

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 37

Prof. Dr. Udo Margedant

Projekt Föderalismusreform

Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland

Sankt Augustin, Oktober 2001

Ansprechpartner:

Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-630
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Prof. Dr. Udo Margedant
Team Staat und Gesellschaft
Telefon: 0 22 41/246-308
E-Mail: udo.margedant@kas.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt	Seite
1. Bundesstaatsprinzip und Finanzverfassung	3
2. Aufgaben und Ziele der Finanzverfassung	6
3. Strukturprinzipien der Finanzverfassung	7
3.1 Kompetenzen zur Steuergesetzgebung	10
3.2 Verteilung des Steueraufkommens	13
4. System des Finanzausgleichs	17
4.1 Der gegenwärtig praktizierte Länderfinanzausgleich	18
4.2 Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Finanzausgleichsgesetz	25
4.3 Grundsätze für den Länderfinanzausgleich 2005	26
5. Literaturhinweise	29
Projekt Föderalismusreform	30

Grundzüge der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland

Der moderne Sozialstaat benötigt zur Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben Finanzmittel. Deren Verfügbarkeit und Verteilung bestimmen letztlich die Dynamik staatlicher Aktivitäten. In einem Bundesstaat, in dem die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten aufgeteilt sind, hängen die realen Gestaltungsmöglichkeiten von Bund und Ländern von ihrer Finanzausstattung und ihren Zuständigkeiten in Finanzfragen ab. Die finanziellen Beziehungen der verschiedenen Staatsebenen im Bundesstaat, also des Bundes, der Länder und der Kommunen, sind in der Finanzverfassung geregelt. Die Zuteilung von Kompetenzen und Steuererträgen hat einerseits Auswirkungen auf die materielle Steuerpolitik. Andererseits beeinflusst die Zuteilung der Steuerquellen und Besteuerungsrechte die Aufgabenerfüllung durch die verschiedenen Gebietskörperschaften im föderativen Staat. Die Ausgestaltung des Finanzwesens stellt ein Kernstück des Bundesstaates dar.

1. Bundesstaatsprinzip und Finanzverfassung

Föderal organisierten Staaten ist das Spannungsfeld von Autonomie und Solidarität der Gliedstaaten immanent. Daraus folgt, dass die sichere Mitte zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder einerseits und der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit aller Glieder des Bundes andererseits gefunden werden muss. Dieses Spannungsfeld findet seinen Ausdruck in der jeweiligen Kompetenzaufteilung.

Die Kompetenzen im Bundesstaat können zwischen dem Bund und den Gliedstaaten so aufgeteilt sein, dass der Bund oder die Gliedstaaten jeweils für eine bestimmte Materie zuständig sind und auf diesem Gebiet die gesetzgebende und vollziehende Gewalt innehaben. Der deutsche Föderalismus war zu keiner Zeit an dem Ideal einer klaren Aufgabentrennung der Bundes- und Landesebene orientiert. Vielmehr herrschte bereits in den Verfassungen von 1871 und 1919 eine gesamtstaatliche Kooperation unter funktionalen Aspekten vor; d.h. die verschiedenen staatlichen Ebenen sind in unterschiedlicher Funktion für bestimmte Politikfelder verantwortlich. In der Bundesrepublik Deutschland hat das – auch der Finanzverfassung zugrundeliegende – Bundesstaatsprinzip immer stärkere Züge eines kooperativen Föderalismus angenommen. Die Verflechtung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Zentralstaat und

Gliedstaaten wurde zum typischen Merkmal des deutschen Föderalismus. Dabei liegen bei den meisten öffentlichen Aufgaben die Gesetzgebungskompetenzen und die Zuständigkeiten über die Höhe der öffentlichen Einnahmen beim Bund, während die Länder neben dem Vollzug der Gesetze Verwaltungszuständigkeiten und Entscheidungen über die öffentlichen Ausgaben wahrnehmen. „Charakteristisch für das politische System der Bundesrepublik ist deshalb die Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, bei der die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung und der Einnahmepolitik des Bundes mitwirken, während der Bund Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden im wesentlichen bestimmt.“¹

Die Politikverflechtung hat das jedem föderalen Staat immanente Spannungsfeld zwischen Autonomie und Solidarität der Länder zunehmend in Richtung auf Stärkung der Solidarität verlagert. Bis zur Verfassungsreform 1994 war in Artikel 72 Abs. 2 GG der Grundsatz der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verankert. Der Bund konnte eingreifen, sofern ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestand. Das hatte zur Folge, dass die Länderkompetenzen in der Gesetzgebung ausgezehrt wurden. Hieran hat auch die Neuformulierung der Bedürfnisklausel wenig geändert. Obwohl nunmehr der neue Absatz 2 des Artikels 72 GG von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ spricht, wird der Autonomieverlust der Länder nicht wirkungsvoll eingedämmt. Vielmehr führt die Politikverflechtung dazu, die Kompetenzen so zu verteilen, dass dem Interesse gesamtstaatlicher Steuerung und möglichst bundeseinheitlicher Politik gedient wird.

Die deutsche Ausprägung des kooperativen Föderalismus mit seinen negativen Folgen des Autonomieverlustes der Länder und der Zurückdrängung des Wettbewerbs der Länder untereinander findet seinen Niederschlag auch in der Finanzverfassung, die ihrerseits eine Konkretisierung des allgemeinen bundesstaatlichen Prinzips ist. Eine wichtige Weichenstellung für die finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Länder brachte die Finanzreform 1969. Nachdem bereits 1955 dem Bund die gesetzliche Zuständigkeit für die Einkommensteuer übertragen worden war, nahm 1969 der „Große Steuerverbund“ den Ländern weitere Eigenständigkeit in der Steuerpolitik. In dem Verbund sind die ertragreichsten Steuerarten zu Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder zusammengeführt: Neben der Einkommen- und Lohnsteuer auch die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer. Die Gemeinschaftsteuern

¹ Fritz W. Scharpf/ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 19.

sind zwischen den Gebietskörperschaften – einschließlich den Gemeinden – zu verteilen. Durch die Reform wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern nicht nur intensiviert, sondern auch verfassungsrechtlich festgelegt.

Im Rahmen der Großen Finanzreform 1969 wurde mit den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und b GG) zudem ein zusätzliches Instrument der Politikverflechtung geschaffen. Die Reformmaßnahme wird vor allem von den finanzkräftigen Ländern kritisiert, weil sie einen weiteren Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten gerade in Bereichen beinhaltet, in denen sie bislang verfassungsrechtlich allein zuständig waren. Aufgaben, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen, sind nach Artikel 91a GG der Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Die gesetzlichen Voraussetzung für ein Mitwirken des Bundes in diesen Politikfeldern sind dann gegeben, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.“ Artikel 91a GG verpflichtet Bund und Länder zur gemeinsamen Planung, Entscheidung und Finanzierung. Aufgrund des Artikels sind das Hochschulbauförderungsgesetz², das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“³ und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“⁴ ergangen.

Im Unterschied zu Artikel 91a umschreibt die Gemeinschaftsaufgabe in Artikel 91b GG eine freiwillige Kooperation. Hinter dieser Grundgesetzänderung stand der Wunsch, bereits bestehende Kooperationen im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung verfassungsrechtlich zu verankern. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und die weiteren zahlreichen von Bund und Ländern gemeinsam besetzten Gremien sowie die enge Kooperation bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben tragen dazu bei, dass sich das Gewicht in der bundesstaatlichen Ordnung zunehmend auf den Zentralstaat verlagert hat. Diese Tendenz hat sich bis in die Gegenwart fortgesetzt. So verloren 1997 die Länder das Recht, die Vermögensteuer zu erheben. Die Abschaffung der Gewerbesteuer 1998 machte die Kommunen noch stärker von der Beteiligung an der Gemeinschaftsteuer abhängig.

