

Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Diskussionsbeiträge

Nummer 20

ISSN 1437-9384

Juli 2000

**Zur Trennung von
Bundes- und Landeskompetenzen in der
Finanzverfassung Deutschlands**

Prof. Dr. Thomas Lenk*
Dipl.-Volksw. Andreas Mathes**
Dipl.-Volksw./Dipl.-Wirtschaftsinf. Olaf Hirschfeld***

Institut für Finanzen
- Finanzwissenschaft -
Jahnallee 59
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97-3 35 80

Fax: 0341 / 97-3 35 89

*Email: iff_fiwi@wifa.uni-leipzig.de

**Email: mathes@wifa.uni-leipzig.de

***Email: olaf@hirschfelds.de

ISSN 1437-9384

Alle Rechte vorbehalten
(c) Institut für Finanzen

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands**Inhaltsverzeichnis**

1	Verteilung von Einnahmen bei föderativer Organisation staatlicher Aktivitäten: Trenn- vs. Verbundsystem.....	1
2	Charakterisierung von Trenn- und Verbundsystem unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten.....	2
2.1	Allokative Aspekte	2
2.2	Distributive Aspekte.....	5
2.3	Stabilitätspolitische Aspekte.....	6
2.4	Kompetenzverteilung in der Föderation.....	6
2.5	Würdigung der politischen Gestaltung und der Möglichkeit eines föderativen Wettbewerbs	8
2.5.1	Der föderative Wettbewerb: Einfluss auf das Verhältnis der Glieder einer Ebene	8
2.5.2	Föderative Politik: Einfluss auf das Verhältnis zwischen den Ebenen	9
3	Einschätzung des bundesdeutschen Einnahmenverteilung.....	11
3.1	Status quo der föderalen Tätigkeit in Deutschland.....	11
3.1.1	Aufgabenzuordnung in Deutschland	11
3.1.2	Verteilung der Steuereinnahmen	14
3.2	Finanzwissenschaftliche Aspekte.....	16
3.3	Aspekte der politischen Gestaltung und des föderativen Wettbewerbs	18
3.4	Abschließende Würdigung	20
	Literaturverzeichnis	22

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

1 Verteilung von Einnahmen bei föderativer Organisation staatlicher Aktivitäten: Trenn- vs. Verbundsystem

In marktbasieren, wettbewerbsorientierten Wirtschaftssystemen sind Güter dann verfügbar, wenn privatwirtschaftliche Erzeugung und privatwirtschaftliches Angebot mit Gewinn möglich sind. Dies ist für öffentliche Güter und Leistungen¹ nicht gegeben. Infolgedessen werden diese Güter – die sich durch Nichtrivalität im Konsum und Nichtausschließbarkeit auszeichnen – in solchen Wirtschaftssystemen nur dann verfügbar, wenn ihre Produktion bzw. ihr Angebot durch das Gemeinwesen sicher gestellt wird. Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ist daher ein Grund für staatliches Handeln, die Diskussion über Art und Umfang der bereitzustellenden Güter und ihrer Produktion sind Gegenstand der wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion. Während sich Güter privaten Charakters über Marktvorgänge austauschen und bezahlen lassen, ist dies für öffentliche Güter nicht möglich; wegen der Nichtausschließbarkeit kommt ein Marktpreis nicht zu stande. Die Finanzierung kann deshalb nicht durch ein Preissystem erfolgen, sondern wird deshalb regelmäßig durch Steuern oder andere Abgabenarten finanziert.

Staatswesen, in denen einerseits Aufgaben auf zentraler Ebene für den gesamten Staat wahrgenommen werden, andererseits aber auch kleinere Gliederungseinheiten Aufgaben für ihr jeweiliges Gebiet erfüllen, lassen sich als Föderation bezeichnen. Föderale Staaten versuchen, durch eine Kombination von zentralen und dezentralen Elementen die horizontale Gewaltenteilung durch eine vertikale Machtaufteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten zu ergänzen.

Für die Verteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften kommen zwei extreme Formen für entsprechende Steuersysteme in Frage: In einem **Trennsystem** erhält jede Gebietskörperschaft das Aufkommen aus eigenen Steuern. Bei freien Trennsystemen, sog. Konkurrenzsystemen, kann dabei sogar durch verschiedene Gebietskörperschaften auf die gleiche Bemessungsgrundlage zugegriffen werden, während im gebundenen Trennsystem die Besteuerung verschiedener Bemessungsgrundlagen jeweils eindeutig zugewiesen wird. In einem **Verbundsystem** hingegen wird das Steueraufkommen zunächst einem globa-

¹ Im Folgenden wird vereinfachend von öffentlichen Gütern gesprochen. Ausdrücklich sind damit auch die öffentlichen Dienstleistungen gemeint.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

len Etat zugeordnet und dann entsprechend festgelegter Quoten (oder anderer Regeln) auf die Aufgabenträger der verschiedenen Ebenen zugewiesen. Zwischen diesen beiden Reinformen lassen sich **Mischsysteme** gestalten, bei denen das Aufkommen einiger Steuern im Verbund behandelt werden („Verbundsteuern“), während andere nach dem Gedanken des Trennsystems zugeordnet sind („Trennsteuern“).²

Die finanzwissenschaftliche Diskussion hat zu einer Vielzahl von Argumenten für und wider Trenn- oder Verbundsystemen geführt. Ein Vergleich beider Systeme und eine Abwägung der Argumente wird in der Literatur meist punktuell vorgenommen. Das Anliegen dieser Arbeit ist es, die theoretischen Aspekte, die für oder gegen eine Trennung der steuerlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern sprechen, im Kontext zu präsentieren. Im zweiten Kapitel werden diese Argumente zunächst hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Ziele der Allokation, der Distribution und der Stabilisierung vorgestellt. Im Anschluss daran wird betrachtet, welche Rolle die Zuordnung von Kompetenzen hinsichtlich der Entscheidung über das Angebot öffentlicher Güter, der Organisation ihrer Bereitstellung und ihrer Finanzierung spielt. Abschließend erfolgt eine Behandlung der Frage, inwiefern ein Trenn- oder ein Verbundsystem unter politischen sowie unter wettbewerbsföderalistischen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Auf Grundlage dieser theoretischen Überlegungen wird im dritten Kapitel zur föderativen Finanzverfassung Deutschlands Stellung genommen

2 Charakterisierung von Trenn- und Verbundsystem unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten

2.1 Allokative Aspekte

Die Möglichkeit der Inanspruchnahme von öffentlichen Gütern ist in den meisten Fällen räumlich begrenzt.³ Während manche öffentliche Güter – etwas das klassische Beispiel der Landesverteidigung – im gesamten Land „Nutzen stiften“ können, sind andere öffentliche Güter – wie die Straßenbeleuchtung oder ein öffentlicher Park – nur in einem kleineren Gebiet nutzbar. Es ist finanzwissenschaftlich begründbar, dass eine Übereinstimmung des Raumes, in dem ein öffentliches Gut verfügbar sein soll, mit dem Raum, in dem dieses öffentliche Gut finanziert wird, Effizienzvorteile im Vergleich mit anderen Gestaltungen bietet; dies bezeich-

² Zu den verschiedenen Klassifikationsmöglichkeiten von Trenn- und Verbundsystemen vgl. Lenk, T. (1993), S. 72-81.

³ Lenk, T. (1993), S. 45.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

net man auch als Forderung nach „fiskalischer Äquivalenz“.⁴ Vernachlässigt man die Kosten, die durch Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse entstehen, so müsste man darauf aufbauend fordern, dass für jedes öffentliche Gut eine Gebietskörperschaft mit entsprechenden übereinstimmenden Nutzer- und Kostenträgerkreisen zu bilden ist. Da eine Vielzahl öffentlicher Güter (oder öffentlich bereitgestellter Güter) räumlich regionale Nutzenkreise haben, die sich nur zufällig decken, müsste über Angebotsniveau, -struktur und die Finanzierung der öffentlichen Güter in einer Vielzahl von dezentralen Gebietskörperschaften entschieden werden.

