

THOMAS LENK

Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus

*„Nach Golde drängt,
Am Golde hängt
Doch alles. Ach, wir Armen!“ (Goethe)*

Dieses Zitat könnte durchaus das Motto für die derzeitige Diskussion um die bundesdeutsche Finanzverfassung darstellen, auf die das Thema „Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus“ primär abzielt.

In einem föderativ aufgebauten (Bundes-)Staat, zu dessen wesentlichen Merkmalen die Dezentralisation gehört, sind bekanntlich in einer Finanzverfassung

1. die Aufgaben der öffentlichen Aufgabenträger gegenüber dem privaten Sektor und untereinander abzugrenzen und aufeinander abzustimmen sowie
2. die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen zwischen den Aufgabenträgern zu regeln und
3. auch die Rechte zur Bestimmung, Ausgestaltung und Inanspruchnahme öffentlicher Einnahmequellen derart zu verteilen, daß die Aufgabenträger über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen verfügen.¹

Da jedoch die an den Staat gestellten Aufgaben und die daraus resultierenden Aufgabenbelastungen einem ständigen Wandlungsprozeß unterworfen sind, können auch die Finanz- und Verwaltungsstrukturen auf Dauer nicht statisch sein und ebensowenig die Einnahmenverteilung.

Vor dem Hintergrund der deutschen Einheit, der EU-Osterweiterung und der Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und der verstärkten Globalisierung bei nur mäßigem Wachstum und Dauerarbeitslosigkeit und den auch daraus resultierenden hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte – Stichworte wie immens angestiegene Staatsverschuldung, hohe Steuerlast und damit verbundene Steuerflucht mögen an der Stelle genügen – ist die Diskussion um die Reform der Finanzverfassung und insbesondere des (Länder-) Finanzausgleichs neu entfacht. Die Kritiker des derzeitigen eher kooperativ ausgerichteten Systems fordern mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor, um eine effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu erreichen.

Zunächst wird im folgenden die geltende Finanzordnung als Resultat eines primär kooperativen Föderalismusverständnisses dargestellt und kritisch beleuchtet. Daran

¹ Vgl. Lenk (1993), S. 26 m. w. N.

schließt sich eine Skizze der Grundideen des wettbewerbsorientierten Föderalismus an, der seinerseits wiederum einer kurzen kritischen Analyse unterzogen wird. Der Vortrag endet mit einem kurzen Ausblick.

1. Die kooperative Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland als Ergebnis der Großen Finanzreform 1969

Als „Geburtsstunde des kooperativen Föderalismus“² wird in der Literatur die Finanzreform von 1969 bezeichnet. Mit ihr sollten die Widersprüche beseitigt werden, die durch die wirtschaftliche Entwicklung zwischen dem materiellen Inhalt der Rechtsnormen und den Erfordernissen der öffentlichen Finanzwirtschaft in den 50er und 60er Jahren entstanden waren. Die damals zu lösenden Probleme reichten von unüberschaubaren Kompetenzverflechtungen bis hin zu Forderungen nach einer umfassenden gesamtstaatlichen Aufgaben- und Finanzplanung. Der Begriff des kooperativen Föderalismus wurde im „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ aus dem Jahre 1966³ geprägt, in dem die vorausgegangene ausführliche wissenschaftliche Diskussion⁴ und das damalig vorherrschende, auch die Folgezeit bestimmende Bundesstaatsverständnis ihren Niederschlag fanden. Die sogenannte Troeger-Kommission, die dieses Gutachten erstellt hat, formulierte als Zielsetzung der Reform: „Es muß deshalb eine Form des Föderalismus entwickelt werden, die ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenordnung und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern ermöglicht. Der Föderalismus unserer Zeit kann deshalb nur ein kooperativer Föderalismus sein.“⁵ Ein solches Verständnis der Bundesstaatlichkeit erfordert vor allem die aktive Kooperation aller Staatsebenen zur Verwirklichung „...der Zielsetzungen des modernen Industrie- und Sozialstaates, insbesondere der finanziellen Stabilität, des gleichmäßigen Wirtschaftswachstums und der Vollbeschäftigung“⁶. Um einen zeitlich und sachlich besser abgestimmten Einsatz der gesamten öffentlichen Mittel zu erreichen, wurden vor allem gemeinsame Planungs-, Koordinations- und Finanzierungsinstrumente für erforderlich gehalten.

Dementsprechend hatte das Finanzreformgesetz auch die Instrumente zu berücksichtigen, die dem Bund durch das Stabilitätsgesetz⁷ 1967 an die Hand gegeben wurden und die zum Teil Ziele der Finanzreform vorwegnahmen. Die in Verbindung mit dem Stabilitätsgesetz vorgenommenen Änderungen im Grundgesetz stellten eine Abkehr des bis dato verfolgten Gedankens der strikten Abgrenzung und Trennung der

² Henke/Schuppert (1993), S. 31.

³ Kommission für die Finanzreform (1966), Nr. 73 ff.

⁴ Vgl. bspw. Institut Finanzen und Steuern (1962 a,b); Albers (1964 b); Piduch (1964); Schäfers (1964); Jakob (1966); Salch (1966); Erichsen (1968); Haller (1968), S. 249 ff.; Klein (1968), S. 153 ff.; Millinger (1968); Neubert (1968); Seeger (1968), S. 781 ff.; Isenberg (1969).

⁵ Kommission für die Finanzreform (1966), Nr. 76.

⁶ Kommission für die Finanzreform (1966), Nr. 79.

⁷ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (1967).

Verantwortung von Bund und Ländern dar und waren ein wichtiger Einschnitt in der Entwicklung der Finanzverfassung.

Das Bundesstaatsverständnis eines kooperativen Föderalismus spiegelt sich in vielen Regelungen der Finanzreform wider.

Dies trifft auf der Seite des *passiven Finanzausgleichs*⁸ in erster Linie auf die damals neu geschaffenen Gemeinschaftsaufgaben, die Neuordnung der Finanzierungs Kompetenzen und die Harmonisierung der Beamtenbesoldung⁹ zu:

Gemeinschaftsaufgaben: Um eine verfassungskonforme Mischfinanzierung von Aufgaben durch Bund und Länder zu ermöglichen, wurden 1969 ins Grundgesetz die Art. 91 a und 91 b eingefügt. Die darin definierten Gemeinschaftsaufgaben, die eine gemeinschaftliche Planung von Bund und Ländern erfordern, wurden auf den Gebieten

- Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes gesehen¹⁰ sowie
- bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung.¹¹

Von besonderer Bedeutung ist auch Abs. 3 des Art. 91 a GG (1969), der die „Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung“ betrifft und mit dieser Forderung das Prinzip der strengen Aufgabentrennung zugunsten eines kooperativen Aufgabenverbundes aufgab.¹²

Neuordnung der Finanzierungs Kompetenzen: Die wirtschaftliche Entwicklung zeigte, daß eine stringente Ausgestaltung der Aufgabenverteilung gemäß dem allgemeinen Lastengrundsatz an der existierenden Praxis vorbeiging. Um diese Diskrepanz zur Verfassung zu beseitigen, wurden die neuen Lastenverteilungsnormen im neugefaßten Art. 104 a GG (1969) dem gesamten Kapitel Finanzwesen (Abschnitt X des Grundgesetzes) vorangestellt. Damit wurde der Forderung nachgekommen, die nach dem Troeger-Gutachten eine „sinnvolle Zuordnung der Ausgabenverantwortung ermöglicht, zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Haushaltsführung beiträgt und die Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern im Bereich der Finanzwirtschaft verwirklicht.“^{13 · 14}

Nach dem allgemeinen Konnexitätsgrundsatz (Art. 104 a Abs. 1 GG) folgt die Ausgabenverteilung der Aufgabenverteilung und nicht der Gesetzgebungskompetenz.¹⁵ Von dieser Regel läßt das Grundgesetz jedoch Ausnahmen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung, bei Geldleistungsgesetzen, bei Finanzhilfen des Bundes und bei Gemeinschaftsaufgaben zu:¹⁶

⁸ Also Aufgaben- und Ausgabenverteilung; vgl. dazu bspw. *Lenk* (1993), S. 56 ff.

⁹ Auf die Harmonisierung der Beamtenbesoldung wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen. Vgl. dazu Art. 75 GG sowie Kommission für die Finanzreform (1966), Nr. 166 ff.

¹⁰ Vgl. Art. 91 a Abs. 1 GG (1969).

¹¹ Vgl. Art. 91 b Abs. 1 GG (1969).

¹² Vgl. dazu auch *Heckt* (1973), S. 42 f.; *Schulte* (1982), S. 92 f.; *Biehl* (1983), S. 98.

¹³ Kommission für die Finanzreform (1966), Nr. 201.

¹⁴ Vgl. *Schulte* (1982), S. 92 f.; *Biehl* (1983), S. 99 f., *Lenk* (1993), S. 126.