² Hochschulbauförderungsgesetz (HSchBFG) vom 1. September 1969 in der Fassung vom 6. Oktober 1994.

³ Vom 6. Oktober 1969 in der Fassung vom 24. Juni 1991.

⁴ Vom 3. September 1969 in der Fassung vom 11. November 1993.

Die innovationsfördernden Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund, die eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Föderalismus bildet, ist im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zunehmend verloren gegangen. Das findet auch seinen Niederschlag in der Finanzordnung, die ihrerseits ebenfalls das Prinzip der Solidarität gegenüber dem Wettbewerb der Länder hervorhebt. Auf die hieraus resultierenden negativen Wirkungen hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11.11.1999 ausdrücklich hingewiesen, indem es schlussfolgert: „Dieses dem Bundesstaatsprinzip zu entnehmende Gebot des föderalen Wettbewerbs bestimme auch die finanzrechtlich vorgegebene Verteilung der Finanzmittel auf die Länder.“⁵

2. Aufgaben und Ziele der Finanzverfassung

Charakteristisch für eine bundesstaatliche Ordnung ist es, dass sowohl der Zentralstaat als auch die Gliedstaaten finanziell handlungsfähig sind und ein gewisses Maß an finanzieller Eigenständigkeit aufweisen.

Die Finanzverfassung hat in einem föderativen System mehrere Aspekte zu klären: Sie beantwortet grundsätzlich die Frage, welche Ebene im Bundesstaat für die Finanzierung welcher Staatsaufgabe aufkommen muss. Damit diese Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen, mithin also auch finanzieren können, muss ihnen ein Anteil am Steueraufkommen zustehen. Die Finanzverfassung legt außerdem fest, ob der Zentralstaat oder die Gliedstaaten die Steuergesetze erlassen. Sie trifft damit Aussagen über die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen. Die Finanzordnung bestimmt weiterhin die Ertragshoheit, also wie sich die gesamten Einnahmen des Staates auf die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen aufteilen. Schließlich regelt sie den Finanzausgleich, also welche Transfers zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bzw. den Gliedstaaten untereinander durchgeführt werden.

Die Verfassung bestimmt nicht nur, welche Arten von Steuern es überhaupt geben soll. Sie legt auch fest, ob der Zentralstaat oder die Gliedstaaten befugt sind, über Einführung, Höhe und Erhöhung der jeweiligen Steuer zu entscheiden. Hinsichtlich der Befugnis lassen sich – analog zur Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen – drei Möglichkeiten unterscheiden:

⁵ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. 214.

die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz einer Ebene, also des Bundes oder der Länder. In diesem Fall ist der anderen Ebene die Gesetzgebung für diesen Bereich verwehrt. Von großer politischer und rechtlicher Bedeutung für die Steuerhoheit im deutschen Bundesstaat ist die konkurrierende Steuergesetzgebungsbefugnis. Jedoch kann nach dem Grundgesetz der Bund die Ebene der Länder durch Ausübung seiner Kompetenz verdrängen. In Deutschland – wie in den USA und in der Schweiz – haben die Länder in diesem Bereich die Gesetzgebungszuständigkeit nur „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch macht“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Möglich ist auch, aber in Deutschland nicht in der Verfassung verankert, dass die Kompetenzen des Bundes und der Gliedstaaten parallel nebeneinander bestehen. Beispiele hierfür sind die Regelungen der Einkommensteuer in den USA und in der Schweiz, wo der Bund und die Gliedstaaten diese Steuer – jedenfalls im Prinzip – unabhängig voneinander erheben können.

Das Ziel der Finanzverfassung ist es, Bund und Länder in die Lage zu versetzen, im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Die im Grundgesetz enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern sind dabei strikt zu beachten. Diesem Grundsatz kommt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „eine „überragende Bedeutung für die Stabilität der bundesstaatlichen Verfassung“ zu.⁶

3. Strukturprinzipien der Finanzverfassung

Artikel 104a GG

- (1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt.*
- (2) Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.*
- (3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden (...).*
- (4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des*

⁶ BVerfGE 55, S. 301.

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. (...)

(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 104a GG ordnet das Finanzwesen mit rechtsstaatlicher Verbindlichkeit. Der Artikel muss vor dem Hintergrund des föderativen Rechtsstaates gesehen werden. Er bestätigt sozusagen die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes im Bereich der Finanzen. Die Finanzverfassung knüpft an das allgemeine Gewaltenteilungsschema an. Dementsprechend werden die Verteilung der Finanzgesetzgebungstätigkeit (Art. 105 GG) und der Finanzverwaltungstätigkeiten (Art. 108 GG) geregelt sowie die Finanzrechtsprechungszuständigkeiten (Art. 108 Abs. 5) angesprochen. Die grundgesetzlich normierte Finanzverfassung bezieht sich auf Steuern, Zölle und Finanzmonopole, nicht aber auf andere öffentlich-rechtliche Abgaben (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Abwasserabgaben und andere Abgaben).

Ein Charakteristikum einer funktionierenden bundesstaatlichen Ordnung ist, dass die Zuständigkeit für die Erbringung einer Staatsaufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung in einer Hand vereinigt sind. Nach Artikel 104a GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Bund und Ländern ist es verwehrt, Vorhaben zu finanzieren, die nicht in den Bereich ihrer Verwaltungszuständigkeit fallen. Die Verantwortung für die Ausgaben richtet sich also nach der Verwaltungs- und nicht nach der Gesetzgebungszuständigkeit. Prinzipiell untersagt das Konnexitätsprinzip⁷ in Artikel 104a Abs. 1 GG jeder staatlichen Ebene, der anderen Ebene die Finanzierung ihrer Aufgaben aufzuerlegen. In der Finanzverfassung stehen sich aber nur Bund und Länder und die Länder untereinander gegenüber; die Gemeinden sind Bestandteile der Länder. Ihnen werden deshalb Finanzhilfen des Bundes auch durch das jeweilige Land zugeleitet.

Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip sind nur erlaubt, wo es das Grundgesetz ausdrücklich gestattet. Hierzu zählen neben Artikel 104a Abs. 2 bis 4 GG die Regelungen der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a Abs. 1 und Art. 91b Satz 2) und der Sozialversicherungszuschüsse (Art. 120 GG).

Bei der sogenannten Bundesauftragsverwaltung (Artikel 104, Absatz 2) führen die Länder nicht – wie es der Regelfall wäre – ein Gesetz als eigene Angelegenheit aus, sondern handeln nur im Auftrag des Bundes. Der Bund ist dabei verpflichtet, die jeweiligen Sachausgaben – nicht aber die Verwaltungskosten, also Personalkosten und alle Ausgaben für die erforderlichen technischen Einrichtungen – zu tragen. Da der Bund die Verwendung der von ihm aufzubringenden Mittel durch die Landesverwaltung kontrollieren kann, übt er politischen Einfluss auf die Landesbehörden aus. Zur Bundesauftragsverwaltung zählen die Bereiche Verteidigung, Kernenergie, Luftfahrt, Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen.