Die sich daraus ergebende Vielzahl von Einfunktioneninstitutionen („one function governments“) mit geographisch überlappenden Zuständigkeitsbereichen hätte eine erhebliche Intransparenz, hohe Transaktionskosten, insbesondere Informationskosten, und eine Erschwerung der demokratischen Kontrolle zur Folge.⁵ Dies führt in der Praxis dazu, dass reale Staatswesen in einer weniger großen Zahl von Gebietskörperschaften bzw. Gliederungsebenen organisiert sind. Reale Föderationen sind auch aufgrund der begrenzten Anzahl von Ebenen dadurch gekennzeichnet, dass die in einem Gebiet erstellten öffentlichen Güter in benachbarten Gebieten genutzt oder mitfinanziert werden, da sich der Anspruch übereinstimmender Nutzer-, Kostenträger- und Entscheidergebiete kaum noch erfüllen lässt; es treten räumliche externe Effekte bzw. Spillovers auf.

Auch Präferenzunterschiede der Bürger bzw. Wähler sprechen für eine getrennte, eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung auf dezentraler Ebene: In verschiedenen Gebieten können unterschiedliche Präferenzen für Niveau und Struktur öffentlicher Güter bestehen, so dass eine regionalspezifische Nachfrage nach verschiedenen öffentlichen Gütern besteht, die ein regional unterschiedliches öffentliches Güterangebot erfordert.⁶ Unter der Annahme, dass die dezentralen Entscheidungsträger besser über die lokalen Präferenzen informiert sind als zentrale Entscheidungsträger, kann aufgrund der größeren Unmittelbarkeit des politischen Entscheidungsprozesses eine dezentrale besser als eine zentrale Aufgabenerfüllung sicherstellen, dass die angebotenen öffentlichen Güter den lokal unterschiedlichen Präferenzen entsprechen. Das Konnexitätsprinzip verlangt, dass der Aufgabenkompetenz die Finanzierungsverantwortung folgen muss, damit die demokratisch-parlamentarische Kontrollfunktion sichergestellt und ein übermäßiges Angebot (auf Kosten Dritter) vermieden wird. Das Konnexitätsprinzip

⁴ Olson, M. (1977), S. 71; Musgrave, R. A. et al. (1992), S. 2 f.; Lenk, T. (1993), S. 48.

⁵ Lenk, T. (1993), S. 49. Lenk, T./Schneider, F. (1999), S. 416.

⁶ Lenk, T. (1993), S. 46 f.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

führt aber nur auf den ersten Blick zu einem eindeutigen Ergebnis: Wenn die Entscheidungskompetenz und die Durchführungskompetenz einer Aufgabe nicht zusammenfallen, d. h. die Aufgabenkompetenz geteilt ist, müssen gesonderte Regelungen für die Finanzierungsverantwortung festgelegt werden.⁷

Die optimale Abstimmung von regionalem öffentlichen Angebot und Nachfrage wird durch die Annahme vollkommener Mobilität der Individuen unterstützt, da Wanderungsbewegungen, die als Abstimmung mit den Füßen interpretiert werden können, zu einem Ausgleich des regionalen öffentlichen Güterangebots mit den individuellen Präferenzen führen.⁸ Es resultieren jeweils optimale Kombinationen von regionalen öffentlichen Leistungen und Finanzierungslasten (regionalen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen), sofern Individuen über vollkommene Informationen verfügen, ihren Nutzen durch Wahl der optimalen örtlichen Kombination maximieren, keine Mobilitätshindernisse wie verfügbare Arbeitsplätze oder Transaktionskosten existieren, eine Vielzahl von Gemeinden unterschiedliche Kombinationen anbieten, die individuellen Präferenzen unterschiedlich sind, die lokalen öffentlichen Güter rivalisieren und mittels Lump sum taxes finanziert werden.⁹ Auch nach dem Dezentralisierungstheorem sind beim Vorliegen regional unterschiedlicher Präferenzen öffentliche Güter auf möglichst niedriger Ebene bereitzustellen und zu finanzieren, um ein effizientes gleichgewichtiges Angebot an öffentlichen Gütern zu erreichen.¹⁰ Demzufolge ist die bessere Berücksichtigung der Präferenzen durch dezentrale Einheiten und ein optimales Angebot an regional begrenzten öffentlichen Gütern nur möglich, wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften über Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen autonom entscheiden können (Prinzip der Autonomie).¹¹ Die Notwendigkeit fiskalischer Autonomie gilt ebenso für die zentrale Gebietskörperschaft, die nationale öffentliche Güter bereitstellt und finanziert. Daher erscheint ein Trennsystem aus allokativer Perspektive optimal für einen föderalen Staatsaufbau, um mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen) der autonomen Ebenen das öffentliche Güterangebot effizient und in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger bereitstellen zu können.¹²

⁷ Peffekoven, R. (1988), S. 617.

⁸ Grundlegend und auch zu den Annahmen: Tiebout, C. M. (1956), 418 f.

⁹ Die Gültigkeit ist ebenso einzuschränken bei ineffizienten Steuern, externen Effekten, Economies of scale im Konsum; zu den Annahmen bspw. Feld, L. P./Kirchgässner, G. (1998), S. 65 f.

¹⁰ Oates, W. E. (1977), S. 20-22.

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1992), S. 43.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

2.2 Distributive Aspekte

Auch einige distributionspolitische Aspekte sprechen für die Etablierung eines Trennsystems, allerdings überwiegen die Argumente für ein Verbundsystem.

Die regionale individuelle Mobilität kann zu ineffizienten Wanderungsbewegungen derart führen, dass eine regional starke Umverteilungspolitik arme Individuen und umgekehrt eine regional schwache Umverteilungspolitik reiche Individuen anzieht, so dass die dezentrale Umverteilungspolitik zusammenbricht.¹³ Das führt zu einer Zentralisierung der staatlichen Aufgaben. Wenn die Umverteilung ein wichtiges politisches Ziel ist, ist die Durchsetzung der fiskalischen Äquivalenz unrealistisch.¹⁴ Wenn die personale Umverteilung eine zentralstaatliche Aufgabe ist, empfiehlt sich ein Finanzausgleich aus distributionspolitischen Erwägungen.¹⁵

Auch bei einer auf Regionen bezogenen Redistributionspolitik, wie zur „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, ist eine Verbundsteuerlösung sinnvoll, mit der bedürftige aus reichen Regionen Finanzmittel erhalten.

Ein freies Trennsystem kann zu regional unterschiedlichen Rechtsverhältnissen und Regelungen führen, was als Gefahr für Rechts- und Wirtschaftseinheit, aber auch für Chancengleichheit und die Gleichheit der wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen anzusehen ist.¹⁶ Der Vorteil eines Verbundsystems hingegen liegt darin, dass es durch ein einheitliches Steuersystem und eine einheitliche Steuerverwaltung eine effiziente Steuerpolitik ermöglicht; Vorkehrungen für eine einheitliche Steuererhebung sollten jedoch getroffen werden.¹⁷

Sollte es politisch erwünscht sein, dass dezentrale Aufgaben bundesweit gültige Mindestanforderungen erfüllen sollen oder dass räumlich begrenzte öffentliche Güter bundesweit einheitlich angeboten werden, so erscheint „ein gewisser Steuerverbund notwendig ... [um die dezentralen Ebenen] mit den notwendigen Einnahmen zur Finanzierung genau dieser Aufgaben zu versorgen“¹⁸. Eine marktkonforme Lösung liegt in vertikalen Zuweisungen zu den de-

¹² Peffekoven, R. (1993), S. 13-15, Peffekoven, R. (1994), S. 307.

¹³ Feld, L. P./Kirchgässner, G. (1998), S. 67.

¹⁴ Huber, B. (1999), S. 59.

¹⁵ Homburg, S. (1997), S. 90.

¹⁶ Fischer-Menshausen, H. (1988), S. 649.

¹⁷ Peffekoven, R. (1988), S. 620, Fischer-Menshausen, H. (1988), S. 650.

¹⁸ Huber, B./Lichtblau, K. (1999), S. 87.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

zentralen Einheiten, um den regionalen Mehraufwand zur Erreichung des zentralen Standards durch die Zentralebene zu finanzieren.

