen muß.

¹⁾ Näheres zu einer funktionalen Abgrenzung der Staatstätigkeit siehe K. Littmann: Definition und Entwicklung der Staatsquote, Göttingen 1975, S. 17 ff.

Zu diesen gehören namentlich die Budgets von Bund (in Deutschland einschließlich des Lastenausgleichsfonds und des ERP-Sondervermögens), Gliedstaaten und Gemeinden. Es stellt sich ferner die Frage, ob man auch weitere Institutionen, vor allem die 'intermediären Finanzgewalten', die sogenannten Parafisci,¹⁾ in die öffentliche Finanzwirtschaft einbeziehen soll oder nicht. Dies ist nicht so sehr eine theoretische Frage,²⁾ sondern, wie wir sehen werden, eher ein praktisches und empirisches Problem.

So hat man beispielsweise in der deutschen Finanzstatistik bis in die siebziger Jahre hinein die intermediären Einrichtungen und Anstalten nicht zum Staatssektor gezählt. In den staatlichen Haushalten waren nur die Zuschüsse an die Parafisci enthalten. Anfang der siebziger Jahre ist man dann dazu übergegangen, die Sozialversicherung als Staatstätigkeit zu betrachten, während bei anderen parafiskalischen Körperschaften auch weiterhin nur die Staatszuschüsse berücksichtigt werden. Will man alle Parafisci gleich behandeln, so müßte man komplizierte Umrechnungen durchführen. Dabei entstünden große Probleme mit dem statistischen Material.

Es gibt aber noch einen weiteren Grund, warum wir zögern, diese Institutionen in die öffentliche Finanzwirtschaft einzubeziehen. Sie verzerren nämlich die räumliche Gliederung der öffentlichen Haushalte, die wir primär untersuchen. Würde man beispielsweise Beiträge und Leistungen der Sozialversicherung als Einnahmen und Ausgaben des Zentralstaates betrachten, so würde auch eine dezentralisierte Staatswirtschaft stark konzentriert erscheinen. Wir ziehen es daher vor, die

1) Zu diesen zählen öffentliche Versicherungsanstalten, Berufsgenossenschaften, Stiftungen, Kammern und Kirchenfisci.

2) Die ökonomische Theorie sieht alle parafiskalischen Gebilde als Körperschaften an, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Diese Meinung hat Bombach bereits in den fünfziger Jahren vertreten. Vgl. G. Bombach:

parafiskalischen Fonds auszuklammern und nur die Zuschüsse als Staatsausgaben anzusehen.¹⁾

Ein ähnliches Problem weist die Erfassung der staatlichen Wirtschaftsunternehmen auf. Man kann sie entweder voll mit ihren gesamten Ausgaben und Einnahmen im Staatshaushalt erfassen oder nur den Saldo der Ausgaben und Einnahmen berücksichtigen, also den Überschuß oder das Defizit der Unternehmung. Wir gehen in unserer Untersuchung, etwas willkürlich, von der zweiten Methode, dem sogenannten Netto-Prinzip, aus, das in der Finanzstatistik häufiger angewandt wird.²⁾ ³⁾

(2) Unsere empirische Analyse muß ferner räumlich abgegrenzt werden. In welchen Ländern soll man föderale Tendenzen untersuchen?

Die Auswahl der Staaten für einen internationalen Vergleich ist außerordentlich schwierig, denn der Föderalismus liegt im Prinzip auch in Einheitsstaaten vor, sofern ein Teil der Entscheidungen dezentral erfolgt. Selbst wenn wir uns nur auf die Bundesstaaten beschränken, in denen die föderativen Probleme vermutlich größer sind, ist der Katalog noch zu breit.⁴⁾ Eine Analyse, die auf finanzstatistischen Daten aus mehreren Jahrzehnten beruht, ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

Daher beschränken wir uns auf eine begrenzte Auswahl, nämlich auf Deutschland, die USA, Kanada und die

Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: FA, N. F., Bd. 17, 1956/57, S. 344 ff.

1) Eventuelle Ausnahmen siehe S. 100.