Besonders intensiv ist die Landesverwaltung bei den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3) durch den Bundesgesetzgeber beeinflusst, weil der Inhalt der Verwaltungsmaßnahmen durch das Gesetz bereits eingehend umrissen ist. Unter diese Geldleistungen⁸ fallen z.B. Sparprämien, Wohngeld, Leistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz oder dem Bundesausbildungsgesetz (BaföG). Das Grundgesetz regelt in diesen Fällen nicht zwingend, wer für die Kostenübernahme zuständig ist. Vielmehr ist in jedem Geldleistungsgesetz zu bestimmen, ob der Bund die Leistungen ganz oder teilweise trägt.

Die dritte Ausnahme vom Grundsatz der Verknüpfung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast betrifft die sogenannten Investitionshilfen des Bundes. Er wirkt dabei aus konjunktur-, struktur- und wachstumspolitischen Gründen bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit und nimmt Einfluss auf die grundgesetzlich garantierte Haushaltsautonomie.⁹ Beispiele für Investitionsfinanzhilfen sind die Förderung des Baus von öffentlichen Verkehrsmitteln, der Stadtsanierung und Stadtentwicklung oder der Errichtung von Sozialwohnungen. Jedoch sollen solche Finanzhilfen die Ausnahme bleiben. Hierzu zählt auch das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (1995 bis 2005) mit zweckgebundenen Mitteln in Höhe von 6,6 Milliarden DM jährlich, die für Krankenhäuser, Umweltschutz, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau verwendet werden. Nach dem politischen Sprachgebrauch werden diese Finanzierungen

⁷ Konnexität bedeutet im allgemeinen Sinne „Verbindung“ und meint im juristischen Sinne den natürlichen wirtschaftlichen Zusammenhang wechselseitiger Ansprüche.

⁸ Geldleistungen sind ausdrücklich Geldleistungen an Dritte, die sich unmittelbar aus dem Gesetz ergeben. Es handelt es sich jeweils um einen fest umrissenen Kreis von Berechtigten.

⁹ Art. 109 GG verwirklicht in Abs. 1 – „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“ – zwar das föderalistische Prinzip im Finanzwesen, jedoch ermöglicht Abs. 4 dem Bund zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, die Haushaltshoheit der Länder (und der Gemeinden) in bestimmten Fällen zu durchbrechen.

zu den Gemeinschaftsaufgaben im weiteren Sinne gezählt, wie sie in den Artikeln 91a und 91b GG geregelt sind.

3.1 Kompetenzen zur Steuergesetzgebung

Artikel 105 GG

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole.

(2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 [Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht] vorliegen.

(2a) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. (...)

Die Verteilung der Kompetenzen in der Finanzverfassung lehnt sich an die Systematik des VII. Abschnittes des Grundgesetzes an, der erschöpfend die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern regelt. Es gibt keine ausdrücklichen Regelungen darüber, wie die einzelnen Steuern inhaltlich zu gestalten sind und wo die verfassungsrechtlichen Grenzen der Steuerbelastung liegen.

Wichtig ist, welche Gebietskörperschaft die Entscheidungskompetenz hat und die Höhe der Steuer festlegt. Bis auf wenige unbedeutende Ausnahmen ist bei den Steuern der Bund für die Gesetzgebung und die Wahl der Steuersätze zuständig. Da die Finanz- und Steuergesetze das Verhältnis von Bund und Ländern betreffen, sind sie zustimmungspflichtig: Sie bedürfen also der Zustimmung durch den Bundesrat. Damit sind die Länder zwar über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung beteiligt, aber kein einzelnes Bundesland kann die Steuersätze oder die Steuerbemessungsgrundlage für die landeseigenen Steuern in eigener Verantwortung verändern. Da der Bundesrat keine zweite Kammer des Parlaments bildet, haben die Länderparlamente keinen Einfluss auf die Steuergesetzgebung des Bundes.

Artikel 105 GG legt generell fest, dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole und die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen

Steuern hat, während die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Aufwandsteuern haben. Da die Zollgesetzgebungskompetenzen der EU-Mitgliedstaaten durch EU-Marktverordnungsvorschriften und Abschöpfungsregelungen weitgehend ersetzt wurden und der Bund zusätzlich zu den bestehenden Finanzmonopolen (Branntwein, Tabak oder Zündhölzer) keine neuen Finanzmonopole schaffen darf, ist die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes politisch relativ unbedeutend geworden. Anders verhält es sich mit der konkurrierenden Steuergesetzgebungsbefugnis des Bundes. Die Voraussetzung hierfür – „wenn ihm das Aufkommen dieser Steuer ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen“ – ist in der Regel erfüllt. Auch wenn der Bund nicht an den Steuern partizipiert, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. Ziffer 1 bis 6 GG den Ländern zusteht, kann er dennoch von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen, wenn dies die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich macht. In der Praxis beinhaltet die allgemeine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausschließliche Zuständigkeit des Bundes. Fast alle Steuern, einschließlich der meisten örtlichen Verbrauchs- und Verkehrsteuern beruhen auf Bundesgesetzen. Das einzige wirksame Instrument der Länder bei Bundesgesetzen über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden zufließen, ist die erforderliche Zustimmung des Bundesrates.

Die Bundesgesetzgebung hat dazu geführt, finanzielle Lasten auf die Länder und Gemeinden zu überwälzen. Solche kostenträchtige gesetzliche Regelungen betreffen die Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz), die Ende der neunziger Jahre fünfzig Milliarden DM überstieg, und den Anspruch auf einen Kindergartenplatz. Letzterer verursacht zur Zeit Kosten von etwa zwanzig Milliarden DM für Investitionen und rund vier bis sieben Milliarden für den laufenden Betrieb. Diese Kosten sind von den Gemeinden und über Investitions- und Betriebskostenzuschüsse von den Ländern zu tragen.¹⁰

Die Überwälzung finanzieller Lasten hat auch Folgen für den politischen Handlungsspielraum der Länder. Die finanziellen Möglichkeiten von Ländern und Gemeinden, selbstverantwortlich Politik zu gestalten haben, sich im Laufe der Zeit erheblich verringert. Dies betrifft u.a.

¹⁰ Siehe Thomas Kreuder: Gestörtes Gleichgewicht. Die Gefährdungen der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/97, S. 31-36.

die Möglichkeiten, die Position im Wettbewerb der Standorte durch verbesserte Infrastruktur oder Förderung von Industrieansiedlungen zu stärken. „Ein weiterer Aspekt der faktisch eingeschränkten Selbständigkeit ist, dass finanzschwache Länder sich ihre Zustimmung zu Maßnahmen des Bundes ‚abkaufen‘ lassen und im Bundesrat Regelungen zustimmen, die die Stellung der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund schwächen.“¹¹

Theoretisch können die Länder eigene Steuergesetze erlassen, „solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind“ (Art. 105 Abs. 2a GG). In der Praxis sind den Ländern (und Gemeinden) damit jedoch nur wenig ertragreiche Steuern geblieben.