¹⁵ Vgl. *Blümel* (1990), Rn. 135 ff.; *Kirchhof* (1990), Rn. 16; *Vogel* (1990), Rn. 22.

¹⁶ Vgl. *Vogel* (1990), Rn. 23 f.

Bundesauftragsverwaltung (Art. 104 a Abs. 2 GG): Soweit die Länder Aufgaben im Auftrag des Bundes ausführen,¹⁷ trägt dieser die sich daraus ergebenden Sachaufwendungen (Zweckausgaben), jedoch nicht die damit verbundenen Verwaltungsausgaben.¹⁸

Geldleistungen (Art. 104 a Abs. 3 GG): Für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren (z. B. Wohngeld, Sparprämien), kann bestimmt werden, daß diese Geldleistungen ganz oder teilweise zu Lasten des Bundes erfolgen. Wenn der Bund mehr als die Hälfte der Ausgaben trägt, werden sie im Sinne einer Auftragsverwaltung durchgeführt, so daß der Bund die Zweckausgaben zu tragen hat. Um zu verhindern, daß der Bund den Ländern zuviel Geldleistungen zumutet, bestimmt Art. 104 a Abs. 3 GG, daß solche Gesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie den Ländern ein Viertel der Ausgaben oder mehr auferlegen wollen. Beträgt der Länderanteil weniger als 25%, so bedarf dieses Gesetz nicht einmal mehr der Zustimmung des Bundesrats.^{19 · 20}

Finanzhilfen (Art. 104 a Abs. 4 GG): Im Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz²¹ wurde dem Bund durch Art. 104 a Abs. 4 GG (1969) das Recht eingeräumt, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft, einzelnen Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Unterstützung Finanzhilfen zu gewähren. Die mit dieser Förderung verknüpften Bedingungen wurden jeweils durch eine Verwaltungsvereinbarung festgehalten und hatten Ähnlichkeiten mit den bereits vor 1969 bestehenden Mischfinanzierungen mit Dotationsauflagen; diese Praxis wurde mit dem Finanzreformgesetz legalisiert.²²

Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG): Bei den 1969 neu eingeführten Gemeinschaftsaufgaben tragen Bund und Länder die Kosten je zur Hälfte. Für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes kann der Bund einen höheren Prozentsatz übernehmen.²³ Im Bereich der Bildungsplanung und der Forschung von überregionaler Bedeutung (Art. 91 b GG) werden in den Vereinbarungen, die Bund und Länder diesbezüglich abschließen können, nicht nur die Art und Weise der Zusammenarbeit, sondern auch die Kostenverteilung geregelt.²⁴

Der Gedanke der notwendigen Kooperation von Bund und Ländern wurde konsequenterweise auch beim *aktiven Finanzausgleich* insbesondere durch die Eingliederung der Umsatzsteuer in die Gruppe der Gemeinschaftsteuern, die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der Gemeindefinanzen umgesetzt:

¹⁷ Vgl. Art. 83 GG.

¹⁸ Vgl. Art. 104 a Abs. 2 GG.; siehe hierzu auch *v. Arnim* (1990), Rn. 22 f. u. 28 f.

¹⁹ Diese 25%-Grenze ist nicht unbedenklich, da der Bund durchaus die Landeshaushalte mit einer Reihe von Geldleistungsgesetzen mit einem Länderanteil von knapp unterhalb dieser Grenze erheblich belasten könnte.

²⁰ Vgl. *Biebl* (1983), S. 98, *v. Arnim* (1990), Rn. 33 ff.; *Vogel* (1990), Rn. 24.

²¹ Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (1967).

²² Vgl. *Biebl* (1983), S. 99.

²³ Gegenwärtig 60% bei der Agrarstrukturverbesserung und 70% beim Küstenschutz.

²⁴ Vgl. *v. Arnim* (1990), Rn. 63 ff.; *Vogel* (1990), Rn. 23 f.; *Wendt* (1990), Rn. 91 ff.

Vertikale Einnahmeverteilung: Neben der Überführung der Erträge aus Kapitalverkehr-, Versicherung- und Wechselsteuer wegen ihres überregionalen Charakters auf den Bund sowie Ausgleich des Ertragsausfalls bei den Ländern durch höheren Anteil an den Gemeinschaftsteuern wurde mit der Eingliederung der Umsatzsteuer in die Gruppe der Gemeinschaftsteuern eine wesentliche Änderung vorgenommen. Die Umsatzsteuer übernahm ab 1970 die Aufgabe des flexiblen Elements an Stelle der Einkommen- und Körperschaftsteuer und ermöglichte so eine feste Regelung der Anteile für Bund und Länder an den Gemeinschaftsteuern, die auf eine hälftige Aufteilung hinauslief. Mit der Ratifizierung des Gemeindereformgesetzes²⁵ wurden die Gemeinden in diesen Empfängerkreis der Einkommen- und Körperschaftsteuer aufgenommen und der Anteil für die Gemeinden von 14% vorab den Gesamtsteuern entnommen. Die hälftige Aufteilung des Restes für Bund und Länder betrug somit je 43% von der Gesamtfinanzmasse. Diese Größen waren weder fest vorgeschrieben noch an bestimmte Fristen gebunden worden und konnten daher unter Berücksichtigung des Art. 106 Abs. 3 GG (1969) jederzeit geändert werden. Dies galt im gleichen Sinne auch für die Umsatzsteuer.²⁶ Der anfängliche Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen betrug 30%; z. Z. sind die Länder mit 49,5% beteiligt.²⁷ Mit der Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund umfaßt dieser rund $\frac{3}{4}$ des gesamten Steueraufkommens; wesentlicher Beweggrund für die Einrichtung eines umfassendes Verbundsystems waren stabilitätspolitische Erwägungen.

Länderfinanzausgleich (i. e. S.): Der im Finanzverfassungsgesetz von 1955 verankerte Finanzausgleich beinhaltete bereits alle notwendigen Voraussetzungen zu seiner Ausübung. Dennoch war er wenig erfolgreich, da aus dem Gesetz keine eindeutige Verpflichtung zu seiner Ausführung abgeleitet werden konnte. Mit dem Finanzreformgesetz wurde der Finanzausgleich, der bis dahin ein reiner Steuerkraftausgleich war, entsprechend geändert und in seiner Bedeutung wesentlich gestärkt. Die ehemali-

²⁵ Vgl. Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindereformgesetz, 1969).

²⁶ Vgl. Heckt (1973), S. 57 f.; Biebl (1983), S. 100 f.

²⁷ Überblick über die Beteiligungsverhältnisse von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen von 1970–1997

	Anteil des Bundes in %	Anteil der Länder in %
1970/1971	70	30
1972/1973	65	35
1974	63	37
1975	68,25	31,75
1976/1977	69	31
1978–1982	67,5	32,5
1983	66,5	33,5
1984/1985	65,5	34,5
1986–1992	65	35
1993/1994	63	37
1995–1997	56	44

ge Kann-Vorschrift wurde in eine Muß-Vorschrift umgewandelt,²⁸ und es wurden in ihm neben den Maßnahmen zur Korrektur der steuer- oder erhebungstechnischen Verzerrungen auch bedarfsorientierte Elemente eingefügt. Der Länderfinanzausgleich als finanzwirtschaftliches Hauptinstrument des kooperativen Föderalismus enthält zwei Maßstäbe für die Verteilung des Steueraufkommens: Zunächst ist der Verteilungsmaßstab für das Einkommen an Landessteuern und die Verteilung der Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer²⁹ das „örtliche Aufkommen“, d. h., das Steueraufkommen verbleibt in dem Land, in dem es vereinnahmt wird, allerdings korrigiert bei der Lohn- und Körperschaftsteuer durch das Zerlegungsgesetz, das den Ertrag nach dem Wohnsitz- bzw. Betriebsstättenprinzip den Bundesländern zuordnet.

Daran schließt sich die Umsatzsteuerverteilung an, die als „bewegliches Element“ mit der Finanzreform in den Steuerverbund eingeführt wurde und seitdem ständiger Streitpunkt zwischen den ertragsberechtigten Gebietskörperschaften ist. Ihr Aufkommen werden zwischen Bund, Ländern und neuerdings den Gemeinden³⁰ aufgeteilt. Zunächst werden den Gemeinden 2,2% des Gesamtaufkommens (als Ersatz für die weggefallene Gewerbekapitalsteuer) und dem Bund ein Vorab-Anteil als Ausgleich für dessen erhöhten Zuschuß an die Gesetzliche Rentenversicherung zugeteilt. Vom Rest erhalten die Länder einen Anteil von gegenwärtig 49,5% und der Bund von 50,5%. Für die Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder sind die *Einwohnerzahlen als zweiter Verteilungsmaßstab* maßgebend. Dies läßt sich einerseits als Verteilung nach regionaler Steuerkraft interpretieren (wenn von bundesweit einheitlichem Pro-Kopf-Verbrauch ausgegangen wird), andererseits stellt das Kriterium der Einwohnerzahl einen pauschalisierenden Bedarfsmaßstab dar.³¹ Damit geht von der Umsatzsteuerverteilung eine nivellierende Wirkung aus. Diese nivellierende Wirkung wird erheblich verstärkt durch die Vorabverteilung von bis zu 25% der Länderanteile am Umsatzsteueraufkommen als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder. Mit Hilfe dieses Vorwegausgleichs soll die Steuerkraft eines jeden Landes auf 92% der länderdurchschnittlichen Steuerkraft³² angehoben werden.^{33·34}

²⁸ Vgl. Art. 107 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (1969).

