

Kitterer, Wolfgang

**Working Paper**

## Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung

FiFo-CPE Discussion Paper, No. 07-3

**Provided in Cooperation with:**

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

*Suggested Citation:* Kitterer, Wolfgang (2007) : Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung, FiFo-CPE Discussion Paper, No. 07-3, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23264>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Discussion Paper No. 07-3  
Bundesstaatsreform und  
Zukunft der Finanzverfassung  
Wolfgang Kitterer  
2007

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Köln is a Member of CPE -  
Cologne Center for Public Economics

[fif-koeln.de](http://fif-koeln.de)  
[cpe.uni-koeln.de](http://cpe.uni-koeln.de)

## Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung

Prof. Dr. Wolfgang Kitterer<sup>1</sup>

<sup>1</sup> kitterer@wiso.uni-koeln.de.



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln

A Member of CPE -  
Cologne Center for Public Economics

P.O. Box 420520, D-50899 KÖLN  
Zülpicher Str. 182, D-50937 KÖLN

T. +49-221-426979  
F. +49-221-422352

<http://fiffo-koeln.de>  
<http://cpe.uni-koeln.de>

# **Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung**

Wolfgang Kitterer

Universität zu Köln  
Seminar für Finanzwissenschaft

Mai 2007

1. Der Reformbedarf.....	1
2. Ergebnisse der Föderalismusreform I.....	3
3. Wirtschaftskraftorientierte Steuerverteilung .....	6
4. Steuerautonomie – Verbundsystem versus Trennsystem.....	8
5. Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs .....	11
6. Einführung neuer Verschuldungsgrenzen .....	16
7. Schlussfolgerungen.....	19
Literatur .....	20

Adresse des Autors:  
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer  
Seminar für Finanzwissenschaft  
Universität zu Köln  
Albertus-Magnus-Platz,  
50923 Köln

Tel.: 0221/470-3366  
Fax: 0221/470-5033  
E-Mail: [kitterer@wiso.uni-koeln.de](mailto:kitterer@wiso.uni-koeln.de)

## **Zusammenfassung**

Die Finanzreform des Jahres 2006 war im Wesentlichen darauf gerichtet, die Entscheidungsblockaden zwischen Bund und Ländern durch die Reduzierung zustimmungsbedürftiger Gesetzte aufzubrechen. Die Föderalismuskommission II diskutiert nunmehr weitere Reformen der Finanzverfassung. In der vorliegenden Arbeit wird eine stärker an der Wirtschaftskraft orientierte Steuerverteilung und die Stärkung der Steuerautonomie der Länder durch die Einführung eines Trennsystems diskutiert. Darüber hinaus wird ein vereinfachter Finanzausgleich (ohne Umsatzsteuer-Vorwegausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) mit einem linearen Ausgleichstarif vorgeschlagen. In Anbetracht der Tatsache, dass die verfassungsmäßigen Schuldengrenzen nicht wirksam sind und eine dezentralisierte föderale Stabilisierungspolitik nicht sinnvoll ist, sollte für die Länder ein Verschuldungsverbot eingeführt werden. Ihre konjunkturelle Flexibilität könnte durch Konjunkturausgleichsrücklagen gewährleistet werden, während die Verantwortung für eine aktive Stabilitätspolitik alleine dem Bund überlassen bleiben sollte.

**Schlagworte:** Finanzverfassung, Finanzausgleich, Finanzreform, Steuerautonomie, Schuldengrenzen

## **Abstract**

The reform of fiscal federalism in Germany enacted in 2006 has focussed on separating the joint legislation process between the federal government and the States (Laender). The German commission on the reform of federalism is now disputing about further reforms in order to establish a more competitive fiscal system. In this paper we discuss some institutional arrangements minimizing tax sharing between different layers of government and strengthening tax autonomy of the sub-central governments. Furthermore, a reform of the inter-state tax equalization system is proposed which provides more transparency and more incentives to the States to raise their own economic performance and tax base. Finally, as the constitutional borrowing constraints provide no credible enforcement mechanism and as decentralized fiscal policy cannot be effective the States should be bound to balanced budgets and rainy day funds. Only central government should be responsible for stabilization policy.

**Keywords:** fiscal constitution, fiscal equalization, tax autonomy, borrowing constraints

**JEL Classification:** H 7, H 6

## 1. Der Reformbedarf

Deutschland steht vor einer Reform der Finanzverfassung, die an den Kern des Föderalismus rührt. Debatten darüber werden vielfach mit dem Schlagwort *Wettbewerbsföderalismus* geführt. Für die einen handelt es sich dabei um ein Schreckgespenst, das die Republik in noch ärmere und noch reichere Länder spaltet. Für die anderen ist es die ersehnte Heilslehre, die verkrustete Strukturen aufbrechen und Chancen für mehr Wachstum und Wohlstand eröffnen soll.

Der Gegenentwurf zum Wettbewerbsföderalismus wird seit nun fast 40 Jahren in Deutschland praktiziert. Die große Finanzreform Ende der sechziger Jahre wurde von dem Schlagwort des *kooperativen Föderalismus* beherrscht.<sup>1</sup> Mit dem Wirtschaftswunder hatte sich zwar die föderale Vielfalt in Deutschland prächtig entwickelt. Zugleich hatte aber auch der Umfang des modernen Leistungs- und Sozialstaates zugenommen. Es setzte sich die Auffassung durch, dass die Gleichmäßigkeit der öffentlichen Leistungen und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse höher zu bewerten seien als die Entfaltung regionaler oder örtlicher Besonderheiten. Demzufolge versprach man sich von einer bundesstaatlichen Kräftekonzentration, d.h. von einer stärker planenden und koordinierenden Funktion des Bundes, einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel.

Die beiden genannten Arten des Föderalismus kann man als eine idealtypische Gegenüberstellung von Dezentralisierung versus Zentralisierung verstehen. Aus ökonomischer Sicht verdient im Zweifel die dezentrale politische Entscheidungsstruktur den Vorzug. Unterschiedliche lokale und regionale Präferenzen können durch dezentrale Entscheidungen besser zum Ausdruck kommen. Kosten und Nutzen alternativer politischer Programme werden für die betroffenen Bürger transparenter. Dadurch werden nicht nur ihre Wahlentscheidungen im politischen Prozess rationaler. Auch die politische Kontrolle wird verstärkt, wenn lokale oder regionale Regierungen sich vor ihren Wählern für die Notwendigkeit bestimmter öffentlicher Leistungen und für die daraus entstehenden Finanzierungslasten rechtfertigen müssen.

Verschiedene Autoren haben die Bedeutung des Föderalismus noch grundsätzlicher gesehen. Der Wettbewerb dezentralisierter föderaler Entscheidungseinheiten verhindert die Ausbreitung des staatlichen Einheitsmonopols. Er bietet konkurrierende Alternativen zur Ausbreitung schwerfälliger bürokratischer Institutionen und zur Erstarrung in immer komplexer werdenden kodifizierten Regeln. Er zähmt auf diese Weise den auch in demokratisch legitimierten Staaten immer allmächtiger werdenden staatlichen Leviathan.<sup>2</sup> Ins Positive gewendet, kann man

---

<sup>1</sup> Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S. 19-21.

<sup>2</sup> Vgl. Brennan/Buchanan (1980).

den Föderalismus in dynamischer Sicht als ein Entdeckungsverfahren im Sinne Hayeks verstehen, das neues Wissen und effiziente Lösungen durch Versuch und Irrtum hervorbringt.<sup>3</sup>

Selbstverständlich sind der Verwirklichung föderalistischer Ideen Grenzen gesetzt. Vollständig dezentralisierte Entscheidungen sind in bestimmten Fällen auch aus ökonomischer Sicht suboptimal. Die Wirkung öffentlicher Güter kann über die Grenzen von Kommunen und Bundesländern hinausreichen oder ist unter Umständen nur in überregionalen Einheiten effizient nutzbar. Beispiele für solche so genannten räumlichen externen Effekte und Skaleneffekte lassen sich aus der Umweltpolitik, im Bildungswesen und im Verkehrsbereich anführen. In solchen Fällen kann entweder eine Koordination zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften oder das Eingreifen übergeordneter staatlicher Instanzen geboten sein. Auch gibt es öffentliche Aufgaben, wie z.B. die Landesverteidigung oder eine gesamtwirtschaftliche Stabilitätspolitik, die man von vornherein auf der nationalen Ebene ansiedeln wird.