Auch die Kommunen haben nur eingeschränkte finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Ihr Anspruch auf Selbstverwaltung ist zwar durch Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) und Landesverfassung garantiert, aber in der Praxis können sie nur beschränkt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen (z.B. Bau und Betrieb von Museen, Theatern, Sportstätten oder Büchereien). Wichtige Aufgaben sind den Gemeinden vorgeschrieben, wie z.B. die Sozialhilfe oder die Jugendwohlfahrt; sie können diese jedoch autonom durchführen. Vom Land und von den Gemeinden gemeinsam werden außerdem Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen, wie das Schulwesen, die Polizei und der Straßenbau. Daneben haben die Gemeinden in steigendem Maße Auftragsangelegenheiten unter Weisung des Bundes oder des Landes durchzuführen. Hierunter fallen u.a. der Unterhalt von Einwohnermelde-, Standes- oder Kreiswehrrersatzämtern, die Durchführung von Wahlen und Volkszählungen oder das Bauaufsichtswesen.

Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden sind relativ gering. Hierzu zählen ganz oder teilweise das Aufkommen an Realsteuern, Einkommensteuer und örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Der Steuergestaltungsraum der Gemeinden ist jedoch sehr begrenzt. Bei den Realsteuern, deren Bemessungsgrundlage der Wert oder der Ertrag des Objekts ist, können die Gemeinde die Hebesätze und damit die Höhe der Besteuerung selbst festsetzen (Art. 106 Abs. 2 Satz 2 GG)¹². Hierunter fallen die Grundsteuer und die Gewerbesteuer.

¹¹ Thomas Kreuder, a.a.O., S. 34.

¹² Allerdings können die Länder durch Rechtsverordnungen diese Steuern beschränken. Der Bund beeinflusst die Höhe des Realsteueraufkommens z.B. durch Freigrenzen, Freibeträge oder Einheitswerte, wirkt dadurch auf die Gestaltung der Bemessungsgrundlage ein.

Festzuhalten bleibt: Der Bund gestaltet die Steuerpolitik. Die Gliedstaaten finanzieren Teile dieser Politik. Auf deren Gestaltung haben sie in ihrer Gesamtheit über den Bundesrat nur bedingten Einfluss, zumal der Bund im Gesetzgebungsverfahren davon Gebrauch macht, die einzelnen Länder gegeneinander auszuspielen. Ein einzelnes Bundesland hat keinen Einfluss auf die Steuergesetzgebung. Den Ländern wurde immer mehr Eigenständigkeit in der Steuerpolitik genommen. Eine markante Station war der Große Steuerverbund 1969, hinzu kamen 1997 der Verlust der Länder, die Vermögensteuer zu erheben und 1998 die Abschaffung der Gewerbesteuer. Die Zusammenführung der wichtigsten Steuerquellen hat letztlich allen Gebietskörperschaften die Steuerautonomie genommen. In der Reformdiskussion spielt daher die fehlende Autonomie aller politischen Ebenen, selbständig Steuern zu erheben und damit ihre Einnahmen zu gestalten, eine wichtige Rolle.

3.2 Verteilung des Steueraufkommens

Artikel 106 GG

(1) Der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen der folgenden Steuern stehen dem Bund zu:

- 1. die Zölle,*
- 2. die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern, nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam oder nach Absatz 6 den Gemeinden zustehen,*
- 3. die Straßengüterverkehrssteuer,*
- 4. die Kapitalverkehrssteuer, die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer,*
- 5. die einmaligen Vermögensabgaben (...),*
- 6. die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer,*
- 7. Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.*

(2) Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Ländern zu:

- 1. die Vermögensteuer,*
- 2. die Erbschaftsteuer,*
- 3. die Kraftfahrzeugsteuer,*
- 4. die Verkehrssteuern, soweit sie nicht nach Absatz 1 dem Bund oder nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam zustehen,*
- 5. die Biersteuer,*

6. *die Abgabe von Spielbanken.*

- (3) *Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. (...)*
- (4) *Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. (...)*
- (5) *Die Gemeinden erhalten einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinde auf der Grundlage der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. (...)*
- (5a) *Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet (...).*
- (6) *Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzulegen.*
- (7) *Vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. (...)*
- (8) *Veranlasst der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. (...)*
- (9) *Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).*

Die Regelung der Ertragshoheit bestimmt, welcher Ebene im Bundesstaat welcher Anteil an den Staatseinnahmen zusteht. Sie entscheidet also über den finanziellen Spielraum der Gebietskörperschaften.

Es gibt zwei Möglichkeiten die Ertragshoheit auszugestalten. Nach dem Trennsystem erhalten Zentralstaat und Gliedstaaten einen bestimmten Anteil. In diesem Falle stehen die Erträge gewisser Einnahmequellen allein dem Zentralstaat zu und die Gliedstaaten haben ein eigenes Steueraufkommen. Das System kann auch auf eine bestimmte Steuerart angewendet werden. So erheben Zentralstaat und Gliedstaaten in den USA und in der Schweiz jeweils getrennt voneinander eine Einkommensteuer. Einige Bundesstaaten praktizieren Verbundsysteme, wonach eine Gebietskörperschaft ein Monopol besitzt und die anderen Zuweisungen erhalten.

Deutschland tendiert seit der Finanzreform 1969 zunehmend zu einem Verbundsystem. Der Verteilung nach dem Trennsystem kommt geringe Bedeutung zu. Nur etwa ein Viertel aller Steuereinnahmen fließt als Bundes-, Länder- oder Gemeindesteuer ausschließlich einer föderalen Ebene zu.

Die gemeinschaftlichen Steuern (Einkommen- und Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer bzw. Mehrwertsteuer), die drei Viertel der Steuereinnahmen ausmachen, werden nach dem Verbundsystem gemäß einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt. An der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder mit einem Anteil von jeweils 42,5% und die Gemeinden von 15% beteiligt. Schwierig ist die Aufteilung dieser Steuern auf die einzelnen Bundesländer, wenn man Steuerungerechtigkeiten vermeiden will.

Gemäß Artikel 106 GG werden die Steuern auf Bund und Länder vertikal verteilt. Dem Bund wird das Aufkommen aus den indirekten Steuern (z.B. Mineralölsteuern) zugewiesen, während den Ländern die direkten Steuern (z.B. Kraftfahrzeugsteuern) zufließen. Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer stehen dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, soweit es nicht den Gemeinden zugewiesen ist. An der Einkommen- und der Körperschaftsteuer sind Bund und Länder jeweils zur Hälfte beteiligt.

Die Anteile an der Umsatzsteuer werden durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz festgelegt. Sie sind gemäß der Revisionsklausel in Artikel 106 Abs. 4 GG neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder

anders entwickeln (Tab. 1). Jedoch sind die Maßstäbe schwer festzulegen, nach denen die Anteile an der Umsatzsteuer zu berechnen sind. Was im einzelnen zu den „laufenden Einnahmen“ und den „notwendigen Ausgaben“ zählt, ist weder anhand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch mit Hilfe der üblichen finanzwissenschaftlichen Terminologie exakt abzugrenzen.

Tabelle 1: Länderanteile an der Umsatzsteuer in Prozent¹³

1991-1992	37,0
1993	39,0
1994	40,1
1995	44,0
1996-2000	49,5

Seit der Großen Steuerreform 1969 sind nach Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 GG Bund und Länder durch eine Umlage an der Umsatzsteuer beteiligt. Um eine stärkere Angleichung der Finanzkraft der Gemeinden zu erreichen, sind diese im Gegenzug am Ertrag der Einkommensteuer beteiligt.¹⁴ Den Gemeinden fließen weiterhin die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu, soweit ein Land diese Steuern noch erhebt: Vergnügungs-, Getränke-, Jagd- und Fische-reisteuer, Hunde-, Verpackung- und Zweitwohnungsteuer.