²⁹ Steuern, deren Ertrag zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) aufgeteilt wird, werden als Gemeinschaftsteuern bezeichnet. Auf sie entfiel am Steueraufkommen des Jahres 1996 ein Anteil von über 70%.

³⁰ Änderung des Grundgesetzes vom 20. 10. 1997 BGBl. I, S. 2470.

³¹ Vgl. *Carl* (1995), S. 37–40.

³² In die länderdurchschnittliche Steuerkraft sind hier die Einnahmen aus Landessteuern, sowie die Länderanteile an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuerumlage einbezogen; vgl. § 2 Abs. 2 FAG.

³³ Reicht der 25%-Anteil hierfür nicht aus, sind die Ergänzungsanteile entsprechend zu kürzen. Bisher ist dieser Fall nicht eingetreten, da der 25%-Anteil für die Auffüllung auf 92% ausreichte. Die nach Durchführung des Vorwegausgleichs verbleibenden Länderanteile am Umsatzsteueraufkommen (also mindestens 75%) werden entsprechend der Einwohnerzahl auf alle Länder verteilt (zu den angeführten Regelungen vgl. § 2 Abs. 1 und 2 FAG).

Aus ihrem Umsatzsteueranteil zahlen die alten Länder (einschl. Berlin (West)) an den Bund einen Betrag in Höhe von 50% des Schuldendienstes für den Fonds „Deutsche Einheit“. Der Gesamtbetrag wird zu 50% entsprechend der Einwohnerzahl und zu 50% entsprechend der Finanzkraft nach Ausgleich unter den alten Ländern aufgeteilt. Zusätzlich werden übergangsweise finanzschwachen alten Ländern Beitragsermäßigungen zu Lasten finanzstarker Länder gewährt (§ 1 Abs. 2 und 3 FAG).

³⁴ Zur Veranschaulichung der finanzwirtschaftlichen Wirkung der Umsatzsteuerverteilungsregeln vgl. bspw. *Lenk* (1998), S. 43.

Nachdem in den vorangegangenen 2 Stufen die Länder mit einem bestimmten primären Steueraufkommen ausgestattet wurden, geht es beim „eigentlichen“ Länderfinanzausgleich nun darum, aus unterschiedlicher Steuerkraft resultierende Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch horizontale Transfers auszugleichen. Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge wird für jedes Land dessen *Finanzkraftmeßzahl*, die die tatsächliche Finanzkraft wiedergeben soll, mit der entsprechenden *Ausgleichsmeßzahl*, die den Bedarf eines Landes einschließlich seiner Gemeinden repräsentieren soll, verglichen.

In die Berechnung der Finanzkraftmeßzahlen werden neben den Einnahmen der Länder auch die Einnahmen der Gemeinden zu 50% mit einbezogen.³⁵

Die Ausgleichsmeßzahl (AMZ) entspricht in einer ersten Näherung der Finanzkraft, über die ein Land verfügen würde, läge es mit seinen Einnahmen pro Kopf genau im Durchschnitt der Länder. Bei der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl wird davon jedoch in zwei Punkten abgewichen: Bei der Berechnung des *Länderanteils* der Ausgleichsmeßzahl werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten³⁶ mit dem Faktor 1,35 gewichtet.³⁷ Damit soll der besonderen Situation der Stadtstaaten als Großstädte Rechnung getragen werden, die als Ballungszentren Leistungen für die Umlandbewohner erbringen, ohne dafür, da kein grenzüberschreitender kommunaler Finanzausgleich existiert, entgolten zu werden.³⁸ Bei der Berechnung des *Gemeindeanteils* werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden ebenfalls gewichtet. Die Gewichtung erfolgt in Abhängigkeit von der Gemeindegröße und Bevölkerungsdichte.³⁹ Dem liegt die Annahme zugrunde, daß die Zunahme der Siedlungsdichte zu einem Anstieg des pro Einwohner erforderlichen Finanzbedarfs führt, d. h., es wird die Gültigkeit des sogenannten Brecht'schen Gesetzes unterstellt.

Zur Bestimmung von Ausgleichszahlungen werden Finanzkraftmeßzahl (FKM) und Ausgleichsmeßzahl (AMZ) eines Landes zueinander ins Verhältnis gesetzt, woraus sich die relative Position (rel. Pos.) eines Landes ergibt (rel. Pos. = FKM/AMZ). Liegt die Finanzkraftmeßzahl unter der Ausgleichsmeßzahl, erhält das betreffende Land Ausgleichszuweisungen. Dabei wird der Betrag, der der Finanzkraftmeßzahl fehlt, um 92% der Ausgleichsmeßzahl zu erreichen, vollständig ausgeglichen. Beträge, die der Finanzkraftmeßzahl (dann noch) an 100% der Ausgleichsmeßzahl fehlen, werden zu 37,5% ausgeglichen. Damit wird jedem Land eine Auffüllung auf 95% der Ausgleichsmeßzahl garantiert.⁴⁰

³⁵ Vgl. §§ 7 und 8 FAG. Die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuern läßt sich dahingehend interpretieren, daß mit den nicht berücksichtigten 50% zusammen mit der Einwohnergewichtung pauschal der Finanzbedarf der Gemeinden, der laut Grundgesetz zu berücksichtigen ist, abgegolten werden soll. Vgl. *Häde* (1996), S. 233.

³⁶ Berlin, Hamburg und Bremen.

³⁷ Vgl. § 9 Abs. 2 FAG.

³⁸ Indem sie einen höheren Mittelbedarf pro Kopf impliziert, stellt die Einwohnergewichtung ein Bedarfskriterium dar. Das BVerfG erklärte eine solche Vorgehensweise für diesen Fall aufgrund vorgegebener struktureller Eigenart der Stadtstaaten für zulässig. BVerfG (1986), 223.

³⁹ Vgl. § 9 Abs. 3 FAG.

⁴⁰ Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen vgl. § 10 Abs. 1 FAG.

Liegt die Finanzkraftmeßzahl über der Ausgleichsmeßzahl, ist das betreffende Land ausgleichspflichtig. Dabei werden die Finanzkraft, die die Ausgleichsmeßzahl um bis zu 1% übersteigt, zu 15%, die Finanzkraft, die die Ausgleichsmeßzahl zwischen 1% und 10% übersteigt, zu 66% und die noch darüber liegende Finanzkraft zu 80% in die Bemessungsgrundlage eingerechnet. Danach wird die Summe der so bestimmten ausgleichspflichtigen Finanzbeiträge zu dem sich aus der Summe der Ausgleichszuweisungen ergebenden Finanzbedarf ins Verhältnis gesetzt. Die tatsächlichen Ausgleichsbeiträge werden dann diesem Verhältnis entsprechend proportional zu den ausgleichspflichtigen Beiträgen festgesetzt, so daß sie in ihrer Summe genau dem durch die Höhe der Ausgleichszuweisungen bestimmten Bedarf entsprechen.⁴¹⁻⁴²

Daran schließt sich eine sogenannte Kontrollrechnung, die höchst umstrittene Länderteuergarantie im Rahmen des § 10 Abs. 3–5 FAG, an, die zu einer erheblichen Verkomplizierung der Materie führt, und auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll.⁴³

Die sich anschließenden Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sollen als vertikale Transfers eine Ergänzung zum horizontalen Finanzausgleich der Länder untereinander darstellen. Sie waren zunächst als Ausnahmen geplant, wurden jedoch in den Jahren nach der Finanzverfassungsreform von 1969 zur Dauereinrichtung. Ihr Volumen erhöhte sich ständig und wurde 1974 „dynamisiert“ und auf 1,5% des Umsatzsteueraufkommens jährlich festgelegt. Diese volumenmäßige Festlegung ist mit der Neuordnung des Finanzausgleichs entfallen, und die Anlässe und die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen wurden geändert: Der Bund gewährt nun aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen

⁴¹ Zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichsbeiträge vgl. § 10 Abs. 2 FAG.

⁴² Zur Veranschaulichung der finanzwirtschaftlichen Wirkung der Regelungen des Länderfinanzausgleichs i. e. S. vgl. bspw. *Lenk* (1998), S. 45.