2) Bis zum Zweiten Weltkrieg hat man auch in der deutschen Finanzstatistik das Erwerbsvermögen nur mit dem Saldo berücksichtigt.

3) Es ist deswegen üblicher, weil es im Einzelfall strittig sein kann, ob ein staatliches Unternehmen öffentliche Aufgaben erfüllt oder nicht. Näheres siehe: K. Littmann: Definition und Entwicklung der Staatsquote, a.a.O., S. 13 ff.

4) Eine Aufzählung der Bundesstaaten findet man bei G. Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, a.a.O., S. 1 f.

Schweiz. Hier ist das statistische Material noch am leichtesten zugänglich. Zudem wird in der Literatur behauptet, in diesen Ländern sei die sogenannte Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts wirksam.¹⁾

(3) Was den Zeitraum der Untersuchung angeht, so versuchen wir, möglichst lange Zahlenreihen zu erstellen. Damit wollen wir zum einen vermeiden, daß die Entwicklungstendenzen durch zufallsbedingte Daten verzerrt werden. Eine Betrachtung über längere Zeiträume hinweg ist zum anderen aber auch dann notwendig, wenn wir die langfristigen Wirkungen der Bestimmungsfaktoren, wie etwa den Einfluß des Wirtschaftswachstums, überprüfen.

Aus diesen Gründen ziehen wir auch das statistische Material aus dem vergangenen Jahrhundert heran, soweit es vorhanden ist. Diese Zahlenreihen erfassen die Veränderungen der föderativen Struktur in Deutschland seit dem Jahre 1881 bis in die Gegenwart. Auch die Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in den USA und in der Schweiz verfolgen wir vom letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts bis in die heutige Zeit. Wie sich die Haushalte von Bund, Gliedstaaten und Gemeinden in Kanada verändert haben, können wir dagegen erst nach dem Ersten Weltkrieg erfassen.²⁾ 3)

Die langfristige Betrachtung schließt indes nicht aus, daß wir die Entwicklung nach homogenen Perioden

1) Siehe beispielsweise J. Popitz: Der Finanzausgleich, a.a.O., S. 345.

2) Soweit ältere Haushaltsdaten veröffentlicht worden sind, handelt es sich nur um Ausgaben des Bundes und der Provinzen. Über die Gemeindefinanzen vor 1913 ist nichts bekannt. Für die Zeit zwischen 1913 und 1933 liegt eine umfassende Finanzstatistik der Gemeinden allerdings auch nicht vor. Da aber die Erträge wichtiger kommunaler Steuern statistisch erfaßt sind, können wir die gemeindlichen Budgets durch Extrapolation schätzen.

3) Für alle Staaten verfolgen wir die Entwicklung bis zum Anfang oder bis zur Mitte der siebziger Jahre. Zur Information führen wir auch das neueste finanzstatistische Material an, selbst wenn es mit den älteren Daten nicht vergleichbar ist.

untersuchen. So haben vor allem die beiden Weltkriege einschneidende politische und ökonomische Veränderungen verursacht, die sich auch auf den Finanzföderalismus ausgewirkt haben. Man kann insbesondere die Verringerung des Staatsgebiets¹⁾ und die verfassungspolitischen Reformen nennen, die in Deutschland nach den beiden Weltkriegen vorgenommen wurden.²⁾ Mit bedeutenden Auswirkungen auf die öffentliche Finanzwirtschaft kann man jedoch auch in anderen Staaten, vornehmlich im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, rechnen. Auch hier sind qualitativ neue Faktoren erschienen, etwa die Bildung der beiden politischen Blöcke, der Wettbewerb zwischen den politischen Systemen und Wirtschaftsordnungen sowie die Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer, die auch den Staatssektor entscheidend beeinflußt haben.

Wir halten es daher für angebracht, die langfristige Entwicklung in kürzere (historisch sinnvolle) Perioden aufzuteilen, die in etwa durch die beiden Weltkriege abgegrenzt sind.³⁾ Dadurch können wir nicht nur die wechselnden zentralen und dezentralen Tendenzen besser verfolgen, sondern auch den unmittelbaren Einfluß der Kriege auf den Konzentrationsprozeß analysieren.