Den Gemeinden fließt vom Länderanteil an dem Steueraufkommen aus den Gemeinschaftsteuern ein jeweils vom Land durch Gesetz festgelegter Prozentsatz zu. Nach Artikel 106 Abs. 7 Satz 1 GG sind die Länder verpflichtet, die Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise, Bezirke, Verbandsgemeinden) über einen landesinternen kommunalen Finanzausgleich an ihrem Anteil an den Gemeinschaftsteuern – Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer – zu beteiligen.¹⁵ Die Länder können weiterhin die Gemeinden an den übrigen Landessteuern beteiligen.

¹³ Vorab erhalten zur Zeit der Bund einen Anteil von 5,63% des Umsatzsteueraufkommens und die Gemeinden von 2,2%.

¹⁴ Der direkte Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer liegt zur Zeit bei 15% der im jeweiligen eingenommenen Lohn- und Einkommensteuer (§ 1 Gemeindefinanzreformgesetz).

¹⁵ Direkt sind die Gemeinden außerdem mit 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt.

Mit dem Instrument des kommunalen Finanzausgleichs können die Flächenstaaten unterschiedliche Entwicklungen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite zwischen Städten, Umlandregionen und ländlichen Regionen ausgleichen. Dieses Instrumentarium steht jedoch den Stadtstaaten nicht zur Verfügung. Die Stadtstaaten stellen viele Arbeitsplätze bereit. Jedoch haben dort Beschäftigte ihren Wohnsitz oft in den umliegenden Flächenstaaten. Die Lohn- und Einkommensteuer der Einpendler aus dem Umland sowie die Körperschaft- und Gewerbesteuer der Betriebe, die sich im Umland angesiedelt haben, gehen den Stadtstaaten verloren. Auf der anderen Seite wachsen die Leistungen weiter, welche die Stadt für den Bereich der Infrastruktur oder den sozialen Sektor im gesamten Wirtschaftsraum erbringen muss. Solche Diskrepanzen zwischen Bereitstellung von Leistungen und Steuereinnahmen können im Falle der Stadtstaaten nur auf der Länderebene verhandelt werden. Sie fallen dann unter den Länderfinanzausgleich, obwohl es sich im Prinzip um eine kommunale Angelegenheit des Stadt-Umland-Verhältnisses handelt.

4. System des Finanzausgleichs

In einem föderalen Staat ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Gliedstaaten, Bundesländer, unterschiedlich. Geographische Benachteiligungen oder schwache Infrastruktur können die Leistungsfähigkeit in einem Bundesland und damit die Steuererträge mindern, während ein anderes Bundesland infolge geographischer Vorteile, Bodenschätze oder vorzüglicher Infrastruktur über ein überdurchschnittliches Steueraufkommen verfügt. Aber alle Bundesländer haben die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Auch die Bürger in den ärmeren Ländern haben denselben Anspruch auf öffentliche Leistungen, wie die Bürger in wohlhabenden Ländern. Das Solidaritätsprinzip verpflichtet nicht nur den Zentralstaat, die Stellung eines oder mehrerer seiner Gliedstaaten finanziell zu verbessern, wenn deren Finanzausstattung korrekturbedürftig ist. Es verpflichtet auch die Länder zu Hilfeleistungen an finanziell leistungsschwächere Länder.

Der Finanzausgleich ist das wichtigste Instrument im deutschen Föderalismus, um die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften zu regeln. Die primäre Verteilung der Steuereinnahmen wird im Finanzausgleich durch Umverteilung verändert.

4.1 Der gegenwärtig praktizierte Länderfinanzausgleich

Artikel 107 GG

- (1) *Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteile am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. (...) Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer unter dem Durchschnitt der Länder liegt.*
- (2) *Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.*

Artikel 107 Abs. 2 GG gebietet, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen. Die Ausgangsverteilung der Steuereinnahmen im primären Finanzausgleich nach Artikel 106 GG wird in einem dreistufigen Verfahren korrigiert:

1. In der horizontalen Steuerverteilung werden zunächst die Landessteuern und Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Bundesländer nach Artikel 107 Abs. 1 GG verteilt. Diese Verteilung erfolgt nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens. Ein erster Finanzausgleich findet bei der Umsatzsteuer statt (Umsatzsteuervorwegausgleich). Von dem Umsatzsteueraufkommen, das den Ländern zufließt, werden bis zu 25% den

finanzschwachen Ländern als Ergänzungsanteile zugewiesen: Dadurch wird ihre Finanzkraft auf mindestens 92% des durchschnittlichen Steueraufkommens der Länder aufgebessert. Die restlichen mindestens 75% werden nach der Einwohnerzahl verteilt. Das Transfervolumen auf dieser ersten Stufe belief sich im Jahr 2000 auf etwa 17 Milliarden DM.

Die Ausgleichswirkung bei der Zuweisung der Umsatzsteuer ist enorm. Vor dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich lag 1998 der Anteil der neuen Bundesländer (ohne Berlin) bei 43,8% des Durchschnitts aller Bundesländer pro Kopf. Er erhöhte sich durch die Ergänzungsanteile auf 84,6%. Damit bekamen diese Länder etwa doppelt so viel Umsatzsteuer pro Kopf zugewiesen wie die westlichen Bundesländer.

2. Der zweite Schritt des Finanzausgleichs ist auch noch Bestandteil des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern. In diesem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne wird dann gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“. Grundsätzliche Probleme sind hierbei die Ermittlung der Finanzkraft der Länder, des Finanzbedarfs und die Festlegung des Ausgleichsatzes.

Zwar stellen finanziell gesehen das Land und seine Gemeinden eine Einheit dar, aber bislang werden bei der Ermittlung der Finanzkraft des Landes die Gemeindesteuern nur zur Hälfte angesetzt. Die Einnahmen der Gemeinden stärken zumindest indirekt die Finanzkraft des Landes. Bundesländer mit steuerschwachen Gemeinden sind jedoch gezwungen, ihre Gemeinden zu alimentieren. Wenn die Gemeindesteuern voll berücksichtigt würden, müssten vor allem die Länder Baden-Württemberg und Bayern höhere Zuweisungen leisten, während die Länder mit unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft davon profitierten.

Beim Finanzbedarf wird von dem Grundsatz ausgegangen, dass er in allen Bundesländern je Einwohner gleich hoch ist; er wird also in standardisierter Form an der Einwohnerzahl gemessen. Der strukturell bedingte Mehrbedarf großer, hochverdichteter Gemeinden und

Stadtstaaten wird über eine Einwohnerwertung (oder: Einwohnerveredelung) berücksichtigt. Bei den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird die Einwohnerzahl mit dem Faktor 1,35 gewichtet¹⁶, weil diese Länder auch Leistungen für ihr Umland erbringen, d.h. für Regionen, die außerhalb des Bundeslandes liegen und deren Steueraufkommen nicht den Stadtstaaten zugute kommt. Zusätzlich werden die Sonderlasten der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen für den Unterhalt und die Erneuerung ihrer Seehäfen abgegolten. Ob dieser Sonderbedarf im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen sei, hat das Bundesverfassungsgericht seinen Urteilen von 1986, 1992 und 1999 unterschiedlich eingeschätzt.¹⁷