⁴³ In § 10 Abs. 3 FAG werden Beträge, die einem Land nach Anwendung von § 10 Abs. 2 FAG noch an 95% der länderdurchschnittlichen Finanzkraft fehlen, zu 50% ausgeglichen. Abweichend von § 10 Abs. 2 stellt § 10 Abs. 3 lediglich auf die Ländereinnahmen ab, unter Berücksichtigung von Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträgen nach § 10 Abs. 2, aber unter Außerachtlassung der Gemeindeeinnahmen. Indem auf effektive Ländereinnahmen abgestellt wird, soll eine Benachteiligung finanzschwacher Länder mit relativ finanzstarken Kommunen vermieden werden, außerdem sollen die Zahlerländer vor Überforderung geschützt werden. Ausgleichspflichtigen Ländern, die nach Anwendung von § 10 Abs. 2 unter 100% des so definierten Länderdurchschnitts liegen, wird der Fehlbetrag zu 25% ausgeglichen. Der Ausgleich erfolgt jeweils durch alle ausgleichspflichtigen Länder im Verhältnis ihrer nach Abzug bereits geleisteter Ausgleichsbeiträge verbleibenden ausgleichspflichtigen Finanzbeiträge. Diesen Bestimmungen angefügt ist ein Satz, der die Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge sicherstellen soll, indem für den Fall, daß für ein Land, welches durch den zu gewährenden Ausgleich die Finanzkraft des nächststärkeren Landes übertreffen würde, die Zuweisungen auf den Betrag beschränkt werden, bei dem die Finanzkraft des nächststärkeren Landes gerade erreicht wird. Der folgende § 10 Abs. 4 FAG enthält eine Maximalabschöpfungsgarantie, die sicherstellen soll, daß kein Land durch zu leistende Ausgleichsbeiträge übermäßig belastet wird. Die Belastungsgrenze liegt bei 15% der Finanzkraft, die die Ausgleichsmeßzahl um bis zu 1% übersteigt und 80% der Finanzkraft, die die Ausgleichsmeßzahl um mehr als 1% übersteigt. Überschreiten die Ausgleichszahlungen eines Landes nach § 10 (2) und § 10 (3) die so bemessene Belastungsgrenze, sind sie entsprechend zu kürzen, und die Fehlbeträge von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern zu übernehmen. Überschreiten alle ausgleichspflichtigen Länder die Belastungsgrenze, ist der Fehlbetrag von allen Ländern im Verhältnis ihrer Finanzkraft unter Berücksichtigung aller bisherigen Ausgleichszuweisungen und -beiträge aufzubringen. Der angefügte § 10 Abs. 5 soll garantieren, daß die Anwendung der Absätze 3 und 4 nicht zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge führt, indem für den Fall, daß es zu einer solchen Änderung käme, entsprechende Korrekturen vorgenommen werden.

Finanzbedarfs (sog. Fehlbetrags-BEZ) sowie zum Ausgleich von Sonderlasten (Sonderbedarfs-BEZ).⁴⁴

Fehlbetrags-BEZ (= BEZ I) werden zur Deckung verbliebener Finanzkraftlücken in Höhe von 90% des Betrages, der ausgleichsberechtigten Ländern noch an der Ausgleichsmeßzahl fehlt, gewährt.⁴⁵ Damit wird garantiert, daß jedes Land mindestens 99,5% der relativen Position (s.o.), was ungefähr der länderdurchschnittlichen Finanzkraft entspricht, erreicht.⁴⁶

Darüber hinaus gewährt der Bund Ergänzungszuweisungen zur Abgeltung von Sonderlasten, die er benennen und begründen muß. Alle Länder, bei denen diese Sonderlasten vorliegen, müssen berücksichtigt werden. Zur Zeit werden folgende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt:

1. Für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung erhalten insgesamt 9 Länder mit (geringerer) Einwohnerzahl Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ II).
2. Die neuen Länder erhalten wegen einigungsbedingter Lasten bis zum Jahr 2004 jährlich Zuweisungen in Höhe von 14 Mrd. DM (BEZ III), wobei die Verteilung entsprechend der Einwohnerzahl erfolgt. Damit soll dem Nachholbedarf der neuen Länder, insbesondere bei deren Infrastrukturausstattung, und ihrer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft Rechnung getragen werden.
3. Finanzschwache alte Bundesländer erhalten übergangsweise degressiv abnehmende Bundesergänzungszuweisungen (BEZ IV), welche die Belastungen abfedern sollen, die sich daraus ergeben, daß diese Länder durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich eigene Ausgleichsansprüche weitgehend verloren haben.
4. Einen Sonderfall stellen die Bremen und dem Saarland gewährten Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung (BEZ V) dar. Der Bund stellte hierfür zunächst von 1995 bis 1998 Jahre jährlich 3,4 Mrd. DM zur Verfügung, die von den betroffenen Ländern zweckgebunden zur Schuldentilgung zu verwenden sind. Damit wird ein Auftrag des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, das Bund und Länder für den Fall extremer Haushaltsnotlagen zur Hilfeleistung verpflichtet hat.

Im Ergebnis führen die Bundesergänzungszuweisungen zur Abgeltung von Sonderlasten dazu, daß sich die Finanzkraftreihenfolge der Länder verschiebt. Die Änderung der Finanzkraftreihenfolge wird von einigen Kritikern des Länderfinanzausgleichs als Verstoß gegen das Urteil des BVerfG vom 27. 5. 1992⁴⁷ gewertet, was jedoch sachlich falsch ist. Die Bestimmungen bzgl. der Länderreihenfolge beziehen sich nur auf den horizontalen Länderfinanzausgleich (Stufen 1–3), also nicht auf die Bundesergänzungszuweisungen. Selbst durch die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen*

⁴⁴ Zur Veranschaulichung der finanzwirtschaftlichen Wirkung der Bundesergänzungszuweisungen vgl. bspw. *Lenk* (1998), S. 46.

⁴⁵ Vgl. § 11 Abs. 2 FAG.

⁴⁶ Die 99,5% ergeben sich aus der Garantie von 95% des Länderdurchschnitts im LFA nach § 10 FAG. Wird die verbleibende Lücke von max. 5% zu 90% geschlossen, sind 99,5% des Länderdurchschnitts erreicht; vgl. auch *Häde* (1996), S. 282.

⁴⁷ BVerfG vom 27. 5. 1992, S. 142 f.

gen (BEZ I) wird die Reihenfolge nicht verändert. Wenn jedoch bspw. wie im Falle der neuen Länder aus strukturpolitischen Gründen ein Sonderbedarf anerkannt wird und dies zu *Sonderbedarfs*-undesergänzungszuweisungen führt, dann muß logischerweise diesen Ländern auch pro Kopf mehr Geld zur Verfügung stehen, um die Infrastrukturausstattung u. ä. zu finanzieren oder im Falle Bremens und des Saarlandes den Haushalt sanieren zu können.

Gemeindefinanzen: Die Gemeinden selbst wurden in dem Finanzreformgesetz in Art. 106 Abs. 5 bis 9 GG (1969) sowie in Art. 107 Abs. 2 GG (1969) neu berücksichtigt. Die wesentlichste Neuerung betraf die o.g. Teilnahme der Gemeinden am Einkommensteuerverbund mit einem Anteil von 14%. Damit wurden die Gemeinden aus der einseitigen Bindung an die sehr konjunktur reagible Gewerbesteuer gelöst. Des weiteren wurde den Gemeinden die Ertragshoheit der Realsteuern und die Festsetzung der zur Berechnung erforderlichen Hebesätze zuerkannt. Für besondere Investitionen oder bedeutsame durch den Bund verursachte Lasten konnten die Gemeinden Finanzhilfen des Bundes in Anspruch nehmen.

Daneben wurde durch die Finanzreform ein Instrumentarium für eine nationale *Fiskal- und Kreditpolitik* eingerichtet. So wurde die Bundesregierung verpflichtet, im Benehmen mit den Landesregierungen einen mehrjährigen, den öffentlichen Gesamthaushalt umfassenden Finanzplan aufzustellen. Diese unverbindliche finanzpolitische Richtschnur sollte das Haushaltsgebaren der Länder faktisch auf Grund ihrer Mitwirkung beeinflussen. Außerdem wurde die Bundesregierung ermächtigt, befristete steuerpolitische Maßnahmen und befristete verbindliche Vorschriften über Ausmaß und Art der Verschuldung der öffentlichen Körperschaften zu erlassen sowie zur Abschöpfung und Stilllegung von Kaufkraft bei Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht befugt.

In den vorgestellten Regelungen, die 1969 in die Finanzverfassung aufgenommen wurden, spiegelt sich eindeutig ein Bundesstaatsverständnis des „kooperativen Föderalismus“ wider. Die Regelungen sollten die aktive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern ermöglichen, um die Zielsetzungen des modernen Industrie- und Sozialstaates zu verwirklichen, insbesondere unter stabilitäts- und distributionspolitischen Gesichtspunkten.

