

Schriften zum Internationalen Recht

---

Band 213

# Finanzföderalismus in Australien

Exekutivföderalismus im dualen föderalen System

Von

Sandra Hoppe



Duncker & Humblot · Berlin

SANDRA HOPPE

Finanzföderalismus in Australien

Schriften zum Internationalen Recht

Band 213

# Finanzföderalismus in Australien

Exekutivföderalismus im dualen föderalen System

Von

Sandra Hoppe



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin  
hat diese Arbeit im Jahre 2015 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0720-7646  
ISBN 978-3-428-14871-4 (Print)  
ISBN 978-3-428-54871-2 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84871-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Das australische Verfassungsrecht weist historisch begründet zahlreiche Eigenheiten auf, die sich einer juristisch korrekten Übersetzung entziehen. Die Unterschiedlichkeit der auf das englische Recht zurückgehenden Rechtskonzepte sowie die *Common Law*-Prägung des australischen Verfassungsrechts, im Gegensatz zum vom kontinentaleuropäischen Rechtskreis geprägten deutschen Verfassungsrecht, führten zu zahlreichen übersetzungstechnischen Schwierigkeiten beim Versuch, die australischen und britischen Rechtskonzepte auch nur annähernd einer korrekten Beschreibung bzw. Definition zuzuführen. Durch die Arbeit hindurch bin ich deshalb schöpferisch tätig geworden und habe dem deutschen Juristen unbekannte Rechtsinstitute umschrieben und, wenn angebracht, mit einer Erläuterung in der Fußnote versehen. Die Korrektheit der Begriffe habe ich der Schönheit der Sprache vorgezogen. Begriffe aus der englischen Sprache habe ich daher beibehalten, um den Unterschied zur deutschen Bedeutung deutlich herauszustellen. Sofern es mir auf den Wortlaut ankam, finden sich längere Originalzitate im Text der Arbeit. Alle Übersetzungen, soweit nicht explizit angegeben, stammen von mir.

Die *Common Law*-Prägung des australischen Verfassungsrechts kommt weiterhin in der umfangreichen Auseinandersetzung mit dem *Case Law* zum Ausdruck. Vor allem die älteren Einzelfallentscheidungen entbehren einer dem deutschen Juristen vertrauten Systematik und Struktur. Den durch die Arbeit führenden roten Faden habe ich deshalb aus einem strukturierten Aufbau sowie aus einer Erläuterung der Fälle und Konzepte gewonnen. Er ist so in den australischen Originaltexten und Konzepten nicht zu finden.

Die vorliegende Arbeit ist die geringfügig überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die im Sommersemester 2015 an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin angenommen wurde. Die wissenschaftliche Untersuchung befindet sich auf dem Stand vom 15.09.2015.

Meine besondere Dankbarkeit gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. em. Dr. Alexander Blankenagel für seine Unterstützung und seine Ratschläge während der gesamten Dauer der Arbeit. Seine innovative Sichtweise zur Zukunft der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht hat mir einen Zugang zur Analyse des australischen Gesellschafts- und Rechtssystems eröffnet, den ich sonst nur schwerlich gefunden hätte. Bei meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Christian Wald-

hoff bedanke ich mich in gleichem Maße für seine Anregungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein herzlicher Dank gebührt Prof. Cheryl Saunders und Prof. Michael Crommelin, die mir bei meinem Forschungsaufenthalt am Center of Comparative Constitutional Law und der Tax Group der University of Melbourne im Jahr 2013 mit Rat und Tat zur Seite gestanden und mir unschätzbare Einblicke in die verfassungsrechtliche Wirklichkeit des Commonwealth of Australia eröffnet haben. Dieser für meine Forschungen unentbehrliche Aufenthalt wurde erst ermöglicht durch die Fürsprache von Prof. Adrienne Stone und Prof. Miranda Stewart. Ihnen gilt gleichermaßen mein herzlicher Dank.

Außerdem möchte ich mich für die stets freundliche Unterstützung bedanken, die ich – insbesondere in der Endphase meiner Arbeit – durch das Personal der Bibliothek des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg erfahren habe. Nicht unerwähnt bleiben soll auch die Unterstützung von Seiten meiner Kollegen und meiner Freunde, auf die ich mich immer verlassen konnte. Vor allem bei Dr. Claudia Stöckle und Prof. Dr. Gabi Meissner bedanke ich mich für die fortwährende Unterstützung.