1) Eine Änderung des Territoriums wirkt sich auf die Wirtschaftsstruktur und somit auch auf den Umfang, die Zusammensetzung und die räumliche Verteilung der Staatstätigkeit aus. Näheres siehe S. Andic, J. Veverka: The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, in: FA, N. F., Bd. 23, 1963/64, S. 175.

2) Nicht zu übersehen ist auch der Einfluß der Besatzungsmächte, die in der Bundesrepublik das föderative Prinzip unterstützt haben.

3) So geht auch H. C. Recktenwald vor. Vgl. Umfang und Struktur ..., a.a.O., S. 721.

B. Anmerkungen zum statistischen Material¹⁾

Eine Analyse, die ökonomische Vorgänge in mehreren Staaten über längere Zeiträume hinaus verfolgt und vergleicht, erfordert eine besonders sorgfältige Aufbereitung des statistischen Materials, um möglichst vollständige und vergleichbare Reihen zu gewinnen. In der Praxis kann man indes der Forderung nach formaler Einheitlichkeit nicht immer gerecht werden. Zum einen sind die Einnahmen und Ausgaben in einzelnen Ländern nicht inhaltlich identisch. Zum anderen ist es schwierig, alle methodischen Änderungen, die im Laufe der Zeit in der Finanzstatistik vorgenommen werden, zu eliminieren. Ein weiteres Problem sind Lücken in der Statistik. Um zu beurteilen, inwiefern die statistischen Reihen aussagefähig sind, möchten wir die methodischen Schwierigkeiten im einzelnen erörtern.

(1) Die inhaltlichen Abweichungen in den statistischen Daten einzelner Länder rühren vor allem von verschiedenen Ausgabenkonzepten her. So werden in Kanada und in der Schweiz nur die 'Eigenausgaben'²⁾, also die finanziellen Lasten der Gebietskörperschaften, erfaßt, während die amerikanische Finanzstatistik primär auf den sogenannten 'Unmittelbaren Ausgaben' beruht, die das Angebot öffentlicher Güter ausdrücken.³⁾ Wir

1) Die wichtigsten Daten über Entwicklungstendenzen im Finanzföderalismus führen wir im statistischen Anhang an. Die Tabellen sind dort dreistellig nummeriert. Um die Orientierung zu erleichtern, kennzeichnen wir alle Tabellen, die statistisches Material über Deutschland enthalten, mit 1 als erster Ziffer. Statistische Angaben für die USA sind in Tabellen der Reihe 200 enthalten. Mit 3 als erster Ziffer bezeichnen wir alle Daten über Kanada und mit 4 die über die Schweiz.

2) Eine nähere Erklärung der Eigenausgaben und der Unmittelbaren Ausgaben siehe Kapitel 2, erster Teil.

3) Nur die Unmittelbaren Ausgaben können wir auch nach den funktionalen Bereichen und den ökonomischen Kategorien verfolgen.

sind daher gezwungen, für diese Staaten verschiedene Konzepte anzuwenden. Nur für Deutschland können wir die Bereitstellung und Finanzierung einzelner Leistungen durch die Gebietskörperschaften parallel verfolgen und vergleichen, da dort sowohl die Eigen- als auch die Unmittelbaren Ausgaben erfaßt werden. Aufgrund von Schätzungen lassen sich auch bei den anderen Ländern tendenzielle Unterschiede zwischen beiden Konzepten bestimmen. Inwiefern methodische Diskrepanzen dieser Art zu vertretbaren Ergebnissen beurteilen.¹⁾

Aber auch innerhalb der beiden Systeme gibt es weitere internationale Unterschiede. Sie bestehen vor allem darin, wie sogenannte allgemeine Zuweisungen behandelt werden. So berücksichtigt man sie entweder bei den Einnahmen oder bei den Ausgaben. Diese Differenzen ausschalten ist außerordentlich schwierig, da uns die dazu notwendigen finanzstatistischen Informationen fehlen.²⁾ Allerdings machen die freiwilligen Zuweisungen nur einen relativ geringen Teil der Staatstätigkeit aus,³⁾ so daß ihre unterschiedliche Erfassung nicht zu nennenswerten Auswirkungen auf die föderative Struktur führt.