2. Kritik am Konzept des kooperativen Föderalismus

Die Finanzreform von 1969 hat mit dem ihr zugrundeliegenden Kooperationsgedanken die schon zuvor bestehende Verflechtung in Kernbereichen der bundesstaatlichen Ordnung weiter vorangetrieben. Auch die in den folgenden drei Dekaden erfolgten Änderungen haben die Verflechtungen eher komplexer werden lassen. Dies führte zu Steuerungs- und Rationalitätsdefiziten bei den Entscheidungsstrukturen, die häufig die sachlichen und planerischen Zielsetzungen der Instrumente des kooperativen Föderalismus überlagern und im Zweifelsfall zu „teuren“ Lösungen führen.⁴⁸

⁴⁸ Vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* (1976), S. 23 ff.; *Scharpf* (1985), 323 ff.; *Renzsch* (1997), S. 88 ff.

Wichtige Entscheidungsmuster sind in diesem Zusammenhang Zurückhaltung gegenüber Veränderungen, Gleichbehandlung und Besitzstandswahrung verbunden mit der Vertagung von Konflikten oder deren Verschiebung in andere Regelungsbereiche, in denen ein Kompromiß leichter zu finden ist. Dies wiederum bedeutet, daß der *Entscheidungsprozeß* strategieanfällig wird und sein Ergebnis von Variablen wie politische Machtfülle und strategisches Verhandlungsgeschick der Beteiligten wesentlich beeinflußt wird.⁴⁹

Außerdem erhöht die Notwendigkeit der Abstimmung von Planung, Entscheidung und Durchführung den gesamten Informationsbedarf, denn jede beteiligte Gebietskörperschaft muß sich Informationen beschaffen und trägt auch die daraus resultierenden Kosten. Zudem werden zusätzlich Ressourcen für Abstimmung und Verhandlung zwischen den Gebietskörperschaften gebunden, und darüber hinaus erschwert eine Teilung der Kompetenzen auch die parlamentarische Kontrolle (Stichwort: Exekutivföderalismus)⁵⁰; d. h., kostenträchtige Lösungen können nur sehr aufwendig erkannt und noch schwerer verhindert werden.⁵¹ In der Notwendigkeit zu Verhandlungen und Abstimmung liegt aber neben der Kostenfrage auch noch eine Gefahr ganz anderer Art. Die gemeinschaftliche Lösung von Aufgaben durch mehrere Gebietskörperschaften bedarf einer konkreten gesetzlichen Ausgestaltung, die einen ausreichenden Rechtsschutz für alle beteiligten Gebietskörperschaften vor der Dominanz einer Gebietskörperschaftsebene bei der Lösung der Aufgaben bietet.⁵² Aus dieser Notwendigkeit folgt noch ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand, der wiederum mit hohen Kosten verbunden ist. Außerdem engen derartige Regelungen die Flexibilität bei der Handhabung bei gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben ein.⁵³

Auch aus ökonomischer Sicht wird zunehmend Kritik am kooperativen Föderalismuskonzept geübt. Dies hängt sicherlich auch mit der eingetretenen deutlichen Ernüchterung in bezug auf die praktischen Umsetzbarkeit einer stabilitätsorientierten Fiscal Policy zusammen. Während man in den 60er und 70er Jahren davon überzeugt war, durch eine einheitliche Wirtschafts- und Finanzpolitik die Konjunktorentwicklung steuern zu können, um die negativen Folgen größerer Konjunkturschwankungen zu vermeiden, ist in der Folgezeit das Vertrauen in die Planbarkeit und Steuerbarkeit wirtschaftlicher und struktureller Prozesse geschwunden. Es fand ein Paradigmenwechsel hin zu einer eher angebotsorientierten Wirtschaftspolitik statt, so daß das bei der großen Finanzreform implementierte Instrumentarium der Fiskal- und Kreditpolitik in den letzten Jahren eine geringere Rolle spielte.

Darüber hinaus wird die Ausgleichswirkung des Länderfinanzausgleichs als zu hoch klassifiziert – von einigen auch als Übernivellierung bezeichnet – und es bestehe des-

⁴⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, (1992, S. 17 ff.) aufgezeigten Möglichkeiten für Strategien der Länder zur Verbesserung ihrer Position in den Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich.

⁵⁰ *Ossenbühl* (1990), S. 154.

⁵¹ So befürchtet dies auch der Wissenschaftliche Beirat des BMF in seinem Gutachten zum Länderfinanzausgleich. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 106.

⁵² *Blümel* (1990) S. 940.

⁵³ *Carl* (1995) S. 202.

halb weder bei den Zahlerländern noch bei den Empfängerländern ein Anreiz, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und ergiebig zu nutzen, da jede Steigerung der Finanzkraft eines Landes nahezu restlos im Länderfinanzausgleich abgeschöpft und umverteilt wird.⁵⁴

Im Bereich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird angeführt, daß die Zuweisungen aufgrund der „Kosten der politischen Führung“ als Subventionierung der Kleinstaaterie aufgefaßt werden kann, zumal damit die einwohnerschwachen Bundesländer diese Kosten auf die Allgemeinheit abwälzen.⁵⁵ Des weiteren besteht bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung die Möglichkeit, daß kleine Bundesländer unter Bezugnahme auf das bündische Prinzip eine strategische Ausbeutung der Gesamtheit betreiben können, da sich die Kosten externalisieren lassen.⁵⁶

Die Abwendung vom kooperativen Föderalismus wurde auch durch (weitere) Erkenntnisse der ökonomischen Theorie des Föderalismus verstärkt, die gleichzeitig die Eckpfeiler eines wettbewerbsorientierten Föderalismus quasi als Gegenpol darstellen.

3. Leitlinien eines wettbewerbsorientierten Föderalismus

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

Die ökonomische Theorie des Föderalismus begründet insbesondere mit allokativen Argumenten ihre Forderung nach mehr Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften:⁵⁷ Sollen öffentliche Leistungen bei regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger bzw. Wähler möglichst effizient bereitgestellt werden, wird davon ausgegangen, daß bei einer Übertragung der Aufgaben an nachgeordnete Gebietskörper-

⁵⁴ Vgl. *Arndt* (1997), S. 28, sowie die eingereichten Normenkontrollanträge von Bayern (*Vogel* 1998), Baden-Württemberg (*Oppenländer* et al. 1998) und Hessen (*Henn* 1999). Vgl. Manifest „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“ Friedrich-Naumann-Stiftung 1998. Siehe aber auch *Ebert/Meyer* 1999.

⁵⁵ Dies verhindert aber eine rationale Kosten-Nutzen-Abwägung durch die Länder selbst.

⁵⁶ Vgl. *Homburg* (1994), S. 312 ff., *Dickertmann/Gelbhaar* (1996 b), S. 494.

⁵⁷ Kurze Zusammenfassungen der wichtigsten Ergebnisse der Föderalismustheorie sowie Literaturhinweise finden sich bei *Lenk* (1993), S. 44 ff., *Korioth* (1997), S. 197 ff., *Kesper* (1998), S. 137 ff.; siehe auch *Peffekoven* (1980), *Wellisch* (1995).

schaften gegenüber einer bundeseinheitlichen Bereitstellung Wohlfahrtsgewinne erzielt werden.⁵⁸ Es wird dabei vermutet, daß die Ermittlung der Präferenzen über das Ausmaß an öffentlichen Leistungen bei dezentralen Einheiten eher gelingt als bei zentralen, zumal für den Bürger dezentral bessere Möglichkeiten bestehen, politische Entscheidungen zu beeinflussen und die öffentlichen Aktivitäten zu kontrollieren. Dazu muß der Bürger aber auch seine Präferenzen (weitgehend) offenbaren. Da in der Regel intraregional die Präferenzen der Bürger weniger streuen als interregional, dürften bei dezentralisierten Angeboten öffentlicher Güter die Präferenzen (gerade auch von lokal siedelnden Minderheiten) besser berücksichtigt werden als bei zentraler Bereitstellung mit einheitlichen Maßstäben.⁵⁹ Werden die Präferenzen einzelner Wirtschaftssubjekte nicht entsprechend berücksichtigt, werden diese bei offenen Systemen in eine andere Region abwandern, in der das gewünschte Angebot an öffentlichen Gütern bereitgestellt wird,⁶⁰ sofern die „Kosten der Mobilität“, die nicht nur die Umzugskosten sondern auch Determinanten wie Arbeitsmöglichkeiten, sozialisationsbedingte regionale Verbundenheit, andere Lebenshaltungskosten etc. umfassen, den erwarteten Nutzen nicht überwiegen. Für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung werden aus allokativer Perspektive i.d.R. produktionswirtschaftliche Vorteile i.S. von economies of scale angeführt, da viele öffentliche Leistungen nur ab bestimmten Größenordnungen angeboten werden können. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß zum einen dezentrale Einheiten bei bestimmten Aufgaben gemeinsam agieren können indem sie bspw. sich zu „Zweckverbänden“ zusammenschließen und/oder Leistungen von anderen öffentlichen oder privaten Anbietern kaufen, die diese economies of scale nutzen können.⁶¹