Ein weiter Dank gebührt meinem Ehemann für die technische Unterstützung beim Erstellen des Manuskripts. Ich widme diese Arbeit meiner Familie, welche die ganze Zeit fest hinter mir und meinem Vorhaben gestanden hat.

Heidelberg, im September 2015

*Sandra Hoppe*

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> . . . . .	19
I. Vorbemerkung . . . . .	19
II. Föderalismusreformen in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	20
1. Föderalismusreformen I und II . . . . .	20
2. Föderalismusreform III . . . . .	22
III. Reformdiskussionen in Australien . . . . .	24
1. Hintergrund . . . . .	24
2. Aktuelle Entwicklungen . . . . .	26
IV. Untersuchungsgegenstand und Methodik der Arbeit . . . . .	28
1. Rechtsvergleichung als Methode . . . . .	28
2. Der Föderalstaat als „Unikat“ in der Rechtsvergleichung . . . . .	29
3. Länderstudie zum Finanzföderalismus . . . . .	32
V. Thesen . . . . .	34
<b>B. Geschichtliche und rechtliche Entwicklungen bis zur Gründung des Commonwealth of Australia</b> . . . . .	36
I. Historischer Überblick . . . . .	36
1. Neusüdwesten . . . . .	38
a) Stadien der kolonialen Entwicklung . . . . .	38
b) 1788–1823 . . . . .	38
c) 1823–1842 . . . . .	39
d) 1842–1856 . . . . .	40
aa) Entwicklung des parlamentarischen Systems . . . . .	40
bb) Responsible Government . . . . .	42
e) 1856–1901 . . . . .	43
2. Tasmanien . . . . .	44
3. Victoria . . . . .	45
4. Südaustralien . . . . .	46
5. Queensland . . . . .	47

6. Westaustralien . . . . .	47
7. Zusammenfassung der kolonialen Entwicklung . . . . .	48
II. Föderationsbewegung . . . . .	48
1. Einleitung . . . . .	48
2. Frühe Versuche interkolonialer Zusammenarbeit (1842–1846) . . . . .	49
3. Earl Grey’s Scheme (1847–1850) . . . . .	49
4. Australische Bemühungen (1850–1870) . . . . .	51
5. Der Zolltarif (1855–1880) . . . . .	51
a) Überblick . . . . .	51
b) Interkoloniale Vereinbarungen . . . . .	52
c) Einheitlicher Zolltarif . . . . .	52
6. Der Föderationsrat (1883–1900) . . . . .	53
III. Verfassungsversammlungen und Verfassungskonvent (1889–1900) . . . . .	54
1. Überblick . . . . .	54
2. Die Konferenz von Melbourne (1890) . . . . .	55
3. Verfassungskonvent von Sydney (1891) . . . . .	55
4. Föderationsbewegung (1891–1897) . . . . .	56
a) Kolonialparlamente . . . . .	56
b) Volksbewegung . . . . .	56
5. Vom Verfassungskonvent (1897–1898) bis zur Gründung des Commonwealth of Australia . . . . .	57
6. Zusammenfassung . . . . .	58
IV. Systematik, Struktur und theoretische Grundlagen der Verfassungsentwürfe aus den Jahren 1891 und 1897/1898 . . . . .	59
1. Verfassungstheorie . . . . .	59
2. A. I. Clarks Verfassungsentwurf von 1891 . . . . .	61
3. Verfassungsentwürfe 1891 und 1897/1898 . . . . .	62
V. Inhalt der Verfassung . . . . .	65
1. Gewaltenteilung . . . . .	66
a) Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	67
b) Verwaltungskompetenzen . . . . .	69
2. Finanzverfassung . . . . .	69
a) Steuergesetzgebung . . . . .	70
aa) Gesetzgebungskompetenzen für Zölle und Steuern (secs. 51 (ii), 90 und 107 CC) . . . . .	70