Weitere Differenzen zwischen den Haushalten der gewählten Staaten ergeben sich daraus, daß die institutionelle Abgrenzung der Staatswirtschaft nicht immer strikt eingehalten wird. So können wir den Grundsatz, die Sozialversicherung in den Staatssektor nicht einzubeziehen, sondern nur die Zuschüsse an die Versicherungsträger zu berücksichtigen, nicht in allen Fällen

1) Vgl. Kapitel 2, Abschnitt B.

2) Da wir die Ausgaben nach einzelnen Verwendungszwecken aufgliedern, versuchen wir die allgemeinen Zuweisungen, die sich ja nicht funktional zuordnen lassen, aus den Ausgaben auszuklammern.

3) Vgl. Kapitel 6.

befolgen. Beispielsweise für Kanada halten wir es für angebracht, die Sozialversicherung als Staatstätigkeit zu betrachten, weil sie dort, wie jede andere Aufgabe auch, aus allgemeinen Steuern finanziert wird.¹⁾ Ferner können wir für die USA die Zuschüsse der Gebietskörperschaften an die Versicherungsträger nicht in voller Höhe ermitteln. Wir erfassen die Beiträge nur als Zahlungen der Körperschaften für Versicherungsfonds anderer 'Ebenen'. Die Übertragungen zwischen dem Bundeshaushalt und dem zentralen Versicherungsfonds bleiben dagegen ausgeklammert.²⁾

Ähnlich können wir auch in anderen Bereichen, vor allem beim Erwerbsvermögen, die Budgetabgrenzung nicht immer einhalten. Anstatt des Defizits oder des Überschusses müssen wir in einigen Fällen die gesamten Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Wirtschaftsunternehmen heranziehen. So sind die Ausgaben der kanadischen Post zusammen mit anderen Aufwendungen in sogenannten übrigen Ausgaben³⁾ mitenthaltend, ohne daß eine Bereinigung möglich ist.

Einige Unterschiede bestehen ferner auch in der funktionalen Ausgabenstruktur der untersuchten Staaten. Obwohl wir die einzelnen Bereiche weitgehend ähnlich⁴⁾ bezeichnen, sind sie inhaltlich nicht identisch.

Würde man eine Querschnittsanalyse anstreben, also die internationalen Unterschiede im Finanzföderalismus

1) Die wichtigsten Finanzquellen sind die Einkommen-, Körperschaft- und die Verbrauchsteuern.

2) Es gibt kein statistisches Material darüber.

3) Als übrige Ausgaben werden bezeichnet: Auswärtiges, Zivilverteidigung, Wohnungsbau, kommunale Planung, Umweltschutz, Gewerbeförderung etc.

4) Näheres siehe unsere Ausführungen S. 160.

zu einem Zeitpunkt untersuchen, so könnten die genannten Differenzen Schwierigkeiten bereiten. Da wir aber mit Schwerpunkt eine Ablaufanalyse durchführen und erst die Entwicklungstrends international vergleichen, kommt den einzelnen Abweichungen nur eine geringe Bedeutung zu.

(2) Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Zahlenreihen, als Folge konzeptioneller und methodischer Änderungen der Finanzstatistik, nicht ganz homogen sind. Denn häufig wechselte im Laufe der Zeit die Abgrenzung der öffentlichen Haushalte und der einzelnen Aufgabengebiete. Eine vollständige Umrechnung ist meistens nicht möglich.