Damit diese Vorteile in einem föderal aufgebauten Staatswesen wirksam werden können, ist eine klare Aufgabenverteilung unabdingbar und erfordert zudem, daß die mit der Aufgabe betrauten Gebietskörperschaften auch über weitgehende *Ausgaben- und Einnahmenautonomie* verfügen. Gerade die Möglichkeit, Steuern oder wenigsten (begrenzte) Zuschläge oder Abschläge eigenverantwortlich ändern zu können, sind Voraussetzung für einen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften.⁶² Dies hätte den Vorteil, daß Steueränderungen für den Wähler direkter zuordenbar wären. Davon könnte eine restringierende Wirkung ausgehen, die zu einer insgesamt niedrigeren Steuerbelastung führen und den in diesem Zusammenhang oft als „Leviathan“ bezeichneten finanzhungrigen Staat in seine Schranken verweisen könnte.⁶³

⁵⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 41 f; Sachverständigenrat (1990/91), Rn. 435; Henke, 1993, S. 10; Schneider 1993, S. 3 ff., Stober 1989, S. 101, Peffekoven (1987), S. 181 ff.

⁵⁹ Verfügt die Zentrale jedoch über die Informationen der regionalen Präferenzstruktur, kann auch sie differenzierte Leistungen anbieten.

⁶⁰ Vgl. hierzu Tiebout (1956), der die Abstimmung mit Füßen (Voting by feet) für amerikanische Gebietskörperschaften untersucht hat.

⁶¹ Weitere Argumente siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 43 f.

⁶² Vgl. dazu insbesondere auch die Ergebnisse von Wellisch, S. 160 ff.

⁶³ Vgl. Brennan/Buchanan (1988), S. 229 ff.; vgl. etwa Kirchgässner/Pommerehne (1993), S. 4 ff.; Boss/Bothe (1987), S. 80. Aber auch eine Erhöhung der Steuerlast ist denkbar. Vgl. hierzu Heun (1994), S. 97 m. w. N.

Neben dem Autonomieprinzip muß auch eine Verwirklichung des *Konnexitätsprinzips* und des *Prinzips der fiskalischen Äquivalenz* angestrebt werden. Nach dem Konnexitätsprinzip dürfen Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung (in der Regel) nicht auseinanderfallen, damit nicht eine übergeordnete Gebietskörperschaft einer nachgeordneten die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ohne zusätzliche Finanzausstattung aufoktroyieren kann. Sollte dennoch gegen das Konnexitätsprinzip verstoßen werden (müssen), sollte die übergeordnete Institution der untergeordneten bei übertragenen Aufgaben Kostenersatz leisten. Geschieht dies nicht, wird den übergeordneten Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, ihre Haushalte auf Kosten der untergeordneten Gebietskörperschaften zu konsolidieren.⁶⁴

Die Grundidee beim *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*⁶⁵ ist, daß für die verschiedenen öffentlich zu erfüllenden Aufgaben unterschiedliche räumliche Nutzerkreise vorliegen; z.B. kleine Nutzerkreise für örtliche Feuerwehren und große für Landesverteidigung. Entsprechend sollten die verschiedenen Staatsaufgaben auf die bestehenden Gebietskörperschaften aufteilt werden, so daß diese im Ergebnis über ein spezifisches Aufgabenbündel verfügen. Damit strategische Fehlanreize, insbesondere im Sinne eines Trittbrettfahrerverhaltens, vermieden werden, sollte nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz der Kreis der (regionalen) Abstimmungsberechtigten so gezogen werden, daß eine möglichst weitgehende Koinzidenz zwischen (regionalen) Kostenträgern und (regionalen) Nutzern eines staatlichen Angebots gewährleistet ist. Dadurch kommt es zu einem Prozeß des Abwägens bzgl. der Höhe der regionalen Staatsquote und deren Struktur, da die positiven Ausgabeneffekte den aus der Einnahmenerzielung resultierenden negativen Belastungswirkungen gegenübergestellt werden müssen.

Auch ist es denkbar, daß bei dezentraler Wahrnehmung von Aufgaben ein *Entdeckungs- und Kostenwettbewerb* zwischen den Gebietskörperschaften rein theoretisch eintreten könnte, der zu innovativeren und kostengünstigeren Aufgabenerfüllungen führen kann.

In einem unter rein allokativen Gesichtspunkten aufgebauten föderalen Staat werden deshalb ein regional differierendes Angebot an öffentlichen Gütern und eine regional differierende Steuerbelastung aufgrund der unterschiedlichen Präferenzen und unterschiedlicher Zahlungsbereitschaft der Bürger sowie unterschiedlicher Produktionsverfahren zustandekommen.

Wenn nun Gebietskörperschaften über die Einnahmen- und Ausgabenautonomie verfügen und die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen ihrer Politik selbst tragen müssen und dabei Unterschiede deutlich werden, kann ein Wettbewerb entstehen, in dem der Bürger Vergleiche anstellen und die eigene Regierung an den Erfolgen oder Mißerfolgen anderer Gliedstaaten messen kann.⁶⁶

⁶⁴ Man spricht dann von „kaltem Finanzausgleich“. Andere Bezeichnungen sind auch stiller oder versteckter Finanzausgleich. Vgl. dazu bspw. *Färber* (1996 a), S. 143 ff. und *Lenk* (1993), S. 85.

⁶⁵ Vgl. *Olson* (1969).

⁶⁶ Vgl. auch *Esser* (1992), S. 6; *Biehl* (1987), S. 392.

4. Kritik am Konzept des wettbewerbsorientierten Föderalismus

Die Kritik an dem an der allokativen Effizienz orientierten Konzept des Wettbewerbsföderalismus basiert primär auf distributiven, also letztendlich aus gesellschaftlichen Vorstellungen einer Verteilungsgerechtigkeit resultierenden, und stabilitätsorientierten Überlegungen.

Eine wettbewerbsorientierte Finanzordnung muß tendenziell weitgehend auf die Einebnung von Steuerkraftunterschieden verzichten.⁶⁷ Eine präferenzorientierte Aufgabenwahrnehmung der Gliedstaaten setzt Handlungsfähigkeit und ihre aktive Teilnahme am bundesstaatlichen Wettbewerb Konkurrenzfähigkeit voraus. Dies aber erfordert bei stark differierender Leistungskraft wenigstens eine *Mindestausstattung* der am Wettbewerb beteiligten Gebietskörperschaften.⁶⁸ Würde sich im Zuge eines Steuersenkungswettbewerbs eine reine Mangelverwaltung einstellen, ist deren Effizienz gesamtstaatlich sicher nicht gegeben. Die davon betroffenen Gebietskörperschaften können dann auch keinen innovationssteigernden Wettbewerbsdruck auf die anderen Gebietskörperschaften ausüben. Bezogen auf die derzeitige Situation in der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies, daß gerade die neuen Bundesländer einschließlich Berlin aber auch Bremen und das Saarland in den Stand gesetzt werden müssen, daß sie sich an einem solchen Wettbewerb beteiligen könnten.⁶⁹

Auch kann das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* in der Staatspraxis nicht ohne weiters umgesetzt werden. Das liegt daran, daß in einem Staat nicht so viele Aufgabenträger geschaffen werden können, wie es erforderlich wäre, damit für jede öffentliche Aufgabe der Kreis der Kostenträger auch mit dem Kreis der Nutzer übereinstimmt. Aus diesem Grunde muß man sich darauf beschränken, die Aufgaben als second-best-Lösung so auf die Aufgabenträger zu verteilen, daß externe Effekte möglichst nur begrenzt auftreten, ohne dabei alle betroffenen Aufgaben der Zentralebene zuzuordnen.⁷⁰ Für die Internalisierung externer Effekte bieten sich verschiedene Instrumente, u. a. Finanztransfers, zur Abgeltung an. Schwierigkeiten bereiten jedoch gerade die Bewertung bei steuerfinanzierten öffentlichen Leistungen und die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Abgeltungsbedürftigkeit.⁷¹ Deshalb ist mit einer differenzierten Abgeltung der wechselseitig auftretenden externen Effekte kaum zu rechnen.

Es bietet sich an davon auszugehen, daß bei weitgehend ähnlichem und im wesentlichen gleichwertigen öffentlichen Leistungsangebot sich die Effekte zwischen den Gliedstaaten in der Regel weitgehend ausgleichen und nur der Saldo ggf. ausgeglichen

⁶⁷ Vgl. Peffekoven (1987), S. 181; Grosseckttler (1993), S. 91.