bb) Exkurs: Duties of Excise . . . . .	72
b) Kreditaufnahme (sec. 51 (iv) CC) . . . . .	74
c) Verteilung des Einnahmeüberschusses – The Federal Financial Settlement . . . . .	74
aa) Überblick . . . . .	74
bb) Braddon-Clause (sec. 87 CC) . . . . .	76
cc) Verteilung des Einnahmeüberschusses (sec. 94 CC) . . . . .	77
d) Finanzzuweisungen an die Gliedstaaten (sec. 96 CC) . . . . .	78
aa) Verfassungskonvent 1891 und 1898 . . . . .	78
bb) Konferenz der Ministerpräsidenten 1899 . . . . .	79
3. Zusammenfassung . . . . .	81
<b>C. Kompetenzaufteilung im australischen Föderalstaat . . . . .</b>	<b>83</b>
I. Einleitung . . . . .	83
II. Politische und rechtliche Entwicklungen im 20. Jahrhundert . . . . .	84
1. Erlangung der Unabhängigkeit von Großbritannien . . . . .	84
a) Statute of Westminster 1931 . . . . .	84
b) Australia Acts 1986 . . . . .	84
2. Grundlagen der Verfassung und der Verfassungsinterpretation . . . . .	85
a) Common Law . . . . .	85
b) Interpretationsmethoden . . . . .	87
aa) Deutschland . . . . .	87
bb) Australien . . . . .	88
cc) Nutzung von historischem Material . . . . .	90
dd) Präzedenzfälle . . . . .	91
3. Zusammenfassung . . . . .	91
III. Horizontale Gewaltenteilung . . . . .	92
1. Vorbemerkung . . . . .	92
2. Deutschland . . . . .	93
3. Australien . . . . .	95
a) Aufbau der Verfassung . . . . .	95
b) Legislative . . . . .	95
aa) Responsible Government . . . . .	96
bb) Senat . . . . .	97
(1) Verfassungsentwürfe 1891 und 1897/98 . . . . .	97

(2) Gegenwärtiger Zustand . . . . .	99
cc) Zusammenfassung . . . . .	100
4. Exekutive . . . . .	100
a) Umfang der Exekutivkompetenz . . . . .	100
b) Council of Australian Governments (COAG) . . . . .	102
5. Zusammenfassung . . . . .	105
IV. Vertikale Gewaltenteilung . . . . .	105
1. Vorbemerkung . . . . .	105
2. Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	106
a) Föderale Modelle . . . . .	106
b) Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	108
aa) Deutschland . . . . .	108
bb) Australien . . . . .	108
c) Verhältnis der Gesetzgebungskompetenzen von Zentralstaat und Gliedstaaten . . . . .	109
3. Föderalismus und Interpretation der Gesetzgebungskompetenzen durch den High Court . . . . .	110
a) Einleitung . . . . .	110
b) Auslegung der Gesetzgebungskompetenzen bis 1920 . . . . .	110
aa) Doctrine of Implied Immunities . . . . .	110
bb) Doctrine of Reserved State Powers . . . . .	112
c) Engineers' Case . . . . .	112
aa) Interpretation der Verfassung als britisches Gesetz . . . . .	113
bb) Responsible Government und politischer Föderalismus . . . . .	114
d) Entwicklungen nach 1920 . . . . .	114
aa) Melbourne Corporation Principle . . . . .	114
bb) Auslegung ausgewählter Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	116
(1) Tasmanian Dam Case – External Affairs Power (sec. 51 (xxix) CC) . . . . .	117
(2) Work Choices Case – Corporations Power (sec. 51 (xx) CC) . . . . .	119
4. Zusammenfassung . . . . .	123
<b>D. Primäre Einnahmeverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten . . . . .</b>	<b>125</b>
I. Einleitung . . . . .	125

