

Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?

**Back to a divided tax system as an „ideal way“ for reinforcing German federalism in
times of adequate financial aid for East Germany**

Erscheint im Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1999

Von Thomas Lenk*) und Friedrich Schneider)**

JEL H6, H7

Finanzausgleich, Föderalismus, neue Bundesländer, Trennsystem
fiscal equalisation, federalism, East Germany, divided tax system

Zusammenfassung

Ein wesentliches Problem des deutschen Finanzausgleichs ist die zu einer drastischen Einschränkung der Länderautonomie führende ungleichmäßige Verteilung der Teilkompetenzen auf die Gebietskörperschaften. Dieses Problem ließe sich durch ein Trennsystem lösen, in dem auf der Grundlage einer klaren Kompetenzverteilung Machtungleichgewichte zwischen den Gebietskörperschaften beseitigt werden könnten. Nach einigen prinzipiellen Überlegungen zu den Vorteilen eines auf mehr Wettbewerb ausgerichteten Finanzausgleichs wird beispielhaft ein daran orientierter Vorschlag diskutiert. Es wird eine Aufgaben- und Steuerverteilung für die Bundesrepublik Deutschland untersucht, die die Gemeinschaftsaufgaben weitgehend den Ländern überträgt, bei den Steuern eine Trennung der Steuerertragskompetenz in großen Bereichen vorsieht und auf dauerhafte Bundesergänzungszuweisungen verzichtet. Gleichzeitig wird, um den „Aufbau Ost“ nicht zu gefährden, die Finanzierung der neuen Länder auf eine neue Grundlage gestellt. Hervorzuheben ist, daß das unterbreitete Modell bei einer simulierten Abstimmung im Bundesrat die erforderliche politische Mehrheit fände.

Summary

One fundamental problem of the German financial revenue system including the horizontal tax redistribution is that financial, planning, and administrative responsibilities for a single public item are often split among different legislative bodies. This had led to a drastic restriction of the Länder (=German states) autonomy. A rigorous change from a joint tax system to a divided tax system with clear assignment of all three responsibilities for each spending item to one administrative level can alleviate this problem and eliminate the power imbalance between the different levels of governments (local, state, federal). After presenting some basic aspects of the German revenue equalisation system, proposals for a reform leading to a divided tax system are introduced. A new distribution of spending items and taxes for Germany is developed, which were able to win the necessary political majority in a simulated vote of the second chamber (Bundesrat). In detail it is suggested to assign the joint tasks largely to the states, to designate taxes directly for specific authorities and to repeal permanent federal supplemental payments. Nevertheless, to guarantee adequate financial aid for East Germany, transfers to East German states are set to a new basis.

*) Universitätsprofessor Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Finanzen - Finanzwissenschaft, Jahnallee 59, D-04109 Leipzig. Tel.: ++ 49 (0) 341 97-33580, Fax: ++ 49 (0) 341 97-33589, E-mail: iff_fiwi@wifa.uni-leipzig.de

**) Ordentlicher Universitätsprofessor Dr. Friedrich Schneider, Vizerektor für Außen- und Auslandsbeziehungen, Johannes Kepler Universität Linz, Altenberger Straße 69, A-4040 Linz-Auhof. Tel.: ++ 43 (0) 732 2468-210, Fax: ++ 43 (0) 732 2468-209, E-mail: friedrich.schneider@jk.uni-linz.ac.at

1 Einleitung*

Auch nach der gesetzlichen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland zum 1.1.1995 ist die heftige Diskussion um die Reformbedürftigkeit dieses Finanzausgleichs nicht abgebrochen. Im Gegenteil: Sie wird in der Fachliteratur mit ungebrochener Intensität fortgeführt.¹ Dies kann auch nicht verwundern, wurden doch die in der intensiven finanzwissenschaftlichen Diskussion der jüngeren Vergangenheit unterbreiteten Vorschläge für eine Neuordnung des Finanzausgleichsmechanismus² von der Politik weitgehend ignoriert und an der Grundkonstruktion des bundesdeutschen Finanzausgleichs fast unverändert festgehalten. Daß die Neuregelung des Finanzausgleichs keinen langfristigen Bestand haben wird, zeigen die ständigen Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch zwischen den einzelnen Ländern, um die Steuerverteilung, das Niveau des Finanzausgleichs sowie die Abgrenzung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Aktuellste Variante ist der derzeitige Versuch der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, vor dem Bundesverfassungsgericht eine Begrenzung ihrer Zahllast durchzusetzen.³ Denn trotz Finanzausgleich haben die regionalen Disparitäten innerhalb der Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten zugenommen⁴, dies auch schon bevor sie durch den Beitritt der neuen Länder zum Bundesgebiet eine neue Dimension erhielten.

Nach der Wiedervereinigung zeigten sich die Probleme des geltenden Finanzausgleichssystems noch deutlicher. Im Länderfinanzausgleich i.e.S. führte die durch den Beitritt der neuen Länder bedingte Zunahme der Streuung der Finanzkraft der Bundesländer zu einem erheblichen Anstieg des Ausgleichsvolumens. Konsequenz war eine weitere Erhöhung der Belastung der Zahlerländer, darüber hinaus wurde das Volumen der vom Bund finanzschwachen Ländern zur Verfügung gestellten Ergänzungs-

* Der vorliegende Beitrag baut inhaltlich auf den Arbeitspapieren Lenk/Fuge/Schneider (1998) und Lenk/Schneider (1998) auf. Für sehr wertvolle theoretische Hinweise danken wir insbesondere den Kollegen Blankart, Homburg und W. Richter sowie einem uns unbekanntem Referee. Praxisorientierte Stellungnahmen erhielten wir von den Ministerpräsidenten Rau, Stoiber und Teufel, die ebenfalls in diesem Aufsatz Berücksichtigung fanden. Außerdem unterstützten uns, insbesondere bei den Simulationen, Frau Fuge und Herr Legutke, wofür wir uns an dieser Stelle auch bedanken wollen.

¹ Vgl. bspw. Carl (1995), Eichenberger (1994), Färber (1996a, 1996b), Geske (1998), Homburg (1994, 1997), Hirte (1996), Kesper (1998), Kitterer (1994), Lenk (1995, 1996, 1998, 1999), Lenk/Teichmann (1999), Peffekoven (1994), Rensch (1996), Sinn (1997).

² Vgl. dazu u.a. Bohley (1992), Grosseckler (1993), Kirchgässner/ Pommerehne (1993), Lenk (1992, 1993), Peffekoven (1987, 1988, 1990a, 1990b, 1993).

³ Vgl. Heun (1999), Oppenländer et al. (1998), Vogel (1998).

⁴ So sind die Zuweisungen, insbesondere für die Länder Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein in den letzten Jahrzehnten vor der Wiedervereinigung trendmäßig angestiegen und im Gegenzug mußten Länder wie Baden-Württemberg und Hessen immer mehr in den Länderfinanzausgleich einzahlen, da die Ländersteueraufkommen immer mehr divergierten. Vgl. Lenk (1993), S. 129 f., Ottnad/Linnartz (1997).

zuweisungen stark ausgedehnt. Gleichzeitig nahmen, in Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern, erneut die politischen Spannungen um die Verteilung knapper Finanzmittel zu. Ein besonderes Problem stellen die sprunghaft gestiegenen Haushaltsdefizite dar, die zu wachsenden Zinsbelastungen und damit verbunden zu einer Einengung der Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften führen, und für die Zukunft eher eine Verschärfung der bestehenden Verteilungsstreits erwarten lassen. Diese Verteilungsstreitigkeiten sind nicht nur ein Indiz für die abnehmende Konsensbereitschaft, sondern auch dafür, daß ein grundlegender Bedarf für eine grundsätzliche Erneuerung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs besteht.

Ausgehend davon stellt sich die Frage, welche Richtung bei der Durchführung von Reformen eingeschlagen werden sollte. Im Zentrum der gegenwärtigen finanzwissenschaftlichen Diskussion stehen dabei Überlegungen, die auf der Theorie des Fiskalföderalismus aufbauen. Daraus lassen sich die nachstehend angeführten Grundprinzipien für einen Finanzausgleich in einem föderalen Staat ableiten, wonach

- die nachgeordneten Gebietskörperschaften Autonomie bei den Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen haben sollen (Prinzip der Autonomie),
- Aufgabenkompetenz und Ausgabenkompetenz bei der gleichen Körperschaft liegen sollen (Prinzip der Konnexität)
- Nutznießer und Kostenträger öffentlicher Leistungen der gleichen Gebietskörperschaft angehören sollen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).⁵

Eine ausführlichere Darstellung der oben angeführten Grundprinzipien erfolgt im 2. Abschnitt. Im anschließenden 3. Abschnitt wird evident, daß bei den zur Zeit gültigen Regelungen des Finanzausgleichs gegen diese Prinzipien in vielfältiger Weise verstoßen wird. Ausgehend von der kritischen Analyse des Status quos wird der Rahmen für eine an den gewählten Prinzipien orientierte Neuordnung im 4. Abschnitt abgeleitet. Eine Neuregelung des Finanzausgleichs aus wettbewerbsföderalistischer Sicht sollte danach die Länder stärker an der Gesetzgebung beteiligen, die Steuern konsequenter nach dem Trennsystem zwischen den Gebietskörperschaften verteilen, Mischfinanzierungen weitestgehend eliminieren und den Nivellierungsgrad im Länderfinanzausgleich reduzieren.⁶ Da die neuen Bundesländer in vielen Bereichen noch keine westlichen Standards erreicht haben, wird in diesem Beitrag auch ein Vorschlag unterbreitet, wie

⁵ Peffekoven (1993), S. 14.

⁶ Lenk (1999), S. 15 ff.

die finanzielle Leistungsfähigkeit in der Heranführungsphase der neuen Bundesländer an diese Standards gesichert werden könnte. Bei diesem Vorschlag wird im 5. Abschnitt auch die oft vernachlässigte Frage der politischen Durchsetzbarkeit untersucht. Daran anschließend wird im 6. Abschnitt das daraus resultierende Verteilungsergebnis präsentiert, das an den im 3. und 4. Abschnitt behandelten Rahmenbedingungen ausgerichtet ist und darüber hinaus unter den im 5. Abschnitt gemachten Annahmen auch politisch durchsetzbar sein müßte. Darüber hinaus geht es auch darum, die finanziellen Konsequenzen des unterbreiteten Vorschlages für die (neuen) Länder darzustellen.

Absicht der Verfasser ist es nicht, das hier dargestellte, weitgehend an der Theorie des Fiskalföderalismus orientierte Modell argumentativ zu stützen oder zu verwerfen. Vielmehr geht es darum, mögliche praktische Implikationen und Verteilungskonsequenzen aufzuzeigen und damit die aktuelle Diskussion näher an den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten zu orientieren. Die Verfasser sind sich durchaus darüber im klaren, daß dieser Vorschlag eine Änderung der Finanzverfassung bedingen würde. Eine solche grundlegende Reform erfordert jedoch, wie die Große Finanzreform 1969 zeigte, eine weit gründlichere Analyse und Folgenabschätzung als es in diesem Beitrag, der nur ein Mosaikstein sein kann, möglich ist und sollte politisch auf den Weg gebracht werden.

2 Grundlagen eines wettbewerbsorientierten Föderalismus

Die Befürworter eines wettbewerbsorientierten Bundesstaatsverständnisses gehen davon aus, daß nicht nur der Wettbewerb privater Entscheidungsträger, sondern auch der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften zu einer effizienten Ordnung führt. Unter dem Druck der Standortentscheidungen von Unternehmen und Haushalten sehen sich Staaten veranlaßt, eine attraktive Infrastruktur sowie effiziente Steuer- und Regulierungssysteme anzubieten. Ähnlich wie Unternehmen um Kunden konkurrieren, indem sie gute Produkte zu niedrigen Preisen anbieten, konkurrieren Staaten um mobile Produktionsfaktoren, indem sie versuchen, eine möglichst attraktive Kombination aus öffentlichen Dienstleistungen und Steuer(-preisen), die dafür zu entrichten sind, zu finden.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus begründet insbesondere mit allokativen Argumenten ihre Forderung nach mehr Wettbewerb zwischen den Gebietskörper-

schaften:⁷ Sollen öffentliche Leistungen bei regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger bzw. Wähler möglichst effizient bereitgestellt werden, wird davon ausgegangen, daß bei einer Übertragung der Aufgaben an nachgeordnete Gebietskörperschaften gegenüber einer bundeseinheitlichen Bereitstellung Wohlfahrtsgewinne erzielt werden.⁸ Es wird dabei vermutet, daß die Ermittlung der Präferenzen über das Ausmaß an öffentlichen Leistungen bei dezentralen Einheiten eher gelingt als bei zentralen, zumal für den Bürger dezentral bessere Möglichkeiten bestehen, politische Entscheidungen zu beeinflussen und die öffentlichen Aktivitäten zu kontrollieren. Dazu muß der Bürger aber auch seine Präferenzen (weitgehend) offenbaren. Da in der Regel intraregional die Präferenzen der Bürger weniger streuen als interregional, dürften bei dezentralisierten Angeboten öffentlicher Güter die Präferenzen (gerade auch von lokal siedelnden Minderheiten) besser berücksichtigt werden als bei zentraler Bereitstellung mit einheitlichen Maßstäben⁹. Werden die Präferenzen einzelner Wirtschaftssubjekte nicht entsprechend berücksichtigt, werden diese bei offenen Systemen in eine andere Region abwandern, in der das gewünschte Angebot an öffentlichen Gütern bereitgestellt wird,¹⁰ sofern die „Kosten der Mobilität“, die nicht nur die Umzugskosten sondern auch Determinanten wie Arbeitsmöglichkeiten, sozialisationsbedingte regionale Verbundenheit, andere Lebenshaltungskosten etc. umfassen, den erwarteten Nutzen nicht überwiegen. Für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung werden aus allokativer Perspektive i.d.R. produktionswirtschaftliche Vorteile i. S. von economies of scale angeführt, da viele öffentliche Leistungen nur ab bestimmten Größenordnungen angeboten werden können. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß zum einen dezentrale Einheiten bei bestimmten Aufgaben gemeinsam agieren können indem sie bspw. sich zu „Zweckverbänden“ zusammenschließen und/oder Leistungen von anderen öffentlichen oder privaten Anbietern kaufen, die diese economies of scale nutzen können.¹¹

Demnach sollten in einem föderalen Staatswesen Aufgaben mit regional begrenztem Wirkungskreis dezentral wahrgenommen werden und nur die übrigen Aufgaben dem

⁷ Kurze Zusammenfassungen der wichtigsten Ergebnisse der Föderalismustheorie sowie Literaturhinweise finden sich bei Lenk (1993), S. 44 ff., Koriath (1997), S. 197 ff., Kesper (1998), S. 137 ff.; siehe auch Peffekoven (1980), Wellisch (1995).