Seit der großen Finanzreform Ende der sechziger Jahre ist die zentralistische, auch als unitaristisch bezeichnete Tendenz des föderalen Systems in Deutschland immer deutlicher hervorgetreten. Aus den zahlreichen Überschneidungen der Verantwortlichkeiten der Gebietskörperschaften entstand ein wachsender Einnahmen- und Ausgabenverbund. Er führte in die viel zitierte Politikverflechtungsfalle, die die politische und wirtschaftliche Dynamik des Landes lähmt.<sup>4</sup>

Auf der Ebene der politischen Prozesse zeigt sich die zunehmende Verflechtung durch ein Phänomen, das als „Beteiligungsföderalismus“ bezeichnet wird. Er beschreibt die Ablösung des eigenverantwortlichen Handelns von Bund und Ländern durch eine stärkere gegenseitige Abhängigkeit der politischen Entscheidungen. Ein Indikator dafür ist der Anteil der Bundesgesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Dieser Anteil sollte ursprünglich bei zehn Prozent der Bundesgesetze liegen, hat inzwischen aber einen Anteil von sechzig Prozent erreicht.<sup>5</sup> Das Abstimmungsverhalten im Bundesrat entwickelte sich im Laufe der Zeit zum Bestandteil der Oppositionspolitik, so dass dem Bundesrat im Machtkampf mit der Bundesregierung eine Blockadepolitik vorgeworfen wurde.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Zum dynamischen Aspekt des Föderalismus vgl. z.B. Breton (1987).

<sup>4</sup> Vgl. dazu insbesondere die kritische Analyse von Scharpf/Reissert (1976) sowie Scharpf (1999).

<sup>5</sup> Vgl. Bundesstaatskommission (2003), S. 4 (Beitrag Stoiber). Grzeszick (2006, S. 78) stellt dagegen pauschal fest, dass „ein signifikanter und dauerhafter Anstieg des Anteils der zustimmungsbedürftigen Gesetze ... nicht auszumachen“ sei.

<sup>6</sup> Vgl. dazu (auch kritisch) Scharpf (1999), Sturm (2003). Nach Stüwe (2004, S. 29) hat der Bundesrat in 54 Jahren von den zustimmungsbedürftigen Gesetzen nur 1,08 Prozent endgültig blockiert. Es ist jedoch fraglich, ob mit einem solchen zahlenmäßigen Ergebnis die gesamten Transaktionskosten einer Blockadepolitik gemessen werden können.

Andererseits hat der Bund im Laufe der Zeit die konkurrierende Gesetzgebung weitgehend an sich gezogen, so dass die Kompetenzen der Länder ausgehöhlt wurden. Dass es dazu kommen konnte, liegt auch an einer Besonderheit des deutschen Verfassungsrechts, das dem Bund und den Ländern ihre Kompetenzen für die Planung und Durchführung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben nur teilweise funktional, d.h. nach bestimmten Aufgabenfeldern, zuteilt. Vielmehr wird die Ausführung von Bundesgesetzen ganz überwiegend den Ländern zuordnet. Der Bund hat die Rahmengesetzgebung und sein als „goldener Zügel“ bezeichnetes Dotationswesen intensiv genutzt. Daraus sind vielfältige Mischfinanzierungen entstanden. Sie haben im Verein mit der weitgehenden Verwaltungszuständigkeit der Länder nicht nur eine Vermischung der Zuständigkeiten, sondern auch ein Übergewicht der Exekutivfunktion hervorgebracht. Die Landesregierungen haben sich im Zuge dieser Entwicklung immer mehr auf vertikal übergreifende „Ressortbruderschaften“ eingelassen. Programmpakete wurden mit anderen Ländern und mit dem Bund im Rahmen von Planungsausschüssen, Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen abgestimmt, auf deren Inhalte die Landtage keinen Einfluss mehr nehmen konnten, ohne die Absprachen grundsätzlich zu gefährden.<sup>7</sup> Auf diese Weise wurden die Landesparlamente weitgehend ihrer politischen Gestaltungsmöglichkeiten beraubt.

## 2. Ergebnisse der Föderalismusreform I

Die erste Stufe der Föderalismusreform, die am 1. September 2006 in Kraft getreten ist, war in der Hauptsache auf diesen Problembereich ausgerichtet.<sup>8</sup> 25 Artikel des Grundgesetzes wurden in der Absicht geändert,

- die Entscheidungsblockade zwischen Bundesrat und Bundestag, die durch die ständige Zunahme zustimmungsbedürftiger Gesetze entstanden war, aufzubrechen;
- die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder in bestimmten Bereichen zu stärken;
- die Politikverflechtungsfalle in der Wahrnehmung von Landesaufgaben zu beseitigen.

Mit der Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG ist das Zustimmungsbedürfnis auf die Gesetze beschränkt worden, in denen der Bund eine für alle Länder einheitliche Regelung des Verfahrens für notwendig erachtet. Ansonsten besteht für die einzelnen Bundesländer ein Abweichungsrecht. Andererseits wurde ein neuer Zustimmungstatbestand geschaffen, und zwar für Bundesgesetze, die für die Länder finanzielle Verpflichtungen beinhalten (Geldleistungen, geldwerte

---

<sup>7</sup> Vgl. Arnim (1999), S. 42.

<sup>8</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden den Überblick über die Inhalte der Reform in Bundesministerium der Finanzen (2006).



Sachleistungen und vergleichbare Dienstleistungen, wie z.B. Kinderbetreuung, Sprachkurse u.Ä.).<sup>9</sup> Die konkurrierende Gesetzgebung wurde teilweise neu geordnet, wobei insbesondere eine klarere Trennung der Zuständigkeitsbereiche vorgenommen wurde. Die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) wurde als Gesetzgebungskategorie vollständig abgeschafft. Die entsprechenden Kompetenzen wurden überwiegend in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes überführt. Die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter ist vollständig auf die Länder übergegangen. Zu den ausschließlichen Kompetenzen der Länder zählen nunmehr 16 Gesetzgebungszuständigkeiten, darunter der Strafvollzug, das Versammlungsrecht, das Ladenschlussrecht und der überwiegende Teil des Hochschulrechts.<sup>10</sup> Der Bund hat in Zukunft auch nicht mehr die Möglichkeit, Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen.

Die Mischfinanzierung wurde eingeschränkt. Ein Teil der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, nämlich der Hochschulbau, wurde abgeschafft. Auf die vielfach kritisierte Rahmenplanung wird in Zukunft verzichtet. Die gemeinsame Bildungsplanung (Art. 91b GG) wurde ebenfalls abgeschafft. Eine gemeinsame Förderkompetenz im Bereich von Forschung und Lehre bleibt erhalten.

Der Katalog der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs.4 GG für besonders bedeutende Investitionen der Länder und Gemeinden wurde nicht grundsätzlich geändert, sondern in einen neuen Art. 104 b GG übernommen. Zukünftige Finanzhilfen des Bundes an die Länder dürfen jedoch in Zukunft nur noch befristet und mit fallenden Jahresbeträgen gewährt werden. Außerdem wurden die Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung sowie für die Gemeindeverkehrswegefinanzierung abgeschafft. Da den Ländern die entsprechenden Finanzierungsanteile des Bundes entgehen, werden sie in einem langen Zeitraum von 2007 bis 2019 entschädigt, wobei die Kompensationsregelung sogar in die Verfassung (Art. 143 c GG n.F.) aufgenommen wurde. Das Volumen der Kompensationsmittel bemisst sich nach dem Durchschnitt der gesamten Bundesleistungen im Referenzzeitraum 2000 bis 2008. Von 2007 bis 2013 erhalten die Länder vom Bund so genannte Festgeldebeträge, die sich nach den durchschnittlichen Finanzierungsanteilen des Bundes richten, die ihnen in den Jahren 2000 bis 2003 zugeflossen sind. Diese Beträge sind zweckgebunden. Sie müssen für die Aufgabengebiete der bisherigen Mischfinanzierung verwendet werden. Ab 2014 bleibt nur noch eine allgemeine investive Zweckbindung erhalten.

---

<sup>9</sup> Eine Auswertung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages für die Gesetzesbeschlüsse der 14. und 15. Wahlperiode kam zu dem Ergebnis, dass die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze nach den neuen Regelungen um mehr als die Hälfte geringer gewesen wäre. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2006), S. 85.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda.

Die Einschränkung der Zustimmungsrechte der Länder zu Bundesgesetzen und der Mischfinanzierung von Bund und Ländern stellen sicherlich einen Fortschritt auf dem Weg zu einer Modernisierung des Bundesstaates dar. Es gibt aber auch Stimmen, die bezweifeln, dass die Föderalismusreform I den politischen Entscheidungsprozess beschleunigt und dass die Handlungsautonomie der Bundesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit in dem erhofften Maße erweitert wird.<sup>11</sup> Die Entflechtung der seit Jahrzehnten kritisierten Mischfinanzierung ist bisher relativ bescheiden.<sup>12</sup> Die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Art. 91a GG) sowie die Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104a Abs.4 a.F.) bleiben erhalten.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten sind Mischfinanzierungen nur in besonderen Fällen gerechtfertigt, z.B. wenn regionale öffentliche Güter zwar von einem bestimmten Land erbracht werden, ihr Nutzen aber auch anderen Bundesländern zugute kommt oder wenn regionale Strukturprobleme entstehen, die ein Land nicht zu verantworten hat und deren Ausmaß es nicht selbst bewältigen kann. Das erste Kriterium mag vielleicht auf den Küstenschutz zutreffen, jedoch gewiss nicht auf die Agrarstruktur. Gegen Hilfen des Bundes zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur ist im Prinzip nichts einzuwenden, wenn sie zweckbestimmt sind, an eine Eigenbeteiligung der Empfänger und an klare Indikatoren zur Abgrenzung von Strukturschwächen geknüpft werden. Erfahrungsgemäß ist dies jedoch schwierig zu erreichen, weil weder Landes- noch Bundespolitiker dazu neigen, Strukturprobleme gezielt anzugehen. Vielmehr *setzen sie* die Strukturpolitik gerne als Instrument der Verteilungspolitik für finanzschwache Länder und Regionen ein. Der staatliche Eingriff hat dann häufig zur Folge, dass der notwendige Strukturwandel gebremst oder in die falsche Richtung gelenkt wird.

Es wäre daher wünschenswert, die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes stärker einzuengen und auf seine gesamtstaatlichen Aufgaben zu konzentrieren. Allerdings ist es wenig wahrscheinlich, dass das Paket der Mischfinanzierung in den laufenden Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern noch einmal aufgeschnürt wird. Die Interessenlagen des Bundes und der in der Mehrzahl befindlichen struktur- und finanzschwachen Ländern sprechen dagegen.<sup>13</sup>

Die Föderalismusreformkommission I hatte wesentliche Teile der Finanzverfassung, nämlich die primäre Steuerverteilung und den bundesstaatlichen Finanz-

---

<sup>11</sup> Vgl. Burkart/Manow (2006), Reutter (2006), Scharpf (2006).

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch Jahresgutachten 2006/07, Ziffern 458-460.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Riebel (2007).

ausgleich, von vornherein aus ihren Beratungen ausgeklammert.<sup>14</sup> Die Begründung dafür lautete, dass der Finanzausgleich „erst im Jahr 2001 reformiert und einschließlich der Maßnahmen im Rahmen des Solidarpaktes II zum Aufbau Ost bis zum Jahr 2019 konzipiert worden war.“<sup>15</sup> Mit diesem Ergebnis war man jedoch auf halbem Wege stehen geblieben. Die eigentliche Diskussion um die Grundsätze und eine Reform des Finanzausgleichs rückt mit der Einsetzung der Föderalismusreformkommission II nunmehr verstärkt in den Vordergrund. Aus dem Themenkatalog, den sie sich bei ihrer Einsetzung vorgegeben hat,<sup>16</sup> sollen drei Problembereiche herausgegriffen werden, und zwar die Reform der Steuerverteilung mit dem Ziel einer Stärkung der Steuerautonomie, die Reform des horizontalen Länderfinanzausgleichs und die Einführung neuer Verschuldungsgrenzen.

### 3. Wirtschaftskraftorientierte Steuerverteilung

Die Grundsätze der primären horizontalen Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Bundesländern sind in Art. 107 GG festgelegt. Das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird den einzelnen Ländern nach dem örtlichen Aufkommen zugeordnet. In der verfassungsrechtlich zulässigen einfachgesetzlichen Konkretisierung ist jedoch festgelegt, dass die überwiegend nach dem Betriebsstättenprinzip vereinnahmte Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, die Körperschaftsteuer dagegen nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt wird. Der Länderanteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer wird – mit Ausnahme der Ergänzungsanteile – nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. Damit ist der größte Teil der primären Steuerverteilung wohnsitzorientiert.

Das Steueraufkommen entsteht letztlich aus der Wirtschaftskraft eines Landes. Von einer leistungsorientierten Steuerverteilung sollte man daher erwarten, dass Regionen mit hoher Wirtschaftskraft auch ein entsprechend hohes Steueraufkommen zufließt. Gerade bei den Stadtstaaten besteht jedoch eine auffallende Kluft zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegt in Hamburg um rund 70 Prozent, in Bremen immerhin noch um 37 Prozent über dem Durchschnitt der Flächenländer. Dennoch sind ihre Steuer-

<sup>14</sup> Erwähnenswert ist allenfalls, dass die Steuer(satz)autonomie der Länder im Bereich der Grunderwerbsteuer gestärkt wurde. Sie hat jedoch ein relativ geringes Finanzvolumen. Ihr Aufkommen betrug 2006 rund 5,8 Mrd. Euro bzw. weniger als 4 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Länder vor Finanzausgleich. Vgl. Jahresgutachten 2006/07, Ziffer 461. Auch müssen die Länder nunmehr (nach dem neuen Art. 109 Abs.5 GG) 35 Prozent der Sanktionslasten bei einem Verstoß gegen die so genannten Maastricht-Kriterien übernehmen, wobei die Aufteilung der Sanktionszahlungen auf die Länder zu 65 Prozent nach der Defizitverteilung und zu 35 Prozent nach Einwohnern vorgenommen wird.

<sup>15</sup> Bundesministerium der Finanzen (2006), S. 86. Zu den erwähnten Reformmaßnahmen vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003).

<sup>16</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3885, Anlage.

einnahmen weit unterdurchschnittlich. Der Anteil des Steueraufkommens am Bruttoinlandsprodukt liegt in Hamburg 5 Prozent, in Bremen sogar 24 % unter dem Durchschnitt der Flächenländer.

Die Ursache für dieses Phänomen liegt in der wirtschaftskraftfernen Steuer- verteilung nach dem Wohnsitzprinzip. Das Steueraufkommen bleibt nicht dort, wo es entsteht, sondern wandert mit den Einwohnern vom Entstehungsort zum Wohnort. Dies trifft insbesondere die Stadtstaaten, die als starke Wirtschaftszent- ren Arbeitsplätze und Konsuminfrastruktur anbieten, während das Umland große Teile des daraus fließenden Steueraufkommens abschöpft. Die *Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip* begünstigt die Schaffung von Schlafplät- zen und benachteiligt die Schaffung von Arbeitsplätzen. Seit Mitte der neunziger Jahre verliert Bremen *per Saldo* jährlich zwischen 25 und 30 % seines örtlichen Lohnsteueraufkommens an das Umland.

Auch die *Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern* ist nicht sachgerecht. Wenn man davon ausgeht, dass die Umsatzsteuer den Konsum belastet, müssten Länder mit einem höheren Pro-Kopf-Konsum auch höhere Umsatzsteuern erhal- ten. In Bremen ist der private Verbrauch mit 18.270 Euro je Einwohner deutlich höher als in Niedersachsen (15.450 Euro je Einwohner). Die Verteilung der Um- satzsteuer nach Einwohnern unterstellt jedoch fälschlicherweise, dass die Ein- wohner beider Länder den gleichen Durchschnittskonsum haben. Bremen verliert also auch durch dieses Verfahren einen Teil seines Steueraufkommens an das Umland.

Die Anwendung des Wohnsitzprinzips bei der Primärverteilung der Lohnsteu- er wird von der Finanzwissenschaft schon seit Langem kritisiert.<sup>17</sup> Würde man dazu übergehen, die Lohnsteuer und die Umsatzsteuer nach der tatsächlichen Wirtschaftskraft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, auf die Länder zu verteilen, würde der Stadtstaat Bremen, der 2005 auf Ausgleichszuweisungen im Länderfi- nanzausgleich in Höhe von 366 Mio. Euro angewiesen war, zum Zahlerland wer- den. Zudem würde sich seine gesamte Finanzausstattung noch leicht verbessern. Eine Reform der primären Steuerverteilung wird aber wohl schwer durchzuset- zen sein, weil die Lohnsteuerzerlegung für die Flächenländer eine weit geringere Bedeutung hat als für Stadtstaaten und weil die bestehende Umsatzsteuerzerle- gung die finanzschwachen Länder und insbesondere die ostdeutschen Länder begünstigt.

---

<sup>17</sup> Vgl. Hummel/Leibfritz (1986), S. 63-68; Henke/Schuppert (1993), S. 94-108; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 72f.; Kitterer (1994), S. 5-14; Rappen (1999), S. 49; Lichtblau (1999), S. 99f.; Jahresgutachten 2001/02, S. 326.

#### 4. Steuerautonomie – Verbundsystem versus Trennsystem

In unserem föderalen Finanzierungssystem ist der Steuerverbund wegen der großen Gemeinschaftsteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie Umsatzsteuern) sehr ausgeprägt. Sowohl beim Bund als auch bei den Ländern macht der Anteil an den Gemeinschaftsteuern etwa drei Viertel ihrer gesamten Steuereinnahmen aus. Auf der Ebene einzelner Länder besteht praktisch kein autonomer steuerpolitischer Handlungsspielraum, aber auch keine direkte Verantwortung für die steuerliche Belastung der Bürger. Beides hat negative Folgen. Steuererhöhungen werden dem Bund angelastet, Steuersenkungen eventuell verhindert, weil sie auf Landesebene kaum politischen Nutzen abwerfen, dafür aber Steuerausfälle erzeugen. Insgesamt folgt daraus tendenziell eine Überbelastung der Steuerpflichtigen.

Wegen der fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite verlagert sich der föderale Wettbewerb auf die Ausgabenseite. Da er nicht durch zurechenbare Steuerbelastungen gebremst und durch einen stark nivellierenden Finanzausgleich sogar gefördert wird, entwickeln Landespolitiker eine ungehemmte Anspruchshaltung auf weitgehend gleichmäßige und hohe Versorgung mit öffentlichen Leistungen. Die fehlende steuerpolitische Manövriermasse führt auf diese Weise in die Verschuldung, und zwar umso leichter, je eher einzelne Landesregierungen daran glauben, im Falle von Haushaltskrisen die Solidargemeinschaft aus Bund und Ländern in Anspruch nehmen zu können.

Um die schädlichen Folgen des bestehenden Steuerverbundes zu mindern, wird schon seit Beginn der neunziger Jahre verstärkt die Forderung nach einer größeren Steuerautonomie der Länder diskutiert.<sup>18</sup> Die einzelnen Länder könnten beispielsweise das Recht erhalten, im gegebenen Verbundsystem begrenzte Zuschläge auf die Einkommensteuer zu erheben. Die gemeinsame Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer würde dabei erhalten bleiben. Der Steuerwettbewerb wäre transparent, weil er sich an der Variation der landesspezifischen Zuschläge orientieren könnte. Eine generelle Erhöhung der Steuerbelastung könnte vermieden werden, wenn der Einführung von Zuschlagsrechten eine entsprechende Senkung des Einkommensteuertarifs vorausginge.

Auch wenn das System der Gemeinschaftsteuern grundsätzlich unangetastet bleibt, so erfordert doch die Einführung von Zuschlagsrechten auf der Länderebene eine Änderung der Finanzverfassung. Nach Art. 106 Abs. 3 GG sind der Bund und die Länder je zur Hälfte am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt. Das Recht Zuschläge zu erheben, haben nur der Bund in Form einer Ergän-

---

<sup>18</sup> Vgl. Jahresgutachten 1990/91, Ziffern 454f.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 92-103.

zungsabgabe (Art. 106 Abs. 1 GG) und die Gemeinden in Form von Hebesätzen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG).

Die Beibehaltung des Verbundsystems hat jedoch auch Nachteile. Die Verantwortung für die Steuerpolitik wird nicht wirklich klar zwischen Bund und Ländern getrennt. Zuschlagsrechte von 5 bis 10 Prozent verhindern nicht, dass Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern nach wie vor als Spielball der Interessengegensätze zwischen dem Bund und den Ländern benutzt werden. Obwohl die Länder über den Bundesrat an steuerpolitischen Entscheidungen beteiligt sind, werden Absenkungen des allgemeinen Steuertarifs immer noch im Wesentlichen dem Einfluss des Bundes zugerechnet, während die Länder aus den damit verbundenen Steuerausfällen kaum politisches Kapital schlagen können. Sie sind daher an Steuersenkungen nicht in gleichem Maße interessiert und können unter Umständen notwendige Steuerreformen blockieren. Von einer *Entflechtung des Verbundsystems* wäre zu erwarten, dass die staatlichen Leistungen auf der Länder- wie auf der Bundesebene besser an die Präferenzen der Bürger angepasst werden könnten und dass die vom Staat eingesetzten Mittel sparsamer und wirtschaftlicher verwendet würden.

Die Verantwortlichkeiten in der Steuerpolitik ließen sich schärfer trennen, indem man dafür sorgte, dass Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für bestimmte Steuern jeweils in einer Hand liegen, also eindeutig entweder dem Bund oder den Ländern zugeordnet werden. Entsprechende Vorschläge aus Wissenschaft und Politik liegen bereits vor. Sie laufen in der Regel darauf hinaus, dass dem Bund die Umsatzsteuer und den Ländern die Einkommensteuer zugeordnet wird.<sup>19</sup> Ein solches Trennsystem kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Bei einem *ungebundenen Trennsystem*, bei dem die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz tatsächlich vollständig auf die einzelnen Länder übertragen wird, haben diese die Möglichkeit, den Steuerwettbewerb sowohl über die Bemessungsgrundlage als auch über den Tarif zu führen.

Diese Lösung, die beispielsweise von Homburg (1998) und der Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998) vertreten wird, ist insoweit konsequent, als sie den Ländern die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen des Einkommenssteuerrechts auch Vergünstigungen zu gewähren und entsprechende Steuerausfälle hinzunehmen, an denen andere Länder sich nicht beteiligen wollen. Andererseits steht zu befürchten, dass ein solcher Wettbewerb zu einer derartigen Vielfalt von regionalen Eingriffen in den Tarif und die steuerliche Bemessungsgrundlagen führt, dass die Transparenz des Steuersystems verloren geht. Aus diesem Grund

---

<sup>19</sup> Vgl. Friedrich-Naumann-Stiftung (1998); Homburg (1998); Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998, S. 18); Sarrazin (1998, S. 6-8); Lenk/Schneider (1999); CDU-Rheinland-Pfalz (2001, S. 21-24)

wird verschiedentlich für ein *gebundenes Trennsystem* plädiert, bei dem zwar die Ertragshoheit für die Einkommensteuer auf die Länder übergeht, die Gesetzgebungskompetenz für die Bemessungsgrundlage und den Tarif jedoch nach wie vor dem Bund (mit Zustimmungspflicht des Bundesrates) zusteht.<sup>20</sup> Der Steuerwettbewerb könnte in diesem Fall nach vorheriger Absenkung des Basisarifs durch Zuschläge der Länder auf die Steuerschuld ihrer Zensiten im Rahmen einer vorgegebenen Variationsbreite (z.B. 5 oder 10 Prozent) geführt werden.

Wie erwähnt lässt sich ein solches Zuschlagssystem auch in dem gegebenen Steuerverbund realisieren. Dennoch wäre es verfehlt, die Einführung eines Trennsystems als einen unnötig komplizierten Weg zu einer größeren Steuerautonomie anzusehen.<sup>21</sup> Bei den Gemeinschaftsteuern lösen steuerpolitische Eingriffe immer schwer durchschaubare Debatten und Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern aus. Im gebundenen Trennsystem muss allein der Bund erklären, warum er die Umsatzsteuer ändern will, während Zuschläge bei der Einkommensteuer ausschließlich von den Ländern vertreten werden müssen. Denkbar ist außerdem, dass durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz lediglich ein Basis-Tarif für die Untergrenze der Einkommensbesteuerung festgelegt wird, während die Länder bei weiterhin einheitlicher Bemessungsgrundlage zusätzlich eigene Tarife festlegen könnten.<sup>22</sup>

Ein weiterer Vorteil des gebundenen Trennsystems würde darin liegen, dass der Streit zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen über die fiskalischen Verteilungswirkungen von Reformen der Einkommensteuer entfielen. Steuerausfälle würden sich ausschließlich in den Haushalten der Länder niederschlagen. Daraus resultiert nicht unbedingt eine Verstärkung der Blockadepolitik, sondern eine klarere Zuordnung der Verantwortung der Länder für einen Steuertarif, der die politischen Vorstellungen vom Leistungsfähigkeitsprinzip und von wachstumsfreundlicher Steuerpolitik repräsentieren soll. Sollten sich die Länder gegen Steuerausfälle sperren, die durch Eingriffe in die Bemessungsgrundlage oder den Tarif aufgrund von außersteuerlichen Zwecken entstehen, so ist dies nur zu begrüßen. Solche Eingriffe sind in der Regel systemfremd. Sie laufen zudem einer seit Jahren von vielen Seiten geforderten steuerpolitischen Linie zuwider, die aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Senkung der Tarife vorsieht. Bund und Länder sollten ihre nicht-fiskalischen Zielsetzungen stärker mit Hilfe von offenen Transferzahlungen umsetzen, anstatt sie in einer auswuchernden Steuergesetzgebung zu verstecken, die der Realisierung des Leistungsfähigkeitsprinzips zuwider läuft.

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Sarrazin (1998), S. 7; CDU-Rheinland-Pfalz (2001), S. 22.

<sup>21</sup> Vgl. Huber (1999), S. 63.

<sup>22</sup> Vgl. CDU-Rheinland-Pfalz (2001), S. 23.

Gegen die Einführung des Trennsystems wird angeführt, dass sich das Aufkommen der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer im Zeitverlauf sehr unterschiedlich entwickeln kann. Dadurch ergäbe sich ein vertikales Verteilungsproblem. Verschiebungen der Steuerstruktur würden nämlich den Bund und die Länder unterschiedlich treffen, so dass ein Ausgleichsmechanismus erforderlich ist. Eine Anpassung der vertikalen Steuerverteilung könnte im Bedarfsfall ähnlich wie bei der derzeitigen Regelung des Art. 106 Abs. 3 GG, durch Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer oder – bei kurzfristigen Anpassungen – auch durch Bundeszuweisungen (Art. 106 Abs. 4 GG) geschehen. Damit ist keinesfalls, wie Huber (1999, S. 64) kritisiert, eine Rückkehr zum bisherigen System der Gemeinschaftsteuern verbunden. Entscheidungen über Bemessungsgrundlagen und Steuersätze der Umsatzsteuer wären immer noch eigenständig durch den Bund zu vertreten.