⁶⁸ Deshalb schlägt u. a. auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen eine Steuerautonomie im Sinne begrenzter Zuschläge und Abschläge auf bestimmte Steuern vor. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 123 ff.; vgl. auch Heun (1992), S. 205; Selmer (1994), S. 331; Grosseckttler (1993), S. 91 f.

⁶⁹ Vgl. zu den Wirkungen eines Steuertrennsystems bspw. die Berechnungen von Lenk/Fuge/Schneider 1998, S. 22; Lenk/Schneider (1998), S. 24 ff.

⁷⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 46; Peffekoven (1993), S. 11.

⁷¹ Vgl. Boss (1993), S. 79.

werden sollte.⁷² Dies dürfte jedoch bei relativ kleinen Bundesländern, wie z.B. den Stadtstaaten, nicht der Fall sein, so daß hier ein suboptimales Leistungsangebot zu erwarten ist. Als Lösung bieten sich Verhandlungen mit den direkt benachbarten Bundesländern oder Transfers im Rahmen eines vertikalen oder horizontalen Finanzausgleichs an.⁷³

In einer Finanzverfassung müssen auch verteilungspolitische Aspekte mit berücksichtigt werden, deren effiziente Erfüllung in engem Bezug zur Integrationskraft und politischen Stabilität des bundesstaatlichen Systems steht. Sozialpolitische Aufgaben können nur bedingt den dezentralen Gebietskörperschaften zugeordnet werden,⁷⁴ da systemimmanent ein Anreiz zur Vernachlässigung sozialpolitischer Zielsetzungen besteht, wenn diese Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb miteinander stehen.⁷⁵ Außerdem kann die Steuerbelastung pro Kopf bei gegebenem Niveau öffentlicher Leistungen in Regionen mit größerer Steuerbasis oder mehr Einwohnern, auf die die Kosten öffentlicher Leistungen verteilt werden können, niedriger als in anderen Regionen ausfallen. Ist ein Mindestniveau staatlicher Leistungen auch noch bundeseinheitlich vorgegeben, müssen regionale Aufgabenträger in die Lage versetzt werden, diese Leistungen bereitzustellen, ohne übermäßig hohe Steuern erheben zu müssen. Dies erfordert innerstaatliche Transfers.⁷⁶

Die Möglichkeit der ordnungsgemäßen Wahrnehmung der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsfunktion erfordert eine Steuerertragsaufteilung, die sicherstellt, daß die konjunkturragibleren Steuern nicht bei einzelnen Gebietskörperschaften konzentriert anfallen und diese zu stabilitätsgefährdenden prozyklischem Verhalten zwingen. Außerdem muß, da bei dezentralen Einheiten kein wirksamer Anreiz zu stabilitätspolitischen Maßnahmen besteht, die stabilitätspolitische Verantwortung zentral zugeordnet werden. Dieses und weitere stabilitätspolitisch orientierte Argumente wurden gerade zu Zeiten der Großen Finanzreform berücksichtigt und führten zu der kooperativen Lösung der derzeitigen Finanzverfassung.⁷⁷

Obwohl heute die überwiegende Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler von der Vorteilhaftigkeit eines Wettbewerbsföderalismus überzeugt ist, soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß auch die durchaus gut fundierte These zu finden ist, daß die „gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb ... nicht gerechtfertigt (ist), weil Staaten Aktivitäten verrichten, die sich als ungeeignet für Wettbewerbsprozesse erwiesen haben.“⁷⁸ Auch wenn manche staatlich angebotenen

⁷² Vgl. *Esser* (1992), S. 68; mit Vorbehalt *Peffekoven* (1980) S. 608; auch *Hansmeyer/Kops*, (1985), S. 3 unter Hinweis auf hohe Begleitkosten der Internalisierung.

⁷³ Diese Transfers müßten unter der Zielsetzung der Herstellung fiskalischer Äquivalenz zweckgebunden geleistet werden, womit sie allerdings wiederum in Widerspruch zur zu gewährleistenden Haushaltsautonomie der Empfänger geraten. Vgl. *Peffekoven* (1980), S. 608 ff. auch zu den Nachteilen vertikaler Abgeltung; *Hansmeyer/Kops* (1985), S. 3. Gegen eine Abgeltung im Finanzausgleich *Homburg* (1994), S. 312.

⁷⁴ Vgl. *Henke* (1992), S. 9; dazu auch *Frenkel* (1984), S. 9; anders aufgrund einer zu geringen Gewichtung sozialpolitischer Ziele *Boss* (1993), S. 79 ff.

⁷⁵ Vgl. *Heun* (1994), S. 97 m. w. N.; *Esser* (1992), S. 15 f.

⁷⁶ Vgl. *Lenk*, (1993), S. 51 f; *Häde* (1996), S. 303 f.

⁷⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 96.

⁷⁸ *Sinn* (1997), S. 10 m. w. N.

Leistungen eigentlich privatisiert und damit im Wettbewerb angeboten werden müssen, muß festgestellt werden, daß Staaten hauptsächlich in jenen Bereichen aktiv werden, die privat nicht sinnvoll durchgeführt werden können. „Sie bieten öffentliche Güter an, ändern die Einkommensverteilung und regulieren die private Wirtschaft über ein System von Gesetzen und Verordnungen.“⁷⁹ Dies alles sind Bereiche, in denen ein staatlicher Wettbewerb nicht funktionieren kann.

5. Schlußbemerkungen

Bei dieser kurzen Analyse des kooperativen und wettbewerbsorientierten Föderalismus dürfte evident geworden sein, daß letztlich ein nicht auflösbarer Zielkonflikt zwischen stabilitätsorientierten, distributiven und allokativen Zielen besteht, den es in einer Finanzverfassung auszutarieren gilt. Durch die sich wandelnden Rahmenbedingungen, insbesondere europäische Integration und globaler Wettbewerb, und ein sich wandelndes Bundesstaatsverständnis ist auch die deutsche Finanzverfassung immer wieder anzupassen. Bezogen auf die derzeitige Situation weist einiges darauf hin, daß wettbewerbsstörende Elemente in der Finanzverfassung eliminiert werden sollten, ebenso wie eine Entflechtung der Kompetenzen – zumindest in einigen Bereichen – notwendig erscheint.

Soweit die Kritik am kooperativen Föderalismus sich auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen konzentriert und dabei die finanziellen Folgen der Einbeziehung der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem mit einbezieht, kann das nicht als ein ernsthafter oder grundsätzlicher Angriff auf das bestehende Finanzausgleichssystem gewertet werden. Soweit es sich nämlich bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen um Übergangslösungen nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm bis zum Jahr 2004 handelt, sind das vom Volumen und von der Dauer begrenzte Ausnahmeregelungen die als Marginalien das Prinzip weder tragen noch in Frage stellen. Sie können auch durch einfache Gesetzesänderungen ohne eine Verfassungsänderung wieder beseitigt werden. Soweit es sich um Hilfeleistungen für den Aufbau der neuen Länder handelt, sind sie weder Bestandteile des normalen Länderfinanzausgleichs, noch können derzeit alternative Finanzausgleichssysteme auf derartige zeitbedingte Unterstützungsleistungen verzichten.

Eine grundlegende Reform erfordert, wie die Große Finanzreform 1969 zeigte, eine gründliche Analyse und Folgenabschätzung und sollte politisch auf den Weg gebracht werden. Der dafür benötigte Zeitraum darf nicht unterschätzt werden. Die verbleibende Zeit, die noch zur Verfügung steht, um eine Einigung für die anstehende Anschlußregelung (ab 2005) für den bestehenden Finanzausgleich zu erzielen, dürfte für eine grundlegende Verfassungsänderung zu gering sein, so daß sich realistische Optionen an der bestehenden Verfassung orientieren müssen.

Je mehr wettbewerbsorientierte Elemente in die Finanzverfassung integriert werden, desto wichtiger ist es, daß die am innerstaatlichen Wettbewerb beteiligten Gebietskör-

⁷⁹ Sinn (1997), S. 10.

perschaften zuvor in den Stand versetzt wurden, auch erfolgreich an einem solchen Wettbewerb teilnehmen zu können.⁸⁰ Hier wird evident, daß der Länderfinanzausgleich, der die neuen Länder mit einschließt, auch zukünftig noch wiederholt angepaßt werden muß,⁸¹ bis die Phase ihrer Heranführung an westliche Standards abgeschlossen sein wird. Erst nach dieser Übergangszeit kann eine grundsätzliche Reform der Finanzverfassung mit dem dann (möglicherweise) wieder gewandelten Föderalismusverständnis in Einklang gebracht werden.