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S.41 f; Sachverständigenrat (1990/91), Rn. 435; Henke (1992), S. 10; Schneider, H. P. (1993), S. 3 ff., Stober (1989), S. 101, Peffekoven (1987), S. 181 ff.

⁹ Verfügt die Zentrale jedoch über die Informationen der regionalen Präferenzstruktur, kann auch sie differenzierte Leistungen anbieten.

¹⁰ Vgl. hierzu Tiebout (1956), der die Abstimmung mit Füßen (Voting by feet) für amerikanische Gebietskörperschaften untersucht hat.

¹¹ Weitere Argumente siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 43 f. sowie Eichenberger (1994).

Zentralstaat vorbehalten bleiben,¹² d.h. es sollte eine klare Aufgabentrennung bestehen. Eine unklare Aufgabenabgrenzung weist demgegenüber eine Reihe gravierender Nachteile auf. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung führt zu (komplexeren) Verflechtungen, aus denen Steuerungs- und Rationalitätsdefizite bei den Entscheidungsstrukturen resultieren, die wiederum im Zweifelsfall „teurere“ Lösungen mit sich bringen.¹³ Wichtige Entscheidungsmuster sind in diesem Zusammenhang Zurückhaltung gegenüber Veränderungen, Gleichbehandlung und Besitzstandswahrung verbunden mit der Vertagung von Konflikten oder deren Verschiebung in andere Regelungsbereiche, in denen ein Kompromiß leichter zu finden ist. Dies wiederum bedeutet, daß der Entscheidungsprozeß strategiefähig wird und sein Ergebnis von Variablen wie politische Machtfülle und strategisches Verhandlungsgeschick der Beteiligten wesentlich beeinflußt wird.¹⁴

Außerdem erhöht die Notwendigkeit der Abstimmung von Planung, Entscheidung und Durchführung den gesamten Informationsbedarf, denn jede beteiligte Gebietskörperschaft muß sich Informationen beschaffen und trägt auch die daraus resultierenden Kosten. Zudem werden zusätzlich Ressourcen für Abstimmung und Verhandlung zwischen den Gebietskörperschaften gebunden; darüber hinaus erschwert eine Teilung der Kompetenzen auch die parlamentarische Kontrolle (Stichwort: Exekutivföderalismus)¹⁵; d.h., kostenträchtige Lösungen können nur sehr aufwendig erkannt und noch schwerer verhindert werden.¹⁶ In der Notwendigkeit von Verhandlung und Abstimmung liegt aber neben der Kostenfrage auch noch eine Gefahr ganz anderer Art. Die gemeinschaftliche Lösung von Aufgaben durch mehrere Gebietskörperschaften bedarf einer konkreten gesetzlichen Ausgestaltung, die einen ausreichenden Rechtsschutz für alle beteiligten Gebietskörperschaften vor der Dominanz einer Gebietskörperschaftsebene bei der Lösung der Aufgaben bietet. Aus dieser Notwendigkeit folgt noch ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand, der wiederum mit hohen Kosten verbunden ist. Außerdem engen derartige Regelungen die Flexibilität bei der Handhabung gemeinsam

¹² Eine solche Aufgabenteilung steht in weitgehender Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip, demzufolge eine übergeordnete staatliche Institution eine öffentliche Aufgabe erst dann übernehmen soll, wenn die jeweils nachgeordnete Instanz nicht mehr in der Lage ist, diese in adäquater Weise zu bewältigen.

¹³ Vgl. Scharpf/Reisert/Schnabel (1976), S.23 ff; Scharpf (1985), 323 ff.; Renzsch (1996), S. 88 ff.

¹⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, (1992, S.17 ff.) aufgezeigten Möglichkeiten für Strategien der Länder zur Verbesserung ihrer Position in den Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich.

¹⁵ So befürchtet dies auch das Bundesministerium für Finanzen in seinem Gutachten zum Länderfinanzausgleich. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 106. Siehe auch Ossenbühl (1990), S. 154.

¹⁶ So befürchtet dies auch der Wissenschaftliche Beirat des BMF in seinem Gutachten zum Länderfinanzausgleich. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 106.

wahrzunehmender Aufgaben ein. Generell läßt sich zusammenfassen, daß gerade in der Trennung der Aufgaben und Funktionen eine der Hauptstärken des Föderalismus gesehen wird.¹⁷

Damit diese Vorteile in einem föderal aufgebauten Staatswesen wirksam werden können, ist eine klare Aufgabenverteilung unabdingbar und zudem erforderlich, daß die mit der Aufgabe betrauten Gebietskörperschaften auch über weitgehende Ausgaben- und Einnahmenautonomie verfügen. Gerade die Möglichkeit, Steuern oder wenigstens (begrenzte) Zuschläge oder Abschläge eigenverantwortlich ändern zu können, sind Voraussetzung für einen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften.¹⁸ Dies hätte den Vorteil, daß Steueränderungen für den Wähler direkter zuordenbar wären. Davon könnte eine restringierende Wirkung ausgehen, die zu einer insgesamt niedrigeren Steuerbelastung führen und den in diesem Zusammenhang oft als „Leviathan“ bezeichneten finanzhungrigen Staat in seine Schranken verweisen könnte.¹⁹ Gerade dieser Vorteil entfällt bei (Steuer-)Verbundsystemen. Diese führen, indem den Ländern die Möglichkeit genommen wird, die Höhe ihrer Einnahmen autonom zu bestimmen, zu einer Beschränkung der Eigenständigkeit der Länder und behindern den politischen Wettbewerb zwischen ihnen. Einzelnen Ländern ist es in einem solchen System nicht möglich, ihre Steuerpolitik an regionalen Präferenzen auszurichten. Die Höhe der Einnahmen wird statt dessen von Faktoren abhängig, die das einzelne Land selbst nur sehr begrenzt beeinflussen kann. Dies bedeutet aber gleichzeitig, daß die politischen Entscheidungsträger eines Landes nicht mehr für durch sie mitverursachte Steuererhöhungen verantwortlich gemacht werden. Die Folge ist eine Erweiterung staatlicher Einnahmespielräume, die dadurch bedingt ist, daß Landespolitiker sich für ausgabeintensive Maßnahmen einsetzen können, ohne für dadurch verursachte Steuererhöhungen von den Wählern haftbar gemacht zu werden, da diese eher der Zentrale, nicht

¹⁷ Blümel (1990) S. 940, Carl (1995) S. 202. Bulutoglu unterstreicht dies mit der Feststellung, daß generell jede Teilung von Aufgaben und die damit verbundene (zumindest teilweise) Verlagerung von Aufgaben zum Zentrum auf Dauer die Funktionen der untergeordneten Gebietskörperschaften zerstört (Bulutoglu (1976), S. 22). Zu dem Schluß einer konsequenten Trennung der Aufgabenträger kommen auch Eminliani/ Degni in ihrer Analyse für Italien (Eminliani / Degni (1995)).

¹⁸ Vgl. dazu insbesondere auch die Ergebnisse von Wellisch (1995), S. 160 ff.

¹⁹ Vgl. Boss/Bothe (1987), S. 80, Brennan/Buchanan(1988), S.229 ff.; Kirchgässner/Pommerehne (1993), S. 4ff. Aber auch eine Erhöhung der Steuerlast ist denkbar. Vgl. hierzu Heun (1994), S. 97 m.w.N. Um den Wählern/Steuerzahlern mehr Mitspracherecht zu geben, könnte in indirekten Demokratien wie in Deutschland die Institution des Referendums oder der Volksabstimmung eingeführt werden. Darüber hinaus sollten Bürger ein Referendum ergreifen können, wenn dies ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten verlangt. Wird über finanzpolitische Fragen abgestimmt, dann sind die Politiker viel stärker gezwungen, dies zu begründen, und sie können nicht einfach per se Ausgaben ausweiten oder sich zusätzlich verschulden (Weizsäcker 1992, S. 60). Dies ist im Falle der Schweiz gezeigt worden, und es wurde insbesondere festgestellt, daß in den Kantonen und Gemeinden, die die Referendumpflicht eingeführt haben, das Staatsausgabenwachstum signifikant niedriger ist als in rein repräsentativen Kantonen oder Gemeinden. Schneider (1983) und Schneider/Pommerehne (1983).

aber dem einzelnen Land angelastet werden.²⁰ Aus wettbewerbstheoretischer Sicht läßt sich ein Verbundsystem als Versuch der „politischen Unternehmer“ interpretieren, durch Kartellbildung möglichst hohe Budgets zu sichern.²¹

Ein anderes Problem von Verbundsystemen besteht in der Schwierigkeit, sachgerechte Zuteilungsquoten festzusetzen. Vor allem in finanzschwachen Zeiten werden „Verteilungskämpfe“ um Zuteilungsquoten häufig nach politischen Gesichtspunkten ausgetragen, d.h. anstatt objektiver Kriterien gewinnen häufig politische Argumente (z. B. die Wiederwahlsicherung)²² die Oberhand.²³

Neben dem Autonomieprinzip muß auch eine Verwirklichung des Konnexitätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz angestrebt werden. Nach dem Konnexitätsprinzip dürfen Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung (in der Regel) nicht auseinanderfallen, damit eine übergeordnete Gebietskörperschaft einer nachgeordneten die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe nicht ohne zusätzliche Finanzausstattung aufoktroieren kann. Sollte dennoch gegen das Konnexitätsprinzip verstoßen werden (müssen), sollte die übergeordnete Institution der untergeordneten bei übertragenen Aufgaben Kostenersatz leisten. Geschieht dies nicht, wird den übergeordneten Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, ihre Haushalte auf Kosten der untergeordneten Gebietskörperschaften zu konsolidieren.²⁴

Einen Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip stellt auch die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben durch mehrere Ebenen, die sogenannte Mischfinanzierung dar. Diese ist deshalb nachteilig, weil sie Finanzierungszugewinne der jeweiligen Entscheidungsebenen schafft, die Kosten der Planung, Entscheidungsfindung und Durchführung erhöht sowie Verantwortlichkeiten verwischt.²⁵

Die Grundidee beim Prinzip der fiskalischen Äquivalenz²⁶ ist, daß für die verschiedenen öffentlich zu erfüllenden Aufgaben unterschiedliche räumliche Nutzerkreise vorliegen; z.B. kleine Nutzerkreise für örtliche Feuerwehren und große für Landesverteidi-

²⁰ Perschau (1998), S. 22f.

²¹ Blankart (1998), S. 6f.

²² Gerade aus der ökonomischen Theorie der Politik ist bekannt, daß die meisten Politiker ihre (wirtschafts-) politischen Strategien nur auf eine Legislaturperiode ausrichten. Siehe hierzu Schneider (1994).

²³ Dies zeigte sich vor allem in der Diskussion um die Vermögen- und Erbschaftsteuer im Jahre 1996 und der Einkommensteuerreform 1997. Die finanziellen Effekte für die Länder wurden hier mit zusätzlichen Umsatzsteueranteilen ausgeglichen. Zur grundsätzlichen Problematik dieser Verteilungsdiskussionen siehe auch Borge/ Rattsö (1995), S. 7.

²⁴ Man spricht dann von „kaltem Finanzausgleich“. Andere Bezeichnungen sind auch stiller oder versteckter Finanzausgleich. Vgl. dazu bspw. Färber (1996a), S. 143 ff. und Lenk (1993), S. 85.

²⁵ Boss (1994), S.92.

²⁶ Vgl. Olson (1969).

gung. Entsprechend sollten die verschiedenen Staatsaufgaben auf die bestehenden Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, so daß diese im Ergebnis über ein spezifisches Aufgabenbündel verfügen. Damit strategische Fehlanreize, insbesondere im Sinne eines Trittbrettfahrerverhaltens, vermieden werden, sollte nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz der Kreis der (regionalen) Abstimmungsberechtigten so gezogen werden, daß eine möglichst weitgehende Koinzidenz zwischen (regionalen) Kostenträgern und (regionalen) Nutzern eines staatlichen Angebots gewährleistet ist. Dadurch kommt es zu einem Prozeß des Abwägens bzgl. der Höhe der regionalen Staatsquote und deren Struktur, da die positiven Ausgabeneffekte den aus der Einnahmenerzielung resultierenden negativen Belastungswirkungen gegenübergestellt werden müssen.²⁷

Die Umsetzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz erfordert die weitgehende Verwirklichung eines Trennsystems bei Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen.

In der Realität wird jedoch häufig gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verstoßen. Das liegt daran, daß in einem Staat nicht so viele Aufgabenträger geschaffen werden können, wie es theoretisch erforderlich wäre, damit für jede öffentliche Aufgabe der Kreis der Kostenträger auch mit dem Kreis der Nutzer übereinstimmt. Aus diesem Grunde muß man sich darauf beschränken, die Aufgaben als second-best-Lösung demjenigen Aufgabenträger zuzuordnen, bei dem die geringsten Spill-over-Effekte auftreten. In diesem Fall sollte jedoch versucht werden, diese Spill-over-Effekte z.B. mit Hilfe finanzieller Ausgleichszahlungen zu internalisieren.

Haben die Gliedstaaten weitgehende Aufgaben- und Einnahmenautonomie unter Beachtung der erläuterten Prinzipien der Konnexität und fiskalischen Äquivalenz, sind die Voraussetzungen für einen Entdeckungs- und Kostenwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften gegeben, der zu innovativeren und kostengünstigeren Aufgabenerfüllungen führen kann. Die Staatsbürger können dann Vergleiche anstellen und die eigene Regierung an den Erfolgen oder Mißerfolgen anderer Regierungen messen.²⁸ In einem unter rein allokativen Gesichtspunkten aufgebauten föderalen Staat werden dann das Angebot an öffentlichen Gütern und die Steuerbelastung regional entsprechend den unterschiedlichen Präferenzen differieren.

²⁷ Blankart (1998) spricht dann von institutioneller Kongruenz, S. 4. Man könnte auch hier an das Prinzip der direkten Volksabstimmung denken, wie es in der Schweiz selbstverständlich ist. Vergleiche hierzu Bohnet und Frey (1994) sowie Eichenberger (1994).

3 Status quo der bundesdeutschen Finanzverfassung aus wettbewerbsföderalistischer Perspektive

Mehrere Regelungen der bundesdeutschen Finanzverfassung stehen im Widerspruch zu den o.g. wettbewerbsföderalistischen Überlegungen. So kann in Deutschland nicht von einer Verwirklichung des Autonomieprinzips auf der Länderebene gesprochen werden. Im Gegenteil: Die Bundesländer sind stark in die bundeseinheitliche Staatsfinanzwirtschaft eingebunden und besitzen faktisch keine Steuerautonomie, da die Höhe ihrer Steuern weitgehend vom Bundesgesetzgeber bestimmt wird, der von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz²⁹ auch in dieser Hinsicht umfassend Gebrauch gemacht hat. Auch auf der Ausgabenseite bestehen starke Verflechtungen sowie rechtliche und faktische Bindungen der Bundes- und Landeshaushalte: So führen die Länder die Bundesgesetze aus³⁰ und finanzieren sie³¹; auf den größten Ausgabenblock der Länder, nämlich die Personalausgaben, wirkt der Bundesgesetzgeber wiederum durch die konkurrierende Gesetzgebung hinsichtlich der Beamtenbesoldung maßgeblich ein. Daneben wurden mit der „großen Finanzreform“ 1969 noch andere Instrumente zur „Harmonisierung der Finanzgebarung von Bund und Ländern“ in die Finanzverfassung implementiert.³²

Auch gegen das Konnexitätsprinzip, das in Art. 104a I GG zwar prinzipiell verankert ist, wird in den Absätzen III-IV des gleichen Grundgesetzartikels und in Art. 91a und 91b GG verstoßen, in denen Mischfinanzierungen im Bereich der sogenannten Geldleistungsgesetze, Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben geregelt sind. Darüber hinaus kam es in der jüngeren Vergangenheit immer mehr zu Lasten-, d.h. Kostenverlagerungen, meistens von der übergeordneten auf die nachgeordnete Gebietskörperschaft. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die 1998 durch den Deutschen Bundestag beschlossene Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes.³³ Darin ist festgelegt, daß für die mit diesem Gesetz neu geschaffenen Ansprüche zum Ausgleich finanzieller Belastungen der Land- und Forstwirtschaft durch Naturschutzaufgaben die Bundesländer aufzu-

²⁸Vgl. auch Esser (1992), S. 6; Biehl (1987), S. 392.

²⁹ Art. 72 GG.

³⁰ Art. 30 und 83 GG.

³¹ Art. 104a I GG.

³² Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), insbesondere Teil E. Durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967) wurden schon einige Instrumente des sog. „kooperativen Föderalismus“ vorab in Kraft gesetzt.

³³ Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes.

kommen haben.³⁴ Zu Lastenverlagerungen vom Bund auf die Gemeinden kam es im Rahmen der Sozialhilfe bspw. durch die Kürzung der Arbeitslosenhilfe. Die Folge ist ein „kalter Finanzausgleich“, bei dem alle defizitären Einkommensersatzregelungen oder eine verfehlte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik letztendlich zu Lasten der Sozialhilfe und damit zu Lasten der kommunalen Haushalte gehen.

Auch gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird in der Bundesrepublik vielfach verstoßen. Zu untersuchen ist dabei, inwieweit auftretende Spill-over-Effekte internalisiert werden. Gerade zur Internalisierung solcher externen Effekte bietet der zur Zeit geltende Länderfinanzausgleich zwischen den Ländern überhaupt keinen Ansatz, zumal das Bundesverfassungsgericht, sieht man von den Hafentlasten ab,³⁵ die Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich nicht zugelassen hat.³⁶

Der bundesdeutsche Länderfinanzausgleich ist neben diesen allokativen Aspekten auch im Hinblick auf seine distributive Komponente nicht unumstritten. Insbesondere ist nach Meinung der meisten Finanzwissenschaftler der Nivellierungsgrad als zu hoch anzusehen.³⁷ So ergibt sich schon im Länderfinanzausgleich i.e.S. ein Nivellierungsgrad von 95%; berücksichtigt man zusätzlich noch die sogenannten sich an den Länderfinanzausgleich anschließenden Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ergibt sich für alle Bundesländer eine Garantie von mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich i.e.S. Dadurch bestehen sowohl für die zuweisungsberechtigten als auch für die zuweisungspflichtigen Länder stark negative Anreizwirkungen, insbesondere auf die Pflege der Ergiebigkeit der eigenen Steuerquellen. Auf Länderebene werden deshalb die reichen Bundesländer immer weniger bereit sein, die Lasten des horizontalen Finanzausgleichs zu tragen. Die gegenwärtigen Normenkontrollanträge Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens beim Bundesverfassungsgericht weisen eindeutig darauf hin, daß die reichen Bundesländer die

³⁴ Im Gesetzentwurf heißt es konkret: Dem Bund entstehen keine Kosten. Den Ländern werden im Hinblick auf den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft Ausgaben in Höhe von ca. 3 Mio. DM jährlich, steigend bis auf ca. 24 Mio. DM jährlich nach etwa zehn Jahren entstehen. Vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, eingebracht von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP.

³⁵ Diese Ausnahme ist zum einen ökonomisch nicht zu begründen, zum andern sind die Regelungen im Finanzausgleich nicht nur unzureichend, sondern können sogar dazu führen, daß Länder, die durch die Berücksichtigung der Hafentlasten eigentlich nach Finanzausgleich besser gestellt sein sollten, wegen dieser Berücksichtigung am Ende schlechter dastehen (vgl. dazu Lenk (1993), S. 265 ff., Peffekoven (1988), S. 397 ff.).

³⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1986), S. 413. Sonderlasten der neuen Bundesländer werden deshalb auch nicht im Länderfinanzausgleich i.e.S. mit einbezogen, sondern im Anschluß an den Länderfinanzausgleich i.e.S. durch sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die nicht zweckgebunden sind, berücksichtigt. Allerdings hat der Bund vor allem mit den Finanzhilfen nach Art. 104a IV GG und auch über die, allerdings kritisch zu bewertenden Gemeinschaftsaufgaben (vgl. S. 5 f.) schon immer die Möglichkeit, Bundesländern zu helfen, so daß man auf die Einführung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hätte verzichten können und insbesondere aus allokativen politischen Gründen hätte darauf verzichten sollen.

ihnen aufgebürdete Finanzlast in diesem Umfang nicht mehr zu tragen bereit sind. Darüber hinaus suchen sowohl die reicheren als auch die ärmeren Länder nach Schlupflöchern, um sich auf mehr oder weniger rechtmäßige Weise den Belastungen aus dem Länderfinanzausgleich zu entziehen, da der überwiegende Teil zusätzlicher Steuereinnahmen nicht dem jeweiligen Land zukommt, in dem das Steueraufkommen anfällt, sondern im Länderfinanzausgleich verrechnet wird. Großzügige steuerliche Veranlagungen, z.B. bei Betriebsansiedelungen, und „lockere“ steuerliche Betriebsprüfungen stellen einen derzeit schon beschrittenen Weg dar.³⁸ Die nachlassende Steuerkontrolle wurde z.B. vom Bundesrechnungshof für das Land Hessen angemahnt, wo die Betriebsprüfungen im Bankenbereich zurückgegangen waren.³⁹ Darüber hinaus steht diese starke Angleichung der Finanzkraft auch einem wirksamen Wettbewerb zwischen den Ländern entgegen, so daß insgesamt das Ziel einer kostenminimalen Leistungserstellung nicht erreicht wird. Das gegenwärtige System des Länderfinanzausgleichs ist zudem durch große Intransparenz gekennzeichnet. Dadurch werden sowohl die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten als auch - in noch stärkeren Maße - eine unmittelbare demokratische Kontrolle durch die Bürger erschwert. Die Folge davon sind Effizienzverluste.

Auch im Bereich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die sich an den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne anschließen, gibt es eine Reihe von Kritikpunkten: So können die Zuweisungen aufgrund der „Kosten der politischen Führung“ als Subventionierung der Kleinstaaterei aufgefaßt werden. Diese Subventionierung „kleiner“ Länder verzerrt die Abwägung von Kosten und Nutzen der Eigenstaatlichkeit in den betroffenen Ländern und verhindert eine Offenlegung der wahren Präferenzen.⁴⁰ Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur „Haushaltssanierung“ besteht die Möglichkeit, daß kleine Bundesländer unter Bezugnahme auf das bündische Prinzip eine strategische Ausbeutung der Gesamtheit betreiben können. Da die Bewohner einer überschuldeten Gebietskörperschaft kein genuines Interesse an einer Konsolidierung haben und die sie vertretenden Politiker wiedergewählt werden wollen, und damit ebenfalls nicht an einer Konsolidierung interessiert sind, besteht vielmehr die Gefahr, daß durch die Risikoverringerung in der vom Bundesverfassungsgericht

³⁷ Vgl. bspw. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium der Finanzen (1992), S. 49 f., Peffekoven (1993), S. 18 f.

³⁸ Aus Sicht der betroffenen Länder ist ein solches Verhalten durchaus rational. Diese Länder müssen zwar die Kosten der Steuerprüfung tragen, ziehen aber aus höheren Steuereinnahmen fast keinen Nutzen.

³⁹ Deutscher Bundestag (1984).

⁴⁰ Homburg (1997), S. 83.

geforderten Solidaritätsgemeinschaft,⁴¹ weiterhin Kredite aufgenommen werden können. Damit können Landespolitiker überschuldeter Gebietskörperschaften weiter mittels Verschuldung die Ausgaben zum Wohle ihrer Landesbevölkerung erhöhen. Orientierte sich die Haushaltspolitik in den Defizitländern nur an den Anreizmechanismen im Länderfinanzausgleich müßte sich das Defizit weiter erhöhen, da die Kosten externalisiert werden können.⁴²

4 Eckpunkte für eine wettbewerbsorientierte Finanzverfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland

Mit den im folgenden skizzierten Eckpunkten einer an allokativen Anforderungen ausgerichteten Finanzverfassungsreform stellen die Verfasser, um den Umfang des Beitrages nicht zu sprengen, nur eine Kombination von vielen Möglichkeiten dar. Jede einzelne Aufgabenzuordnung bzw. Steuerzuordnung müßte streng genommen genaustens auf ihre Vor- und Nachteile untersucht werden. Erkenntnisleitende Intention der Verfasser war es jedoch einmal exemplarisch aufzuzeigen, was aus den in der Literatur häufig zu findenden allokativ orientierten Forderungen in ihrer Gesamtheit für Verteilungswirkungen für die Bundesländer resultieren könnten.

4.1 Konsequenzen für die Aufgaben-(Ausgaben-)Verteilung

Da im Grundgesetz eine eindeutige Aufgabenaufteilung auf Bund und Länder vorgenommen wird, ist das in Abschnitt 2 geforderte Trennsystem in diesem Bereich schon fast verwirklicht. Eine wesentliche Ausnahme von diesem Prinzip sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG („Ausbau und Neubau von Hochschulen“, „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie „Bildungsplanung und Förderung der wissenschaftlichen Forschung“).⁴³ Um bei der Aufgabenverteilung zu einem reinen Trennsystem zu kommen, müßten die im Zuge der Finanzreform 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG ebenfalls einer Gebietskörperschaftsebene zugeteilt werden. Dazu könnten diese bis 1969 den Ländern zugeordneten Aufgaben erneut den Ländern übertragen werden. Ein solches Vorgehen läßt sich auch dann rechtfertigen, wenn

⁴¹ Bundesverfassungsgericht (1992), S. 148

⁴² Homburg (1994), S. 312 ff., Dickertmann/Gelbhaar (1996), S. 494.

man die Argumente, die aus damaliger Sicht für die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben sprachen, berücksichtigt. So wurde die Notwendigkeit der Beteiligung des Bundes an den entsprechenden Aufgaben mit deren gesamtpolitischer und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, die eine sorgsame, überregionalen Bedürfnissen Rechnung tragende Planung erforderten, begründet.⁴⁴ Selbst wenn man, was im Einzelfall nicht unstrittig ist, diesen Aufgaben auch heute noch eine entsprechende Bedeutung be-scheinigt, ist es durchaus fraglich, ob mögliche Vorteile gemeinsamer Planung die beschriebenen Nachteile einer unklaren Aufgabenabgrenzung aufwiegen. Darüber hinaus könnten, sofern dies als wünschenswert angesehen wird, Planungen der Länder aufeinander abgestimmt oder eine einheitliche Rahmengesetzgebung realisiert werden, ohne daß dies eine finanzielle Beteiligung des Bundes zwingend erfordert.