So hat man beispielsweise im Deutschen Kaiserreich die Ausgaben samt Doppelzählungen erfaßt, während diese später eliminiert wurden. Ferner betrachtete man damals die laufenden Ausgaben für staatliche Wirtschaftsunternehmen als einen Bestandteil der Staatswirtschaft. In der Zeit darauf hat man sie nicht mehr berücksichtigt. Ähnliche Komplikationen entstehen, wenn wir ältere Daten über die kanadischen Haushalte heranziehen. Die gemeindlichen Finanzen müssen, wie bereits erwähnt,¹⁾ geschätzt werden und über die Ausgaben der Provinzen gibt es nur unvollständige Informationen.²⁾ Mühsam ist es aber auch, gleichwertige Zeitreihen für die Schweiz zu gewinnen, denn die statistischen Daten werden für einzelne Jahre nach zwei verschiedenen Methoden erfaßt. Die meisten Unterschiede lassen sich zwar eliminieren,³⁾ in der funktionalen Gliederung bleiben dennoch manche Abweichungen bestehen. Daher können wir einige Aufgaben-

1) Siehe S. 108.

2) Vor 1933 hat man nur die laufenden Ausgaben und Einnahmen der Provinzen veröffentlicht. Die relativ geringen Kapitalaufwendungen wurden nicht statistisch erfaßt.

3) Älteres statistisches Material beruht auf den sogenannten Bruttoausgaben. Durch Bereinigung um die Doppelzählungen haben wir die Eigenausgaben berechnet.

bereiche nur über kürzere Perioden analysieren.

Im großen und ganzen kann man die finanzstatistischen Daten allerdings für akzeptabel halten. Die konzeptionellen Differenzen, die vor allem beim älteren Material auftreten, wirken sich nämlich auf Umfang und Struktur der öffentlichen Haushalte nur wenig aus. Daher werden auch die Proportionen zwischen den einzelnen Budgets, die uns namentlich interessieren, kaum beeinflusst.

(3) Ein anderes Problem ist die Unvollständigkeit der statistischen Reihen. Vor allem in der deutschen Finanzstatistik gibt es einige Lücken. So liegen für 1913 - 1925 und für die Kriegsjahre¹⁾ entweder gar keine oder nur äußerst fragmentarische und vollkommen unvergleichbare Angaben vor. Die Entwicklung der föderativen Struktur kann man mit ihnen nicht dokumentieren.²⁾ Ähnliche Komplikationen entstehen, wenn wir die Schweizer Haushalte kontinuierlich verfolgen wollen. Vor allem bei den Ausgaben sind die Zeitreihen unvollständig. Bis 1950 liegen nämlich nur Daten für einzelne Jahre

1) Erst seit 1925 werden alle Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) finanzstatistisch erfaßt. Nachträglich hat man die Daten auch für 1913 ermittelt. Im Dritten Reich wurde der Reichshaushalt nicht mehr veröffentlicht, so daß wir uns auf spezielle Studien stützen müssen. Wie sich Ausgaben und Einnahmen öffentlicher Körperschaften in den vierziger Jahren entwickelt haben, ist leider nicht bekannt. Die statistischen Quellen sind den Tabellen 101 und 102 beigelegt.

2) Weitzel hat die Ausgaben auch für 1914 - 1924 berechnet. Dabei ging er davon aus, daß sich die Proportionen zwischen den regionalen und den kommunalen Haushalten in dieser Zeit nicht verändert haben. Die Gemeindegaben hat er daher aufgrund ihrer Relation zu den Ausgaben der Länder geschätzt. Für unsere Analyse ist diese Methode allerdings nicht akzeptabel, da wir gerade die Strukturänderungen zwischen einzelnen Haushalten untersuchen.
Vgl. O. Weitzel: Die Entwicklung, a.a.O., S. V der Anlage.

vor; dazwischen bestehen aber Lücken.¹⁾

Noch schwieriger ist es, zentrale und dezentrale Tendenzen in einzelnen Bereichen der Staatstätigkeit durchgehend zu untersuchen. So existiert für Deutschland eine funktionale Gliederung der Ausgaben erst für 1913²⁾ und dann für 1925 bis 1935. Nach dem Krieg kann man sie wieder erst seit 1948 verfolgen. Äußerst lückenhaft ist in dieser Hinsicht auch die Statistik der Schweiz. Die funktionale Struktur der Haushalte ist erst seit den dreißiger Jahren bekannt (1932) und bis 1950 wurde sie nur für einige wenige Jahre ermittelt (1932, 1938, 1944, 1945). Ähnliche Schwierigkeiten haben wir auch mit der kanadischen Statistik, welche die öffentlichen Haushalte vollständig und in struktureller Betrachtung erst seit 1933 erfaßt.

Dennoch sind diese Lücken kein unüberwindbares Problem. Sie hindern uns zwar daran, alle Schwankungen im Finanzföderalismus zu verfolgen. Den gesamten Trend oder die Entwicklung in den einzelnen, historisch abgegrenzten, Perioden, die im Mittelpunkt unseres Interesses stehen, kann man mit den vorhandenen Daten indes gut bestimmen.

1) Am schwierigsten ist es, Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden zu gewinnen. Sie lassen sich, mit vielen Schätzungen, nur für 1932, 1938, 1944 und 1945 ermitteln.

2) Weitzel führt in seiner Studie über die Staatsausgaben in Deutschland die funktionale Gliederung auch für das Kaiserreich an. Seine Analyse beruht allerdings auf preußischen Daten, die er auf das ganze Reichsgebiet umgerechnet hat. Dieses Verfahren ist für uns nicht geeignet.

C. Aufbau der empirischen Analyse

Ansichts der Breite der Untersuchung und der Vielzahl der Ergebnisse, halten wir es für sinnvoll, den Aufbau der empirischen Analyse kurz zu erläutern. Die umseitige Übersicht soll es ermöglichen, die einzelnen Schritte und die gedanklichen Verbindungen zwischen ihnen zu verfolgen. Sie veranschaulicht zugleich die Gliederung der Analyse.

Die Graphik verdeutlicht, daß wir die Staatstätigkeit von verschiedenen Standpunkten aus untersuchen. Zum einen befassen wir uns mit der Verteilung der Ausgaben auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und deren historischen Tendenzen. Zum anderen erörtern wir, wie sich die föderative Struktur der Einnahmen im Zeitablauf verändert.¹⁾ Schließlich untersuchen wir die Entwicklung der Übertragungen zwischen den Haushalten, die sogenannten Zuweisungen, die, je nach der Position des Betrachters, entweder als Ausgaben oder als Einnahmen aufzufassen sind. Welche Faktoren den föderativen Prozeß im einzelnen beeinflussen, diskutieren wir in zwei weiteren Abschnitten. Diese versuchen wir in die Analyse sinnvoll zu integrieren, um die logische und formale Kontinuität der Studie einzuhalten. Betrachten wir aber die einzelnen Schritte näher!

Zuerst beschäftigen wir uns mit der föderativen Struktur der Ausgaben. Leider ist es meistens nicht möglich, sowohl das Angebot öffentlicher Leistungen als auch die daraus folgenden finanziellen Lasten zu verfolgen und die entsprechenden Zeitreihen einander ge-

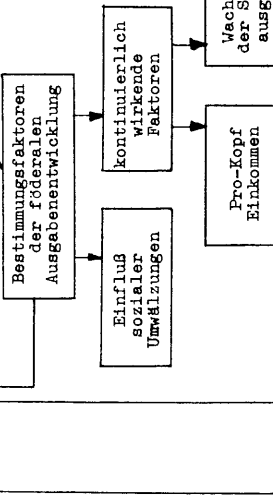
1) Die Verteilung der Auf- und Ausgaben ist bestimmend für die Distribution der Einnahmequellen zwischen den öffentlichen Körperschaften. Außerdem ist es für uns methodisch günstiger, zunächst die Ausgaben und dann die Einnahmen heranzuziehen, was der Leser anhand der Übersicht nachvollziehen kann.