In diesem zweiten Schritt wird die Finanzkraft der leistungsberechtigten Länder auf 95% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben. Die Transfers auf dieser Stufe betragen im Jahr 2000 7,2 Milliarden DM. Durch dieses hohe Ausgleichsniveau gehen die Anreize sowohl für die ausgleichsberechtigten Länder verloren, eigene Einnahme zu erzielen, als auch für die ausgleichspflichtigen Länder, durch eine aktive Wirtschaftspolitik die eigene Steuerbasis weiterzuentwickeln. Außerdem eröffnet sich die Möglichkeit, wie der Wissenschaftliche Beirat beim BMF es formuliert hat, „die finanziellen Konsequenzen einer fehlerhaften Wirtschafts- und Finanzpolitik auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen“.¹⁸

3. In der letzten Stufe des Ausgleichs werden im sogenannten vertikalen Finanzausgleich auch die Leistungen und Anforderungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs einbezogen. Gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Bund aus seinem Umsatzsteueranteil Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder zahlen. Über die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wird die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder auf mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben. Daneben zahlt der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an kleine, finanzschwache Länder zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung und zum Ausgleich der teilungsbedingten Kosten und

¹⁶ Im Jahr 1999 wurden dadurch für Berlin ein Mehrbedarf in Höhe von 4,6 Mrd. DM, für Hamburg von 2,3 Mrd. DM und für Bremen von 0,9 Mrd. DM berücksichtigt. Ohne die Einwohnergewichtung hätten nach der dritten Stufe des Finanzausgleichs 1999 Berlin 4,2 Mrd. DM und Bremen 0,8 Mrd. DM weniger erhalten; Hamburg hätte 1,7 Mrd. DM mehr gezahlt.

¹⁷ Vg. BVerfGE 72, S. 413; BVerfGE 86, S. 238; BVerfG, 2 BvF 2/98 Absatz-Nr. 315.

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992, S. 48.

deren Überwindung. Befristete Bundeshilfen zur Haushaltssanierungen erhalten bis 2004 Bremen und das Saarland und auch die neuen Bundesländer zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft. Diese Sonderbedarfszuweisungen sind in den letzten Jahren stark angewachsen. Insgesamt betragen die Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2000 18,9 Milliarden DM.

Tab. 2 Zahlungen im Finanzausgleich 1999 (in Millionen DM)¹⁹

	USt-Vorwegausgleich	Länderfinanzausgleich	Fehlbetrag BEZ	Sonder-BEZ	Gesamt
Nordrhein-Westfalen	-4264	-2578	0	0	-6842
Bayern	-2873	-3188	0	0	-6061
Baden-Württemberg	-2478	-3426	0	0	-5905
Niedersachsen	-1463	1037	1556	304	1434
Hessen	-1433	-4744	0	0	-6177
Sachsen	4711	2149	910	3658	11427
Rheinland-Pfalz	-955	379	568	490	481
Sachsen-Anhalt	3165	1300	540	2372	7377
Schleswig-Holstein	-657	174	261	300	78
Thüringen	2806	1218	498	2172	6694
Brandenburg	2629	1147	525	2149	6450
Mecklenburg-Vorpommern	2019	921	364	1643	4947
Saarland	161	294	218	1401	2075
Berlin	-805	5316	919	2881	8312
Hamburg	-404	-665	0	0	-1069
Bremen	-158	665	139	1974	2620
Transfervolumen	15490	14602	6497	19344	55933

BEZ = Bundesergänzungszuweisungen

Diese Zuweisungen führen zur Nivellierung der Finanzkraft bei den ausgleichsberechtigten Ländern. Bedenklich sind die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auch deshalb, weil

¹⁹ Bernd Huber/Karl Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 257, 3, Köln 2000, S. 7.

sich der Bund damit in hohem Finanzvolumen – 1998: 5,8 Mrd. DM – am horizontalen Finanzausgleich beteiligt, der eigentlich nach der Verfassung Sache der Länder ist.

Betrachtet man die Veränderungen der relativen Position der einzelnen Bundesländer in der Finanzkraft vor und nach dem Finanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen (Tab. 3), ergibt sich nahezu eine Umkehrung des Rankings. Die finanzstarken Länder Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen fallen weit zurück, während Bremen, das neben Berlin finanzschwächste Land, auf die Spitzenposition vorrückt.

Tab. 3 Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs 1998²⁰

Bundesland	Rang vor FA	Relative Finanzkraft in Prozent			Rang nach BEZ
		vor FA	nach FA	nach BEZ	
Hessen	1	117,6	104,4	104,3	9
Baden-Württemberg	2	111,3	103,5	103,5	10
Hamburg	3	109,8	103,5	103,5	11
Bayern	4	108,5	103,0	103,0	12
Nordrhein-Westfalen	5	106,3	102,3	102,3	15
Schleswig-Holstein	6	100,3	100,3	103,0	13
Niedersachsen	7	93,8	96,1	100,7	16
Rheinland-Pfalz	8	93,4	95,9	102,7	14
Saarland	9	90,1	95,0	138,5	2
Brandenburg	10	85,6	95,00	118,9	7
Sachsen	11	84,7	95,0	118,4	6
Sachsen-Anhalt	12	84,6	95,0	120	4
Thüringen	13	84,1	95,0	120,0	5
Mecklenburg-Vorpommern	14	83,7	95,0	120,7	3
Bremen	15	71,8	95,8	151,8	1
Berlin	16	70,1	95,0	114,2	8

²⁰ Nach Berechnungen von W. Krämer und W. Hofschuster, in: BVerfG, 2 BvF 2/98, Absatz-Nr. 196.

Die Kritik des Finanzausgleichs setzt ökonomisch gesehen an den negativen Anreizwirkungen des Systems an.²¹ Wenn das zusätzliche Steueraufkommen der Länder in hohem Maße umverteilt wird, verliert der steuerzahlende Bürger Einfluss auf die politische Willensbildung in seinem Lande, weil er die Entscheidungsträger in seinem Lande nur noch eingeschränkt für ihr politisches Handeln verantwortlich machen kann. Den Ländern gehen Anreize für den Ausbau ihrer Steuerquellen verloren. „In einem formal-rechtlichen Sinne reduziert der Finanzausgleich zudem die in der Bundesrepublik ohnehin stark beschnittene Finanzautonomie weiter, wodurch die Unabhängigkeit ihrer Haushaltsführung und somit ihre Eigenständigkeit in Frage gestellt sind.“²²

Kritisiert wird auch, dass ein Finanzausgleich, der auf aktuellen Einnahmen oder Ausgaben basiert, Verantwortungslosigkeit in der Haushaltsführung fördere. Solange Fehlbeträge im Haushalt gemäß dem Prinzip der Solidarität von den Ländern und dem Bund getragen werden, bestehe kein Anreiz, solche Fehlbeträge zu vermeiden. Vielmehr könnte ein Bundesland versucht sein, mehr auszugeben, als es seiner Leistungsfähigkeit entspricht. Vergleicht man die Entwicklung der Schuldenquote der Bundesländer, scheint jene These ihre Bestätigung zu finden. Die Pro-Kopf-Verschuldung der vor dem Finanzausgleich finanzstarken – aber nach den Bundesergänzungszuweisungen mit relativ niedriger Finanzkraft ausgestatteten – Länder ist in den neunziger Jahren erheblich geringer angestiegen. Anreize zur Verschuldung der finanzschwachen Länder gehen insbesondere von den Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlagen aus.