2.3 Stabilitätspolitische Aspekte

Seit längerer Zeit wird es als Aufgabe der Politik betrachtet, starken Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung entgegen zu wirken. Dabei herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Wirksamkeit einer Stabilisierungspolitik durch unkoordiniertes Handeln auf den verschiedenen Ebenen eingeschränkt werden kann und dass Stabilisierungspolitik auf der Zentralebene gestaltet werden muss, da regionale Maßnahmen – insbesondere bei stark miteinander verflochtenen Regionen, wie sie im Verband einer Föderation anzunehmen sind – zu externen Effekten führen und ihr Ziel verfehlen.¹⁹ Dies gilt insbesondere für Ansätze, durch regional autonome Steuererhebung stabilisierend zu wirken;²⁰ hier ist zu befürchten, dass bei mobilen Steuerobjekten Wanderungsbewegungen auftreten werden.

Deswegen lässt sich aus stabilitätspolitischer Perspektive ein Trennsystem nicht begründen und es ist der Aussage der Kommission für die Finanzreform von 1966 (sog. Troeger-Kommission) zuzustimmen, dass eine Verteilung der Steuereinnahmen nach dem Trennsystem „weder konjunkturpolitischen Erfordernissen noch den sonstigen Funktionen der Steuer im modernen Industriestaat genügen“²¹ können.

2.4 Kompetenzverteilung in der Föderation

Neben politischen Gründen verspricht vor allem aus allokativer Sicht die staatliche Aufgabenerbringung in einem föderalen System Vorteile. Sind diese Aufgaben auf verschiedene Kompetenzträger im Sinne eines föderalistischen Gemeinwesens verteilt, so müssen auch jedem Aufgabenträger der nötige Handlungsspielraum und die zur Erfüllung benötigten Mittel verfügbar gemacht werden. Für jede Aufgabe lassen sich Teilkompetenzen unterscheiden: Entscheidungskompetenz, nach der das Niveau und die Struktur der Aufgabenerfüllung bestimmt wird, Durchführungskompetenz, nach der eine Aufgabe durchzuführen ist, und die Finanzierungskompetenz, nach der die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel aufzubringen sind.²² Werden die Teilkompetenzen auf verschiedene Ebenen verteilt, treten externe Ef-

¹⁹ Musgrave, R. A. et al. (1990), S. 13-15.

²⁰ Feld, L. P./Kirchgässner, G. (1998), S. 68.

²¹ Kommission für die Finanzreform (Hrsg.) (1966), Tz 227.

²² Lenk, T. (1993), S. 60 f.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

fekte auf oder sind systematische Fehlentscheidungen nicht durch eine Kompetenzneuverteilung zu beheben, dann sind ergänzende Regelungen vertikaler oder horizontaler Art erforderlich.²³

An die fiskalische Äquivalenz knüpft das Argument der institutionellen Kongruenz an, das auch für die Etablierung eines Trennsystems spricht. Danach sollen sich die Kreise der Nutznießer, der Kostenträger und der Entscheidungsträger decken. Wenn die Zentralregierung oder eine dezentrale Regierung ihre Ausgaben erhöht, führt dies zu einer erhöhten Steuerbelastung der Bürger durch zentral oder dezentral erhobene Steuern. Der Grund der gestiegenen Steuerbelastung ist für die Bürger transparent, so dass sie „an der Wahlurne entscheiden können, ob und inwiefern ihnen die von der Regierung versprochenen Zusatzleistungen auch die Zusatzkosten wert waren.“²⁴ Haben die einzelnen Gebietskörperschaften nur kollektiv das Recht zur Steuergestaltung, ist der Grund der erhöhten Steuerbelastung jedoch nur eingeschränkt transparent. In einem Trennsystem kann also sichergestellt werden, dass Angebot und Nachfrage nach zentralen und dezentralen öffentlichen Gütern den regional unterschiedlichen Präferenzen entsprechend gestaltet werden. Die Abwägung von Nutzen und Kosten der öffentlichen Güter erfolgt direkt und die politischen Entscheidungsträger unterliegen dem politischen Sanktionsmechanismus der nächsten Wahl.

In einem freien Trennsystem mit institutioneller Kongruenz können die Gebietskörperschaften unabhängig von einander über Aufgabenstruktur und –volumen sowie über die Steuerpolitik befinden.²⁵ Diese maximale Ausprägung der Autonomie bedeutet zugleich, dass es keine Auseinandersetzung über die vertikale Steuerverteilung gibt und kein horizontaler Finanzausgleich notwendig ist. In diesem System ist die Verantwortlichkeit jeder Gebietskörperschaft für die Bürger am transparentesten. Diesen Vorteilen des freien Trennsystems stehen mehrere Nachteile gegenüber, wie die Gefahr der (unkoordinierten) Mehrfachbesteuerung gleicher Tatbestände, der steuerlichen Ungleichbehandlung gleicher Tatbestände in den Ländern, der regional ungleichen Verteilung der Steuerlasten sowie die Aufgabe der Rechts- und Wirtschaftseinheit des Staatsgebietes.²⁶ Dem erstgenannten Problem der Mehrfachbelastung kann durch verschiedene Verfahren der Anrechnungsmöglichkeit oder durch ein gebundenes

²³ Lenk, T. (1993), S. 66 f.

²⁴ Blankart, C. B. (1999), S. 334 f.; auch Lenk, T./Schneider, F. (1999), S. 412.

²⁵ Sie haben hinsichtlich der Steuerpolitik die Entscheidungs-, Durchführungs- und Ertragskompetenz.

²⁶ Fischer-Menshausen, H. (1988), S. 649.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Trennsystem Abhilfe verschafft werden. Dabei können einerseits bestimmte Steuerquellen exklusiv den einzelnen Ebenen zugewiesen werden (Trennsystem mit Objekthoheit) oder die übergeordnete Gebietskörperschaft erhält die Objekthoheit, die Ertragskompetenz verbleibt bei den unteren Ebenen (Trennsystem ohne Objekthoheit). Zwar schränkt letzteres die Autonomie der nachgeordneten Körperschaften ein, doch die gesamtwirtschaftlichen Ziele im Bereich der Allokation, Distribution und Stabilisierung lassen sich besser erreichen.²⁷ Als Zwischenlösung ist eine Teilung der Entscheidungskompetenz denkbar, so dass die Unterverbände Steuertarif, Hebesätze oder Zuschläge festlegen können.²⁸ Das vermeidet zwar eine Mehrfachbelastung desselben Steuergegenstandes, lässt aber erhebliche regionale Belastungsunterschiede zu und macht die Steuer als Instrument zur Verwirklichung stabilitäts- und konjunkturpolitischer Ziele ungeeignet.²⁹

2.5 Würdigung der politischen Gestaltung und der Möglichkeit eines föderativen Wettbewerbs

Nach den in den vorangegangenen Abschnitten betrachteten finanzwissenschaftlichen Aspekten soll die Sinnhaftigkeit der Anwendung von Trenn- oder Verbundsystemen im Folgenden an einem weiteren Gesichtspunkten untersucht werden, der vordergründig politischer Natur erscheint, aber letztendlich auch ökonomische Bedeutung hat. Es geht um die Frage, inwieweit die verschiedenen Systeme Einfluss auf den föderativen Wettbewerb der Glieder einer Ebene bzw. auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen haben.

2.5.1 Der föderative Wettbewerb: Einfluss auf das Verhältnis der Glieder einer Ebene

Bei der Kritik an Steuersystemen, die mit einem umfangreichen Finanzausgleich verbunden sind, wird darauf hingewiesen, dass die tendenziell nivellierenden Wirkungen von Finanzausgleichsregeln die Diskussion über das vorangestellte Aufkommensverteilungssystem irrelevant machen. Glieder einer Ebene würden nicht mehr miteinander durch Schaffung von Infrastrukturen und das Angebot anderer öffentlicher Güter konkurrieren, sondern ihre „Rivalität“ auf die Verhandlungen um den Finanzausgleich konzentrieren.³⁰

²⁷ Peffekoven, R. (1988), S. 620.

²⁸ So ist wohl auch die Forderung nach „(begrenzte[r]) Autonomie bei der Besteuerung“ (S. 92) des Wissenschaftlichen Beirats aus dem Jahr 1992 zu verstehen: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1992), S. 92 f., 43.

²⁹ Fischer-Menshausen, H. (1988), S. 649.