Die Stärkung der Steuerautonomie der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen sollte außerdem dazu beitragen, dass Neuverteilungen des vertikalen Steueraufkommens transparenter und weniger strategieanfällig geregelt werden. Um die Anreize für einen dauernden Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern zu vermindern, sollte jede Ebene Ungleichgewichte im Steueraufkommen zunächst in eigener Verantwortung, d.h. durch selbständige steuerpolitische Maßnahmen, beheben. Da nicht jede Veränderung des Steueranteils am Bruttoinlandsprodukt die aufgabengerechte Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft zum Einsturz bringt, wäre es angemessen, wenn man die vertikale Steuerverteilung nur veränderte, wenn sich im mittelfristigen Durchschnitt (z.B. in einem Fünf-Jahres-Zeitraum) bedeutende Abweichungen (z.B. von einem Prozentpunkt des BIP) von der bisherigen Steuerverteilung zeigen. Das Instrument der Steuerneuverteilung sollte nicht als Standardinstrument für Verteilungskämpfe, sondern „nur als ultima ratio für ein anders nicht überwindbares Ungleichgewicht fungieren.“<sup>23</sup>

## 5. Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Der Bund-Länder-Finanzausgleich ist seit Jahrzehnten Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen einzelnen Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht.<sup>24</sup> Er ist so undurchschaubar und ineffizient, dass das Verfassungsgericht in seinem Urteil von 1999 verlangte, die Maßstäbe für die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich, die im Grundgesetz nur in unbestimmten Begriffen festgelegt sind, gesetzlich zu konkretisieren und

---

<sup>23</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 47.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 16-20.



zu ergänzen. Diese Auflage wurde aus juristischer Sicht als verfassungspolitischer Irrweg kritisiert<sup>25</sup>, weil ein Zwitter zwischen grundgesetzlichen Maßstäben und einfachgesetzlicher Konkretisierung des Finanzausgleichs als Vorstufe zu der endgültigen Verteilung der Finanzierungsmittel durch ein Finanzausgleichsgesetz in der Gesetzgebung nicht vorgesehen ist. Das Urteil löste zwar eine Debatte über grundlegende Leitlinien und Elemente des Finanzausgleichssystems aus.<sup>26</sup> Jedoch entstand aus dem 2001 beschlossenen Maßstäbengesetz auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht kein Gewinn, weil geschah, was zu befürchten war: Die betroffenen Länder hatten nicht im Sinn bindende Maßstäbe festzulegen, aus denen sich konkrete Maßnahmen des Finanzausgleichs hätten ableiten lassen. Vielmehr ging es um Besitzstandswahrung bzw. um die rein interessengebundenen Folgen eines solchen Gesetzes. Im Vordergrund stand „wie immer die Frage nach den finanziellen Auswirkungen eines jeden Modells für die einzelnen Länder.“<sup>27</sup>

Aus politischer Sicht dient der Finanzausgleich in erster Linie dazu, die originäre Finanzverteilung zwischen den Ländern so umzuverteilen, dass die angestrebte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erreicht wird. Dem erwünschten Ziel eines solidarischen Ausgleichs steht allerdings auch ein nicht unerheblicher Nachteil gegenüber, der bei jeder Umverteilungsaktivität im privaten wie im öffentlichen Bereich eintritt. Transferzahlungen rufen zweiseitige negative Anzeffekte hervor: Diejenigen, die sie finanzieren müssen, werden in ihren Anstrengungen gehemmt, eigenes Einkommen zu erzielen, weil sie einen Teil davon an andere abführen müssen und dieses Hemmnis wirkt um so stärker, je höher die Abschöpfung bei zusätzlichem Einkommen – die so genannte Grenzbelastung – ist. Aber auch die Anstrengungsbereitschaft der Empfänger von Transfers wird geschädigt, weil jeder Einsatz, der ein zusätzliches eigenes Einkommen hervorbringt, mit einem Rückgang der Mittel aus dem Solidarausgleich „bestraft“ wird.

Bei der Besteuerung der privaten Haushalte und Unternehmen trägt man den negativen Leistungsanreizen schon seit längerer Zeit Rechnung, indem man sich bemüht, die so genannten Grenzsteuersätze niedrig zu halten. Im Finanzausgleichssystem sind diese Grenzbelastungen, die man auch als Abschöpfungssätze bezeichnet, weitaus höher, die Bemühungen sie abzusenken dagegen spärlich. Die Folgen sind jedoch ähnlich. Wenn ein Land von seinem originären Steueraufkommen einen beträchtlichen Teil an andere abgeben muss, vermindern sich seine Anreize, die eigenen Steuerquellen in Anspruch zu nehmen. Das kann dazu

---

<sup>25</sup> Vgl. z.B. Link (2000).

<sup>26</sup> Vgl. z.B. Peffekoven (1999), Renzsch (1999), Huber/Lichtblau (2000), S. 14-20, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000).

<sup>27</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6533, S. 17.

führen, dass die Steuerverwaltung in ihren Bemühungen nachlässt, eine effiziente Steuerkontrolle durchzuführen, oder dass eine Landesregierung weniger Sinn darin sieht, teure Programme zum Ausbau seiner Wirtschaftsstruktur und zur Stärkung seiner Finanzkraft zu finanzieren. Geradezu perverse Züge gewinnt die Umverteilung, wenn ein Land durch eigene Anstrengungen seine Finanzkraft nach Finanzausgleich sogar vermindert, obwohl sein originäres Steueraufkommen steigt.

Paradoxerweise trifft das System die finanzschwachen Nehmerländer im Finanzausgleich besonders hart. Ihre Abschöpfungsquoten betragen regelmäßig über 100 %. So hat beispielsweise Bremen eine Abschöpfungsquote von 103 %. Erreicht das Land durch wirtschaftspolitische Maßnahmen eine Steigerung seines Lohnsteueraufkommens um 1 Mio. Euro, *vermindert* sich die Finanzausstattung in seinem Landeshaushalt insgesamt um 3 %. Gerade Finanzschwache Länder haben daher keinerlei Anreize, ihre Steuerquellen auszuschöpfen bzw. ihre Wirtschafts- und Steuerkraft zu stärken. Eher das Gegenteil ist der Fall. Das System treibt sie in die Armutsfalle und in die Verschuldung. Der Finanzausgleich lähmt daher insgesamt die wirtschaftliche Entwicklung.

Die Fehlanreize des Finanzausgleichs sind keineswegs transparent. Sie wirken auf den vier Stufen des Ausgleichssystems – bei der Primärverteilung des Steueraufkommens, der Umsatzsteuerverteilung, dem horizontalen Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen – in unterschiedlicher Weise.

Bereits bei der *Primärverteilung* der Steuern werden Effekte wirksam, die sich nachteilig für ein Land auswirken können. Da die aufkommensstärksten Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) Gemeinschaftsteuern sind, verbleibt ein großer Teil des örtlichen Steueraufkommens nicht in dem Haushalt des Landes, in dem es entstanden ist, sondern fließt an den Bund ab. Wie gezeigt wurde kommt insbesondere für Stadtstaaten erschwerend hinzu, dass sie wegen der Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip der Verteilung der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl einen beachtlichen Teil ihres örtlichen Steueraufkommens an die Nachbarstaaten verlieren.

Ausgehend von der Primärverteilung wird auf einer zweiten Stufe des Finanzverteilungssystems der den Ländern zustehende Teil des Umsatzsteueraufkommens auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Mindestens 75 Prozent davon werden nach der Einwohnerzahl verteilt, eine Methode, die in den vorangegangenen Abschnitten schon kritisiert wurde. Der andere Teil (maximal 25 Prozent) des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens – die so genannten *Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer* – wird für die *Umverteilung* zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern eingesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht zählt Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer zur Primärverteilung der Steuern bzw. zur originären Steuerkraft eines Landes.<sup>28</sup> Dies ist höchst problematisch. Die Ergänzungsanteile haben weder einen Bezug zum örtlichen Aufkommen noch zur wirklichen Steuerkraft. Sie stellen vielmehr ein unsystematisches und intransparentes Bedarfselement im Rahmen der horizontalen Steuerverteilung dar.

Das Ausmaß der Umverteilung wird durch die Ergänzungsanteile verschleiert, weil der eigentliche horizontale Länderfinanzausgleich entsprechend geringer ausfällt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht mag man diese Vorwegnahme eines Teils der Umverteilung als eine Entlastung des horizontalen Länderfinanzausgleichs ansehen, die möglicherweise zur Konsensbildung unter den Ländern beiträgt.<sup>29</sup> Abgesehen davon, dass Intransparenz in einer demokratischen Gesellschaft keinen Wert an sich darstellt,<sup>30</sup> werden sich jedoch die Betroffenen im Zeitalter der schnellen Rechner kaum von einem derart notdürftigen Verschleierversuch beeindrucken lassen, während die nicht unmittelbar berührte politische Öffentlichkeit durch den Vorgang eher getäuscht als aufgeklärt wird.

Die Bemessungsgrundlage für die Ergänzungsanteile ist nicht kompatibel mit der Bemessungsgrundlage des nachfolgenden horizontalen Länderfinanzausgleichs. Daraus folgt, dass das Zusammenwirken beider Ausgleichsstufen kaum durchschaubar ist. Es kann sogar zu inkonsistenten Verteilungswirkungen kommen. So kann beispielsweise der Fall eintreten, dass sich die Finanzausstattung bestimmter finanzschwacher Länder verbessern würde, wenn die an sie ausbezahlten Ergänzungsanteile entfielen und stattdessen die gesamte Umsatzsteuer nach Einwohner verteilt würde. Alles in allem hat die inkonsistente und intransparente Wirkung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile in der Finanzwissenschaft schon vielfach zu der Forderung geführt sie abzuschaffen.<sup>31</sup>

Ein weiteres Instrument, das die gleiche Zielsetzung wie die Umsatzsteuer-Ergänzungszuweisungen und der horizontale Länderfinanzausgleich verfolgt, stellen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen dar, die auch als allgemeine Bundesergänzungszuweisungen bezeichnet werden. Sie dienen ebenfalls dazu, den allgemeinen Finanzbedarf finanzschwacher Länder an den Länderdurchschnitt anzupassen. Sie erfüllen keine eigenständige Funktion, haben aber einen sehr starken Nivellierungseffekt. Sie stellen nämlich neben den erwähnten Ergänzungsanteilen der Umsatzsteuer und dem eigentlichen Länderfinanzausgleich ein drittes horizontales Umverteilungselement dar. Es ist schon mehrfach

---

<sup>28</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (1986), S. 385.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Renzsch (1994), insbesondere S. 130.

<sup>30</sup> Vgl. Häde (1996), S. 216.

<sup>31</sup> Vgl. Peffekoven (1987), S. 192f.; Jahresgutachten 2001/02, Ziffer 227; Wiegard (2006), S. 24.

vorgeschlagen worden, sie abzuschaffen. Die frei werden Mittel könnten entweder den Ländern in Form eines höheren Umsatzsteueranteils zur Verfügung gestellt oder in Form von (zeitlich befristeten) Pauschalbeträgen an Länder überwiesen werden, die von ihrer Abschaffung negativ betroffen sind. Schließlich könnten sie auch zur Sicherung eines Mindestfinanzkraftniveaus eingesetzt werden.<sup>32</sup>

Der eigentliche (sekundäre) horizontale Länderfinanzausgleich ist mit zwei Problemen behaftet, die zum einen seine Bemessungsgrundlage und zum anderen seinen Tarif betreffen. Die Finanzkraftmesszahl eines Landes stellt die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich dar. Bei ihrer Ermittlung wird die Finanzkraft der Gemeinden nur zu 64 Prozent berücksichtigt. Diese Regelung ist ursprünglich mit Bedarfsgesichtspunkten auf Gemeindeebene begründet worden.<sup>33</sup> Sie wird durch das Verfassungsgericht mit dem Hinweis auf die Stärkung der Autonomie der Gemeinden gerechtfertigt.<sup>34</sup> Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist diese Argumentation jedoch angreifbar. Bei der Feststellung der Finanzkraft sind spezielle Bedarfelemente systemfremd. Außerdem stellen die Länder und ihre Kommunen eine finanzielle Einheit dar. Zum einen sind ihre Finanzen über den obligatorischen und fakultativen Steuerverbund eng miteinander verknüpft. So müssen beispielsweise finanzschwache Kommunen aus dem jeweiligen Landeshaushalt stärker dotiert werden als dies bei finanzstarken Kommunen der Fall ist. Zum anderen ist die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen teilweise sehr verschieden, so dass die Vergleichbarkeit unter den Ländern nicht gewährleistet ist, wenn die Einnahmen der Gemeinden nicht voll erfasst werden. Insoweit wird häufig die volle Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen in die Finanzkraftmesszahl der Länder gefordert.<sup>35</sup>

Eines der Kernprobleme des Länderfinanzausgleichs besteht in dem Ausgleichstarif selbst. Das Ausgleichsniveau, das sich aus dem Zusammenwirken des horizontalen Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen ergibt, ist so hoch, dass man fast von einer vollständigen Nivellierung sprechen kann. Wie erwähnt enthält das System wegen der hohen Abschöpfungsquoten erhebliche Fehlanreize. Der Tarif ist außerdem kompliziert. Eine Reform des Finanzausgleichs sollte daher einen Tarif enthalten, der einfach und transparent ist. Gleichzeitig sollte er aber so gestaltet sein, dass ein ausgewogener Kompromiss

---

<sup>32</sup> Vgl. Peffekoven (1987), S. 216; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 108-110; Homburg (1994), S. 327; Lenk/Schneider (1999), S. 427; Huber/Lichtblau (2000), S. 23; Jahresgutachten 2001/02, S. 332.

<sup>33</sup> Vgl. Koriath (1997), S. 571f.

<sup>34</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Ziffern 317f.

<sup>35</sup> Vgl. Peffekoven (1987), S. 195-198; Littmann (1990), S. 308; Koriath (1997), S. 576f.; Jahresgutachten 2001/02, S. 332.

zwischen anzustrebender Umverteilungsintensität und hinreichender Anreizkompatibilität zustande kommt. Obwohl die Lösung dieses Problems sich nicht mit hinreichender Sicherheit wissenschaftlich bestimmen lässt, spricht Vieles für einen bereits vom Wissenschaftlichen Beirat und vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen linearen (indirekt progressiven) Umverteilungstarif mit einem Ausgleichssatz von 50 oder 60 Prozent.<sup>36</sup>

## 6. Einführung neuer Verschuldungsgrenzen

Der Bund und die Länder können sich nicht beliebig verschulden. Ihnen sind durch die so genannte goldene Regel des Art. 115 Abs.1 GG Grenzen gesetzt. Die Haushaltsdefizite (genauer: die Einnahmen aus Krediten) dürfen im Prinzip die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Daneben ist Deutschland seit 1992 an die Schuldengrenzen von Maastricht gebunden, wonach das laufende Defizit 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und der gesamte Schuldenstand 60 Prozent des BIP nicht überschreiten darf. Keine dieser Vorschriften konnte verhindern, dass die Staatsverschuldung in Deutschland auf ein Besorgnis erregendes Niveau angestiegen ist. Die Schuldenstandsquote ist allein seit dem Jahr 2000 von 60 auf 68 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angewachsen.<sup>37</sup> Zwei Bundesländer – Berlin und Bremen – haben schon Anfang der neunziger Jahre eine extreme Haushaltsnotlage deklariert. Berlin ist inzwischen hinzugetreten. Die neuen Bundesländer (mit Ausnahme Sachsens) sind nach relativ kurzer Zeit so hoch verschuldet wie die westlichen Bundesländer nach 50 Jahren. Die Zinslasten, welche die öffentlichen Haushalte jährlich zu leisten haben, betragen über 60 Mrd. Euro, d.h. mehr als 12 Prozent der gesamten Steuereinnahmen.<sup>38</sup>

Dass die vorhandenen Kreditgrenzen die Schuldenentwicklung nicht bremsen konnten, hat verschiedene Ursachen.<sup>39</sup> Auf eines der Probleme wurde schon hingewiesen: Die fehlende Steuerautonomie auf der Länderebene und der großzügige Finanzausgleich verlagern den Wettbewerb zwischen den Ländern auf die Ausgabenseite. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, können die Länder ihre Haushalte nicht über zusätzliche Steuern ausgleichen. Die in Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Haushaltsautonomie ist also auf der Einnahmenseite letztlich nur eine Schuldenautonomie. Diese wiederum wird kräftig missbraucht. Die haushaltsrechtliche Abgrenzung der Investitionsausgaben in § 10 Haushaltsgrundsät-

<sup>36</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 78; Jahresgutachten 2001/02, S. 326 und S. 332.

<sup>37</sup> Vgl. Jahresgutachten 2006/07, Tabelle 33.

<sup>38</sup> Vgl. Jahresgutachten 2006/07, Tabelle 30.

<sup>39</sup> Der Verfasser hat sich an anderer Stelle ausführlich mit der in diesem Abschnitt dargestellten Problematik befasst. Vgl. daher zum Folgenden Kitterer/Groneck (2006), Groneck/Kitterer (2007), Kitterer (2007).

zugesetzt ist viel zu weit, um den Bezug zur Staatsverschuldung sachlich vernünftig zu begründen. Investitionen werden brutto veranschlagt. Weder Abschreibungen noch Privatisierungserlöse werden davon abgesetzt, obwohl dies aus volkswirtschaftlicher Sicht notwendig wäre. Darlehen und Beteiligungen dürfen aus Krediten finanziert werden, obwohl deren investiver Charakter äußerst fragwürdig ist. Und schließlich kommt es auch zu Doppelzählungen, weil die Länder in ihren Haushalten Investitionsausgaben veranschlagen, die sie aus Zuschüssen des Bundes finanzieren, und die im Bundeshaushalt bereits als Investitionsausgaben veranschlagt wurden.

Erlaubt die Kreditgrenze selbst schon wegen ihrer weichen und weiten haushaltsrechtlichen Auslegung keine sinnvolle Eindämmung der Staatsverschuldung, so gehört ihre Überschreitung offensichtlich auch noch zu den politisch kaum registrierten Kavaliersdelikten. In den letzten Jahren wurden alleine sieben Haushalte in Urteilen der Landesverfassungsgerichte für verfassungswidrig erklärt, ohne dass sich daraus besondere politische oder rechtliche Konsequenzen ergeben hätten.<sup>40</sup> Es werden rechtswidrige Fakten geschaffen, ohne dass Sanktionen eintreten.

Darüber hinaus missbrauchen die Länder verfassungsrechtlich scheinbar zugelassene Möglichkeiten, um der Schuldengrenze des Art. 115 Abs. 1 auszuweichen. Ausnahmen sind nämlich gemäß Art. 109 Abs. 2 möglich, wenn mit dem „deficit spending“ Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werden sollen. Landesregierungen entscheiden daher in vielen Fällen einfach, dass eine solche Störung, beispielsweise wegen der hohen Arbeitslosigkeit, vorliegt, obwohl gegensteuernde Maßnahmen dieser Art von vornherein ungeeignet sind, Vollbeschäftigung herbeizuführen. Dass liegt schon daran, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf der Ebene eines einzelnen Landes weder definiert noch von ihm alleine beseitigt werden kann. Aber selbst wenn einem Bundesland diese Möglichkeit grundsätzlich zugestanden würde, dürfte inzwischen hinreichend bekannt sein, dass eine zunehmende Staatsverschuldung nicht zielführend ist, dass sie die Aussichten für Wachstum und Vollbeschäftigung eher schwächt. Selbst in Zeiten einer konjunkturellen Abschwächung sollte daher der Abbau struktureller Defizite in den Staatshaushalten vorangetrieben werden.

Wirksame Maßnahmen gegen die weichen Auslegungs- und Umgehungsmöglichkeiten der bestehenden Kreditgrenzen können in verschiedenen Stufen eingeführt werden. Der Sachverständigenrat hat vor wenigen Wochen einen Vorschlag zur Schuldenbegrenzung vorgelegt.<sup>41</sup> Er bindet die langfristigen Verschuldungs-

---

<sup>40</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2006), S. 47.

<sup>41</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2007).

möglichkeiten an eine engere Abgrenzung der öffentlichen Investitionen und die kurzfristige Kreditaufnahme an eine Ausgabenregel, die konjunkturbedingte Verschuldungsmöglichkeiten einräumt. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Politik bei der Anknüpfung der Staatsverschuldung an öffentliche Investitionen, auch wenn der Begriff enger als bisher gefasst wird, stets Verwässerungs- und Umgehungsmöglichkeiten findet. Außerdem ist die so genannte goldene Regel weder theoretisch noch finanzpolitisch zwingend.<sup>42</sup> Sie wird in der Hauptsache mit dem Argument einer gerechten Lastenverteilung zwischen gegenwärtigen Generationen, die öffentliche Investitionen vornehmen und zukünftigen, die sie nutzen, begründet. Genau dies ist aber in gleichem Maße durch Steuerfinanzierung möglich, die außerdem der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung weniger schadet als die Schuldenfinanzierung.

Um eine wirksame Begrenzung der Schuldenlage zu erreichen, sollte man daher auf die Ausweichmöglichkeiten über den Art. 115 GG ganz verzichten, d.h. ihn abschaffen. Um darüber hinaus, den Missbrauch der Staatsverschuldung auf der Länderebene mit dem Argument einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu unterbinden, sollte die Kompetenz für die Konjunkturpolitik vollständig auf den Bund verlagert werden. Dies würde bedeuten, dass für die Länder – mit Ausnahmen im Falle von Naturkatastrophen – ein grundsätzliches Schuldenverbot gelten sollte.

Es soll nicht bestritten werden, dass die Länder im konjunkturellen Verlauf ein gewisses Maß an Flexibilität ihrer Haushaltspolitik benötigen, um konjunkturbedingte Mindereinnahmen oder Mehrausgaben finanzieren zu können. Dazu müssen sie sich aber nicht verschulden. Ganz im Sinne des Europäischen Stabilitätspaktes, der nicht nur einen Haushaltsausgleich, sondern auch Haushaltsüberschüsse vorsieht, könnten die Länder so genannte Konjunkturausgleichsrücklagen bilden, aus denen sie bei einer Abschwächung der Konjunktur die notwendigen Mittel zur Stabilisierung ihrer Einnahmen und zur Finanzierung konjunktureller Mehrausgaben finanzieren könnten.

Es ist selbstverständlich, dass man ein solches System nicht von heute auf morgen einführen kann. Es bedarf gewisser Übergangsfristen, um die bestehenden hohen Defizite ab- und Konjunkturausgleichsrücklagen aufzubauen. Hilfreich wäre es in diesem Zusammenhang, wenn sich Bund und Länder zu einer Teilentschuldung besonders hoch verschuldeter Bundesländer entschließen könnten.<sup>43</sup> Dies hätte den Vorteil, dass in etwa gleiche Startchancen für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geschaffen werden könnten.

---

<sup>42</sup> Vgl. dazu ausführlich Kitterer (2007).

<sup>43</sup> Zu Einzelheiten vgl. Groneck/Kitterer (2007).

## 7. Schlussfolgerungen

Seit vielen Jahren fordert die Politik von den Bürgern mehr Eigenverantwortung, weil sich die Ansprüche an den umverteilenden und sozialen Staat anders nicht mehr finanzieren lassen. Die gleiche Forderung muss man an die Politiker in Bund und Ländern richten. Weniger Ausweichmöglichkeiten, mehr Transparenz und mehr Eigenverantwortung bei dem Entwurf und der Umsetzung politischer Programme auf der Länderebene durch Entflechtung sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite vermindern die Anreize, die Kosten für die eigenen Ansprüche oder die Folgen politischer Fehlentscheidungen auf andere abzuwälzen.

Ein grundlegend reformiertes System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs könnte die folgenden Elemente enthalten:

- eine Steuerverteilung, die sich stärker als bisher an der Wirtschaftskraft ausrichtet, konkret: eine Verteilung der Lohn- und der Umsatzsteuer nach dem Bruttoinlandsprodukt;
- eine Stärkung der Steuerautonomie in Form eines Trennsystems, das die Umsatzsteuer dem Bund und die Einkommensteuer den Ländern zuordnet, wobei die Ländern die Möglichkeit haben sollten, Zuschläge zur Einkommensteuer zu erheben;
- einen Länderfinanzausgleich ohne Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer, ohne allgemeine Bundesergänzungszuweisungen mit einer verbreiterten Bemessungsgrundlage durch volle Einbeziehung der Gemeindefinanzen sowie mit einem linearen Ausgleichstarif mit einem Ausgleichssatz von 50 oder 60 Prozent, und schließlich
- eine Abschaffung der Kreditgrenze nach Art. 115 GG sowie nach einer gewissen Übergangszeit eine strenge Regelbindung an ausgeglichene öffentliche Haushalte mit vorangegangener Überschussbildung für eine Konjunkturausgleichsrücklage, die ihnen die notwendige konjunkturelle Flexibilität verschafft.

Eine solche Stärkung der finanziellen Solidität, der Autonomie und der Eigenverantwortung bietet die Möglichkeit, den unitarischen Föderalismus auf einen tragbaren Umfang zu beschränken. Der Solidaritätsgedanke kann dabei sogar gewinnen, weil ein maßvoller Wettbewerbsföderalismus mit langfristig stabilen Finanzen Wachstum und Beschäftigung fördert und damit die Chancen für alle verbessert.



## Literatur

- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1980),** The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.
- Breton, Albert (1987),** Towards A Theory of Competitive Federalism, in: European Journal of Political Economy, Bd. 3, S. 263-329.
- Bundesministerium der Finanzen (2003),** Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 73, Berlin, Februar.
- Bundesministerium der Finanzen (2006),** Die Föderalismusreform, in: Monatsbericht des BMF, August, S. 81-90.
- Bundesstaatskommission (2003),** Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Stenografischer Bericht, 1. Sitzung, Berlin, Freitag, den 7. November 2003.
- Bundesverfassungsgericht (1986),** Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum Finanzausgleichsgesetz, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen (Mohr/Siebeck) 1987, S. 330-436.
- Burkart, Simone, und Philip Manow (2006),** Was bringt die Föderalismusreform, Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, MPIfG Working Paper 06/6, Köln.
- CDU-Rheinland-Pfalz (2001),** Politik durchschaubar machen, Selbstverantwortung übernehmen, Länder stärken, Ein Diskussionsbeitrag der CDU-Rheinland-Pfalz für eine Reform des Bundesstaates in Deutschland, Mainz, Januar.
- Deutsche Bundesbank (2006),** Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli, S. 33-54.
- Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6533,** Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/5951, 14/5971 – Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG -), Drucksache 14/6533 vom 02.07.2001.
- Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3885,** Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Drucksache 16/3885 vom 14.12. 2006.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (1998),** Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, vorgestellt am 21. August 1998 vor der Bundespressekonferenz, Bonn.
- Groneck, Max, und Wolfgang Kitterer (2007),** Schuldenverbot für die Bundesländer, in: ifo Schnelldienst, 60. Jg., Nr. 2, S. 12-16.
- Grzeszick, Bernd (2006),** Art. 20 GG, Abschnitt IV: Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat, in: Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 46. Lieferung, März 2006.
- Häde, Ulrich (1996),** Finanzausgleich, Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen (Mohr/Siebeck).
- Henke, Klaus-Dirk, und Gunnar Folke Schuppert (1993),** Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden (Nomos).
- Homburg, Stefan (1998),** Die Ordnung der Wirtschaft, Im Gewirr der Kompetenzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Samstag, 31. Oktober, Nr. 253, S. 15.

- Huber, Bernd (1999),** Steuerwettbewerb im Föderalismus – Ideal und Wirklichkeit, in: Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Bad Homburg (Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik), S. 55-65.
- Huber, Bernd, Lichtblau, Karl (2000),** Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 257, Köln (Deutscher Instituts-Verlag).
- Hummel, Marlies und Willi Leibfritz (1986), Jahresgutachten 2001/02** Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München.  
Des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Stuttgart (Metzler-Poeschel) 2001.
- Jahresgutachten 1990/91,** Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 11/8472, Bonn.
- Jahresgutachten 2006/07,** Jahresgutachten 2006/07 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Stuttgart (Metzler-Poeschel) 2006.
- Kitterer, Wolfgang (2007),** Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 8 (Special Issue), S. 53-83.
- Kitterer, Wolfgang, und Max Groneck (2006), Kommission für die Finanzreform (1966), Koriath, Stefan (1997),** Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., Heft 9, S. 559-563.  
Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a.O. (Kohlhammer).  
Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen (Mohr/Siebeck).
- Lenk, Thomas, und Friedrich Schneider (1999), Lichtblau, Karl (1999),** Zurück zu mehr Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219, Heft 3+4, S. 409-437.  
Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag, in: Morath, Konrad (1999), (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg (Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik), S. 95-115.
- Linck, Joachim (2000),** Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung – ein dogmatischer und politischer Irrweg, Anmerkungen zum FAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 53, Heft 8, S. 325-329.
- Littmann, Konrad (1990),** Haushaltsnotlagen als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: Franz Xaver Bea und Wolfgang Kitterer (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 307-321.
- Peffekoven, Rolf (1987),** Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, S. 181-228.
- Peffekoven, Rolf (1999),** Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Nr. 12, S. 709-715.
- Rappen, Hermann (1999),** Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen.
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998),** Reform der Finanzverfassung, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung, o.O., Juli.

- Renzsch, Wolfgang (1994),** Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 25, 1994, S. 116-138.
- Renzsch, Wolfgang (1999),** Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristsetzung, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Heft 12, S. 716-721
- Reutter, Werner (2006),** Regieren nach der Föderalismusreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 50.
- Riebel, Jochen (2007),** Reduzierung von Mischfinanzierungen und Abbau von Gemeinschaftsaufgaben, in: Rainer Holtschneider und Walter Schön (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden, S. 320-331.
- Sachverständigenrat (2007),** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden März 2007.
- Sarrazin, Thilo (1998),** Reform der Finanzverfassung, Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Oktober.
- Scharpf, Fritz W. (1999),** Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Bad Homburg (Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik), S. 23-36.
- Scharpf, Fritz W. (2006),** Föderalismusreform. Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 51.
- Scharpf, Fritz W., Reiser, Bernd, Schnabel, Fritz (1976),** Politikverflechtung - Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts..
- Sturm, Roland (2003),** Zur Reform des Bundesrates, Lehren eines internationalen Vergleichs der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 29-30, S. 24-31.
- Stüwe, Klaus (2004),** Konflikt und Konsens im Bundesrat, Eine Bilanz (1949-2004) in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B , S. 25-32.
- Wiegard, Wolfgang (2006),** Reform des föderalen Finanzsystems aus ökonomischer Sicht, in: Patrick Wendisch und Matthias Fonger (Hrsg.), Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, Ergebnisse einer Tagung der Handelskammer Bremen in Kooperation mit dem DIHK und der Forschungsstelle Finanzpolitik Bremen, Baden-Baden (Nomos), S. 19-32.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992),** Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1995),** Gutachten zur Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000),** Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Bonn (Stollfuß).



# FiFo-CPE Discussion Papers

## Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Die Beiträge ab 1998 stehen auch als kostenloser Download zur Verfügung unter: <http://fifo-koeln.de> oder <http://cpe.uni-koeln.de>.

Discussions Papers from 1998 onwards can be downloaded free of charge from: <http://fifo-koeln.de> or <http://cpe.uni-koeln.de>.

- |      |  |       |   |
|------|--|-------|---|
| 93-1 | Ewringmann, D.: Ökologische Steuerreform? Vergriffen.  | 00-2  | Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. 7,50 EUR. |
| 93-2 | Gawel, E.: Bundesergänzungszuweisungen als Instrument eines rationalen Finanzausgleichs. Vergriffen.   | 02-1  | Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. 5,00 EUR.  |
| 93-3 | Ewringmann, D./Gawel, E./Hansmeyer, K.-H.: Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2. Aufl. Vergriffen. | 05-1  | Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle. 8,00 EUR.   |
| 93-4 | Gawel, E.: Neuere Entwicklungen der Umweltökonomik. Vergriffen.  | 05-2  | Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer. 8,00 EUR.   |
| 93-5 | Gawel, E.: Marktliche und außermärkliche Allokation in staatlich regulierten Umweltmedien: Das Problem der Primärallokation durch Recht. Vergriffen.                             | 05-3  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. 8,00 EUR.  |
| 94-1 | Gawel, E.: Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht — eine ökonomische Analyse. Vergriffen.   | 06-1  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.  |
| 94-2 | Gawel, E.: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe. Vergriffen.  | 06-2  | Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete. 6,00 EUR.   |
| 94-3 | Bizer, K./Scholl, R.: Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm. Vergriffen.   | 06-3  | Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? 6,00 EUR.  |
| 94-4 | Bizer, K.: Flächenbesteuerung mit ökologischen Lenkungswirkungen. Vergriffen.  | 06-4  | Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens. 6,00 EUR.   |
| 95-1 | Scholl, R.: Verhaltensanreize der Abwasserabgabe: eine Untersuchung der Tarifstruktur der Abwasserabgabe. 6,50 EUR.  | 06-5  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany. 6,00 EUR.   |
| 95-2 | Kitterer, W.: Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting“) - Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen? 7,50 EUR.                               | 06-6  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.  |
| 96-1 | Ewringmann, D./Linscheidt, B./Truger, A.: Nationale Energiebesteuerung: Ausgestaltung und Aufkommensverwendung. 10,00 EUR.   | 06-7  | Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse. 6,00 EUR.   |
| 96-2 | Ewringmann, D./Scholl, R.: Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe; Meßlösung und sonst nichts? 7,50 EUR.  | 06-8  | Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. 6,00 EUR.   |
| 97-1 | Braun, St./Kambeck, R.: Reform der Einkommensteuer. Neugestaltung des Steuertarifs. 7,50 EUR.  | 06-9  | Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms. 10,00 EUR.   |
| 97-2 | Linscheidt, B./Linnemann, L.: Wirkungen einer ökologischen Steuerreform – eine vergleichende Analyse der Modellsimulationen von DIW und RWI. 5,00 EUR.                           | 06-10 | Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. 8,00 EUR.  |
| 97-3 | Bizer, K./Joeris, D.: Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer. 7,50 EUR.  | 06-11 | Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15. 6,00 EUR.   |
| 98-1 | Kitterer, W.: Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen - theoretische und empirische Aspekte. 6,00 EUR.   | 07-1  | Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnsektor, 8,00 EUR.                                     |
| 98-2 | Rhee, P.-W.: Fiskale Illusion und Glory Seeking am Beispiel Koreas (1960-1987). 5,00 EUR.  | 07-2  | Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse, 6,00 EUR.   |
| 98-3 | Bizer, K.: A land use tax: greening the property tax system. 5,00 EUR.   | 07-3  | Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung, 8,00 EUR.  |
| 00-1 | Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?. 6,00 EUR.   |       |   |