Untersucht man die Grenzbelastung der Länder durch den Finanzausgleich, die fiktiv von einer Erhöhung der Ländersteuern ausgeht, stellt sich die Frage, wie viel dieser Einnahmen einem Land nach dem Finanzausgleich noch übrig bleibt. Huber/Lichtblau haben anhand der Grenzbelastungen – des Anteils von Steuermehreinnahmen, die durch den Finanzausgleich abgeschöpft wird – anschaulich nachgewiesen, dass der gegenwärtige Länderfinanzausgleich die fiskalischen Anreize der Länder vermindert, aus eigener Kraft ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Die hohen Grenzbelastungen führen dazu, dass bei sieben Bundesländern von 1 DM Steuermehreinnahmen weniger als 10 Pfennig im Land bleiben (Tab. 4). Die negativen Wirkungen zeigen auch sich bei Investitionen in die Infrastruktur. Die Kosten hierfür hat das je-

²¹ Siehe hierzu u.a. Hans-Wolfgang Arndt, Bernd Huber und Paul Bernd Spahn.

²² Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland, a.a.O., S. 14.

weilige Bundesland zu tragen, während zusätzliche Steuereinnahmen aus einem höheren Wirtschaftswachstum in den Finanzausgleich fließen. Dieser Effekt trifft insbesondere die finanzschwachen Länder.

Tab. 4 Grenzbelastungen im Finanzausgleich 1999²³

(Zuflüsse, Umverteilungen und Abflüsse einer Million DM zusätzlicher Lohnsteuer)

	Bruttozufluss ²⁴	USt-Vorwegausgleich	Länderfinanzausgleich	BEZ ²⁵	Nettozufluss
Saarland	575	-416	-78	0	81
Bremen	575	-1	-457	-33	84
Mecklenburg-Vorpommern	575	-410	-80	0	89
Thüringen	575	-404	-82	1	89
Hamburg	575	-2	-484	0	89
Brandenburg	575	-403	-83	1	90
Sachsen-Anhalt	575	-402	-83	1	91
Sachsen	575	-386	-88	1	101
Berlin	575	-5	-470	1	102
Schleswig-Holstein	575	-4	-180	-270	121
Niedersachsen	575	-357	-36	-54	128
Rheinland-Pfalz	575	-5	-177	-265	128
Hessen	575	-8	-366	0	201
Baden-Württemberg	575	-14	-347	0	214
Bayern	575	-16	-290	0	269
Nordrhein-Westfalen	575	-24	-259	0	292

²³ Bernd Huber/ Karl Lichtblau: Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 257, 3, Köln 2000).

²⁴ Bruttozufluss und Nettozufluss Land und Gemeinden.

²⁵ BEZ: nur Fehlbetrag-Bundesergänzungszuweisungen.

4.2 Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Finanzausgleichsgesetz

Das Bundesverfassungsgericht urteilt in seiner Entscheidung vom 11.11.1999 als Normenkontrollinstanz systemimmanent, d.h. im Rahmen der gegebenen Finanzordnung des Grundgesetzes. Das Gericht betont jedoch in der Urteilsbegründung: „Mit einer gewissen historischen Berechtigung könne die Bewahrung der historischen Individualität der verschiedenen Länder und der regionalen Pluralität Deutschlands als wichtiges Ziel der bundesstaatlichen Ordnung gelten. Voraussetzung sei allerdings ein gewisses Maß an Finanzautonomie (...) Die vom Bundesstaatsprinzip intendierte bessere Aufgabenerfüllung durch dezentrales und sachnäheres Entscheiden sowie das vom Bundesstaatsprinzip gesicherte Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern setzten den Erhalt der finanziellen Grundlagen eines solchen begrenzten Wettbewerbs voraus. Eine völlige Einebnung der Finanzkraftunterschiede, wie sie vom geltenden Finanzausgleichsgesetz bewirkt werde, widerspreche diesem Grundgedanken. Eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Föderalismus liege in der innovationsfördernden Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund.“²⁶ Damit haben systemverändernde Reformvorstellungen, die einen Wettbewerbsföderalismus anstreben, eine gewisse Unterstützung durch das Gericht erhalten.²⁷

Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Gesetzgeber einen doppelten Auftrag. Zunächst soll er den Intentionen von Artikel 106 Absatz 3 und 4 (vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens) und Artikel 107 Absatz 2 GG (Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen) entsprechen. Die dort vorgegebenen Grundsätze sind gesetzlich zu konkretisieren und zu vervollständigen. Das Gericht fordert, einen „Maßstab für die Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder“ fest zu legen, nach denen die „Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit zu berechnen sind“²⁸. Im Rahmen dieses „Maßstabgesetzes“ sind „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs zu benennen. Das maßstabgebende Gesetz muss in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, „die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschir-

²⁶ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. 213 f.

²⁷ Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/Main 2000, S. 1 ff.

²⁸ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. 274.

men.“²⁹ Das Maßstäbengesetz solle allgemein, rational-planend und längerfristig angelegt sein. Das setze aber auch voraus, das verfassungsrechtlich in nur unbestimmten Begriffen – „laufende Einnahmen“, „notwendige Ausgaben“ oder „Finanzkraft“ – festgelegte System zu konkretisieren. In einem zweiten Schritt sind dann konkrete Folgerungen in Form eines Gesetzes über den Finanzausgleich zu ziehen.

Das Gericht fordert vom Gesetzgeber mehr Klarheit bei der Definition von Finanzkraft als Maßstab für einen Ausgleich. Gestützt auf seine bisherige Rechtsprechung wird Finanzkraft „durch das Finanzaufkommen bestimmt, nicht durch eine Relation von Aufkommen und besonderen Aufgabenlasten.“³⁰ Da das Grundgesetz als Bezugspunkt das Kriterium der Einwohnerzahl vorgegeben habe, bedürfen Sonderlasten durch Seehäfen oder die höhere Gewichtung der Einwohnerzahl von Stadtstaaten besonderer Rechtfertigung und Prüfung. Allgemeine Maßstäbe müsse der Gesetzgeber auch bei der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden ausformen und festlegen.

Kritisch äußert sich das Gericht zu den Bundesergänzungszuweisungen, die „ergänzende Korrekturen“ ermöglichen, aber „weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“ sollen.³¹ Die Umverteilungswirkung der bisherigen Praxis des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen gehe hingegen soweit, dass im Ranking der Bundesländer die finanzstarken Länder hinter die finanzschwachen zurückfallen (Tab.3) und somit die Reihenfolge nach der Finanzkraft praktisch auf den Kopf gestellt wird.

4.3 Grundsätze für den Länderfinanzausgleich 2005

Anfang Juli 2001 verständigten sich Bund und Länder über ein Maßstäbengesetz als Grundlage des neu zu fassenden Finanzausgleichsgesetzes.³² Das Maßstäbengesetz befolgt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, bis 2005 klare und widerspruchsfreie Grundsätze des Aus-

²⁹ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. 282.

³⁰ BVerfG, 2 BvF 2/98, Absatz-Nr. 314 unter Verweis auf BVerfGE 72, S. 400

³¹ BVerfG, 2 BvF 2/98, Absatz-Nr. 329.

³² Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG), BT-Drucksachen 14/5951, 14/5971 und 14/6581 vom 5. Juli 2001. Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz, BT-Drucksache 14/6533.

gleichs zwischen den Bundesländern festzulegen. Der Ausgleich wird – wie bisher – in drei Stufen geregelt: in der ersten Stufe durch eine Neuverteilung der Umsatzsteuer, in der zweiten durch den Finanzausgleich zwischen den Ländern und in der dritten durch Bundesergänzungszuweisungen.