³⁰ Blankart, C. B. (1999), S. 337; Huber, B./Lichtblau, K. (1999), S. 87.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Die mit einem Trennsystem zu verbindende Autonomie in der Gestaltung eigener Einnahmen bietet hingegen diesen Spielraum; es lässt sich überdies erwarten, dass die einzelnen Ebenen an der Pflege und Ausschöpfung der ihnen zugewiesenen Besteuerungsbasis ein höheres Interesse haben als beim Verbundsystem.³¹ Dies lässt auch erwarten, dass es dann Unterschiede in Art und Umfang der Besteuerung zwischen den Gebieten einer Ebene gibt.

Allerdings können gerade solche Unterschiede unerwünscht sein, wenn für das gesamte Staatsgebiet einheitliche (oder doch ähnliche) Verhältnisse auch bei der Besteuerung gefordert werden. Dann nämlich müsste die Besteuerung auch im Trennsystem landeseinheitlich gestaltet werden, ein Konkurrenzsystem wäre ausgeschlossen, vielmehr käme es zu einer starken Harmonisierung der Besteuerung. Da dies die von einem Trennsystem erwarteten Effekte – wie ein starker Finanzausgleich – einschränkt oder verhindert, lässt sich dann auch für ein Verbundsystem plädieren.³²

2.5.2 Föderative Politik: Einfluss auf das Verhältnis zwischen den Ebenen

Aus der Perspektive des Verhältnisses zwischen über- und untergeordneten Ebenen ist zweifellos dann für ein Trennsystem zu entscheiden, wenn man eine gewünschte politische Autonomie der einzelnen Ebenen durch entsprechende fiskalische Autonomie unterstützen bzw. erst ermöglichen will.³³

Für ein Trennsystem spricht auch, dass sich Politik immer auf den Raum beziehen kann, dem die entsprechenden politischen Institutionen zugeordnet sind. Insbesondere wären Wohlfahrtsverluste nicht zu erwarten, die mit einer starken oder vollständigen Zentralisierung der politischen Entscheidungen verbunden sind. Solche Wohlfahrtsverluste lassen sich erwarten, wenn eine Zentralisierung mit einer Zunahme des zentralen Budgets verbunden ist. Dies gibt der Zentrale Macht, auf Interessengruppen einzugehen und dabei mit Zugeständnissen an einzelne Gruppen die Allgemeinheit stärker zu belasten und kann dazu führen, dass die Neigung zur Verschwendung im öffentlichen Bereich (motiviert beispielsweise durch das Ziel der Stimmenmaximierung) weniger stark kontrolliert und begrenzt wird, als dies in kleineren Räumen möglich ist.³⁴

³¹ Henke, K.-G. (1993), S. 11.

³² Huber, B./Lichtblau, K. (1999), S. 87 f.

³³ Haller, H. (1981), S. 370-373.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Ein gegen Trennsysteme angeführtes Argument ist, dass ihre Anwendung eine Anpassung an unterschiedliche Entwicklungen der Kosten für die Aufgaben der einzelnen Ebenen verhindern würde. In solchen Fällen müssten den Argumentationen zu Folge dann einzelne Steuern u. U. einer anderen Ebene zugewiesen werden,³⁵ was mit langwierigen Verhandlungen und hohen Transaktionskosten verbunden ist.³⁶ Hiergegen lässt sich allerdings einwenden, dass eine Änderung von Tarif oder Bemessungsgrundlage Aufkommensanpassungen ermöglicht, die dann auch ohne die Neuzuweisung von Steuern an die Ebenen möglich sind.³⁷ Manche Autoren argumentieren, dass bei einem Verbundsystem Bedürfnisse nach solchen Anpassungen zum Ausgleich der Deckungsrelation zwischen den Ebenen geringer werden je größer die Verbundmasse und je vielfältiger deren Bestandteile sind, da die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass sich Veränderungen in den Deckungsrelationen intern ausgleichen.³⁸ Aber auch für den Fall, dass solche Anpassungen notwendig sind, werden Verbundsysteme als praktikabler betrachtet, da hier in entsprechenden Situationen „elastischer“ reagiert werden kann.³⁹

Bei der Gestaltung von Trennsystemen ist außerdem zu bedenken, inwiefern die den einzelnen Ebenen zugeordneten Bemessungsgrundlagen von der konjunkturellen Entwicklung beeinflusst werden – ist dies in stark unterschiedlichem Maße der Fall, so ergibt sich für die Steuer- und der Ausgabenpolitik ein erhöhter Gestaltungsaufwand. In einem solchen gebundenen Trennsystem bildet sich tendenziell ein System von vielen Einzelsteuern heraus.⁴⁰ Das erhöht die Komplexität des Steuersystems und erhöht für die Gebietskörperschaften zudem den Anreiz, neue Steuern zu erfinden.

Gegen Verbundsysteme lässt sich hinsichtlich der Beziehungen zwischen den Ebenen – wie bereits oben hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Gliedern einer Ebene – anführen, dass das Interesse der Ebenen an Pflege ihrer Steuergrundlage geringer ist als im Trennsystem. Dies ließe sich dadurch mildern, dass auf untergeordneten Ebenen auf Verbundsteuern Aufschläge erhoben werden dürfen, die auch in einen späteren Finanzausgleich nicht einbezogen

³⁴ Fuest, C. (1997), S. 186, S. 190.

³⁵ Fischer-Menshausen (1988), S. 650.

³⁶ Peffekoven, R. (1988), S. 620.

³⁷ Dagegen aber das (distributive) Argument, dass eine beabsichtigte Belastung mit Steuern dann nicht mehr erreicht wird. Vgl. Haller, H. (1981), S. 376.

³⁸ Fischer-Menshausen, H. (1988), S. 654.

³⁹ Eine solche Elastizität ist „wesentliches Funktionserfordernis eines Finanzausgleichssystems“. Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1988), S. 654, 649.

⁴⁰ Peffekoven, R. (1988), S. 619.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

werden.⁴¹ Der Zusammenhang von Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen ist im Verbundsystem weniger deutlich, so dass auf untergeordneten Ebenen aufgrund der weniger erkennbaren direkten Verantwortlichkeit die Neigung steigt, die Ausgaben auszudehnen und die Mittel dazu aus dem gemeinsamen Steuerverbund zu reklamieren.⁴²

Erfolgt die Zuweisung des Steueraufkommens in einem Verbundsystem, so werden bei der Festlegung der Verteilungsquoten die aktuellen Kosten der von der jeweiligen Ebene auszuführenden Aufgaben betrachtet werden. Damit verbunden ist ein Verlust an Autonomie der untergeordneten Ebene, was die Gestaltung der Einnahmen betrifft. Das hindert untergeordnete Ebenen, neue Aufgaben zu übernehmen oder Aufgaben von der übergeordneten Ebene zurück zu verlagern. Der mangelnde finanzielle Spielraum kann dazu führen, dass die untergeordnete Ebene tendenziell eine Reföderalisierung ablehnt bzw. eine zunehmende Zentralisierung befürwortet. Dies führt zur Forcierung des POPITZschen Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats.⁴³

3 Einschätzung des bundesdeutschen Einnahmenverteilung

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse sollen nun zur Untersuchung des bundesdeutschen Einnahmensystems genutzt werden. Die Vorteile und Nachteile bei der Einrichtung eines Trenn- oder Verbundsystems in einem föderalen Staat lassen sich nicht losgelöst von der Aufgabenverteilung auf die staatlichen Ebenen diskutieren. Deshalb sollen Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen der staatlichen Aufgaben in Deutschland überblicksartig vorgestellt werden, bevor finanzwissenschaftliche und politische Gestaltungsaspekte der bundesdeutschen Finanzverfassung einer kritischen Einschätzung unterzogen werden.

3.1 Status quo der föderalen Tätigkeit in Deutschland

3.1.1 Aufgabenzuordnung in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 I GG)⁴⁴ mit der zentralen Ebene Bund, den nachgeordneten Bundesländern und den Gemein-

⁴¹ Huber, B./Lichtblau, K. (1999), S. 87.

⁴² Blankart, C. B. (1999), S. 335 f.

⁴³ Popitz, J. (1927), S. 347-349.

⁴⁴ Art. 20 I GG alter und neuer Fassung (a. F. und n. F.).

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

den (Gemeindeverbänden),⁴⁵ die ökonomisch gesehen eine eigene staatliche Ebene darstellen, wengleich sie juristisch Teil der Länder sind. Staatliche Aufgaben werden von diesen drei Ebenen wahrgenommen. Einerseits gibt es eine strikte Aufgabentrennung nach der eine Aufgabe nur einer Ebene zugewiesen ist, andererseits gibt es Aufgaben, die durch den Bund genauer bestimmt oder von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden. Schon seit Beginn der Bundesrepublik regelt Art. 30 GG grundsätzlich, dass „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben .. Sache der Länder“⁴⁶ ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Auch die Gesetzgebungsbefugnisse liegen grundsätzlich bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG). Nur wenige Aufgaben sind explizit dem Bund zugeordnet: Nach Art. 73 GG hat der Bund die ausschließliche Entscheidungskompetenz über auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Zivilschutz, Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Währungs-, Geld- und Münzwesen, Luftverkehr, Bundesbahn und Bundespost u. a. m. Nach der konkurrierenden Gesetzgebung erlassen die Länder die Gesetze, solange der Bund nicht von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht und es die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder es die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erfordert (Art. 72 Abs. 1 und 2 GG). Die dem Bund auferlegte Beschränkung bei der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung erwies sich als wenig hinderlich für die Kompetenzerweiterung des Bundes, zumal eine bundesgesetzliche Regelung keiner ausführlichen Begründung bedarf⁴⁷ oder einer juristischen Kontrollmöglichkeit unterliegt. Von den in Art. 74 und 74a GG aufgezählten Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung wurde ausgiebig Gebrauch gemacht, so dass sie sich u. a. auf das Bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Arbeitsrecht, das Wirtschaftsrecht, das Verkehrswesen, Fürsorge und Wiedergutmachung, sowie die Krankheits- und Seuchenbekämpfung erstreckt.

Auch von der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG gingen Kompetenzausweitungen des Bundes aus. Das hatte zur Folge, dass immer mehr und immer genauere bundeseinheitliche Regelungen getroffen wurden, die den verbleibenden Gestaltungsspielraum der Länder (und

⁴⁵ Auf die Frage, ob die Europäische Union eine vierte Ebene darstellt, kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

⁴⁶ Art. 30 GG.

⁴⁷ In den ersten Jahren der Bundesrepublik begründete der Bundesgesetzgeber ausführlich die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung, begnügte sich aber bald mit dem Hinweis, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben seien.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Gemeinden) einschränkten.⁴⁸ Zwar hat sich das Mitwirkungsrecht der Länder an der Bundesgesetzgebung dadurch ausgeweitet,⁴⁹ allerdings haben die Länder nicht einzeln, sondern nur in der Gruppe Einfluss auf ursprünglich ihnen selbst zugeordnete Aufgaben.

Eine andere Form der Verlagerung von ursprünglichen Länderkompetenzen auf die Bundesebene wurde mit dem Institut der sog. Gemeinschaftsaufgaben eingeschlagen (Art. 91 a und b GG). Auf den Gebieten des Aus- und Neubaus der Hochschulen, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, der Bildungsplanung und zur Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung wirkt der Bund mit. Des weiteren kann der Bund „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.“⁵⁰ Auch dies eröffnet dem Bund die Möglichkeit, mittels des „goldenen Zügels“ Einfluss auf das Verhalten der Länder und Gemeinden zu nehmen.

Aus dem vorgenannten wird die Reduzierung der Landesaufgaben deutlich. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz bleibt den Ländern in den Bereichen Polizei, Bildung, Kultur und Landesplanung überlassen, doch sie unterliegt einer ordnenden Bundesgesetzgebung. Bis auf wenige Ausnahmen⁵¹ führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten (Art. 83 f. GG) oder als übertragenen Aufgaben (Bundesauftragsverwaltung nach Art. 84 GG) neben ihren eigenen Landesaufgaben (Art. 30 GG) aus. Da das Hauptgewicht der Gesetzgebungskompetenz wie dargelegt beim Bund liegt, bleibt für die Landeszuständigkeiten der Schwerpunkt in der Durchführung von Gesetzen (Durchführungskompetenz), weshalb der deutsche Föderalismus auch als Exekutivföderalismus charakterisiert wurde.⁵²

⁴⁸ Bspw. Beamtenrechtsrahmengesetz oder Hochschulrahmengesetz.

⁴⁹ Immer dann, wenn die Regelung in das Verwaltungsverfahren eingegriffen oder im Bereich der Steuergesetzgebung das Steueraufkommen ganz oder teilweise den Ländern zusteht (Art. 105 Abs. 3 GG).

⁵⁰ Art. 104a Abs. 4 GG.

⁵¹ Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Bundesbahn und –post, Bundeswasserstraßen, Bundesfinanzverwaltung, Sozialversicherungsträger mit länderüberschreitenden Kompetenzen und Bundesgrenzschutz.

⁵² Ossenbühl, F. (1990), S. 155.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Den Gemeinden obliegt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“⁵³ Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalverwaltungsrecht liegt grundsätzlich bei den Ländern (Art. 30 und 70 GG), viele Teilbereiche sind aber über die oben beschriebenen Wege, insbesondere zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, bundesgesetzlichen Regelungen und Rahmenbedingungen unterworfen.

3.1.2 Verteilung der Steuereinnahmen

Bei der gegenwärtigen Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern handelt es sich um ein Mischsystem, bei dem einzelne Steuern als Trennsteuern, andere im Verbund behandelt werden. Die aktuelle Ausgestaltung der Finanzverfassung geht zurück auf die Große Finanzreform von 1969, die die ursprüngliche Grundgesetzregelung von 1949 ablöste.⁵⁴ Wie dargelegt, sind nach den Regelungen des Grundgesetzes prinzipiell die Länder zuständig, sofern es keine Bundeszuständigkeit vorsieht oder zulässt.⁵⁵ Die Zuständigkeiten für staatliche Ausgaben waren in der ursprünglichen Fassung von 1949 getrennt, bei den steuerlichen Einnahmen lag ein gebundenes Trennsystem vor.⁵⁶ Die Gesetzgebungshoheit war weniger stark getrennt, da nur bei Zöllen und Finanzmonopolen allein der Bund zuständig war, die konkurrierende Gesetzgebung jedoch auf Verbrauch- und Verkehrssteuern ohne örtlichem Wirkungskreis, Einkommen-, Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern sowie die Realsteuern (ohne Antastung der Hebesätze) anzuwenden war.⁵⁷ Da der Steuerbedarf von Bund und Ländern aufgrund der Kriegfolgelasten und Flüchtlingsströme nicht absehbar waren,⁵⁸ sollte die endgültige Verteilung der Steuern, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterlagen, erst zum Ende des Jahres 1952 per Bundesgesetz geregelt werden. Die Durchführungskompetenzen von Bund und Ländern waren ebenso wenig stark getrennt, da bei der personellen Besetzung der Bundesmittelbehörden die Landesregierungen Mitspracherecht hatten und das Instrument der Auftragsverwaltung geschaffen war.⁵⁹

⁵³ Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

⁵⁴ Im Jahr 1955 gab es mit der sog. Kleinen Finanzreform eine erste Änderung.

⁵⁵ Art. 30 GG.

⁵⁶ Der Bund erhielt gemäß der alten Fassung von Art. 106 Abs. 1 GG die Zölle, Finanzmonopole, die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer und die Umsatzsteuer, während die Länder gemäß Art. 106 Abs. 2 GG a. F. die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Biersteuer, Vermögensteuer, Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis erhielten (Ertragshoheit).

⁵⁷ Art. 105 Abs. 1 und 2 GG a. F.

⁵⁸ Lenk, T. (1993), S. 112 f.

⁵⁹ Art. 108 GG Abs. 1 a. F.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Die auf den ersten Blick strenge Trennung der Ertragshoheiten zwischen Bund und Ländern wird im Grundgesetz von 1949 begleitet durch die Regelung des Art. 106 Abs. 3 GG a. F., wonach der Bund einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz in Anspruch nehmen kann, um nicht durch andere Einkünfte gedeckte Ausgaben zu finanzieren. Schwerpunktmäßig, aber nicht ausschließlich, sollten Bundeszuschüsse zu den Landesaufgaben Schule, Gesundheit und Wohlfahrt gedeckt werden. Der Bund hatte daneben die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Länder zu sichern und die unterschiedlichen Ausgabebelastungen der Länder durch Zuschüsse auszugleichen, wobei er die hierfür erforderlichen Mittel mittels zustimmungspflichtigem Bundesgesetz aus den Ländern zufließenden Steuern entnehmen kann.⁶⁰ Mit dieser Regelung eines vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalen Wirkungen ohne Regelung einer Mindestausstattung wurde die strenge Länderautonomie durchbrochen.

Das heutige Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland ist charakterisiert durch ein Nebeneinander von Elementen des Trenn- und des Verbundsystems mit einem eindeutigen Schwerpunkt beim Verbundsystem (s. Abb. 1). Bezogen auf das Jahr 1998 entfallen mit über 70 v. H. der Großteil des Steueraufkommens auf Verbundsteuern, also Steuern, deren Aufkommen zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) aufzuteilen sind.⁶¹ Mit fast 47 v. H. ist die Lohnsteuer die aufkommensstärkste Verbundsteuer,⁶² gefolgt von der Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer mit über 39 v. H. Der Anteil der Trennsteuern am Gesamtsteueraufkommen, die an den Bund fließen, beträgt 17 v. H. Allein über 57 v. H. der Bundessteuern bringt die Mineralölsteuer ein, die zweitaufkommensstärkste Bundessteuer ist mit fast 19 v. H. die Tabaksteuer und über 17 v. H. des Bundessteueraufkommens entfällt auf den Zuschlag auf den Solidaritätszuschlag.⁶³

⁶⁰ In Art. 106 Abs. 4 GG a. F. heißt es: „Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen, kann der Bund Zuschüsse gewähren“.

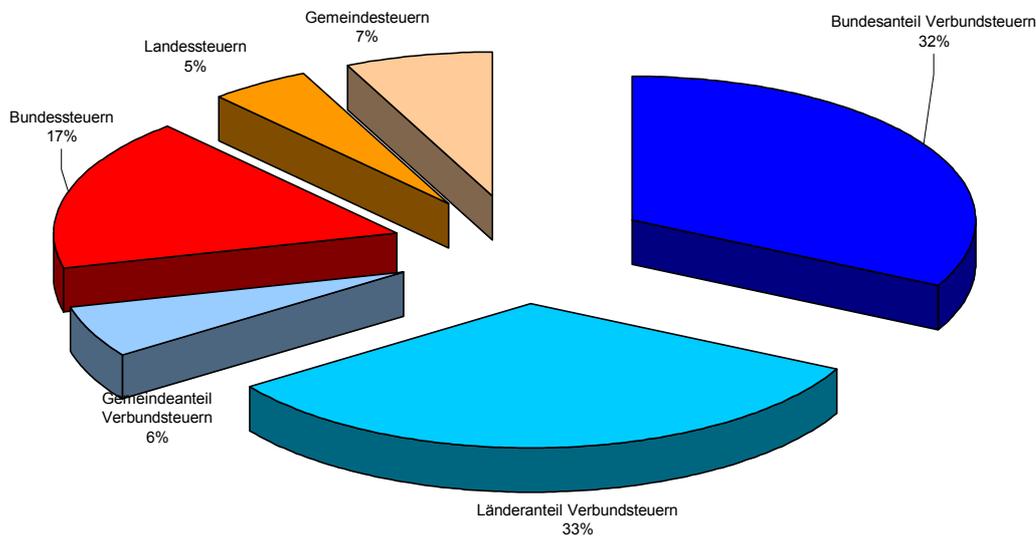
⁶¹ Diese und die nachfolgenden Zahlen berechnet nach Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1999), S. 277. Das Aufkommen der Verbundsteuern betrug im Jahr 1998: 582910 Mio. DM, bei einem Steueraufkommensvolumen von insgesamt 833012 Mio. DM.

⁶² Unter Einbeziehung der veranlagten Einkommensteuer entfallen sogar fast 50 v. H. des Verbundsteueraufkommens auf diese Steuer.

⁶³ Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1999), S. 109.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Abb. 1: Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den Verbund- und Trennsteuereinnahmen in v. H. des Gesamtsteueraufkommens im Jahr 1998



Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF (Hrsg.), 1999, S. 277.

Das Landessteueraufkommen beträgt nur knapp 5 v. H. des Gesamtsteueraufkommens.⁶⁴ Wichtigste Landessteuer ist die Kraftfahrzeugsteuer, die fast 41 v. H. des Landessteueraufkommens erbringt, gefolgt von der Grunderwerbsteuer mit einem Anteil von 29 v. H.⁶⁵ Der Anteil der Gemeindesteuern am Gesamtsteueraufkommen liegt mit über 7 v. H. wesentlich höher als der Länderanteil. Über zwei Drittel des Gemeindesteueraufkommens (74 v. H.) wird über die Gewerbesteuer eingeworben, die zweitwichtigste Gemeindesteuer ist die Grundsteuer B (fast 23 v. H.).

3.2 Finanzwissenschaftliche Aspekte

Allokationspolitisch besteht ein eindeutiges Übergewicht an Argumenten für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung durch die einzelnen staatlichen Ebenen. Die einzelnen Kompetenzen sollten zur Erreichung der institutionellen Kongruenz jeweils gemeinsam bei einer Ebene angesiedelt sein. Wie geschildert, wird die Ertragshoheit im bundesdeutschen System schwerpunktmäßig nach dem Verbundsystem geteilt. Dies impliziert, vor dem theoretischen Hintergrund der vorangegangenen Abschnitte, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder eingeschränkt sind und damit ein suboptimales Angebot an öffentlichen Leistungen, eine subopti-

⁶⁴ Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1999), S. 277.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

male steuerliche Belastung der Bürger und eine übermäßige Verschuldung und damit der Lastverschiebung in die Zukunft die zwangsläufige Folge sind.⁶⁶ Eine größere Finanzautonomie der Länder wäre vorteilhaft, da ein größeres Maß an Unabhängigkeit in der Ausgabenpolitik die Möglichkeit eröffnet, das Länderangebot an öffentlichen Gütern stärker an den Präferenzen ihrer Bürger auszurichten,⁶⁷ das regionale Angebot öffentlicher Güter und seine Finanzierung stärker zusammenzuführen und die institutionelle Kongruenz zu stärken.

Aus **allokativer Sicht** ist daher dafür zu plädieren, Trennsteuern im bundesdeutschen Einnahmensystem in größerem Umfang vorzusehen. Möglicherweise kann man diesbezüglich bereits dann positive Effekte erwarten, wenn man den Ländern eine Autonomie nur dahingehend überlässt, auf bestehende (Verbund-)Steuern Zuschläge zu erheben, deren Höhe landesspezifisch festgelegt wird.⁶⁸

Dem steht jedoch das im Grundgesetz festgehaltene Ziel „einheitlicher Lebensverhältnisse“⁶⁹ entgegen. Dieses Ziel ist zu einem gewissen Umfang schon deshalb zu verfolgen, weil zu starke Unterschiede die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes gefährden könnte.⁷⁰ Wegen der den Föderalismus fördernden Aspekte sollte allerdings erwogen werden, das Ziel in seinem Umfang abzuschwächen bzw. durch die Festlegung auf Mindestanforderungen zu relativieren. Dazu wären politische Diskussionen mit dem Ergebnis entsprechender verfassungsändernder Mehrheiten notwendig.

Wie dargelegt sollten **distributive Aufgaben** bundeseinheitlich ausgeführt und demnach zentral erfüllt werden bzw. durch zentrale Rahmenbestimmungen geregelt sein. Vor allem zwei distributionspolitische Gründe können angeführt werden, um zu erklären, warum die Einschränkung der (finanziellen) Länderautonomie hingenommen wird: das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Ausbau des Sozialstaates. So stehen bei einer ganzen Reihe von Aufgaben Umverteilungsmotive im Vordergrund, die zur Rechtfertigung von Bundeseingriffen angeführt wurden.⁷¹ Für die gegenwärtige Situation, in der untergeordnete Ebe-

⁶⁵ Diese Angaben zur Struktur von Landes- und Gemeindesteuereinnahmen sind berechnet nach Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000).

⁶⁶ Grosseckttler, H. (1996), S. 227 f.

⁶⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1992), S. 92 f.

⁶⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1992), S. 56, S. 92.

⁶⁹ Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG. In Art. 72 Abs. 2 GG heißt es „gleichwertiger Lebensverhältnisse“.

⁷⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1992), S. 48.

⁷¹ Bspw. BaföG, Wohngeld oder regionalpolitisch motivierte Investitionshilfen.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

nen durch den Bund veranlasste Aufgaben erfüllen und damit durch den Bund veranlasste Ausgaben zu tragen haben, sollten Zuweisungen des Bundes an die Länder vorgenommen oder Steuern nach dem Verbundsystem auf die staatlichen Ebenen verteilt werden. Für eine derartige Implementation der Entscheidungskonnexität d. h. der Bindung der Finanzierung an die Entscheidungskompetenz, spricht, dass auch im Fall der geteilten Entscheidungskompetenz der Kreis der Entscheider und Kostenträger kongruent sein sollen. Allerdings werden zugunsten der oft kritisierten Anwendung der Ausführungskonnexität,⁷² d. h. der Bindung der Finanzierung an die Durchführungskompetenz, Prinzipal-Agenten-Überlegungen angeführt, um bei der durchführenden Instanz die richtigen Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu schaffen.⁷³

Der dritte Aspekt, nämlich die **stabilisierungspolitische Aufgabe**, war bei der Finanzreform von 1969 aufgrund einer keynesianisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik ein wesentlich wichtigeres Argument als heute. Dies ist Folge der Erfahrungen mit der keynesianschen Stabilisierungspolitik, den dadurch ausgelösten Paradigmenwechsel der Wirtschaftspolitik, die angewachsenen strukturellen Wirtschaftsprobleme sowie die Übertragung des stabilitätspolitischen Instruments der Geldpolitik auf die europäische Ebene.⁷⁴ Bei Betrachtung der Steuereinnahmenverteilung der Bundesrepublik spricht dennoch für die Einkommensteuer als Verbundsteuer, dass sie einerseits als konjunkturereagible Steuer eine Bundessteuer sein sollte, andererseits ein Länderanteil am Einkommensteueraufkommen bei den Ländern den Anreiz schafft, die regionale Steuerkraft zu erhöhen.⁷⁵

3.3 Aspekte der politischen Gestaltung und des föderativen Wettbewerbs

Gegen die bereits angesprochene Abkehr von der Ausführungs- und der Hinwendung zur Entscheidungskonnexität sprechen auch staatspolitische Argumente: Ohne gleichzeitig die Entscheidungskompetenz von der zentralen Ebene auf untere Ebenen (zurück) zu verlagern, würde die Stärkung der Entscheidungskonnexität einen starken Zentralisierungsschub für den deutschen Föderalismus bedeuten. Das widerspräche der Wahrung der Eigenstaatlichkeit der

⁷² Das ist die derzeit geltende Interpretation des Art. 104 a Abs 1 GG, die keinesfalls zwingend ist: Schneider, H.-P., 1993, S. 7.

⁷³ Huber, B./Lichtblau, K. (1999), S. 80, 84.

⁷⁴ Dies entspricht auch dem Prinzip, dass Stabilitätspolitik auf zentraler Ebene durchgeführt werden sollte, wobei hier die Bund-Länder-Perspektive zu Gunsten einer Europäischen Union-EU-Mitglieder-Ebene verlassen wird. Zudem werden teilweise die nationalen Fiskalpolitiken koordiniert.

⁷⁵ Kommission für die Finanzreform (Hrsg.) (1966), Tz 229.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

Länder, da deren verfassungsmäßiger Aufgabenschwerpunkt bei der Verwaltung liegt.⁷⁶ Das Konnexitätsprinzip im Sinne der Ausführungskonnexität wird allerdings auch aus juristischer Sicht kritisiert, da Länder und Gemeinden als ausführende Ebenen die finanziellen Wirkungen von Entscheidungen der Bundesebene zu tragen haben. Falls die These von der zunehmenden Unitarisierung stimmt, müsste der Entscheidungsspielraum der nachgeordneten Ebenen immer eingeschränkter sein, so dass der Bund tendenziell einen immer größeren Teil der Ausgaben bestimmt. Bei Befolgung des Kostenteilungsprinzips hingegen hätte der Bund einen immer größer werdenden Anteil an den Kosten nachgeordneter Ebenen zu tragen. Da jedoch gegenwärtig der Bund Entscheidungen treffen kann, die direkt nur bei den anderen Ebenen zu Ausgaben führen, ist aufgrund der institutionellen Inkongruenz mit einem tendenziellen Überangebot öffentlicher Leistungen zu rechnen.⁷⁷ Der Zusammenhang und die direkte Zurechenbarkeit zwischen Kosten und Nutzen öffentlicher Güter geht verloren. Allerdings ist bei genauerer Analyse einzuwenden, dass die Finanzverantwortung des ausgabenveranlassenden Bundes aufgrund der Regelungen des vertikalen Finanzausgleichs das Spürbarwerden für den Bund sicherstellt.⁷⁸

Die sog. Troeger-Kommission plädierte im Jahre 1966 für einen Ausbau des Verbundsystems in der Bundesrepublik, die weitgehend mit der großen Finanzreform von 1969 umgesetzt wurde. Sie lehnte eine stärkere Berücksichtigung des Trennsystems ab, da es „der Verflochtenheit unseres Staatslebens ... nicht gerecht zu werden vermag.“⁷⁹ Statt dessen wurde die stark konjunkturabhängige Verbundmasse (vor 1969 waren Einkommen- und Körperschaftsteuern Verbundsteuern) um die konjunkturell stabilere Umsatzsteuer ergänzt. Die Behebung der starken Konjunkturabhängigkeit führte gleichzeitig zu einer erheblichen Ausweitung der Verbundmasse und damit zu einer Einschränkung der Steuerautonomie von Bund und Ländern.⁸⁰ Dieser große Steuerverbund mit vielfältigen, konjunkturabhängigen und –unabhängigen Steuern ist vorteilhaft, da konjunkturbedingte Aufkommensänderungen abgeschwächt sind und das Risiko der Steuerentwicklung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird. Die heute fast gleiche Aufteilung der Verbundmasse zwischen Bund und Ländern ent-

⁷⁶ Geske, O.-E. (1998), S. 559 f.

⁷⁷ Zu den „Abwälzungsstrategien des Bundes auf Länder und Gemeinden“ Lenk, T./Teichmann, V. (2000), S. 109-111.

⁷⁸ Selmer, P. (1999), S. 2066.

⁷⁹ Kommission für die Finanzreform (Hrsg.) (1966), Tz 227.

⁸⁰ Die neuabgegrenzte Verbundmasse betrug für das Jahr 1965 berechnet etwa zwei Drittel des Gesamtsteueraufkommens. Vgl. Kommission für die Finanzreform (Hrsg.) (1966), Tz 237.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

schärft daher das Problem, dass eine Ebenen wesentlich stärker von den konjunkturellen Schwankungen des Steueraufkommens betroffen ist als die andere(n) Ebene(n).⁸¹

Das gegenwärtige Verbundsystem genügt aus der Perspektive der Länder nicht dem Grundsatz der Steigerungsfähigkeit. Nur der Bund ist handlungsfähig (z. B. durch die bundeseigenen Ergänzungsabgaben zu Einkommen- und Körperschaftsteuer), während die Länder von ihren Wählern weder Steuererhöhungen verlangen können noch müssen. Bei plötzlich erhöhtem Steuerbedarf, wie im Falle der deutschen Einigung, bleiben den Ländern drei Ansatzpunkte, die sowohl dem Prinzip der institutionellen Kongruenz als auch dem Prinzip der demokratischen Verantwortlichkeit widersprechen: Erstens können die Länder ihre Gemeinden zur Erhöhung von Hebesätzen und Entgelten drängen, um durch reduzierte Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich ihren Handlungsspielraum zu erhöhen; zweitens können sie vom Bund höhere Zuweisungen und einen höheren Anteil an der Verbundsteuermasse verlangen; drittens erhöhen sie die Verschuldung.⁸²

Die mangelnde Autonomie der Länder ist auch ein wesentlicher Grund für das Wirksamwerden des POPITZschen Gesetzes, nach dem die Zentralisierung unvermeidlich ist. Aus diesem Grunde ist zur Stärkung der Finanzautonomie der Länder eine Reduzierung der Verbundsteuermasse erforderlich. Eine Verstärkung der Elemente des Trennsystems erlaubt die individuelle Einnahmestaltungsfähigkeit der Länder zu verbessern, so dass der Druck der Länder auf die Gemeinden und den Bund reduziert wird, die Steuereinnahmen und die Zuweisungen zu erhöhen⁸³ und der Weg in die Verschuldung vermieden werden kann.

3.4 Abschließende Würdigung

Die theoretischen und in den vorangegangenen Abschnitten auf die bundesdeutsche Finanzverfassung bezogenen Argumente lassen dafür plädieren, Elemente eines Trennsteuersystems stärker als bisher zu berücksichtigen. Eine entsprechende Neugestaltung der Finanzverfassung kann ihre Wirkung aber lediglich dann zeigen, wenn nivellierende Elemente des aktiven Finanzausgleichs reduziert werden. Bei einer grundlegenden Neugestaltung der Finanzverfassung

⁸¹ Im Jahr 1970 hatte der Bundesanteil an der Verbundsteuermasse 53,9 v. H. und der Länderanteil 39,3 v. H. betragen. Die respektiven Anteile im Jahr 1999 gleichen sich mit 46,5 v. H. und 45,5 v. H. fast aus. Das drückt sich auch im Anteil von Bund und Ländern am Gesamteueraufkommen aus: 1999 lagen sie bei 42,5 v. H. bzw. 40,6 v. H., während der Bundesanteil im Jahr 1970 noch bei 53 v. H. gelegen hatte. Eigene Berechnungen nach Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1999), S. 79, 268, 277.

⁸² Grosseckttler, H. (1996), S. 227.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

sung muß jedoch auch die derzeitige Aufgabenverteilung überdacht werden. Ebenso sind bei solchen Gestaltungsüberlegungen auch eine stärkere Zusammenführung der Teilkompetenzen (Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz) auf je eine Ebene zu prüfen. Fiskalische Äquivalenz und das Prinzip der institutionellen Kongruenz lassen sich in einigen Politikbereichen besser berücksichtigen als bisher. Ebenso wird angeregt, durch die Schaffung entsprechender Instrumentarien eine teilweise Einnahmengestaltungsfähigkeit der Länder zu etablieren. Dabei darf jedoch nicht über das Ziel hinausgeschossen werden. Aufgrund der starken Verflechtungen erlauben es die wirtschaftliche, politische und juristische Einheit Deutschlands nicht, ein reines Trennsteuersystem zu etablieren. Die Verbundsteueremasse muss einen großen Anteil am Gesamtsteueraufkommen behalten.

⁸³ Grosseckttler, H. (1996), S. 227.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands**Literaturverzeichnis**

- Albers, W. u. a. (Hrsg.) (1988), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, Stuttgart u. a.
- Atkinson, A. B. (Hrsg.) (1991), Modern Public Finance, Volume I, Aldershot, Hants, England, in: Blaug, Mark (Hrsg.), The International Library of Critical Writings in Economics, Bd. 15.
- Blankart, C. B. (1999), Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 119 (1999) H. 3, S. 331-350.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1999), Finanzbericht 2000, Bonn.
- Feld, L. P./Kirchgässner, G. (1998), Fiskalischer Föderalismus, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 27 (1998) H. 2, S. 65-70.
- Fischer-Menshausen, H. (1988), Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Albers, W. u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, Stuttgart u. a., S. 636-662.
- Fuest, C. (1997), Internationale Koordination der Fiskalpolitik, Wohlfahrtsökonomische versus politökonomische Sicht, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 48 (1997), S. 174-192.
- Gerloff, W./Mersel, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 1. Auflage, Tübingen.
- Geske, O.-E. (1998), Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, 78 (1998) H. 9, S. 556-564.
- GG a. F., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Gesetz vom 23. Mai 1949, BGBl. I 1949, S. 1-19.
- GG n. F., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 1998, BGBl. I 1998, S. 1822.
- Grossekettler, H. (1996), Chronik: Die ersten fünf Jahre, Ein Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 bis 1995, in: Finanzarchiv N. F., 53 (1996), S. 194-303.
- Haller, H. (1981), Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen.
- Henke, K.-D. (1993), Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und Finanzierung der Deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4 (1993) H. 1, S. 10-25.
- Homburg, S. (1997), Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, in: Verein für Socialpolitik/Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik/Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 253, Berlin, S. 61-95.
- Huber, B. (1999), Steuerwettbewerb im Föderalismus Ideal und Wirklichkeit, in: Morath, K. (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Frankfurter Institut Stiftung für Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg, S. 55-65.

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

- Huber, B./Lichtblau, K. (1999), Reform der deutschen Finanzverfassung, Die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: Kantzenbach, E./Molitor, B./Mayer, O. G. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jahr, Tübingen, S. 69-93.
- Kantzenbach, E./Molitor, B./Mayer, O. G. (Hrsg.) (1999), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jahr, Tübingen.
- Kirsch, G. (Hrsg.) (1977), Föderalismus, Stuttgart/New York.
- Kommission für die Finanzreform (Hrsg.) (1966), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart u. a.
- Lenk, T. (1993), Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Eine Simulationsstudie, in: Eichhorn, Peter/ Friedrich, Peter (Hrsg.), Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 138, zugl. TH Darmstadt, Habil.-Schr. 1992/93.
- Lenk, T./Schneider, F. (1999), Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 219 (1999) H. 3+4, S. 409-437.
- Lenk, T./Teichmann, V. (2000), Gestörtes Gleichgewicht, Abwälzungsstrategien des Bundes auf Länder und Gemeinden und die Zukunft des Länderfinanzausgleichs, in: Beyer, S./Eberts, M. (Hrsg.), Praxisrelevante Fragestellungen aus Investmentanalyse und Finanzierung, Festschrift für Udo Hielscher zum 60. Geburtstag, Stuttgart, S. 107-123.
- Morath, K. (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Frankfurter Institut Stiftung für Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B. /Kullmer, L. (1990), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 5. Aufl., Tübingen.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B. /Kullmer, L. (1992), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, 4. Aufl., Tübingen.
- Oates, W. E. (1977), Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem, in: Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart/New York, S. 15-26.
- Oberhauser, A. (Hrsg.) (1997), Fiskalföderalismus in Europa, in: Verein für Socialpolitik/Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik/Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 253, Berlin
- Olson, M. (1977), Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart/New York, S. 66-76.
- Ossenbühl, F. (1990), Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Ossenbühl, F. (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden, S. 117-157.
- Ossenbühl, F. (Hrsg.) (1990), Föderalismus und Regionalismus in Europa, Verfassungskongreß in Bonn vom 14.-16. September 1989, Baden-Baden.
- Peffekoven, R. (1988), Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Ungekürzte Studienausgabe, Bd. 2, Stuttgart u. a., S. 608-636.
- Peffekoven, R. (1993), Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distribu-

Zur Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen in der Finanzverfassung Deutschlands

- tiven Zielsetzungen, in: Wilkens, Herbert (Schriftl.), Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht: Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. im Mai 1993 in Bonn, in: Wissler, Albert (Begründer), Beihefte der Konjunkturpolitik: Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Bd. 41, Berlin, S. 11-27.
- Peffekoven, R. (1994), Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv N. F., 51 (1994) H. 3, S. 281-311.
- Popitz, J. (1927), Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W./Mersel, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 1. Auflage, Tübingen, S. 338-375.
- Schneider, H.-P. (1993), Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im „sozialen Bundesstaat“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4 (1993) H. 1, S. 3-9.
- Selmer, P. (1996), Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 49 (1996) H. 32, S. 2062-2068.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000), Steuern, Kassenmäßige Steuereinnahmen, 1997-1999, in: <http://www.statistik-bund.de/basis/d/fist/fist01.htm> vom 23. Mai 2000.
- Tiebout, Charles M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64 (1956) H. 5, S. 416-424, wiederabgedruckt in: Atkinson, A. B. (Hrsg.) (1991), Modern Public Finance, Volume I, Aldershot, Hants, England, in: Blaug, Mark (Hrsg.), The International Library of Critical Writings in Economics, Bd. 15, S. 307-315.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.) (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.), Schriftenreihe, Bd. 47.