

Stegarescu, Dan

Article

Messkonzepte und Entwicklungen fiskalischer Dezentralisierung

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Stegarescu, Dan (2005) : Messkonzepte und Entwicklungen fiskalischer Dezentralisierung, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 8, Iss. 1, pp. 10-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125944>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Messkonzepte und Entwicklungen fiskalischer Dezentralisierung

Für die letzten zwei Jahrzehnte ist in zahlreichen Ländern eine zunehmende Dezentralisierung des Staatssektors zu verzeichnen. Gleichzeitig nimmt das Interesse der finanzwissenschaftlichen Literatur an der Untersuchung des vertikalen Staatsaufbaus zu. Ein großes Problem internationaler Vergleiche besteht dabei in der Messung des fiskalischen Dezentralisierungsgrades. Zu diesem Zweck befasst sich eine Studie des ZEW mit der korrekten Quantifizierung des fiskalischen Dezentralisierungsgrades und mit der Analyse seiner Entwicklung in den OECD-Staaten.

Der fiskalische Dezentralisierungsgrad bezeichnet im allgemeinen das Ausmaß, in dem staatliche Aufgaben und Ressourcen lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften zugewiesen werden. Er wird in der Literatur üblicherweise anhand des Anteils dieser Gebietskörperschaften an den Gesamtausgaben oder -einnahmen des Staates quantifiziert. Um Doppelzahlungen zu vermeiden müssen bei der vertikalen Aggregation die Ausgaben und Einnahmen um Zahlungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen bereinigt werden, so dass diese Zahlungen entweder dem Empfänger oder dem Zahler zugeordnet werden (siehe Kasten 1). Im ersten Fall werden alle Ausgaben erfasst, die unmittelbar von der jeweiligen Ebene getätigt werden (Indikator DA1), im zweiten Fall die Ausgaben, die aus formell eigenen Mitteln finanziert werden (DA2), oder die eigenen unmittelbaren Einnahmen (DE3).

Dieser Quantifizierungsansatz ist jedoch mit zahlreichen Problemen behaftet. Ein Hauptproblem aggregierter Maße besteht in der Schwierigkeit zu unterscheiden, ob eine Zunahme des Dezentralisierungsindikators auf ein vergleichsweise stärkeres Wachstum vorhandener dezentraler Ausgaben und Einnahmen, oder aber auf die Übernahme neuer Aufgaben und Einnahmequellen durch die untergeordneten Staatsebenen zurückzuführen ist. Während der

Kasten 1: Maße der fiskalischen Dezentralisierung

Ausgabendezentralisierung

DA1 = Ausgaben der dezentralen Staatsebene abzgl. Zahlungen an andere Staatsebenen in v.H. der Gesamtausgaben des Staates abzgl. Zahlungen zwischen den Staatsebenen (unmittelbare Ausgaben)

DA2 = Ausgaben der dezentralen Staatsebene abzgl. Zahlungen von anderen Staatsebenen in v.H. Gesamtausgaben des Staates abzgl. Zahlungen zwischen den Staatsebenen (Nettoausgaben)

Steuerdezentralisierung

DS1 = Einnahmen der dezentralen Staatsebene aus eigenen autonomen Steuern (a)-(c) in v.H. der Gesamtsteuereinnahmen des Staates

DS2 = Einnahmen der dezentralen Staatsebene aus eigenen autonomen Steuern (a)-(c) und autonomen Verbundsteuern (d.1)-(d.2) in v.H. der Gesamtsteuereinnahmen des Staates

DS3 = Gesamtsteuereinnahmen der dezentralen Staatsebene in v.H. der Gesamtsteuereinnahmen des Staates

Einnahmendezentralisierung

DE1 = Einnahmen der dezentralen Staatsebene aus eigenen autonomen Steuern (a)-(c) und sonstigen eigenen Quellen in v.H. der Gesamteinnahmen des Staates abzgl. Zahlungen zwischen den Staatsebenen

DE2 = Einnahmen der dezentralen Staatsebene aus eigenen autonomen Steuern (a)-(c), aus autonomen Verbundsteuern (d.1)-(d.2) und aus sonstigen eigenen Quellen in v.H. der Gesamteinnahmen des Staates abzgl. Zahlungen zwischen den Staatsebenen

DE3 = Gesamteinnahmen der dezentralen Staatsebene abzgl. Zahlungen von anderen Staatsebenen in v.H. Gesamteinnahmen des Staates abzgl. Zahlungen zwischen den Staatsebenen (unmittelbare Einnahmen)

Kasten 2: Klassifizierung der Steuern der dezentralen Ebene nach Autonomiegrad

- (a) dezentrale Staatsebene bestimmt Steuersatz und Bemessungsgrundlage
- (b) dezentrale Staatsebene bestimmt lediglich den Steuersatz
- (c) dezentrale Staatsebene bestimmt lediglich die Bemessungsgrundlage
- (d) Verbundsteuern:
 - (d.1) dezentrale Staatsebene bestimmt die Aufteilung
 - (d.2) Aufteilung nur mit Zustimmung der dezentralen Staatsebene geändert
 - (d.3) Aufteilung einseitig durch zentrale Staatsebene geändert (im Gesetz)
 - (d.4) Aufteilung einseitig durch zentrale Staatsebene geändert (im Haushalt)
- (e) zentrale Staatsebene bestimmt Steuersatz und Bemessungsgrundlage

Quelle: OECD (1999), Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies No.1, Paris.

erste lediglich ein Budgeteffekt ist, stellt die Übertragung zentralstaatlicher Aufgaben auf die untergeordneten Ebenen eine tatsächliche Dezentralisierung dar. Außerdem spiegeln die aus der Finanzstatistik abgeleiteten Ausgaben- und Einnahmenanteile die tatsächlichen Gesetzgebungskompetenzen und andere Aspekte der Staatstätigkeit, die keine unmittelbaren Finanzströme darstellen, nicht angemessen wider. Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten führt die Verwendung unkorrigierter Budgetanteile zu einer falschen Darstellung des Dezentralisierungsgrades, was wiederum den internationalen Vergleich fiskalischer

Strukturen verzerren und Auswirkungen auf die Resultate empirischer Untersuchungen haben kann.

Aufgrund der begrenzten Aussagekraft dieser Kennzahlen und der besonderen Bedeutung der finanziellen Unabhängigkeit verfolgt die Studie des ZEW die Entwicklung eines Indikators für die Steuerautonomie der dezentralen Ebenen unter Berücksichtigung der Ertrags- und Gesetzgebungskompetenzen. Der hier vorgeschlagene Indikator gibt den Anteil des Steueraufkommens an, der von untergeordneten Ebenen bestimmt oder entscheidend mitbeeinflusst wird und diesen auch zufließt. Bei strenger,

am Steuerwettbewerb orientierter Definition der Fiskalautonomie wird dabei lediglich das Aufkommen aus solchen Steuern berücksichtigt, über deren Satz und/oder Bemessungsgrundlage eine untergeordnete Gebietskörperschaft allein entscheidet (Indikator DS1). Eine breitere Auslegung des Autonomiebegriffs schließt darüber hinaus Einnahmen aus einem Steuerverbund mit ein, wenn deren Aufteilung nicht ohne Zustimmung der dezentralen Ebene geändert werden kann (DS2). Im Vergleich dazu weist das herkömmliche Maß (DS3) die Steuereinnahmen nach Aufkommen zu, gleichgültig ob die empfangende Gebietskörperschaft deren Erhebung beeinflussen kann. Dieser Quantifizierungsansatz kann analog dazu auf die gesamte Einnahmenseite angewandt werden, indem Einnahmen aus sonstigen eigenen Quellen, wie Gebühren, Kapitaleinnahmen oder Überschüsse öffentlicher Unternehmen als eigene autonome Einnahmen klassifiziert werden, während von anderen Staatsebenen empfangene Zahlungen erneut unberücksichtigt bleiben (Indikatoren DE1-DE3).

Die Gesetzgebungskompetenzen der dezentralen Gebietskörperschaften in 23 OECD-Staaten wurden gemäß der Klassifizierung der OECD für die einzelnen Steuerarten (siehe Kasten 2) für den Zeitraum 1965 bis 2001 aus den nationalen Finanzverfassungen und Gesetzestexten abgeleitet. Darauf aufbauend wurde das autonom bestimmte Steueraufkommen mittels der Einnahmenstatistik der OECD (Revenue Statistics) auf jährlicher Basis berechnet und alternative Indikatoren der Steuer- und Einnahmendezentralisierung konstruiert. Bedeutende Änderungen in den Gesetzgebungskompetenzen im Untersuchungszeitraum sind dabei durch eine geeignete Anpassung der Klassifikation berücksichtigt.

Zum einen zeigen die Ergebnisse dieser Untersuchung, dass sich durch herkömmliche fiskalische Kennzahlen als dezentralisiert ausgewiesene Staaten bei näherer Betrachtung der Gesetzgebungskompetenzen als äußerst stark zentralisiert erweisen, und umgekehrt (siehe Abbildung 1). Dies gilt vor allem für Staaten, wie Österreich und Deutschland, in denen trotz föderaler Verfassun-

gen lokale und regionale Gebietskörperschaften nur über eine geringe Steuerautonomie verfügen. Werden lediglich diejenigen Steuereinnahmen berücksichtigt, die von den untergeordneten Gebietskörperschaften autonom bestimmt werden können (DS1), dann betrug der Dezentralisierungsgrad bei den Ländern im Zeitraum 1996-2001 3,5 v.H. bzw. 7,3 v.H., während sich auf der Grundlage aller ihnen in der Finanzstatistik zugewiesenen Steuereinnahmen Dezentralisierungsgrade von 28,7 v.H. und 49,6 v.H. ergeben. Als am stärksten dezentralisiert erweisen sich die Schweiz (53,9 v.H.) und Kanada (52,4 v.H.), aber auch unitarische Staaten wie Schweden (43,7 v.H.) oder Japan (36,7 v.H.) haben hohe Dezentralisierungsgrade.

Obwohl kein einheitlicher Trend während der letzten drei Jahrzehnte erkennbar ist, weisen sowohl die fiskalischen Kennzahlen als auch die Analyse der institutionellen und fiskalpolitischen Änderungen im Zeitablauf auf signifikante Dezentralisierungstendenzen in den meisten OECD-Staaten hin. So stieg im Untersuchungszeitraum der Median des Dezentralisierungsgrades auf der Basis allein von den untergeordneten Gebietskörperschaften bestimmter Steuern (DS1) in den OECD-Staaten von

12,1 v.H. auf 20,8 v.H. (siehe Abbildung 2). Besonders starke Dezentralisierungsschritte fanden dabei in Belgien, Frankreich und Spanien statt, während in manchen Ländern, wie Irland, Norwegen oder dem Vereinigten Königreich eine Zentralisierung festzustellen ist. Ähnliche Entwicklungen ergeben sich bei Berücksichtigung aller Einnahmen, wobei generell der Dezentralisierungsgrad bei den Gesamteinnahmen höher ist als bei den Steuereinnahmen.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die in der Literatur verwendeten Maße das tatsächliche Ausmaß an fiskalischer Dezentralisierung häufig überschätzen. Trotz diverser Unzulänglichkeiten können aggregierte finanzstatistische Kennzahlen bei angemessener Berücksichtigung der Entscheidungsbefugnisse sinnvolle quantitative Maße der Dezentralisierung liefern. Eine mögliche Erweiterung dieser Quantifizierungsansätze könnte beispielsweise darin bestehen, die Ausgabenautonomie ausgehend von den Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen in ähnlicher Weise zu erfassen.

Dan Stegarescu,
stegarescu@zew.de

Abb.1: Dezentralisierungsgrad der Steuern in OECD-Staaten, 1996/2001

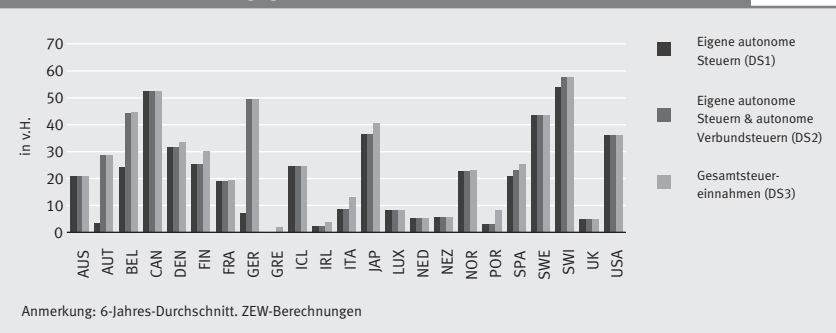


Abb.2: Dezentralisierungstendenzen der Steuern in OECD-Staaten, 1965-2001