Das Gesetz bestimmt allgemeine Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 Abs. 4 und Abs. 4 Satz 1 GG), Kriterien für die Vergabe von Ergänzungsanteilen (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG), Maßstäbe für den Finanzausgleich unter den Ländern (Art. 107 Abs. 2 Satz GG), aus denen die konkreten Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten im Finanzausgleichsgesetz abgeleitet werden können und im letzten Schritt die Maßstäbe für die Vergabe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs.2 Satz 3 GG).

§ 2a des Maßstäbengesetzes garantiert den Ländern einen Eigenbehalt von „Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr“. Bund und Länder haben sich geeinigt, dass jedes Bundesland von den Steuermehreinnahmen, die es im Vergleich zum Länderdurchschnitt erzielt, 12 Prozent behalten darf. Dies solle dazu beitragen, die Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems zu erhöhen. Während die Geberländer ihre Forderung durchsetzen, weniger an die Nehmerländer zu zahlen, profitieren die Nehmerländer davon, dass bei der Bemessung der Finanzkraft grundsätzlich „alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen“ (§ 9 Abs. 1) sind, da in diesen Ländern die kommunale Finanzkraft unterdurchschnittlich ist. Ab 2005 soll die kommunale Finanzkraft statt bisher mit 50 mit 64 Prozent einbezogen werden.

Die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten wird beibehalten. Es wird im Gesetz zugleich der „Mehrbedarf besonders dünn besiedelter Flächenländer“ berücksichtigt (§ 10 Abs. 3). Entsprechend sind im Finanzausgleichsgesetz für die Stadtstaaten – wie bisher – 135 Prozent und für die Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern 105 Prozent, Brandenburg 103 Prozent sowie Sachsen-Anhalt 102 Prozent vorgesehen.

Die Bundesergänzungszuweisungen dienen nach dem Maßstäbengesetz „dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich“. Sie fließen nur leistungsschwachen

Ländern zu, die „grundsätzlich nur ausgleichsberechtigte Länder“ sind (§ 12 Abs. 1). Wie bisher kann der Bund die Finanzkraft leistungsschwacher Länder durch Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen anheben und Sonderlasten leistungsschwacher Länder durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mitfinanzieren. Das Gesetz stellt jedoch ausdrücklich fest, dass Bundesergänzungszuweisungen „eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs unter den Ländern“ darstellen und im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs „nicht beträchtlich“ sein dürfen (§ 12 Abs. 3). Außerdem ist „eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen“ auszuschließen (§ 13 Abs. 2). Sonderlasten können nur aus besonderen Gründen berücksichtigt werden. Im Einzelnen sollen im Finanzausgleichsgesetz die Kosten politischer Führung nur noch mit 1,0 statt bisher 1,5 Milliarden DM berücksichtigt werden. Die Kosten der Seehäfen dürfen nur noch im Umfang von 75 statt bisher deutlich über 100 Millionen DM umgelegt werden. Die Länder sollen gemeinsam, jedoch außerhalb des Finanzausgleichs, dafür aufkommen. Der Forderung der Länder nach Abbau der Mischfinanzierungen von Aufgaben, die von Bund und Ländern gemeinsam bezahlt werden, steht der Bund aufgeschlossen gegenüber.

Die Einigung im Länderfinanzausgleich kam zustande, weil der Bund zusätzlich 2,5 Milliarden DM für das Ausgleichssystem zusagte. Diese Summe fließt auf einem komplizierten Weg an die Länder und wird mit der Finanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ verrechnet. Der 1990 gegründete Fonds enthält die Schulden, die aus der finanziellen Ausstattung der neuen Bundesländer entstanden sind. Der „Fonds Deutsche Einheit“ ist seit 1995 in den regulären Finanzausgleich einbezogen.³³ Für die Jahre 2002 soll die Tilgung reduziert werden und von 2005 bis 2019 allein vom Bund getragen werden, der auch die Restschuld übernimmt. Im Gegenzug erhält der Bund jährlich 4,35 Milliarden DM aus der Umsatzsteuer.

Im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich stehen auch die Beschlüsse zum Solidaripakt. Mit dem Solidaripakt II fließen zur weiteren Unterstützung des Aufbau Ost zwischen 2005 und 2019 mit 306 Milliarden Mark (156 Milliarden Euro) Sonderzahlungen nach Ostdeutschland.³⁴ Nach 2019 soll der Länderfinanzausgleich neu geordnet werden; spezielle Bundeshilfen für die neuen Bundesländer sollen dann entfallen.

³³ Bislang zahlen die Länder im Regelfall jährlich 6,8 Milliarden DM und der Bund rund 2,8 Milliarden. Die Schulden sollten nach der bestehenden Regelung bis 2015 getilgt sein.

³⁴ 206 Milliarden DM werden für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten ohne Zweckbindung gewährt. Weitere 100 Milliarden soll der Bund durch überproportionale Leistungen zum Aufbau Ost aufwenden. Der Solidaritätszuschlag von zur Zeit 5,5 Prozent der Einkommensteuerschuld, über den seit 1993 ein Teil der Aufbaukosten finanziert wird, war nicht Gegenstand der Verhandlungen von Bund und Ländern.

5. Literaturhinweise:

Arndt, Hans-Wolfgang: Finanzausgleich und Verfassungsrecht. Gutachten im Auftrag des Landes Baden-Württemberg, Mannheim 1997

Baretti, Christian/Huber, Bernd/ Lichtblau, Karl: Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 2001/I, S. 38-44

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, Dokumentation 3/2000

Färber, Gisela: Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, in: Föderalismus – Hält er noch, was verspricht?, hrsg. von Hans Herbert von Arnim/Gisela Färber/Stefan Fisch, Berlin 2000, S. 125-165

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) Stand: 1. Januar 2001

Huber, Bernd: Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/97, S. 22-29

Kesper Irene: , Bundesstaatliche Finanzordnung, Baden-Baden 1998

Kreuder, Thomas: Gestörtes Gleichgewicht. Die Gefährdungen der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/97, S. 31-36

Laufer, Heinz/Münch, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. Opladen 1998

Männle, Ursula (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden 1998

Meier-Walser, Reinhard C./Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus, München 1999

Peffekoven, Rolf: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 1999/XII, S. 709-715

Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991

Spahn, Paul Bernd: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/Main 2000

Spahn, Paul Bernd/Franz, Oliver: Zwischenstaatliche Kooperation und die Reform des Finanzausgleichs in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 2000/XII, S. 713-721

Sturm, Roland: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Opladen 2001

Projekt: Föderalismusreform

Seit nunmehr drei Jahren wird von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft über eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Gefordert werden mehr Wettbewerb der Länder untereinander, größere Handlungsspielräume und mehr Autonomie von Ländern und Gemeinden durch klare Kompetenzzuweisung und Umgestaltung der Finanzpolitik. Aber auch allgemein ist die Frage zu stellen, ob der deutsche Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem Projekt „Föderalismusreform“ solche Überlegungen aufgreifen und die öffentliche Diskussion intensivieren. Anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung sollen Möglichkeiten der Reform des Föderalismus im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsprinzips vorgestellt und diskutiert werden.

Publikationen

Hans-Wolfgang Arndt: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

Roland Koch/Christoph Böhr: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Januar 2001

Kulturföderalismus Als Verfassungsfolklore? Dokumentation, Sankt Augustin 2000

Udo Margedant: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant
Tel. 02241/246-308
e-mail: udo.margedant@kas.de

Bestellungen an:
Gabriele Klesz,
e-mail: gabriele.klesz@kas.de