II. Grundstrukturen der Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen im Föderalstaat . . . . .	126
1. Steuerstaat . . . . .	126
2. Deutschland . . . . .	126
3. Australien . . . . .	132
4. Zusammenfassung . . . . .	134
III. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (sec. 90 CC) . . . . .	134
1. Geschichtlicher Hintergrund, Struktur und Kontext der Verfassung zu sec. 90 CC . . . . .	135
2. Entscheidungen des High Court . . . . .	135
a) Urteile Anfang des 20. Jahrhunderts . . . . .	136
b) Progressive Ausweitung des Terminus Duties of Excise . . . . .	138
aa) Die Konzessionsfälle – Criterion of Liability . . . . .	141
bb) Neuere Entwicklungen . . . . .	143
cc) Ha v New South Wales . . . . .	145
(1) Mehrheitsmeinung . . . . .	146
(2) Sondervoten und akademische Literatur . . . . .	147
3. Zusammenfassung . . . . .	149
IV. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Steuern . . . . .	150
1. Gesetzgebungskompetenz für Einkommensteuer . . . . .	150
a) Geschichtliche Entwicklung der Einkommensteuer . . . . .	150
b) Entscheidungen des High Court . . . . .	152
aa) First Uniform Tax Case . . . . .	152
bb) Second Uniform Tax Case . . . . .	158
c) Anschlussentwicklungen . . . . .	159
d) Umsatzsteuer . . . . .	160
e) Sonstige Steuern des Zentralstaats . . . . .	162
2. Steuern der Gliedstaaten (sec. 107 CC) . . . . .	162
3. Zusammenfassung . . . . .	163
V. Einnahmen aus dem Abbau von Bodenschätzen . . . . .	165
1. Geschichtlicher Überblick . . . . .	166
2. Rechtliche Grundlagen für den Abbau von Bodenschätzen . . . . .	168
a) Besitz- und Verwaltungstitel . . . . .	168
b) State Agreements . . . . .	168
c) Rechtliche Grundlagen im Bereich der Hoheitsgewässer . . . . .	169

3. Einnahmen aus der Ausbeutung von Bodenschätzen durch die Gliederstaaten . . . . .	171
a) Tantiemen . . . . .	172
b) Stempelsteuern . . . . .	173
c) Tantiemen und Stempelsteuern in State Agreements . . . . .	173
4. Steuern des Zentralstaates . . . . .	174
a) Petroleum Resources Rent Tax . . . . .	174
b) Mineral Resources Rent Tax . . . . .	174
5. Verhältnis von Tantiemen und Steuern des Zentralstaates . . . . .	175
6. Zusammenfassung . . . . .	176
VI. Zusammenfassung – Primäre Einnahmeverteilung . . . . .	176
<b>E. Die Ausgabenkompetenz in der Australischen Verfassung . . . . .</b>	<b>180</b>
I. Einleitung . . . . .	180
II. Grundsatz der Ausgabenkompetenz . . . . .	182
1. Integrativer Föderalismus und Konnexitätsprinzip . . . . .	182
2. Dualer Föderalismus und Konnexitätsprinzip . . . . .	185
III. Direktausgaben (sec. 81, 83 CC) . . . . .	187
1. Verfassungsrechtliche Grundlage . . . . .	187
a) Consolidated Revenue Fund (sec. 81 CC) . . . . .	188
b) Money to be Appropriated by Law (sec. 83 CC) . . . . .	188
2. Urteile des High Court zu Direktausgaben . . . . .	190
a) Geschichtliche Entwicklung . . . . .	190
b) Pharmaceutical Benefits Case . . . . .	191
c) Australian Assistance Plan Case . . . . .	192
d) Pape’s Case . . . . .	194
aa) Vorbemerkung und Sachverhalt . . . . .	194
bb) Rechtliche Würdigung . . . . .	195
3. Zusammenfassung . . . . .	196
IV. Ausgabenkompetenz der Exekutive (sec. 61 CC) . . . . .	196
1. Exekutive – Geschichtliche Entwicklung . . . . .	197
2. Pape’s Case – Nationhood Power . . . . .	200
3. Vertragsschließungs- und Ausgabenkompetenz der Exekutive . . . . .	201
a) Geschichtliche Entwicklung . . . . .	201
b) Case Williams (No. 1) . . . . .	202

aa) Sachverhalt . . . . .	202
bb) Rechtliche Würdigung . . . . .	203
c) Case Williams (No. 2) . . . . .	205
4. Zusammenfassung . . . . .	206
V. Zweckgebundene Finanzzuweisungen (sec. 96 CC) . . . . .	207
1. Finanzzuweisungen und die Stellung von sec. 96 CC in der Verfassung . . . . .	207
a) Bedingte Finanzzuweisungen . . . . .	207
b) Verfassungsrechtliche Einordnung von sec. 96 CC . . . . .	208
2. Urteile des High Court . . . . .	209
a) Vorbemerkung . . . . .	209
b) Federal Roads Case 1926 . . . . .	210
c) Moran's Case 1939/1940 . . . . .	212
aa) Ungleichbehandlung der Gliedstaaten (sec. 51 (ii) CC) . . . . .	212
bb) Finanzzuweisungen durch die Gliedstaaten . . . . .	212
cc) Delegation auf die Exekutive . . . . .	213
dd) Revision zum Privy Council . . . . .	214
d) Uniform Tax Cases 1942/1957 . . . . .	214
aa) Sachverhalt . . . . .	214
bb) First Uniform Tax Case . . . . .	215
cc) Second Uniform Tax Case . . . . .	216
e) Case Williams (No. 1) . . . . .	218
f) Zusammenfassung . . . . .	219
3. Die Ausweitung zweckgebundener Finanzzuweisungen . . . . .	219
a) Entwicklungen seit 1945 . . . . .	219
b) IGAFFR 2008, COAG und National Partnership Payments . . . . .	223
c) Zusammenfassung . . . . .	227
4. Politologische und ökonomische Betrachtungen der zweckgebundenen Finanzzuweisungen . . . . .	228
a) Politologische Betrachtungsweise . . . . .	228
b) Ökonomische Betrachtungsweise . . . . .	229
5. Wirkungen und verfassungsrechtliche Probleme . . . . .	230
6. Zusammenfassung . . . . .	232
VI. Zusammenfassung Ausgabenkompetenz . . . . .	233
<b>F. Sekundäre Einnahmeverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten . . . . .</b>	<b>235</b>

I.	Einführung . . . . .	235
II.	Sekundäre Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern in Deutschland . . . . .	235
	1. Geschichtliche Entwicklung des Finanzausgleichs . . . . .	235
	2. Struktur des Finanzausgleichs (Art. 107 GG) . . . . .	237
	3. Reform des Finanzausgleichs . . . . .	240
	4. Zusammenfassung . . . . .	242
III.	Sekundäre Einnahmeverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten in Australien . . . . .	243
	1. Geschichtliche Entwicklung des Finanzausgleichs . . . . .	243
	a) Entwicklungen bis 1910 . . . . .	243
	b) Finanztransfers von 1910 bis 2000 . . . . .	245
	aa) Ungebundene Finanzausweisungen . . . . .	245
	bb) Festlegung der Finanzausweisungen . . . . .	246
	2. Umgestaltung des Finanzausgleichs seit Einführung der Umsatzsteuer im Jahr 2000 . . . . .	247
	a) Rechtliche Grundlagen . . . . .	247
	b) Struktur des Finanzausgleichs . . . . .	248
	3. Kritik am Finanzausgleich . . . . .	252
	4. Zusammenfassung . . . . .	254
<b>G.</b>	<b>Reform des australischen Finanzföderalismus . . . . .</b>	<b>255</b>
I.	Einleitung . . . . .	255
II.	Gegenwärtiger Zustand des Finanzföderalismus . . . . .	257
III.	Reformvorschläge . . . . .	260
	1. Entflechtung der Aufgaben und Finanzbeziehungen . . . . .	261
	a) Ökonomische Theorie . . . . .	261
	aa) Verteilung der Staatsaufgaben im Föderalstaat . . . . .	261
	bb) Aufgabenzuweisung in einer Föderation . . . . .	262
	cc) Allokationsproblematiken . . . . .	264
	dd) Externe Effekte und Finanzausweisungen . . . . .	266
	b) Reformansätze . . . . .	266
	aa) Allgemeine Reformansätze . . . . .	266
	bb) Spezifische Reformansätze . . . . .	267
	2. Aufgabengerechte Finanzausstattung von Zentralstaat und Gliedstaaten	270

a) Konnexitätsprinzip . . . . .	270
b) Verteilung der Einnahmen . . . . .	270
aa) Ökonomische Theorie . . . . .	270
(1) Zuweisung der Steuergesetzgebungskompetenzen . . . . .	270
(2) Vertical Fiscal Imbalance . . . . .	273
(3) Finanzzuweisungen . . . . .	274
bb) Reformansätze . . . . .	274
(1) Zuweisung der Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen . . . . .	274
(2) Konstitutionalisierung des COAG . . . . .	277
3. Horizontaler Finanzausgleich . . . . .	278
4. Verfassungsföderalismus . . . . .	279
IV. Erkenntnisse für das deutsche Finanzverfassungssystem . . . . .	280
<b>Schlussbemerkung . . . . .</b>	<b>284</b>
<b>Anhang A Verteilung der Einnahmen im australischen Föderalstaat . . . . .</b>	<b>285</b>
<b>Anhang B Auszüge aus dem Commonwealth of Australia Constitution Act . . . . .</b>	<b>287</b>
<b>Quellenverzeichnis . . . . .</b>	<b>311</b>
I. Literatur . . . . .	311
II. Rechtsprechung . . . . .	337
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>341</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Die Abkürzungen im Text richten sich nach Hildebert Kirchner, Kirchner–Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage, Berlin 2014. Es wurden folgende englischsprachige Abkürzungen verwendet:

ACT	Australian Capital Territory
AdelLawRw	Adelaide Law Review
AER	The American Economic Review
AJAL	Australian Journal of Administrative Law
AJPA	Australian Journal of Public Administration
AJPH	Australian Journal of Politics and History
AJPS	Australian Journal of Political Science
ALJ	Australian Law Journal
AMPLA Yearbook	Australian Mining and Petroleum Law Association Yearbook
A&NZ Mar LJ	Australian and New Zealand Maritime Law Journal
ARELJ	Australian Resources and Energy Law Journal
BondLawRw	Bond Law Review
CC	Commonwealth of Australia Constitution Act
CGC	Commonwealth Grants Commission
CJ	Chief Justice
CLPR	Constitutional Law and Policy Review
CLR	Commonwealth Law Review
COAG	Council of Australian Governments
CommLWorldRev	Commonwealth Law World Review
CTH/Cth	Commonwealth
Cth.Parl.Deb. H of R	Commonwealth Parliamentary Debates House of Representatives
ER	The Economic Record
FedJSchol	Federal Judicial Scholarship
FedLRev	Federal Law Review
FFRA	Federal Financial Relations Act
GLJ	German Law Journal
GPPs	General Purpose Payments
GST	Goods and Services Tax
IGA	Intergovernmental Agreement
IGAFFR	Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations
IJNH	International Journal of Naval History
J	Justice
JJ	Justices
JAT	Journal of Australian Taxation

JEP	Journal of Economic Perspectives
£ s. d.	Pound Sterling, Shilling, Pence
MelbULawRw	Melbourne University Law Review
MonashULawRw	Monash University Law Review
NPP	National Partnership Payments
NSPP	National Specific Purpose Payments
NSW	New South Wales
NT	Northern Territory
NTJ	National Tax Journal
OPGGSA	Offshore and Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act
PLR	Public Law Review
Publius	Publius: The Journal of Federation
QLD	Queensland
RLJ	Revenue Law Journal
SA	South Australia
Sch.	Schedule
SCULawRw	Southern Cross University Law Review
sec.	Section
SMH	The Sydney Morning Herald
SPPs	Specific Purpose Payments
SydLawRw	Sydney Law Review
TAS	Tasmania
UNSWLawJl	University of New South Wales Law Journal
UQLJ	University of Queensland Law Journal
UTasLawRw	University of Tasmania Law Review
UWALawRw	University of Western Australia Law Review
VFI	Vertical Fiscal Imbalance
VIC	Victoria
WA	Western Australia
Wheat	Wheaton



## A. Einleitung

„The character of the Commonwealth Government as a national government does not entitle it, as a general proposition, to enter into any such field of activity by executive action alone. Such an extension of Commonwealth executive powers would, in a practical sense, as Deakin predicted, correspondingly reduce those of the States and compromise what Inglis Clark described as the essential and distinctive feature of ,a truly federal government.’ “

*Chief Justice French of the High Court of Australia,  
in: Williams v Commonwealth of Australia.*

## I. Vorbemerkung

Im Jahr 1901 trat die Verfassung des Föderalstaats Australiens in Kraft. Auch Deutschland blickt auf eine lange föderalistische Tradition zurück.<sup>1</sup> Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1949 als Bundesstaat unter dem Grundgesetz organisiert. Australien<sup>2</sup> wie auch Deutschland stehen in den Zeiten der Globalisierung und des demografischen Wandels vor der Herausforderung, ihre Bürger weiterhin effektiv und effizient mit öffentlichen Leistungen zu versorgen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.<sup>3</sup> Dazu ist die Ausgestaltung der föderalen Strukturen, d.h. die Zuweisung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die einzelnen föderalen Ebenen sowie deren gegenseitige Bezugnahme<sup>4</sup>, von fundamentaler Bedeutung.<sup>5</sup> Auch eine aufgabengerechte Finanzausstattung ist essentiell zur Durchsetzung sowohl der in der Verfassung niedergelegten Kompe-

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. *Deuerlein*, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips; *Funk*, Kleine Geschichte des Föderalismus. Vom Fürstentum zur Bundesrepublik.

<sup>2</sup> White Paper on Reform of the Federation. Terms of Reference, online unter: <http://www.pm.gov.au/media/2014-06-28/white-paper-reform-federation> (abgerufen am 31.07.2014).

<sup>3</sup> Allgemein siehe *Boadway/Shah*, Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multi-tier Governance, S. vii.

<sup>4</sup> *Osterloh*, Fünf Jahre Föderalismusreform – Fortschritte für Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund und Ländern? (3), online unter: [https://www.deutscher-verein.de/01-wir\\_ueber\\_uns/gremien/mitgliederversammlung/mitgliederversammlung-2011/reden-der-mitgliederversammlung/Rede-Osterloh050711.pdf](https://www.deutscher-verein.de/01-wir_ueber_uns/gremien/mitgliederversammlung/mitgliederversammlung-2011/reden-der-mitgliederversammlung/Rede-Osterloh050711.pdf) (abgerufen am 31.07.2014).

tenzverteilung als auch der garantierten Autonomie der föderalen Ebenen bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben<sup>6</sup>. Die Finanzverfassung wird hierbei als Kern föderaler Ordnungen gesehen.<sup>7</sup> Der entscheidende Einfluss der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen auf das jeweilige föderale System – die fiskalische Dimension des Föderalismus<sup>8</sup> – stellt dieses aktuelle, immer in der Entwicklung befindliche Thema, in das Zentrum sowohl der staatsrechtlichen als auch der ökonomischen und politischen Föderalismusdiskussion.

## II. Föderalismusreformen in der Bundesrepublik Deutschland

### 1. Föderalismusreformen I und II

In Deutschland fanden spätestens seit der Wiedervereinigung im Oktober 1990 und dem damit verbundenen Umbruch tiefgreifende Diskussionen zur Reform des deutschen Föderalismus statt.<sup>9</sup> Thematisiert wurden hierbei sowohl die Gesetzgebungskompetenzen der Länder wie auch deren Finanzausstattung. Im Blickpunkt standen, nach Hans-Jürgen Papier, jedoch vor allem „[w]echselseitige Blockaden von Bund und Ländern, die Vermischung von Zuständigkeiten einhergehend mit der Verschleierung von Verantwortlichkeiten, der Bedeutungsverlust der Landtage, vor allem aber die zunehmende finanzielle Not der öffentlichen Kassen“<sup>10</sup>. Der Föderalismus selbst ist als Bundesstaatsprinzip neben weiteren Staatsstrukturprinzipien, wie dem Demokratieprinzip und dem Sozialstaatsprinzip, in Art. 20 I des Grundgesetzes verankert.<sup>11</sup> Föderale Strukturen haben sich jedoch neuen gesellschaftspolitischen Herausforderungen in Zeiten der Globalisierung, der Internationalisierung und des demografischen Wandels<sup>12</sup> zu stellen.

<sup>5</sup> Siehe *Shah*, Introduction: Principles of Fiscal Federalism, in: *Shah/Kincaid* (Hrsg.), *A Global Dialogue on Federalism: The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, Bd. 4: *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, S. 3 (3), ähnlich *Papier*, NJW 2007, S. 2145 (2145).

<sup>6</sup> *Anderson/Scheller*, Fiskalföderalismus, S. 9.

<sup>7</sup> Bezogen auf Deutschland siehe *Isensee*, in: *HStR*<sup>3</sup> VI, Rdn. 209; wie auch *BVerfGE* 55, 274 (300); 108, 1 (15) m.w.N.

<sup>8</sup> *Anderson/Scheller*, Fiskalföderalismus, S. 9.

<sup>9</sup> *Kluth*, in: *Kluth*<sup>1</sup>, Einführung, Rdn. 2.

<sup>10</sup> *Papier*, *Bewährung und Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, S. 9; *ders.*, NJW 2007, S. 2145; zur Kritik am Föderalismus siehe auch *Jestaedt*, in: *HStR*<sup>3</sup> II, § 29, Rdn. 30ff. und *Kluth*<sup>1</sup>, in: *Kluth*<sup>1</sup>, Einleitung, Rdn. 2, Fn. 6.

<sup>11</sup> Siehe auch *Papier*, NJW 2007, S. 2145. Zum Schutz der Grundsätze des Bundesstaatsprinzips durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG siehe nur *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf*<sup>12</sup>, § 79, Rdn. 7.

<sup>12</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.), *Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System*.

In Deutschland ergeben sich diese Herausforderungen unter anderem „aus der Reformbedürftigkeit der sozialen Sicherungssysteme und des Steuerrechts.“<sup>13</sup> Der Reformbedarf wurde durch die Föderalismusreformen I und II adressiert: Im Jahre 2003 wurde von Bundesrat und Bundestag eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt.<sup>14</sup> Die Kommission hatte zur Aufgabe, „Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“<sup>15</sup>, zu erarbeiten und dem Gesetzgeber vorzulegen. Auf der Tagesordnung stand, neben der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder und der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes, auch die „Überprüfung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, d.h. insbesondere der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen.“<sup>16</sup> Die Föderalismusreform führte zu umfangreichen Änderungen des Grundgesetzes<sup>17</sup>, vor allem zur Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern<sup>18</sup> und zur Modifizierung<sup>19</sup> von Mischfinanzierungstatbeständen<sup>20</sup>. Finanzthemen wurden weitgehend ausgeklammert und einer weite-

---

<sup>13</sup> *Papier*, Reform bundesstaatlicher Ordnung, S. 16.

<sup>14</sup> BT-Drs. 15/1685 und BR-Drs. 750/03. Dokumentation der Kommissionsarbeit in *Deutscher Bundestag und Bundesrat* (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005.

<sup>15</sup> BT-Drs. 15/1685 vom 14.10.2003, S. 1, Ziff. 2.

<sup>16</sup> *Holtschneider*, Zu den Kostenfragen von Bundesgesetzen (incl. der Geldleistungsgesetze) gemäß Artikel 104 a Abs. 3 und Abs. 4 GG, in: *Holtschneider/Schön* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates – Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, S. 53 (53); BT-Drs. 15/1685 Ziff. 2. Zu den Beratungen der Föderalismuskommission siehe *Krings*, in: *Kluth*<sup>1</sup>, Die Beratungen der Föderalismuskommission, Rdn. 1-53.

<sup>17</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I Nr. 41 vom 31. August 2006, S. 2034; Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006; systematische Darstellung nach Problemgebieten in: *Holtschneider/Schön* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates – Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006.

<sup>18</sup> Zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen siehe *Uhle*, in: *Kluth*<sup>1</sup>, Art. 72 und *Kluth*, ebd., Art. 73 und Art. 74; *Härtel*, in: HFöd I.

<sup>19</sup> *Wieland*, KritV 2008, S. 117 (121).

<sup>20</sup> Art. 91a, 91b GG, Investitionshilfen Art. 104b GG, Zustimmung des Bundesrats bei kostenträchtigen Bundesgesetzen Art. 104a IV GG, Abweichungsgesetzgebung bei dem Steuersatz der Grunderwerbsteuer Art. 105 IIa GG. *Korioth*, JZ 2009, S. 729 (729).