Auch eine allgemein hohe Kostenlast bestimmter Länderaufgaben vermag als Begründung für die Notwendigkeit finanzieller Hilfen des Bundes nicht zu überzeugen.⁴⁵ Für diesen Fall sollten statt dessen entsprechende Korrekturen des vertikalen Finanzausgleichs erfolgen.

Eher berechtigt scheint, besonders mit Blick auf die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, das Argument, die finanzielle Beteiligung des Bundes an Infrastrukturinvestitionen der Länder sei unverzichtbar, um ein „Aufholen“ strukturschwacher Länder mit gleichzeitig unterdurchschnittlicher Steuerkraft zu ermöglichen.⁴⁶ Auch wenn man dem zustimmt, bleibt anzuzweifeln, daß das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe die geeignete Form finanzieller Beteiligung des Bundes darstellt. Denn eine Lösung als Gemeinschaftsaufgabe beinhaltet ja neben finanziellen Hilfen des Bundes vor allem ein Mitspracherecht des Bundes bei der Lösung dieser Aufgabe. Fraglich bleibt, ob die Länder dieses Mitspracherechtes bedürfen oder ob Entscheidungen über notwendige Infrastrukturmaßnahmen⁴⁷ nicht ebenso auf Länderebene getroffen werden können. Es ist viel eher anzunehmen, daß die betroffenen Regionen und Länder über ein detaillierteres Wissen auf diesen Gebieten verfügen. Eine Entkoppelung von finanziellen Beihilfen und Mitspracherecht macht aber eine diesbezügliche Gemeinschaftsaufgabe überflüssig, zumal der Bund die Möglichkeit

⁴³ Vgl. Tabelle 2: Verteilung der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgaben (1995), S. 25.

⁴⁴ Kommission für die Finanzreform (1966), Ziffer 131-133. Die damals herrschende Sicht brachte offensichtlich den planerischen Kompetenzen der Zentrale großes Vertrauen entgegen. So z.B. Marnitz, der davon ausgeht, daß „bedeutsame strukturpolitische Planungsaufgaben die ‚planerische Leistungsfähigkeit‘ eines Landes übersteigen und eine Mitwirkung der Bundes erfordern.“ Vgl. Marnitz (1974), S. 23f.

⁴⁵ Kommission für Finanzreform (1966), Ziffer 132.

⁴⁶ Reissert (1975), S. 19ff.

⁴⁷ Und nur diese sind Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe. Siehe dazu Münch (1983), S. 473.

hat, den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden auf anderem Wege zu gewähren.⁴⁸ Die Aufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ könnte dann von den Ländern in Eigenregie erfüllt werden.

Der „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ ist als Teilaspekt der Bildungspolitik ureigenste Angelegenheit der Länder. Negative Externalitäten könnten in Verhandlungen zwischen den Ländern internalisiert werden. So ließe sich ein möglicherweise auftretendes Unterangebot an Studienplätzen durch Zahlung von Ausgleichsbeiträgen für Landesfremden gewährte Lehrleistungen oder etwa in Gestalt von Studiengebühren vermeiden.⁴⁹

Die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ist ebenfalls inhaltlicher Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung und sollte damit gleichfalls wieder auf die Länderebene zurückverlagert werden, dies zumal dieser Aufgabe heute kaum mehr eine hohe gesamtgesellschaftliche Bedeutung zuerkannt werden kann.

Noch einzugehen ist abschließend auf die bisher ausgeklammerte Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung und Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ nach Art. 91b GG. Diese Aufgabe kann kaum ausschließlich den Ländern zugeordnet werden; so ist z.B. die Grundlagenforschung eher als zentralstaatliche Aufgabe anzusehen. Darüber hinaus wird regionale Zurechenbarkeit durch umfangreiche Verflechtungen erschwert, so daß in der Forschungsförderung, insbesondere aufgrund der Kollektivgutproblematik der Grundlagenforschung, der Status quo beibehalten werden sollte.⁵⁰

Aufgrund der o.g. Argumente, die sicherlich in den einem oder anderen Punkt angreifbar sind, wurde bei der Simulationsrechnung von einer Übertragung der (Gemeinschafts-)Aufgaben nach Art. 91a GG auf die Länder ausgegangen.⁵¹ Diese Änderung

⁴⁸ Vgl. Art. 104a IV GG. Im Unterschied zu den Gemeinschaftsaufgaben sind bei der Gewährung von Investitionshilfen des Bundes gem Art. 104a IV GG die Zuständigkeiten des Bundes klar begrenzt. Sachzuständigkeit und Verantwortung der Länder bleiben unberührt. Zwar ist nicht zu leugnen, daß der Bund durchaus Möglichkeiten hat, die Durchführung bestimmter Projekte „anzuregen“, dies läßt sich jedoch nicht mit den Einflußmöglichkeiten des Bundes bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben vergleichen. Ungebundenen Zuweisungen, die unter dem Aspekt der Länderautonomie vorzuziehen wären, steht entgegen, daß im geltenden System des horizontalen Finanzausgleichs Kosten von Fehlentscheidungen auf andere Länder abgewälzt werden können. Vgl. Häde (1996), S. 72f. Ähnlich auch Peffekoven (1993), S. 21.

⁴⁹ Daß es zu einem solchen Unterangebot kommt, ist jedoch keineswegs sicher, denn Bildungsinvestitionen verbessern die Position eines Landes im Standortwettbewerb. Ausgleichszahlungen für Studenten, deren erster Wohnsitz nicht in dem betreffenden Bundesland sind, werden bspw. in der Schweiz zwischen den Kantonen gewährt.

⁵⁰ In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die gemeinsame Forschungsförderung weitgehend unumstritten ist und in der gegenwärtigen Diskussion kaum in Frage gestellt wird.

⁵¹ Dies deckt sich mit der Forderung nach einem Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen, die in jüngster Zeit u.a. von Ottnad/Linnartz (1997) und dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (1996) erhoben wurden. Allerdings muß an dieser Stelle angemerkt werden, daß durch eine derartige Regelung nur sichergestellt ist, daß sich Finanzierungs- und die Verwaltungskompetenz in einer Hand - nämlich bei den Ländern - befinden. Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz können nach wie vor auseinander fallen. Dies ist überall dort der Fall, wo der Bund von der Möglichkeit des Gesetzgebungsrechts im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72

der Aufgabenzuordnung erhöht den Finanzbedarf der Länder um genau die Ausgaben, die der Bund für die Finanzierung dieser Gemeinschaftsaufgaben aufbrachte. Die Bundesaufwendungen für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG betragen 1995 8,7 Mrd. DM. Um diesen Betrag erhöht sich damit der Finanzbedarf der Länder.⁵²

4.2 Konsequenzen für die primäre Einnahmenverteilung

Bei der Verteilung der Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften existiert in Deutschland gegenwärtig ein Mischsystem. Die aufkommensstärksten Steuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuer) werden nach dem Verbundsystem⁵³ und die anderen nach dem gebundenen Trennsystem verteilt,⁵⁴ wobei der Bund faktisch die Gesetzgebungskompetenz fast aller Steuern mit Hilfe der konkurrierenden Gesetzgebung an sich gezogen hat. Dies hat im Umkehrschluß zur Folge, daß die Länder über keine unabhängige Gestaltungskompetenz bei den Steuern⁵⁵ verfügen. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Länder über den Bundesrat keinen unerheblichen Einfluß auf die Steuergesetzgebung ausüben und ggf. Steuergesetze blockieren können.⁵⁶ Gerade diese gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern bei der Steuergesetzgebung unterstreicht die Notwendigkeit einer Entflechtung bei den Staatseinnahmen. Bei der Trennung der Verbundsteuern muß darauf geachtet werden,

GG Gebrauch macht. Die Kosten dieser Gesetzgebungskompetenz (die ebenfalls als Ausgabe zur entsprechenden Aufgabe zu zählen sind) verbleiben bei der gesetzgebenden Gebietskörperschaft.

⁵² Eigene Berechnung nach den Rahmenplänen für die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und „Hochschulbau“.

Das so erhöhte Steuervolumen der Länder würde aber den Abstimmungsprozeß beeinflussen, da sich die Ländergesamtheit automatisch um die Höhe der Gemeinschaftsaufgaben besser stellt. Um dieses Problem zu umgehen, wurden im Abstimmungsprozeß bei jedem Land die im Rahmen der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben zugeflossenen Bundesmittel von der Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich wieder abgezogen.

⁵³ Das Einnahmensystem der heutigen Finanzverfassung ist im wesentlichen das Resultat der Finanzreform von 1969. Die wichtigsten Argumente die Schaffung eines solchen Steuerverbundes waren

- der Ausgleich der unterschiedlichen Aufkommensentwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer einerseits und der Umsatzsteuer andererseits und den daraus resultierenden häufigen Korrekturen des Verteilungsschlüssels (seit 1951 bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer) zwischen Bund und Ländern entgegen zu wirken (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1968), in: BMF (1974), S. 436).
- Darüber hinaus sollte die starke Abhängigkeit der Länderfinanzen von der damals in hohem Maße konjunktur-reagiblen Einkommen- und Körperschaftsteuer gemildert werden, zumal aus konjunkturpolitischen Überlegungen heraus eher eine Zuweisung dieser Steuerart an den Bund angezeigt schien (Kommission für die Finanzreform (1966), Ziffer 229 f.).
- Schließlich wurde für die Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder als neuer Verteilungsmaßstab das Kriterium der Einwohnerzahl zur Verringerung der Streuung bei den Ländereinnahmen eingeführt (Hinnendahl (1974), S. 118, Lenk (1992), S. 161f. und S. 168 ff. sowie ders. (1999), S. 6).

In der Folgezeit wurde jedoch deutlich, daß die damals getroffenen Regelungen den Verteilungsstreit zwischen Bund und Ländern nicht beenden konnte und sich die Konjunkturreagibilität der Einkommen- und Körperschaftsteuer deutlich verminderte (Loeffelholz (1993), S. 35).

⁵⁴ 1995 entfielen ca. 71% der gesamten Steuereinnahmen auf jenen Teil, der nach dem Verbundsystem verteilt wird. Berechnung aus dem Statistischen Jahrbuch 1996. Statistisches Bundesamt (1996).

⁵⁵ Hier im Sinne der Entscheidungsfreiheit bzgl. der Gestaltung der Bemessungsgrundlage, der Steuerpflicht, der Tarifstruktur und des Tarifniveaus, aber nicht des Steuerobjektes.

daß die Steuersatzelastizitäten der wichtigsten fiskalischen Steuern ausreichend hoch sind, damit gegebenenfalls gewünschte Steueraufkommensanpassungen durch eine Variation der Steuersätze auch realisiert werden können. Diese Voraussetzung ist sowohl bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer als auch bei Umsatzsteuer erfüllt.⁵⁷

Der hier unterbreitete Vorschlag enthält die Forderung, das gegenwärtige Verbundsystem durch ein gebundenes Trennsystem zu ersetzen.⁵⁸ Dabei geht es um eine Neuverteilung nicht nur der Ertrags-, sondern ebenso der Gesetzgebungskompetenzen, denn grundsätzlich sollten Ertrags- und Gesetzgebungshoheit zusammenfallen. Bei unserem Verteilungsvorschlag wurden folgende Aspekte berücksichtigt:

1. Die Umsatzsteuer sollte dem Bund zugewiesen werden, zum einen, weil sie als Instrument eines politischen Wettbewerbs wenig geeignet erscheint⁵⁹, zum anderen, weil eine Regionalisierung der Umsatzsteuer innerhalb Deutschlands den Harmonisierungsbestrebungen auf der Ebene der europäischen Union zuwiderliefe.⁶⁰
2. Dem Bund sollten darüber hinaus jene Steuern zugewiesen werden, die überwiegend aus nichtfiskalischen Gründen erhoben werden, und deren verfolgtes (Lenkungs-)Ziel sich auf das gesamte Bundesgebiet bezieht. Entscheidungen über Einführung, Abschaffung und Ausgestaltung müssen einerseits unabhängig von Verteilungsaspekten getroffen werden, und andererseits sollte sich das fiskalische Resultat derartiger Änderungen auch bei derjenigen Gebietskörperschaft niederschlagen, die darüber zu entscheiden hat. Da alle speziellen Verbrauchsteuern hauptsächlich mit der Begründung der Verhaltensänderung bei den Wirtschaftssubjekten eingeführt wurden,⁶¹ sollten sie auch dem Bund zugeordnet werden. Dies ist fast ausnahmslos in der jetzigen Steuerverteilung der Fall. Einzige Ausnahme ist die Bier-

⁵⁶ Dies zeigte bspw. die gescheiterte Versuch der Einkommensteuerreform 1998.

⁵⁷ Loeffelholz (1993), S. 35, Ottnad/ Linnartz (1997), S. 194 f.

⁵⁸ Der Übergang zu einem Trennsystem ist sicher nicht die einzige Möglichkeit, den Ländern mehr Einnahmeautonomie zu gewähren. Eine gute Alternative wären Zuschlagrechte der Länder bei einer einheitlich geregelten Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer. Ausgehend vom der Intention wird in diesem Beitrag jedoch nur das gebundene Trennsystem weiter verfolgt.

⁵⁹ Als eine entscheidende Komponente politischen Wettbewerbs kann der Wettbewerb um Produktionsfaktoren, vor allem um Kapital, angesehen werden. Als Instrument eines solchen Standortwettbewerbs spielt jedoch die Umsatzsteuer nur eine untergeordnete Rolle. Auch die Forderung nach örtlicher Radizierbarkeit wird durch die Umsatzsteuer nicht erfüllt.

⁶⁰ Auch in den USA argumentieren die Befürworter einer Einführung einer einheitlichen Mehrwertsteuer (VAT) mit ähnlichen Argumenten. Erwähnenswert erscheint auch, daß auch für eine an der Bevölkerungszahl orientierte Ertragsverteilung nach deutschem Modell plädiert wird. Rivlin (1992).

⁶¹ Tabaksteuer, verschiedenste Steuern auf alkoholische Getränke etc. Dies gilt auch für die doch recht aufkommensstarke Mineralölsteuer. Vor allem die Diskussionen um die Erhöhung der Mineralölsteuer haben das Ziel der Beeinflussung des Individualverkehrs wieder deutlich in den Blickpunkt gerückt.

steuer, die dem Bund zugeordnet werden sollte, insbesondere auch wegen ihrer starken Schwankungen im örtlichen Aufkommen.⁶²

3. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer sollte dann den Ländern zugewiesen werden, einmal weil durch die Zuweisung der Umsatz- und Verbrauchsteuern an den Bund den Ländern nur noch diese Steuer als hinreichend ergiebige Einnahmequelle verbleibt, aber auch weil die Einkommen- und Körperschaftsteuer unter dem Gesichtspunkt der Anreizsetzung für einen Wettbewerb der Länder untereinander besonders geeignet erscheint. Den Ländern würde die Möglichkeit gegeben, auf eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage eigene Steuersätze zu erheben.⁶³ In Zeiten wachsender Konkurrenz um Investitionen und Ansiedlungen auch innerhalb Deutschlands wäre ihnen damit ein Instrument in die Hände gegeben, das es ihnen ermöglicht, mittels Gestaltung der (Steuer-)Tarife um Unternehmensansiedlungen einerseits und um ausgebildete Arbeitskräfte andererseits zu werben.
4. Weiterhin sollte bei der Zuweisung der Ertragshoheit der Steuerarten auf die entsprechenden Gebietskörperschaften darauf geachtet werden, daß inhaltlich verwandte Steuern der gleichen Ebene zugeordnet werden, da nur so Änderungen der Gesetzgebung umfassend und ohne zusätzliche negative Verzerrungswirkungen hervorzurufen, durchgeführt werden können. Wie die Reform der Körperschaftsteuer zeigte, ist z. B. eine Änderung des KStG ohne eine entsprechende Änderung des EStG nicht möglich bzw. würde zu Ungleichbehandlung gleicher oder ähnlicher Sachverhalte führen.⁶⁴ Für das neu zu bildende Trennsystem folgt daraus, daß zum einen die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuer, zum zweiten die Umsatzsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern, zum dritten die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer und zum vierten die Mineralölsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer jeweils einer Ebene zugeordnet werden sollten.

⁶² Für das Jahr 1995 war z.B. das Pro-Kopf-Biersteueraufkommen in Bremen 6,4 mal so hoch wie in Schleswig-Holstein. Die starke Streuung spricht ebenfalls eher für die Verlagerung auf die Bundesebene, da sonst zusätzliche regionale Streuungen des Steueraufkommens unter den Ländern hervorgerufen werden.

⁶³ Die Beibehaltung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage ist aus mehreren Gründen sinnvoll. Zum einen würden unterschiedliche Bemessungsgrundlagen die Vergleichbarkeit der Steuerbelastung in verschiedenen Bundesländern erschweren. Mangelnde Transparenz wirkt jedoch wettbewerbseinschränkend. Zum anderen wären Unternehmen und Arbeitnehmer bei jedem Umzug über Landesgrenzen hinweg mit einem neuen Steuersystem konfrontiert. Dies bringt hohe Informationskosten mit sich und wirkt der angestrebten Mobilität der Produktionsfaktoren entgegen.

⁶⁴ In dieser Gesetzesänderung wurde ein Kappung der Körperschaftsteuersätze auf ausgeschüttete Gewinne auf 45% festgelegt. Um die Personengesellschaften gegenüber den Kapitalgesellschaften nicht schlechter zu stellen, mußte deshalb auch die entsprechende Passage im EStG geändert werden. Siehe dazu das Gesetz vom 13. 9. 1993 im Bundesgesetzblatt I 1993, S. 1569.

Dementsprechend ergab sich für die Simulation, unter der Voraussetzung, die Deckungsrelationen bei Bund und Ländern unverändert zu lassen, folgende Steuerzuordnung:

- Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer an die Länder (inkl. ihrer Gemeinden),
- Umsatzsteuer, alle speziellen Verbrauchsteuern, sowie Kraftfahrzeugsteuer (da inhaltlich zur Mineralölsteuer gehörend) an den Bund,⁶⁵
- Erbschaft- und evtl. eine Vermögensteuer sowie die Grunderwerbsteuer an die Länder, entsprechend der o.g. Anforderung der Konstanz der Deckungsquoten bei Bund und Ländern.⁶⁶

Die nachfolgende Tabelle 1 stellt die vorgeschlagene Steuerneuverteilung zwischen den Gebietskörperschaften der gegenwärtigen Steuerverteilung gegenüber.

Tabelle 1: Die prozentuale Steueraufteilung im Neuvorschlag				
Steuerart	Status quo der Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften	simulierte Steuerverteilung ⁶⁷		
		Bundesanteil	Länderanteil	Gemeindeanteil
Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- u. Kapitalertragsteuer	Gemeinschaftsteuern	-	88%	12%
Umsatzsteuer	Gemeinschaftsteuer	100%	-	-
Kraftfahrzeugsteuer	Ländersteuer	100%	-	-
Vermögen- u. Erbschaftsteuer	Ländersteuern		100%	-
Grunderwerbsteuer	Ländersteuer		100%	-
spezielle Verbrauchsteuern	Bundessteuern (bis auf Biersteuer = Ländersteuer)	100%	-	-

⁶⁵ Gegen diese Zuordnung der Steuern wird insbesondere auch von einigen Ministerpräsidenten das Argument vorgebracht, daß die Länder auch von der Aufkommensentwicklung der Umsatzsteuer profitieren wollen. Unseres Erachtens sprechen jedoch die aufgeführten Argumente eher für die Zuordnung der Umsatzsteuer zum Bund. Auch andere für die Rückkehr zum Trennsystem plädierende Autoren, weisen unter Abwägung des Für und Wider die Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern und die Verbrauchsteuern dem Bund zu. Vgl. Ottnad/ Linnartz (1997) sowie Blankart (1998).

⁶⁶ Bezogen auf das Jahr 1995 führen die vorgeschlagenen Änderungen zunächst zu Mindereinnahmen von 30 792 Mio. DM beim Bund und 423 Mio. DM bei den Gemeinden. Dafür erhalten die Länder Mehreinnahmen von 31 216 Mio. DM. Unter Berücksichtigung der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben (vgl. S. 16), der dauerhaften BEZ und der Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder (ausführlich dazu Unterabschnitt 4.3), die 1995 insgesamt ein Volumen von 28 634 Mio. DM aufwiesen, ergeben sich per Saldo Mindereinnahmen von 2158 Mio. DM beim Bund, Mehreinnahmen von 2 582 Mio. DM bei den Ländern und Mindereinnahmen von 423 Mio. DM bei den Gemeinden. 1996 hat sich, vor allem bedingt durch die die Lohn- und Einkommensteuer betreffenden gesetzliche Änderungen, die Situation grundlegend geändert. Das verringerte Lohn- und Körperschaftsteueraufkommen führte bei der vorgeschlagenen Steuerverteilung zu im Vergleich mit dem Status Quo signifikant verringerten Ländereinnahmen. Es bliebe die Möglichkeit die Länder erneut am Umsatzsteueraufkommen zu beteiligen (erforderlich wäre hierfür ein Länderanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 10%). Man kann aber auch dahingehend argumentieren, daß es bei Bestehen eines Trennsystems sicher nicht zu solchen, eine Ebene einseitig belastenden Steuerrechtsänderungen käme.

⁶⁷ Ausgehend von der Forderung, daß das Steueraufkommen je Gebietskörperschaftsebene unter Berücksichtigung vorgenommener Verschiebungen ungefähr der jetzigen Verteilung entsprechen sollte, wurde auch die prozentuale Aufteilung der Ländersteuern mit Gemeindeanteil bestimmt.

Rennwett- und Lotteriesteuer	Ländersteuer	-	100%	-
Feuerschutzsteuer	Ländersteuer	100%	-	-
Spielbankabgabe	Ländersteuer	100%	-	-
Gewerbesteuer	Gemeindesteuer (abzgl. Gewerbesteuerumlage, jeweils hälftig Bund und Länder)	-	-	100%

Abschließend soll auf einen entscheidenden Punkt noch einmal hingewiesen werden. Langfristige Steueraufkommens- und daraus resultierende Einnahmeveränderungen bei den einzelnen Gebietskörperschaften oder notwendige Einnahmeveränderungen in Folge von Veränderungen in der Zuordnung der Aufgaben erfordern bei einem Trennsystem entweder entsprechende Korrekturen der Steuersätze oder die Verlagerung von Steuerarten. Solange diese Instrumente eingesetzt werden können, ist eine Gemeinschaftsteuer nicht erforderlich. Nur im anderen Fall wäre der Rückgriff auf eine Gemeinschaftsteuer, mit der Möglichkeit durch die Veränderung von Anteilen eine Feinjustierung zur Abstimmung der Deckungsquoten der einzelnen Ebenen im Sinne des Art. 106 GG durchzuführen, nötig.⁶⁸

4.3 Konsequenzen für die sekundäre Einnahmenverteilung

Um die allokativen „disincentives“ aufgrund des hohen Ausgleichsgrades im deutschen Finanzausgleich (mindestens 99,5% inkl. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) zu reduzieren, muß das Mindestausgleichsniveau abgesenkt werden. Dabei ist nicht allein das Ausgleichsmaß im Länderfinanzausgleich i.e.S. von Interesse. Denn nur dieses zu reduzieren, hätte zur Folge, daß die negativen Anreizwirkungen bei den zuweisungspflichtigen Ländern, die dann weniger im Länderfinanzausgleich zahlen müßten, zwar reduziert würden, die negativen Anreizwirkungen bei den zuweisungsempfangenden Ländern jedoch nahezu unverändert wären, da nach derzeitiger Regelung im § 11 II FAG 90% einer Absenkung des Ausgleichsniveaus im Länderfinanzausgleich i.e.S. durch Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanz-

⁶⁸ Ein solche Funktion könnte dann aus verschiedenen Gründen von der Umsatzsteuer am besten erfüllt werden. Für eine Änderung der Quoten bedarf es nur einer einfachen Gesetzesänderung. Außerdem sind die Substitutionseffekte einer allgemeinen Verbrauchsteuer verglichen mit den Substitutionseffekten anderer Steuern relativ gering, so daß sie naturgemäß überwiegend als Finanzierungsinstrument einsetzbar ist. Deshalb entfällt bei ihr das Argument, eine Steuer immer dort zuzuordnen, wo auch die entsprechende Politik als Aufgabe angesiedelt ist. Wenn also in dieser Arbeit die Umsatzsteuer dem Bund zugewiesen wird, so geschieht dies unter der Einschränkung, daß für den Fall, daß auf andere Art notwendige Korrekturen der vertikalen Einnahmeverteilung nicht herbeigeführt werden können, die Umsatzsteuerverteilung auch weiterhin als Instrument des vertikalen Finanzausgleichs Verwendung finden könnte (Lenk (1993a), S. 163 f.). Bei den hier durchgeführten Simulationen konnte aufgrund der statischen Betrachtung dieser Aspekt vernachlässigt werden.

bedarfs leistungsschwacher Länder (sog. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) aufgefangen würde. Deshalb wurde bei der Simulation von einer Abschaffung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ausgegangen. Dies harmoniert auch mit der Forderung nach Entflechtung. Des weiteren wurden auch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung (§ 11 III FAG) bei der Simulation eliminiert, da es sich hier um dauerhafte vertikale Zuweisungen handelt, während zeitlich befristete vertikale Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen⁶⁹ (mit Ausnahme der Bundesergänzungszuweisungen aufgrund teilungsbedingter Lasten an die neuen Bundesländer) beibehalten wurden. Die besondere Situation der neuen Länder nach ihrem Beitritt zum Bundesgebiet, die einerseits eine weit unterdurchschnittliche Finanzausstattung zu verzeichnen haben und andererseits weit überdurchschnittliche Mittel für den Aufbau ihrer Infrastruktur benötigen, erfordert (mittelfristig) zusätzliche Mittel erheblichen Umfangs. Dieses Problem kann im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs allein nicht bewältigt werden. Deshalb erscheint es notwendig auch gegen die Entflechtungsforderung die Investitionshilfen des Bundes nach Art. 104a GG beizubehalten und ergänzend aus Mitteln aller Länder finanzielle Unterstützung zu gewähren. Die zu schaffenden Hilfen aus Ländermitteln sollten gleichzeitig die gegenwärtigen Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder ersetzen, wofür der Ländergesamtheit vom Bund zusätzliche Finanzmittel in entsprechender Höhe zur Verfügung zu stellen wären. Das Volumen der Hilfen aus Ländermitteln beträgt im hier vorgestellten Modell 26 Mrd. DM jährlich.⁷⁰ Eine solche Summe wäre dann vor Finanzausgleich aus dem Steueraufkommen der Länder zu entnehmen und den neuen Bundesländern zuzuweisen. Die Höhe der Mittel müßte über einen längeren Zeitraum, z.B. für 15 Jahre festgeschrieben werden, da sonst mögliche Verbesserungen der Finanzkraftsituation in den neuen Ländern durch ein Abschmelzen dieser reservierten Mittel aufgezehrt werden könnten und damit der Anreiz, die Finanzkraft durch eigene Anstrengungen zu erhöhen, reduziert würde.⁷¹

⁶⁹ Dieses sind übergangsweise degressiv abnehmende Zuweisungen für finanzschwache alte Bundesländer und Haushaltssanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland (§ 11 V-VI) FAG). siehe auch Littmann (1990), S. 307 ff.

⁷⁰ Das Volumen von 26 Mrd. DM jährlich ergibt sich wie folgt: In ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms ging die Bundesregierung davon aus, daß 1995 für die neuen Länder über den horizontalen Finanzausgleich und die Fehlbetrags-BEZ hinaus ein zusätzlicher Finanzbedarf von 32,5 Mrd. DM besteht (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (1993)). Zieht man davon die Investitionshilfen des Bundes in Höhe von 6,6 Mrd. DM ab, bleiben etwa 26 Mrd. DM, die den neuen Ländern zur Verfügung zu stellen wären. Dieser Wert kann als Richtgröße für entsprechende Leistungen an die neuen Länder aufgefaßt werden.

⁷¹ Ähnlich Huber/Lichtblau (1997), S. 15 f.

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Steuerautonomie für die Bundesländer ist in einem Punkt eine Modifikation der Bestimmungen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. zwingend erforderlich. Denn mit dem gegenwärtigen Finanzausgleichsverfahren würde regionale Steuerautonomie strategisches Verhalten geradezu herausfordern: Aus der Reduzierung eigener Steuersätze resultierende Einnahmeverluste eines Landes würden mittels erhöhter Zuweisungen bzw. verminderter Beiträge größtenteils auf die anderen Länder überwältzt; im Extremfall könnte ein Land, welches vor Ausgleich weniger als das garantierte Mindestniveau erreicht, seine Steuersätze beliebig niedrig wählen, ohne finanzielle Einbußen zu erleiden. Um dies zu vermeiden, ist es erforderlich, bei der Berechnung der Finanzkraftmeßzahlen nicht von den tatsächlichen Steuereinnahmen der Länder auszugehen, sondern, ähnlich wie dies gegenwärtig bei den Gemeindesteuern mit dem Ansatz einheitlicher Hebesätze praktiziert wird, von fiktiven Steuereinnahmen, die sich bei Anwendung festzulegender einheitlicher Hebesätze ergäben.⁷²

Für die Simulation bedeuten die Änderungen bei den Bundesergänzungszuweisungen, daß sich damit der Finanzbedarf der Länder um den Betrag der entfallenden Bundesergänzungszuweisungen erhöht. Dies muß bei der Einführung eines Trennsystems neben der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben zusätzlich berücksichtigt werden.

Es liegt auf der Hand, daß die Abschaffung aller dauerhaften Bundesergänzungszuweisungen und eine pauschale Erhöhung des Finanzbedarfs zu Verteilungswirkungen zwischen den leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern führen wird. Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten jene Länder, deren Finanzkraftmeßzahl auch nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs unter der Ausgleichsmeßzahl liegt. Auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten politischer Führung und Verwaltung gehen fast ausschließlich an solche Länder, so daß die Abschaffung der Bundesergänzungszuweisungen zu einer Schlechterstellung leistungsschwacher Länder führt. Dem könnte durch eine Anhebung des Mindestauffüllungsniveaus entgegengewirkt werden. Da jedoch die Absenkung des Ausgleichsniveaus eine der wesentlichen Forderungen aus wettbewerbpolitischer Sicht ist, wird in der Simulation (von den zusätzlichen Leistungen für die neuen Länder abgesehen) auf eine Kompensation der Einnahmeverluste finanzschwacher Länder verzichtet. Berechnet wird allerdings das minimale Mindestniveau, welches im Bundesrat gerade noch mehrheitsfähig ist.

⁷² Eine solcherart auf Basis einheitlicher Steuersätze ermittelte Finanzkraftmeßzahl eines Landes würde dann in etwa der „fiscal capacity“ entsprechen, die in den USA zur Beurteilung der potentiellen Finanzkraft der Bundesstaaten verwendet wird. Zum Konzept der „fiscal capacity“ vgl. Tannenwald (1997), S. 2-4, 7.

5 Politische Durchsetzbarkeit der simulierten Alternative

Um zu prüfen, inwieweit ein solcher mehr wettbewerbsorientierter Finanzausgleich bei einer Abstimmung im Bundesrat die notwendige Mehrheit finden könnte, wurde unterstellt, daß ein Landesvertreter im Bundesrat dann zustimmt, wenn sein Land sich durch die Neuregelung finanziell besser stellt, d.h. wenn das Land entweder weniger Beiträge zu zahlen hat oder mehr Zuweisungen empfangen kann.⁷³ Dieses Entscheidungskriterium hat den Vorteil leichter Handhabbarkeit und es ist objektivierbar, denn die Entscheidung, ob sich ein Land besser stellt oder schlechter, kann unmittelbar mit Hilfe des Simulationsmodells berechnet werden.⁷⁴ In Abhängigkeit von der Machtverteilung im Bundesrat, jedes Bundesland hat einen genau festgeschriebenen Stimmenanteil⁷⁵, kann dann leicht festgestellt werden, ob die entsprechende Alternative mehrheitsfähig sein müßte. Da die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und der Gemeinschaftsteuern eine Änderung des Grundgesetzes erfordern, ist zu ihrer Durchsetzung eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erforderlich.

6 Ergebnis der Simulation

Nachdem die prinzipiellen Anforderungen an das zu erarbeitende wettbewerbsorientierte Modell vorgestellt und auch der prinzipielle Verlauf des Abstimmungsprozesses beschrieben wurde, soll hier das Ergebnis der Simulation dargestellt werden. Ziel dieser Arbeit war es, ein Modell zu finden, das innerhalb des gesteckten Rahmens im Bundesrat eine ausreichende Mehrheit findet. Dabei wurde die Höhe der Mindestaus-

⁷³ In ähnlicher Weise benutzt Homburg den „public choice“-Ansatz als Erklärung für das Zustandekommen eines Finanzausgleichs. Insbesondere führt er die zahlreichen Sonderregelungen (z.B. die Stadtstaatengewichtung) auf das Bestreben der „armen“ Länder zurück, eine Mehrheit für einen sonst nicht mehrheitsfähigen Finanzausgleich zu sichern. Ein einfacher linearer Finanzausgleich hätte auch heute (nach Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich) im Bundesrat keine Mehrheit. Vgl. Homburg (1997), S. 63-69.

⁷⁴ Aber auch angesichts dieser Vorteile, die für eine Wahl des Entscheidungskriteriums der finanziellen Besser- bzw. Schlechterstellung gegenüber dem jetzigen Zeitraum sprechen, dürfen die damit verbundenen Nachteile nicht aus den Augen verloren werden. So ist vor allem nicht klar, ob nicht noch andere Überlegungen der Länder in ihren Entscheidungsprozeß mit einfließen. So könnten zum Beispiel Absprachen zwischen den Ländern die Ergebnisse verzerren. Aber auch Bindungen der Länderentscheidungen an Parteiinteressen (je nach Mehrheit im entsprechenden Landesparlament) hätten sicherlich andere Ergebnisse zur Folge. Vor allem aber die vollständige Information der Länder über ihre Stellung im Länderfinanzausgleich bei den zur Wahl stehenden Alternativen ist nicht zwingend. Trotz dieser Einschränkungen soll im folgenden dieses Entscheidungskriterium dem Abstimmungsprozeß der Länder zugrunde gelegt werden. Insbesondere auch deshalb, weil Annahmen über eventuelle Parteibindungen und Absprachen nur sehr schwer vorzusehen sind.

⁷⁵ Stimmenanteile der Bundesländer im Bundesrat: Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen haben jeweils 6 Stimmen (was einem Stimmenanteil von 8,7% entspricht); Hessen hat 5 Stimmen (7,25%), Rheinland-Pfalz, Berlin, Sachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen ha-

stattung im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) so lange variiert, bis unter den Modellannahmen gerade noch die erforderliche 2/3-Mehrheit im Bundesrat erreicht wurde. Für das bei den Berechnungen gewählte Jahr 1995 ergab sich, daß dazu Fehlbeträge bis zu 91,6% der Ausgleichsmeßzahl vollständig ausgeglichen werden mußten, wodurch, zusammen mit dem 37,5%-igen Ausgleich des darüber liegenden Fehlbetrages, eine Mindestausstattung von 94,75% der Ausgleichsmeßzahl realisiert wurde.⁷⁶

Die zusätzliche Unterstützung der neuen Länder für den Aufbau ihrer Infrastruktur wurde mit Mitteln, die aus dem Ländersteueraufkommen dafür vorab reserviert wurden, simuliert.⁷⁷ Erst nach diesem Schritt wurde die Finanzkraft der Länder vor Länderfinanzausgleich berechnet.

Die vorgeschlagenen Modifikationen der Steuerverteilung (vgl. Tabelle 1) beeinflussen die Finanzausstattung der Länder in sehr unterschiedlichem Maße. Aus der Abschaffung der dauerhaften Bundesergänzungszuweisungen und der geringfügigen Senkung des Ausgleichsniveaus resultierte, daß finanzschwache Länder nach Ausgleich statt wie bisher (i.d.R.) über 100% der Ausgleichsmeßzahl (AMZ) nur noch knapp 95% der Ausgleichsmeßzahl (AMZ) erreichen. Gleichzeitig erhöht sich zwar die insgesamt verfügbare Finanzmasse, der Gesamteffekt für die bisherigen Empfängerländer dauerhafter Bundesergänzungszuweisungen ist dennoch negativ. Darüber hinaus wirkt sich auch der Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben auf die einzelnen Länder ungleichmäßig aus; hier sind es vor allem die neuen Länder, die, da sie überdurchschnittlich von den zur Verfügung gestellten Mitteln profitieren, Verluste hinnehmen müssen. Die Verteilung der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG ist in Tabelle 2 dargestellt.

ben jeweils 4 Stimmen (5,8%), Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Saarland und Bremen haben jeweils 3 Stimmen (4,35%).

⁷⁶ Das Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich i.e.S. reduziert sich damit nur sehr geringfügig. Allerdings wird dieses Niveau nicht mehr wie bisher durch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf 99,5% erhöht.

⁷⁷ 1995 wären für die Bereitstellung von Mitteln für den Aufbau der neuen Bundesländer in Höhe der vorgeschlagenen 26 Mrd. DM 8,04% des Ländersteueraufkommens erforderlich gewesen.

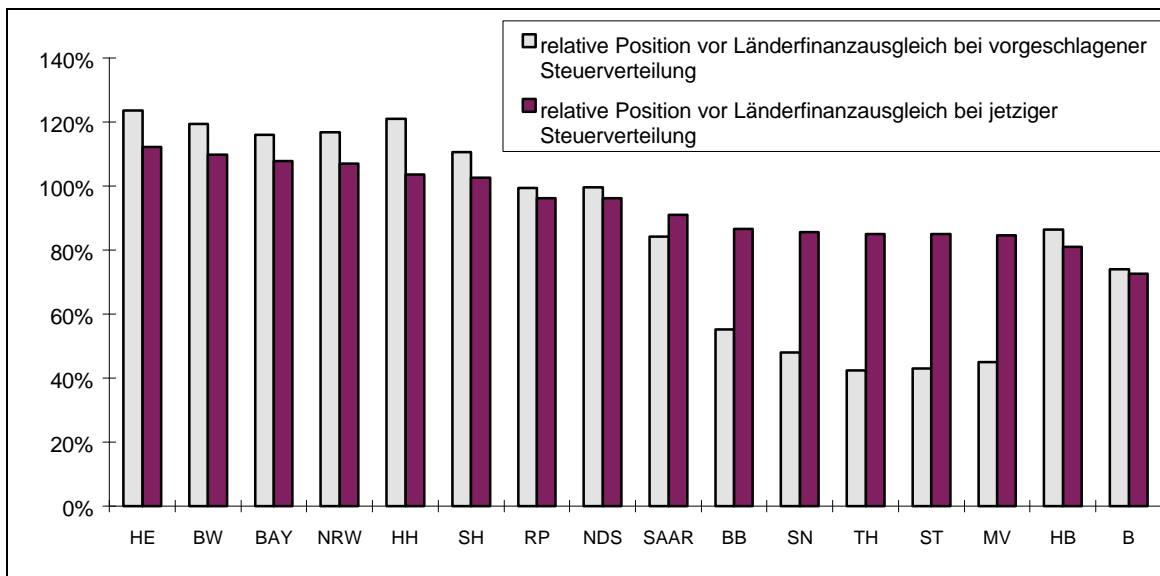
Tabelle 2: Verteilung der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgaben (1995)⁷⁸					
Bundesland	GA Regionale Wirtschaftsförderung	GA Förd. der Agrarstruktur u. d. Küstenschutzes	GA Hochschulbau	Summe	GA i.v.H. der AMZ
Nordrhein-Westfalen	132	134	231	497	0,7
Bayern	40	374	196	610	1,2
Baden-Württemberg	0	199	280	479	1,1
Niedersachsen	85	293	130	508	1,6
Hessen	6	92	100	198	0,8
Rheinland-Pfalz	22	107	77	206	1,3
Berlin	311	4	168	483	2,5
Sachsen	1092	184	163	1439	7,6
Schleswig-Holstein	29	122	58	209	1,9
Sachsen-Anhalt	689	190	75	954	8,4
Brandenburg	798	278	87	1163	11,1
Thüringen	585	174	74	833	8,0
Mecklenburg-Vorpommern	319	254	49	622	8,3
Hansestadt Hamburg	0	18	44	62	0,7
Saarland	42	14	42	98	2,2
Hansestadt Bremen	5	6	27	38	1,0

Darüber hinaus zeigt sich, daß es allein aufgrund der neuen Steuerverteilung zu einer neuen Finanzkraftreihung unter den Ländern kommt (Abbildung 1). Eine Ursache hierfür liegt darin begründet, daß die den Ländern im Modell zugeordneten Steuern einer anderen regionalen Streuung unterliegen als die jetzigen Ländersteuern. Zum anderen hat im bisherigen System der Umsatzsteuervorwegausgleich⁷⁹ schon im Vorfeld für eine erste Nivellierung gesorgt. Daraus erklärt sich auch die breitere Streuung der relativen Positionen einzelner Länder vor dem eigentlichem Ausgleich.

⁷⁸ Die regionale Aufteilung der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG wurde den jeweiligen Rahmenplänen entnommen (vgl. Deutscher Bundestag: Rahmenpläne).

⁷⁹ Gegenwärtig erhalten Länder, deren Ländersteuereinnahmen vor Ausgleich unter 92% des Länderdurchschnitts liegen, vorab Umsatzsteueranteile mit denen die Ländersteuereinnahmen auf 92% des Länderdurchschnitts angehoben werden. Damit verbessern sich bei diesen Ländern die relativen Positionen vor Ausgleich. Der Wegfall des Vorwegausgleichs führt dementsprechend dazu, daß die Streuung der relativen Positionen vor Ausgleich zunimmt. Vgl. § 2 FAG

Abbildung 1: Relative Position der Länder vor Durchführung des Länderfinanzausgleichs bei jetziger gesetzlicher Ausgestaltung im Vergleich zum Neuvorschlag (1995)⁸⁰



Um zu überprüfen, ob der Vorschlag die erforderliche Mehrheit erreichen könnte, wurde für das Jahr 1995 mit dem Finanzausgleichsmodell eine Simulationsrechnung vorgenommen.⁸¹

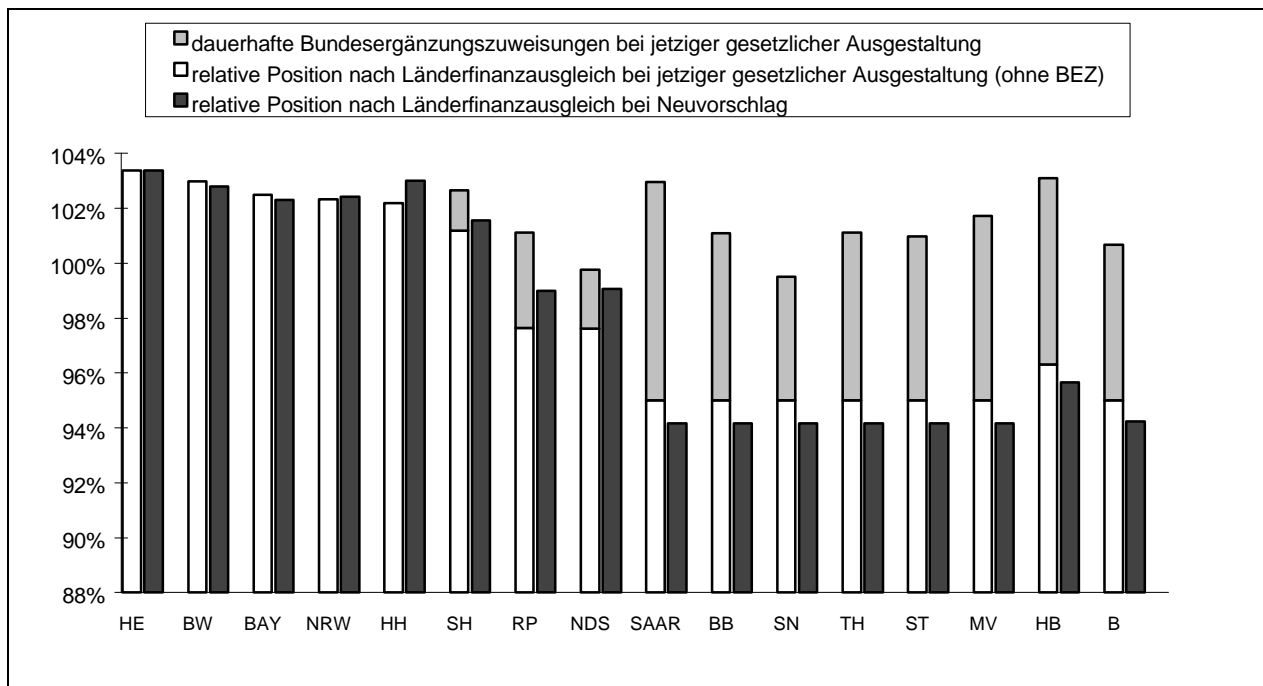
Betrachtet man die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen auf den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, so ist das auffälligste Ergebnis ein drastischer Anstieg des Ausgleichsvolumens. Dieser Effekt ist allerdings fast ausschließlich auf den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs zurückzuführen, der wie beschrieben im heutigen Länderfinanzausgleichssystem eine wichtige Rolle im Vorfeld des Ausgleichs der Finanzkraft spielt. Weiter ist für die finanzschwachen Länder eine zum Teil drastische Verringerung ihrer relativen Position nach Ausgleich zu verzeichnen. Dieses Ergebnis war durch den Wegfall der dauerhaften Bundesergänzungszuweisungen auch zu erwarten. Ein Land, welches vor Finanzausgleich unter der Grenze von 91,6% der Ausgleichsmeßzahl liegt, erreicht in diesem Modell nach Finanzausgleich maximal eine relative Position von 94,75%.⁸² Betrachtet man aber den jetzigen Finanzausgleich inklusive der dauerhaften Bundesergänzungszuweisungen, erreichen gerade jene Länder gegenwärtig häufig eine relative Position von über 100% (Abbildung 2).

⁸⁰ Die Reihenfolge der Länder in der Abbildung ist gemäß der Finanzkraft 1995 gewählt.

⁸¹ Sämtliche Daten, die für die simulierte Abstimmung und für die Erarbeitung des gesamten Reformvorschlages benötigt werden, stammen aus einem Simulationsprogramm, welches eigens für diese Zwecke am Institut für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig erstellt wurde.

⁸² Tatsächlich erreichen die betreffenden Länder nach Ausgleich nur eine Position von 94,16%. Dies ist auf die Wirkung der Garantieklauseln, die die Zahllast der beitragspflichtigen Länder begrenzen, zurückzuführen.

Abbildung 2: Relative Position der Länder nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs bei jetziger gesetzlicher Ausgestaltung (mit und ohne dauerhafte Bundesergänzungszuweisungen) im Vergleich zum Neuvorschlag (1995)

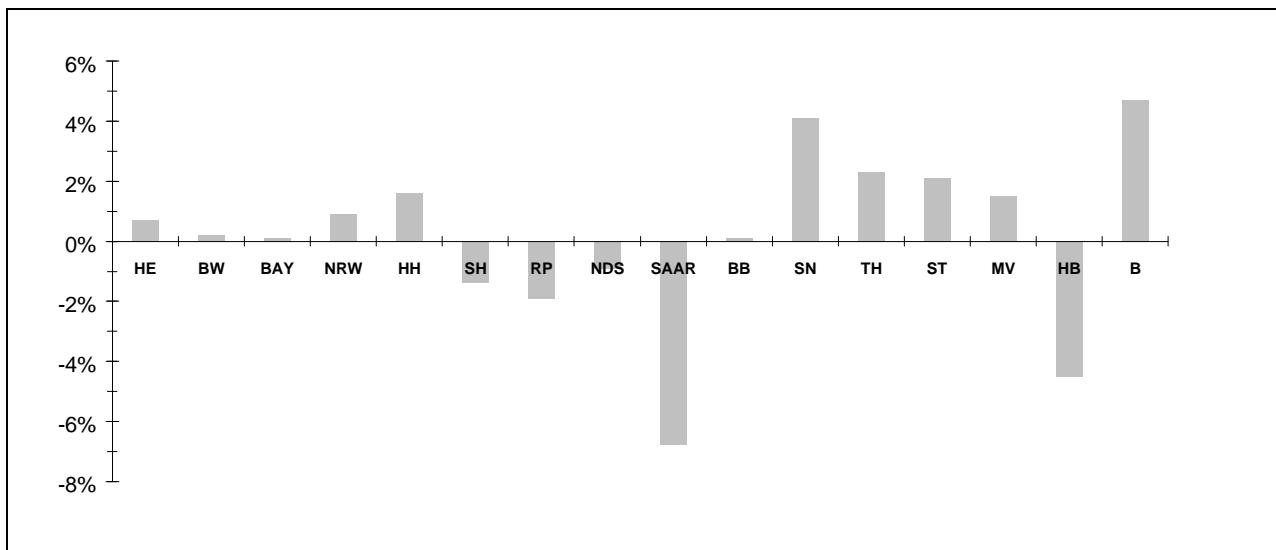


Dabei ist jedoch zu beachten, daß allein die Veränderung der relativen Position nach Ausgleich keinen Aufschluß darüber gibt, ob ein Land Gewinner oder Verlierer der vorgeschlagenen Neuregelungen ist. Zum einen steht in der Modellalternative insgesamt eine höhere Finanzausgleichsmasse zur Verfügung,⁸³ zum anderen bleiben hier sowohl die Verteilungswirkungen aus dem Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben als auch die Wirkungen der Neuregelung der Finanzhilfen für die neuen Länder zunächst unberücksichtigt.

Betrachtet man für jedes Land die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform der Finanzausgleichsregelungen auf dessen Finanzkraft unter Einbeziehung aller vorgeschlagenen Neuregelungen, ergibt sich folgendes Bild: Gewinner der erarbeiteten Alternative sind die relativ finanzstarken unter den alten Ländern sowie die neuen Länder (Abbildung 3).

⁸³ Dies liegt darin, daß im Reformmodell die Bundesaufwendungen für Gemeinschaftsaufgaben, die dauerhaften BEZ und die Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder zusätzlich in die Finanzausgleichsmasse eingehen. Zwar werden die aus dem Ländersteueraufkommen entnommenen Mittel für den Aufbau Ost wieder abgezogen, der Gesamteffekt ist jedoch positiv.

Abbildung 3: Prozentuale Veränderung der Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich im Neuvorschlag gegenüber der jetzigen gesetzlichen Ausgestaltung (1995)



Die neuen Länder sind zwar von der Abschaffung der dauerhaften Bundesergänzungszuweisungen und der Sonderbedarfs-BEZ aufgrund teilungsbedingter Lasten betroffen, erhalten aber im Gegenzug zusätzliche Mittel aus dem Ländersteueraufkommen als Hilfen für den Aufbau ihrer Infrastruktur. Die finanzkräftigen alten Länder profitieren von einer Verbesserung ihrer relativen Positionen vor Ausgleich in Folge der Steuerneuverteilung. Die finanzschwachen alten Länder dagegen verlieren die ihnen bisher zustehenden dauerhaften Bundesergänzungszuweisungen, ohne dafür eine Kompensation zu erhalten, und sind deshalb unter den gemachten Annahmen die Verlierer.

Abschließend ist festzustellen, daß aufgrund der in Abbildung 3 dargestellten Ergebnisse der unterbreitete Vorschlag unter den gemachten Prämissen im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit fände, und damit auch politisch durchsetzbar wäre.⁸⁴ Nicht berücksichtigt werden konnten allerdings alle Zahlungen aus dem Bundeshaushalt, die einzelnen Ländern direkt zu gute kommen, bspw. für Bundeseinrichtungen.

7 Schlußbemerkungen und Ausblick

In diesem Beitrag wurde versucht, wichtige Aspekte der gegenwärtigen Diskussion um den Wettbewerbsföderalismus in ein simulationsfähiges Modell für die Bundesrepublik Deutschland umzusetzen. Neben der Rückverlagerung der meisten Gemeinschaftsauf-

⁸⁴ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß die Mehrheit nicht von der Anzahl der Bundesländer abhängt, sondern von der Stimmverteilung im Bundesrat. Die von den vorgeschlagenen Reformen profitierenden Länder verfügen über 49 der 69 Stimmen im Bundesrat.

gaben⁸⁵ auf die Länder wurden außerdem die dauerhaften BEZ gestrichen. Anstatt der auf diesen Grundlagen basierenden vertikalen Zuweisungen sollen die Länder in ihrer Gesamtheit zusätzliche Finanzmittel (in gleicher Höhe) schon bei der primären Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern erhalten.⁸⁶ Zur Unterstützung ihres Infrastrukturaufbaus werden den neuen Ländern Hilfen aus Ländermitteln gewährt. Diese Hilfen ersetzen gleichzeitig die bisherigen Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder. Zur Kompensation erhalten die Länder auch hierfür bei der vertikalen Steuerverteilung zusätzliche Steuermittel in entsprechender Höhe. Die Länder (inklusive ihrer Kommunen) erhalten die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer sowie die Erbschafts- und Vermögensteuer. Alle Verbrauchsteuern (Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer, etc.) werden dem Bund zugeordnet.

Eine derartige Trennung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen müßte unter den gemachten Annahmen im Bundesrat, obwohl dies Änderungen in vielen Teilen der Finanzverfassung also des Grundgesetzes bedarf, politisch durchsetzbar sein.⁸⁷ Was die Zustimmung im Bundestag betrifft, so läßt die Tatsache hoffen, daß die Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaftsebenen gleichgeblieben ist, und damit Verteilungsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern aus diesem Grund nicht zu erwarten sind. Deshalb dürfte auch im Bundestag eine Mehrheit zumindest nicht aus fiskalischen Gründen gegen einen solchen Vorschlag stimmen, der eine für Bürger und Politiker transparentere Kompetenzabgrenzung und damit Finanzverantwortung bringen würde. Der größeren Autonomie der Bundesländer würden jedoch weitgehend die für die Finanzreform 1969 wichtigen stabilitätspolitischen Zielsetzungen bzw. auch ein Teil der dafür eingeführten Instrumente (Gemeinschaftsaufgaben und –steuern) geopfert werden, die auf eine harmonisierte Fiskalpolitik über alle staatlichen Ebenen hinweg abzielten. Auch kann in einem solchen System die im Grundgesetz verankerte „Einheitlichkeit“ bzw. „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse nicht in dem Maße umgesetzt werden, wie dies zur Zeit angestrebt wird. Allerdings ist die Diskussion, was darunter zu verstehen ist, noch nicht abgeschlossen. Ein Mindestniveau bei der Versorgung mit öffentlichen Leistungen sollte aus distributivpolitischen Gründen in allen Bundesländern gesichert sein.⁸⁸ Aus allokativer Sicht muß der Ausgleichsatz jedoch deutlich unter 100% liegen.

⁸⁵ Ausnahme Forschungsförderung nach Art. 91 b GG.

⁸⁶ Der Mechanismus des Länderfinanzausgleichs selbst wird unverändert beibehalten, obwohl auch diesbezüglich hinreichend Reformbedarf besteht. Vgl. hierzu Lenk (1998).

⁸⁷ Spielen etwa Parteiinteressen oder andere Überlegungen in die Entscheidung der Ländervertreter hinein, ist der Ausgang der Abstimmung nicht mehr so klar vorhersehbar.

⁸⁸ Musgrave (1961), S. 97 ff.

Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen, wie zur Zeit bei den neuen Bundesländern oder bei Bremen und Saarland, sollte auf das absolut notwendige beschränkt bleiben.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß gute Gründe für die Beseitigung von wettbewerbsstörenden Elementen in der gegenwärtigen Finanzverfassung sprechen. Nur wenn es gelingt, die negativen Anreize bei der primären und sekundären⁸⁹ Steuerverteilung in der derzeitigen Finanzverfassung zu begrenzen, ist eine reelle Chance zur Sanierung der Staatsfinanzen gegeben. Ob der oft geforderte Weg einer radikalen Zäsur hin zu einem (reinen) Wettbewerbsföderalismus der richtige oder eine sukzessive Beseitigung störender Elemente der gegenwärtig eher kooperativ ausgerichteten Finanzverfassung der bessere ist, bedarf weitergehenden Untersuchungen, die diese Pfadabhängigkeit mit berücksichtigen. Wünschenswert wäre auch eine dynamische Betrachtung des bundesdeutschen Finanzausgleichs, die sich deutlich von den bisher vorgelegten sehr einfachen, zum Teil realitätsfernen Modellen unterscheidet. Wir hoffen mit dem vorliegenden Aufsatz dennoch die Diskussion um die zukünftige Gestaltung der bundesdeutschen Finanzverfassung bereichert zu haben und sehen zukünftigen Forschungsergebnissen gespannt entgegen.

⁸⁹ Hier im Sinne des Länderfinanzausgleichs.

Literatur

- Biehl, D. (1987): Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Schuster, F. (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handels (III) - Konzeption und Handlungsfelder, Melle, S. 350 – 393.
- Blankart, C. B. (1998): Zur Politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, in: Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Hrsg.): Discussion Paper, Economic Series, Band 108.
- Blümel, W. (1990): Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, S. 987-1020.
- Bohley, P. (1992): Chancen und Gefährdungen des Föderalismus, in: Bohr, K. (Hrsg.): Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa, München, S. 31 ff.
- Bohnet, I./Frey, B. S. (1994): Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion, *Kyklos* 47/3, S. 341 - 354.
- Borge, L.-E./Rattsö, J. (1995): Local Government grants and income tax revenue: Redistribution politics in Norway 1900-1990, in: International Institut of Public Finance (Hrsg.): The Changing Role of the Public Sector: Transitions in the 1990s, Lisbon.
- Boss, A. (1994): Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, S. 79-98.
- Boss, A./Bothe, A. (1987): Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Tübingen.
- Brennan, G./Buchanan, J. (1988): Besteuerung und Staatsgewalt (The power to tax, London 1980), hrsg. und übersetzt von Folkers, C., Hamburg.
- Bulutoglu, K. (1976): Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, *Finanzarchiv, N.F.*, 35 (1976), S. 1-34.
- Bundesverfassungsgericht (1986): Entscheidung vom 24. Juni 1986, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen, S. 330 - 436.
- Bundesverfassungsgericht (1992): Entscheidung vom 27. Mai 1992, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen, S. 148 - 258.
- Carl, D. (1995): Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Deutscher Bundestag (1984): Bundestagsdrucksache 10/2223 vom 30.10.1984.
- Deutscher Bundestag: Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Bundestagsdrucksache, verschiedene Jahrgänge.
- Deutscher Bundestag: Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“, Bundestagsdrucksache, verschiedene Jahrgänge.
- Deutscher Bundestag: Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache, verschiedene Jahrgänge.
- Dickertmann, D./Gelbhaar, S. (1996): Finanzverfassung und Finanzausgleich - Darstellung und Kritik des Finanzausgleichs in Deutschland, in: *Das Wirtschaftsstudium*, 25 (1996) Heft 5, S. 486 - 497.
- Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (1998), in: Bundesrats-Drucksache 381/98 vom 08.05.1998.
- Eichenberger, R. (1994): The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: *Kyklos* 47(1994) Heft 3, S. 403 - 420.
- Emiliani, N./Degni, M. (1995): Perspectives of Federalism in Italy, in: International Institut of Public Finance (Hrsg.): The Changing Role of the Public Sector: Transitions in the 1990s, Lisbon.
- Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, eingebracht von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP (1998), in: Bundestags-Drucksache 13/10186 vom 24.03.1998.
- Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (1993), in: Bundestagsdrucksache 12/4748.
- Esser, C. (1992): Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Institut Finanzen und Steuern e.V., Heft 311, Bonn 1992.

- Färber, G. (1996a): Sparen in der deutschen Finanzverfassung: Sparen ja - aber beim anderen, in: Färber, G. (Hrsg.): Schlanker Staat - Zwischen Paradigmen und Pragmatismus, Werkstattbericht 18 der Gesellschaft für Programmforschung, München, S. 131-162.
- Färber, G. (1996b): Regionen in der Finanzverfassung der Europäischen Union - Probleme und Reformvorschläge, in: Steuer und Wirtschaft 26 (1996) Heft 4, S. 379 - 394.
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz- FAG), in: Bundesgesetzblatt, 1993, Teil I, Nr. 30, Bonn, 26.06.1993, S. 977-982.
- Geske, O.-E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 9/1998, S. 556-564.
- Grossekettler, H. (1993): Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Hrsg.): Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Bd. 168, Münster.
- Häde, U. (1996): Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen.
- Henke, K.-D. (1992): Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Bestandsaufnahme, Entscheidungsbedarf und Lösungsvorschläge, Diskussionspapier Nr.172 des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover.
- Heun, W. (1994): Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5/1994, S.97 ff.
- Heun, W. (1999): Normenkontrollantrag der hessischen Landesregierung vom 05.Januar 1999, Göttingen.
- Hinnendahl, J. (1974): Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Die Notwendigkeit einer erneuten Reform, in: Eichhorn, P./ Friedrich, P. (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 3, Baden-Baden.
- Hirte, W. (1996): Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen: eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.): Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 76, Frankfurt a. M. u.a.
- Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., 51 (1994) Heft 3, S. 312-329.
- Homburg, S. (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 253, Berlin, S. 61-95.
- Huber, B./Lichtblau, K. (1997): Systemschwäche des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: iw-trends, Heft 4/1997, S. 1 - 22.
- Kesper, I. (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Bd. 72, Baden-Baden.
- Kirchgässner, G./Pommerehne, W. W. (1993): Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen: Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, erschienen im Sammelband: Staatsaufgaben, Zentrum für Interdisziplinäre Forschung, Bielefeld.
- Kitterer, W. (1994): Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, in: Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 16, Heidelberg.
- Kommission für die Finanzreform (1966): Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Korioth, S. (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Lenk, T. (1992): Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland – Modell II und III, Darmstadt.
- Lenk, T. (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, in: Eichhorn, P. / Friedrich, P. (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 138, Baden-Baden.
- Lenk, T. (1995): Vergleich alternativer Ausgleichsmechanismen für den Länderfinanzausgleich, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 25 (1995) Heft 2, Berlin.
- Lenk, T. (1996): The Role of West German Financial Transfers in the East German Transformation Process, in: Miegel, M. (Hrsg.): Transformation. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft,

- Schriftenreihe des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig, Nr. 3, Leipzig, S. 122-145.
- Lenk, T. (1998): Länderfinanzausgleich: Reform des Ausgleichsmechanismus, in: RWI-Mitteilungen, 49 (1998) H. 1/2, S. 39-73.
- Lenk, T. (1999): Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus, in: Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 7, Leipzig 1/99.
- Lenk, T./Fuge, H./Schneider, F. (1998): Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik, in: Universität Linz (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 9805, Linz 1/98.
- Lenk, T./Schneider, F. (1998): Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der neuen Länder, in: Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 6, Leipzig 12/98.
- Lenk, T./Teichmann, V. (1998): Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen, in: Wirtschaftsdienst 79. Jahrgang, 3/1999, S. 164 – 173.
- Littmann, K. (1990): Haushaltsnotlagen als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: Bea, F. X./Kitterer, W. (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 307 ff.
- Loeffelholz, H. D. von (1993): Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Analyse, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, 41 (1993), S. 29-52.
- Marnitz, S. (1974): Die Gemeinschaftsaufgabe des Artikels 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 240, Berlin.
- Münch, I. von (1983): Grundgesetzkommentar, Band 3, Art. 70 bis Art. 146, München.
- Musgrave, R.A. (1961): Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): Public Finances: Needs, sources, and Utilization, Princeton, S. 97 - 122.
- Olson, M. (1969): The Principle of 'Fiscal Equivalence' - The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, 59 (1969), S. 479 - 487.
- Oppenländer et al. (1998): Normenkontrollantrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg vom 29. Juli 1998, Stuttgart.
- Ottendadt, A./Linnartz, E. (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs. Eine Studie des IWG, Bonn u.a.
- Ossenbühl, F. (1990): Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Ossenbühl, F.. (Hrsg.): Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden 1990 S. 117 ff.
- Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 608 - 636.
- Peffekoven, R. (1987): Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., 45 (1987), S. 181 – 228.
- Peffekoven, R. (1988): Berücksichtigung von Seehafenlasten im Finanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., 46 (1988), S. 397 - 415.
- Peffekoven, R. (1990a): Finanzausgleich und Sonderbedarfe, in: Kitterer, W. (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienst der Wirtschaftspolitik, Tübingen, S. 323–341.
- Peffekoven, R. (1990b): Öffentliche Finanzen, in: Bender, D. u.a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, München, S. 475-556.
- Peffekoven, R. (1993): Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 41, Berlin.
- Peffekoven, R. (1994): Reform des Finanzausgleichs - Eine vertane Chance?, in: Finanzarchiv, N.F., 52 (1994), S. 281 – 310.
- Perschau, O. D. (1998): Die Schwächen der deutschen Finanzverfassung, in: TU Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation (Hrsg.): Diskussionspapier Bd. 11.
- Reissert, B. (1975): Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, in: Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung, Bd.4, Bonn.

- Renzsch, W. (1996): Finanzreform - ein politisches Problem, in: Wirtschaftsdienst 1996/VII.
- Rivlin, A. (1992): Reviving the American Dream
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Jahresgutachten 1990/91, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drucksache 11/8472, Bonn.
- Scharpf, F. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S.323 ff.
- Scharpf, F. /Reissert, B./Schnabel, F.. (Hrsg.) (1976): Politikverflechtung - Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.
- Schneider, F. (1983): Der Einfluß von politischen Institutionen auf die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 2. Band, Tübingen, S. 254 - 270.
- Schneider, F. (1994): Public Choice – Economic Theory of Politics: A Survey in Selected Areas, in: Brandstätter, H. / Güth, W. (Hrsg.): Essays on Economic Psychology, Heidelberg, S. 177 - 192.
- Schneider, F./Pommerehne W. W.(1983): Macro-economia della crescita, in: Revista Internazionale di scienza economica et commerciali, pp. 306-320.
- Schneider, H.-P. (1993): Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im „sozialen Bundesstaat“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4/1993, S. 3.
- Sinn, H.-W. (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 253, Berlin, S.9-60.
- Statistisches Bundesamt (1995) (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1995, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1996) (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1996, Wiesbaden.
- Stober, R. (1989): Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Bundesstaatsprinzips, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1989, S. 97 ff.
- Tannenwald, R. (1997): Fiscal Capacity, Fiscal Need and Fiscal Comfort: New Evidence and Its Relevance to Devolution, in: NTA Forum, No.29, S.1-4,7-11.
- Tiebout, Ch. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), Heft 5, S. 416 – 424.
- Vogel, K. (1998): Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung vom 30. Juli 1998, Starnberg.
- Weizsäcker, R. von (1992): Staatsverschuldung und Demokratie, Kyklos 45 (1992), S. 51-67.
- Wellisch, D. (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.
- Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1974): Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Schriftenreihe, Bd. 47, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium der Finanzen (1996): Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Gutachten, in Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Schriftenreihe, Bd. 56, Bonn.