Übersicht 2: Aufbau der empirischen Analyse

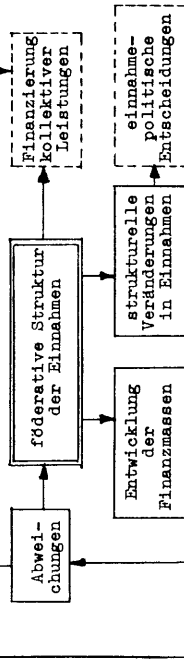
2. Kapitel



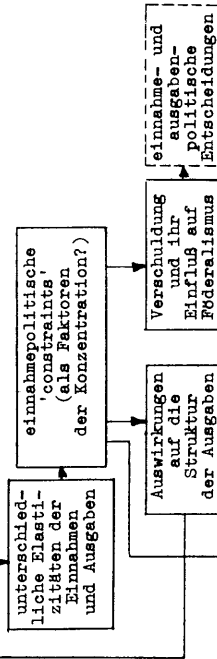
3. Kapitel



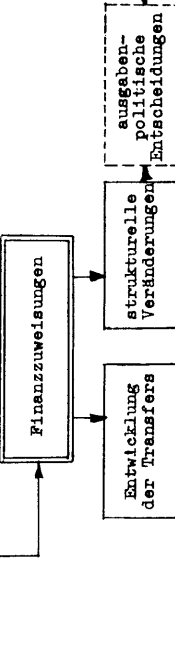
4. Kapitel



5. Kapitel



6. Kapitel



genüberzustellen. Da wir also von verschiedenen Konzepten ausgehen, untersuchen wir allgemein die Verteilung der Ausgaben auf die Gebietskörperschaften, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Eigenausgaben oder Unmittelbare Ausgaben handelt. Im weiteren versuchen wir, zumindest schätzungsweise, die wichtigsten Abweichungen zwischen beiden Konzepten zu eruieren. Ferner spalten wir die Ausgaben nach funktionalen Bereichen und, soweit möglich, auch nach ökonomischen Kategorien auf.

Im dritten Kapitel suchen wir nach den wichtigsten Bestimmungsfaktoren, die den Zentralisationsgrad der Ausgaben beeinflussen. Die Ursache-Wirkung-Analyse führen wir sowohl für gesamte Ausgaben als auch für einzelne Aufgabengebiete durch. Inwiefern die Faktoren für zentrale oder dezentrale Tendenzen in einzelnen ökonomischen Bereichen (Konsum, Investitionen, Übertragungen) bestimmend sind, können wir dagegen nicht feststellen, denn das notwendige statistische Material fehlt weitgehend.

Im weiteren analysieren wir die Einnahmen öffentlicher Körperschaften, also die Finanzierung kollektiver Leistungen.¹⁾ Aus Verschiebungen zwischen eigenen Einnahmen und 'fremden' Finanzmitteln leiten wir die Entwicklung der einnahmepolitischen Entscheidungen ab. Am Ende des Kapitels vergleichen wir die Verteilung der Einnahmen mit der föderativen Struktur der Ausgaben und heben die tendenziellen Abweichungen zwischen beiden hervor.

Dieser Abschnitt bildet gleichsam einen gedanklichen Übergang zu weiteren Ausführungen über die finanziellen Spielräume der Gemeinwesen. Wir beschäftigen uns namentlich mit der Frage, ob zwischen wachsenden

1) Weitere Informationen darüber gehen aus der Verteilung finanzieller Lasten hervor. Näheres dazu siehe S. 82 f.

Ausgaben und Einnahmen größere Unterschiede bestehen. Etwaige positive Differenzen sind für uns interessant, da sie zu einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik oder/und zur stärkeren Verschuldung führen. In beiden Fällen kann man, wie bereits erwähnt,¹⁾ Auswirkungen auf den Finanzföderalismus annehmen.

Die Knappheit an Mitteln kann ferner auch einen verstärkten Finanzausgleich, also Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften, zur Folge haben. Versucht man mit diesen in die Entscheidungsautonomie anderer Gemeinwesen einzugreifen, so ändert sich auch die föderative Struktur des Staates. Dies wird im sechsten Kapitel erörtert.

1) Vgl. S. 71 ff.