6. Literaturverzeichnis

- Albers, W.* (1964): Finanzzuweisungen und Standortverteilung, in: Timm, H.; Jecht, H. (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF., Bd. 32 Berlin
- Arnim, H. H. v.* (1990): Finanzzuständigkeit, in: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg, S. 987–1018
- Arndt, H.-W.* (1997): Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien Baden-Württemberg und Bayern, Mannheim.
- Biehl, D.* (1983): Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, Bundesrepublik Deutschland, in: Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen, S. 69–122
- Biehl, D.* (1987): Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Schuster, F. (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handels (III) – Konzeption und Handlungsfelder, Melle, S. 350–393
- Blümel, W.* (1990): Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg, S. 987–1020.
- Boss, A.* (1993): Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 41(1993): Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Berlin, S. 79–85
- Boss, A./Bothe, A.* (1987): Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Tübingen
- Brennan, G./Buchanan, J.* (1988): Besteuerung und Staatsgewalt (The power to tax, London 1980), hrsg. und übersetzt von Folkers, C., Hamburg
- Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn
- Bundesverfassungsgericht (1986): Entscheidung vom 24. Juni 1986, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen, S. 330–436.
- Bundesverfassungsgericht (1992): Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992, Zweiter Senat, (Abdruck des Urteils)
- Carl, D.* (1995): Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, 1. Aufl., Baden-Baden 1995.
- Dickertmann/Gelbhaar* (1996): Finanzverfassung und Finanzausgleich – Darstellung und Kritik des Finanzausgleichs in Deutschland, in: das wirtschaftsstudium 5/96, S. 486–497
- Ebert, W./Meyer, S.* (1999): Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des volkswirtschaftlichen Instituts der Bayrischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg

⁸⁰ Geske (1998), S. 556 ff.

⁸¹ So Geske schon 1992, S. 258.

- Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. August 1969, BGBl. I 1969, S. 1241
- Erichsen, H.-U.* (1968): Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bundesländer-Verhältnis, Bad Homburg u. a.
- Esser, C.* (1992): Strukturprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Institut Finanzen und Steuern e. V., Heft 311, Bonn
- Färber, G.* (1996): Sparen in der deutschen Finanzverfassung: Sparen ja – aber beim anderen, in: Färber, G. (Hrsg.): Schlanker Staat – Zwischen Paradigmen und Pragmatismus, Werkstattbericht 18 der Gesellschaft für Programmforschung, München, S. 131–162
- Frenkel, M.* (1984): Föderalismus und Bundesstaat, in: Frenkel, M. (Hrsg.), Föderalismus, Band I, Bern u. a.
- Friedrich-Naumann-Stiftung* (1998): Manifest „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“, Königswinter
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz (FAG)) vom 23. Juni 1993, BGBl. 1993, Teil I, S. 977–982
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967, BGBl. I 1967, S. 582–585
- Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindereformgesetz) vom 8. September 1969, BGBl. I 1969, S. 1587f.
- Geske, O.-E.* (1992): Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., Heft 5/1992, S. 250–259
- Geske, O.-E.* (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Heft 9/1998, S. 556–564
- Grossekettler, H.* (1993): Ökonomische Maßstäbe für den Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 5. 91–103
- Häde, U.* (1996): Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen
- Haller, H.* (1968): Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswissenschaften, in: Finanzarchiv, NF Bd. 27, Tübingen 1968, S. 249–270
- Haller, H.* (1972): Finanzpolitik, Tübingen
- Hansmeyer, K.-H./Kops, M.* (1985): Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, D./Kath, D. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital. Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin, S. 3–27
- Heckt, W.* (1973): Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Institut *Finanzen und Steuern* e. V. (Hrsg.), Heft 103, Bonn
- Henke, K.-D.* (1992): Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Bestandsaufnahme, Entscheidungsbedarf und Lösungsvorschläge, Diskussionspapier Nr. 172 des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover
- Henke, K.-D.* (1993): Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4/1993, S. 10
- Henke, K.-D./Schuppert, G. F.* (1993): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden
- Heun, W.* (1992): Strukturprobleme des Finanzausgleichs, in: Der Staat 31(1992), S. 205 ff
- Heun, W.* (1994): Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5/1994, S. 97 ff.
- Heun, W.* (1999): Normenkontrollantrag der hessischen Landesregierung vom 5. Januar 1999, Göttingen
- Homburg, S.* (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv NF. 51, Tübingen, S. 312–329
- Institut Finanzen und Steuern e. V. (1962 a) (Hrsg.): Finanzausgleich unter Bund und Ländern – Bedarfsgerechte Steuerverteilung bei gleichen Zuwachsraten, Heft Nr. 44, Bonn

- Institut Finanzen und Steuern e.V.(1962b) (Hrsg.): Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform. Zur Neuordnung der Finanzverfassung und des Steuersystems, Bd. 60, Bonn
- Isenberg, G.* (1969): Finanzverfassung, Finanzreform und Raumordnung, Stuttgart
- Jakob, W.* (1966): Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden und die kommunale Selbstverwaltung, zugleich ein Beitrag zum finanzverfassungsrechtlichen Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden nach dem Bonner Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung. München
- Kesper, I.* (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung, in: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Bd. 72, Baden-Baden
- Kirchgässner, G./Pommerehne, W. W.* (1993): Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen: Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, erschienen im Sammelband, Staatsaufgaben, Zentrum für Interdisziplinäre Forschung, Bielefeld
- Kirchhof, P.* (1990): Staatliche Einnahmen, in: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg, S. 87–233
- Klein, F.* (1968): Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, in: Die öffentliche Verwaltung, 21. Jg., 5/1968, S. 153 – 156
- Kommission für die Finanzreform (1966): Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz
- Korioth, S.* (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen
- Lenk, T.* (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, in: Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 138, Baden-Baden
- Lenk, T.* (1995): Vergleich alternativer Ausgleichsmechanismen für den Länderfinanzausgleich, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115. Jg.; Heft 2, Berlin
- Lenk, T.* (1998): Länderfinanzausgleich: Reform des Ausgleichsmechanismus, in: RWI-Mitteilungen, 49 (1998) H. 1/2, S. 39–73
- Lenk, T./Fuge, H./Schneider, F.* (1998): Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland *unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik*, Arbeitspapier 9805 des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz
- Lenk, T./Schneider, F.* (1998): Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland *unter Berücksichtigung der neuen Länder*, in: Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Hrsg.), Arbeitspapiere, Bd. 6
- Lenk, T./Teichmann, V.* (1998): Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen, in: Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Hrsg.), Arbeitspapiere, Bd. 2., *auch veröffentlicht unter*: Reform des Föderalismus in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Situation der neuen Bundesländer, in: FDP/DVP Baden-Württemberg (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Diskussionsbeiträge und Landesparteitagsbeschluss, S. 37–58
- Millinger, H.* (1968): Bundesstaatliche Finanzverfassung – Aufgezeigt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Universität Würzburg
- Neubert, J.* (1968): Die Neuverteilung der Steuern auf die Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Universität Tübingen
- Olson, M.* (1969): The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘ – The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Band 59, S. 479–487
- Oppenländer et al.* (1998): Normenkontrollantrag der Regierung des Landes Baden-Württemberg vom 29. Juli 1998, Stuttgart
- Ossenbühl, F.* (1990): Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Ossenbühl, F. (Hrsg.): Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden, S. 117ff.

- Peffekoven, R.* (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u. a. O., S. 608–636
- Peffekoven, R.* (1987): Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd 45, S. 181–228
- Peffekoven, R.* (1993): Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 41, Berlin
- Peffekoven, R.* (1994): Reform des Finanzausgleichs – Eine vertane Chance?, in: Finanzarchiv, Bd. 52, S. 281–310
- Piduch, E. A.* (1964): Finanzverfassung und Steuerreformen, Köln
- Renzsch, W.* (1997): Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 8 (1997) Heft 1, S. 87–108
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Jahresgutachten 1990/91, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drucksache 11/8472, Bonn
- Salch, H. D.* (1966): Umsatzsteuerreform und Finanzverfassung, Diss. Universität Würzburg
- Schäfers, J.* (1964): Die Festsetzung des Gewerbesteuer-Hebesatzes durch die Gemeinden, Münster
- Scharpf, F.* (1985): Die Politikverflechtungsfall: europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 ff.
- Scharpf, F./Reisert, B./Schnabel, F.* (Hrsg.) (1976): Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg
- Schneider, H.-P.* (1993): Neuorientierung der Aufgaben- und Lastenverteilung im „sozialen Bundesstaat“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4/1993, S. 3
- Schulte, W.* (1982): Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: Geske, O. E. (Hrsg.): Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn, S. 87–120
- Seeger, J.* (1968): Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: Die öffentliche Verwaltung, 21. Jg., 22/1968, S. 781–788
- Selmer, P.* (1994): Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Finanzarchiv N.F. 51(1994), S. 331–341
- Sinn, H.-W.* (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, E. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 253, S. 9–60
- Stober, R.* (1989): Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Bundesstaatsprinzips, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1989, S. 97 ff.
- Tiebout, C.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), H. 5, S. 416–424
- Vogel, K.* (1990): Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg, S. 3–86
- Vogel, K.* (1998): Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung vom 30. Juli 1998, Starnberg
- Wellisch, D.* (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn