Deutscher Bundestag 2.Wahlperiode 1953

Bundesrepublik Deutschland Der Bundeskanzler 6 - 52 000 - 841/54 II

Bonn, den 29. April 1954

An den Herrn Präsidenten des Deutschen Bundestages

Anbei übersende ich die Entwürfe eines

- a) Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) (Anlage I)
- b) Gesetzes zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Finanzverfassung (Finanzanpassungsgesetz) (Anlage II)
- c) Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz) (Anlage III)

nebst Begründung (Anlage A) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 121. Sitzung am 9. April 1954 zur Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu den Entwürfen eines Finanzverfassungsgesetzes und Länderfinanzausgleichsgesetzes die sich aus der Anlage B ergebenden Neufassungen vorzuschlagen. Zum Entwurf eines Finanzanpassungsgesetzes schlägt der Bundesrat die sich aus der Anlage B ergebenden Änderungen vor und erhebt im übrigen gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, daß die Gesetzentwürfe seiner Zustimmung bedürfen.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Bemerkungen und Anderungsvorschlägen des Bundesrates ist in der Anlage C dargelegt.

Dr. Adenauer

Entwurf eines Gesetzes

zur Anderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)

Auf Grund des Artikels 107 des Grundgesetzes hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Anderung des Grundgesetzes

Artikel 106 des Grundgesetzes wird aufgehoben und durch die folgenden Vorschriften ersetzt:

"Artikel 106

- (1) Um den Bund und die Länder im Rahmen der verfügbaren Einnahmen zur Leistung der ihnen obliegenden Ausgaben (Absatz 2) zu befähigen, wird das Aufkommen der im Bundesgebiet erhobenen Steuern nach den Vorschriften der Artikel 106 a bis 106 f auf den Bund und die Länder verteilt.
- (2) Der Bund trägt die zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben, soweit die Wahrnehmung dieser Befugnisse und Aufgaben Sache des Bundes ist, und die in Artikel 120 Absatz 1 bezeichneten Ausgaben. Die Länder tragen die übrigen zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben.
- (3) Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieser Vorschriften gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände). Die Landesgesetzgebung bestimmt, ob und inwieweit Steuereinnahmen, die nach den Vorschriften der Artikel 106 b bis 106 f den Ländern zustehen, den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließen.

Artikel 106 a

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

- 1. die Zölle,
- 2. die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Artikel 106 b den Ländern zustehen,
- 3. die Umsatzsteuer,
- 4. die Beförderungsteuer,
- die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,
- 6. die Abgabe "Notopfer Berlin",
- die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer.

Artikel 106 b

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

- 1. die Vermögensteuer,
- 2. die Erbschaftsteuer,
- 3. die Kraftfahrzeugsteuer,
- 4. die Verkehrsteuern, soweit sie nicht nach Artikel 106 a dem Bund zustehen,
- 5. die Biersteuer,
- 6. die Realsteuern,
- 7. die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis.

Artikel 106 c

(1) Das Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (gemeinschaftliche Steuern). (2) Von dem Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen 40 vom Hundert dem Bund (Bundesanteil) und 60 vom Hundert den Ländern (Länderanteil) zu.

Artikel 106 d

Die Artikel 106 bis 106 c gelten auch für Steuern, die nach dem 31. Dezember 1954 eingeführt werden, wenn sie einer der in diesen Vorschriften allgemein bezeichneten Steuerarten zuzurechnen oder einer der dort bezeichneten Steuern gleichartig sind und sie ersetzen. Das Aufkommen anderer Steuern, die nach dem 31. Dezember 1954 durch Bundesgesetz eingeführt werden, steht den Ländern zu, sofern die Belastungswirkung sich im wesentlichen auf die einzelnen Länder beschränkt, in denen die Steuern erhoben werden, andernfalls steht das Aufkommen dem Bund zu.

Artikel 106 e

- (1) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sollen der Bundesanteil und der Länderanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Artikel 106 c Absatz 2) neu festgesetzt werden, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Länder unterschiedlich entwikkeln und in der Haushaltswirtschaft des Bundes oder in der Haushaltswirtschaft der Länder ein so erheblicher Fehlbedarf entsteht oder entstehen wird, daß eine entsprechende Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zugunsten des Bundes oder zugunsten der Länder auch bei billiger Berücksichtigung der Deckungsbedürfnisse des anderen Teils geboten ist.
- (2) Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, ist das Beteiligungsverhältnis am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zugunsten der Länder zu ändern, wenn der Tatbestand des Absatzes 1 gegeben ist. Werden den Ländern durch Bundesgesetz für einen begrenz-

ten Zeitraum einmalige Ausgaben auferlegt, kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Mehrbelastung auch durch Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden; in dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.

(3) Artikel 106 Absatz 3 Satz 1 gilt ent-sprechend.

Artikel 106 f

- (1) Das Aufkommen der ausschließlichen Landessteuern und der Länderanteil an den gemeinschaftlichen Steuern stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von ihren Finanzbehörden vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können nähere Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens einzelner Steuern (Steueranteile) getroffen werden.
- (2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern sicherzustellen; hierbei sind auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Dieses Gesetz kann eine von der Vorschrift des Absatzes 1 Satz 1 abweichende Regelung treffen. Es kann ferner bestimmen, daß der Bund aus eigenen Mitteln oder aus Beiträgen der Länder (Ausgleichsbeiträgen) leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ausgleichszuweisungen) gewährt; in dem Gesetz sind die Voraussetzungen für die Gewährung und die Grundsätze für die Bemessung der Ausgleichszuweisungen, gegebenenfalls auch die Voraussetzungen für die Leistung und die Grundsätze für die Bemessung der Ausgleichsbeiträge zu bestimmen.

§ 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1955 in Kraft.

Entwurf eines Gesetzes

zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Finanzverfassung

(Finanzanpassungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Ausführung von Bundesgesetzen

Sind Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen an Weisungen von Bundesbehörden gebunden, deren Vollzug den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) erhebliche Verwaltungsausgaben verursacht, kann gesetzlich bestimmt werden, daß der Bund Zuschüsse zu diesen Ausgaben leistet

§ 2

Finanzverwaltung

- (1) Auf dem Gebiet der Steuer- und Zollverwaltung entfällt eine Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) und eine Beteiligung der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) an den Ausgaben des Bundes. Die folgenden Vorschriften treten außer Kraft:
- 1. § 6 Abs. 6, § 9 Abs. 2 Sätze 2 bis 5, § 13 Abs. 2, § 16 Abs. 2, § 34 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vom 6. September 1950 (Bundesgesetzbl. S 448) in der Fassung des Zweiten Überleitungsgesetzes vom 21. August 1951 (Bundesgegesetzbl. I S. 774),
- 2. § 204 Satz 2 und § 205 Abs. 2 Satz 2 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 446),
- 3. das Gesetz über die Beiträge des Bundes zu den Steuerverwaltungskosten der Länder vom . . . (Bundesgesetzbl. I S. .).

- (2) § 7 Abs. 3 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) erhält folgende Fassung:
 - "(3) Soweit und solange Finanzbehörden des Landes Berlin die dem Bund zustehenden Zölle und Verbrauchsteuern verwalten, beteiligt sich der Bund an den persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben dieser Behörden nach Maßgabe einer zwischen dem Bund und dem Land Berlin abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung."

§ 3

Lastenausgleich

- § 6 Abs. 1 bis 3 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 446) erhalten folgende Fassung:
 - "(1) Die Länder einschließlich des Landes Berlin leisten an den Ausgleichsfonds bis auf weiteres, längstens bis zum 31. März 1979 Zuschüsse in Höhe des Aufkommens an Vermögensteuer.
 - (2) Übersteigt das Aufkommen an Vermögensabgabe, Hypothekengewinnabgabe und Kreditgewinnabgabe, auf das Rechnungsjahr bezogen, den Betrag von 1785 Millionen Deutsche Mark, mindern sich die Zuschüsse nach Absatz 1 um den 1785 Millionen Deutsche Mark übersteigenden Betrag des Aufkommens. Bei der Berechnung des Aufkommens an Vermögensabgabe, Hypothekengewinnabgabe und Kreditgewinnabgabe werden Beträge, die auf Grund der vorzeitigen Ablösung von Lastenausgleichsabgaben aufkommen, je mit 5 vom Hundert als Aufkommen des Ab-

lösungsjahres und der 19 folgenden Rechnungsjahre angesetzt. Der Betrag, um den sich die Zuschüsse mindern, wird im Verhältnis der von den einzelnen Ländern für das betreffende Rechnungsjahr an den Ausgleichsfonds zu leistenden Zuschüsse aufgeteilt.

(3) Der Bund leistet an den Ausgleichsfonds jährliche Zuschüsse von 410 Millionen Deutsche Mark. Diese Zuschüsse mindern sich in dem Verhältnis, in dem sich der mit 890 Millionen Deutsche Mark veranschlagte Jahresaufwand des Ausgleichsfonds für Unterhaltshilfe verringert."

§ 4 Kriegsfolgelasten

- (1) Das Erste Überleitungsgesetz in der Fassung vom 21. August 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 779) wird wie folgt geändert:
- 1. § 1 Abs. 1 Ziff. 1 bis 6 erhält folgende Fassung:
 - "(1) Der Bund trägt nach Maßgabe der §§ 21 und 21 a:
 - 1. die Aufwendungen für Besatzungskosten und Auftragsausgaben (§ 5),
 - 2. die in § 6 bezeichneten Aufwendungen,
 - die Aufwendungen für die Kriegsfolgenhilfe (§§ 7 bis 13); für die in § 7 Abs. 2 Ziff.
 bezeichneten Personen trägt der Bund nur 75 vom Hundert der Fürsorgekosten (§§ 8 bis 10),
 - 4. die Aufwendungen für die Umsiedlung Heimatvertriebener und für die Auswanderung von Kriegsfolgenhilfe-Empfängern (§§ 14 und 14 a),
 - 5. die Aufwendungen für die Rückführung von Deutschen (§ 15),
 - 6. die Aufwendungen für Grenzdurchgangslager (§ 16),".
- 2. § 1 Abs. 1 Ziff. 8 erhält folgende Fassung:
 - "8. die Aufwendungen für Kriegsbeschädigte, Kriegshinterbliebene, ihnen gleichgestellte Personen und für Angehörige von Kriegsgefangenen sowie die Aufwendungen der sozialen Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebliebene nach den §§ 25 bis 27 des Bundesversorgungsgesetzes vom 20. Dezember 1950 (Bundesgesetzbl. I S. 791) und nach den §§ 19 bis 32 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge in der Fassung vom 20. August 1953 (Bun-

desgesetzbl. I S. 967) und der Verordnung über die Fürsorgepflicht in der Fassung vom 20. August 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 967),"

3. In § 1 Abs. 3

- a) werden in Ziff. 1 die Worte "85 vom Hundert derjenigen persönlichen und und sächlichen Verwaltungskosten" ersetzt durch die Worte "diejenigen persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten",
- b) erhält Ziff. 2 folgende Fassung:
 - "2. bei den in Abs. 1 Ziff. 8 genannten Aufwendungen die Kosten für Bauvorhaben, die vor dem 1. April 1955 für Rechnung des Bundes begonnen, aber noch nicht beendet worden sind."
- 4. § 4 Abs. 2 erhält folgende Fassung:
- "(2) Soweit die Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) Ausgaben für die in § 1 Abs. 1 aufgeführten Sachgebiete gemäß § 21 für Rechnung des Bundes leisten, gelten die Vorschriften über das Haushaltsrecht des Bundes. Die für die Ausführung des Haushalts verantwortlichen Bundesbehörden können ihre Befugnisse auf die zuständigen obersten Landesbehörden übertragen. Die obersten Landesbehörden sind hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwaltung der Bundesmittel an die Weisungen der obersten Bundesbehörden gebunden. Der Vollzug der Weisungen ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen."
- 5. § 9 Abs. 2 wird gestrichen.
- 6. § 11 Abs. 3 wird gestrichen.
- 7. In den §§ 14 und 14a werden die Worte "nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Ziff. 4", in § 15 die Worte "nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Ziff. 5", in § 16 die Worte "nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Ziff. 6" gestrichen.
- 8. In § 21 wird
 - a) in Satz 1 hinter den Worten "Abs. 1" eingefügt: "Ziff. 1, 2, 7 bis 10";
 - b) folgender Absatz 2 angefügt:
 - "(2) Die Vorschrift des Absatzes 1 gilt auch für die in § 1 Abs. 1 Ziff. 3 zweiter Halbsatz bezeichneten Aufwendungen."
- 9. Hinter § 21 wird folgender § 21 a eingefügt: "§ 21 a
 - (1) Die Aufwendungen für die in § 1 Abs, 1 Ziff. 3 bis 6 aufgeführten Sachge-

biete werden vom Bund durch Leistung von Pauschbeträgen an die Länder abgegolten. Dies gilt nicht für die in § 1 Abs. 1 Ziff. 3 zweiter Halbsatz bezeichneten Fürsorgekosten und für die Aufwendungen, die außerhalb des Bundesgebietes entstehen.

- (2) Der einem Land nach Absatz 1 zustehende Pauschbetrag wird nach einem Grundbetrag errechnet. Der Grundbetrag eines Landes ist die Summe der im Rechnungsjahr 1953 in seinem Gebiet entstandenen Aufwendungen (Absatz 1). Hierbei werden die Aufwendungen für die in § 10 bezeichneten Sachgebiete mit 110 vom Hundert angesetzt; zu den Aufwendungen in diesem Sinne gehören auch die Aufwendungen für die in § 7 Abs. 2 Ziff. 3 bezeichneten Personen.
- (3) Maßgebend für die Errechnung der Grundbeträge sind die nach den Vorschriften dieses Gesetzes für das Rechnungsjahr 1953 verrechneten und von den Landesabrechnungsstellen als sachlich richtig bestätigten Aufwendungen. Erhebt der Bundesrechnungshof auf Grund seiner Prüfung Erinnerungen, gelten § 20 Abs. 1 Sätze 2 und 3 und Abs. 2 entsprechend.
- (4) Der Pauschbetrag beträgt in vom Hundert des Grundbetrages

im	Rechnungsjahr	1955:	100
im	Rechnungsjahr	1956:	95
im	Rechnungsjahr	1957:	90
im	Rechnungsjahr	1958:	80
im	Rechnungsjahr	1959:	70
im	Rechnungsjahr	1960:	60
im	Rechnungsjahr	1961:	50
im	Rechnungsjahr	1962:	40
im	Rechnungsjahr	1963:	30
im	Rechnungsjahr	1964:	20

- Ab 1. April 1965 entfällt die Leistung von Pauschbeträgen.
- (5) Die vorstehenden Bestimmungen finden auf die ab 1. April 1955 geleisteten Ausgaben und eingegangenen Einnahmen im Sinne des Absatzes 1 Anwendung. Die Pauschbeträge sind den Ländern in monatlichen Teilbeträgen zu überweisen; die Länder überweisen die Pauschbeträge den Landes- und Bezirksfürsorgeverbänden zur Deckung der von ihnen zu gewährenden Leistungen der Kriegsfolgenhilfe.
- (6) Die Bundesregierung setzt die Höhe der den einzelnen Ländern nach den vor-

- stehenden Bestimmungen zustehenden Pauschbeträge durch Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Wird die Rechtsverordnung nicht vor dem 1. April 1955 verkündet, trifft der Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die zur Leistung von Abschlagszahlungen erforderlichen einstweiligen Anordnungen.
- (7) Führt die politische oder wirtschaftliche Entwicklung im Bundesgebiet zu einer erheblichen Steigerung oder Minderung der im Absatz 1 bezeichneten Aufwendungen, sind die Pauschbeträge durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, dieser Anderung anzupassen."
- (2) § 15 Abs. 1 des Gesetzes zur Umsiedlung von Heimatvertriebenen aus den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein in der Fassung vom 23. September 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 637) erhält folgende Fassung:
 - "(1) Der Bund trägt die Kosten der Umsiedlung nach Maßgabe der §§ 14 und 21 a des Ersten Überleitungsgesetzes in der Fassung vom (Bundesgesetzbl. I S. . . .). Für die Kosten bis zum Reiseziel ist das Abgabeland, für die weiteren Kosten das Aufnahmeland verantwortlich."
- (3) Der Bund trägt die in § 45 des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes vom 30. Januar 1954 (Bundesgesetzbl. I S. 5) bezeichneten Aufwendungen in dem gleichen Umfange wie die in § 1 Abs. 1 Ziff. 3 zweiter Halbsatz des Ersten Überleitungsgesetzes in der Fassung vom (Bundesgesetzbl. I S. . . .) genannten Aufwendungen.

§ 5

Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung

§ 77 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung vom 18. September 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 1387) erhält folgende Fassung:

"§ 77

(1) Die durch dieses Gesetz begründeten Entschädigungslasten werden bis auf weiteres von den Ländern getragen. (2) Der Bund erstattet den Ländern 75 vom Hundert des ihnen nach § 8 Abs. 1 Nr. 6, §§ 21, 23 Abs. 2 und §§ 67 bis 76 erwachsenen Aufwandes."

6

Bundesstatistiken

§ 8 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 1314) erhält folgende Fassung:

"§ 8

Die Kosten der Bundesstatistiken werden, soweit sie bei den Bundesbehörden entstehen, vom Bund, im übrigen von den Ländern getragen."

§ 7

Ablieferung von Steuereinnahmen

- (1) Die Finanzämter liefern die bei ihnen eingegangenen, nach Artikel 106 a Nr. 3 bis 7 und Artikel 106 c Abs. 2 des Grundgesetzes dem Bund zustehenden Einnahmen täglich an die Bundeshauptkasse ab. Der Bundesminister der Finanzen kann zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens die Ablieferung der Einnahmen anderweitig regeln.
- (2) Die Hauptzollämter (Zollämter) liefern die bei ihnen eingegangenen, nach Artikel 106 b Nr. 5 des Grundgesetzes den Ländern zustehenden Einnahmen aus der Biersteuer täglich an die von den obersten Finanzbehörden der Länder bestimmten Kassen ab. Die obersten Finanzbehörden der Länder können zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens die Ablieferung der Einnahmen anderweitig regeln.

\$ 8

Auskunftspflicht

Die zuständigen Bundesbehörden und Landesbehörden sind verpflichtet, sich gegenseitig die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und auf Verlangen die sachliche Richtigkeit der Auskünfte von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde bestätigen zu lassen.

\$ 9

Außerkrafttreten von Gesetzen

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. April 1926 (Reichsgesetzbl. I S. 203) und die dazu ergangenen Anderungsgesetze treten, soweit sie Bundesrecht geworden sind, außer Kraft.

§ 10

Neufassung von Gesetzen

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, das Gesetz über die Finanzverwaltung und das Erste Überleitungsgesetz in der erstmals für das Rechnungsjahr 1955 anzuwendenden Fassung mit neuem Datum und in neuer Paragraphenfolge bekanntzumachen. Dabei können die geltenden Vorschriften zusammengefaßt und soweit geändert werden, als es notwendig ist, um Unstimmigkeiten des Gesetzestextes zu beseitigen.

§ 11

Geltung in Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund der in diesem Gesetz enthaltenen Ermächtigungen erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz ist erstmals für das Rechnungsjahr 1955 anzuwenden; es tritt am 1. Januar 1955 in Kraft.

Entwurf eines Gesetzes

über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Ausgleichsleistungen

- (1) Zur Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern (Artikel 106 f Abs. 2 des Grundgesetzes) leisten die ausgleichspflichtigen Länder Ausgleichsbeiträge an den Bund. Der Bund verwendet die Ausgleichsbeiträge zur Leistung von Ausgleichszuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder.
- (2) Die Ausgleichsbeiträge und die Ausgleichszuweisungen werden nicht in den Bundeshaushaltsplan eingestellt.

\$ 2

Ausgleichspflichtige und ausgleichsberechtigte Länder

- (1) Ausgleichspflichtig sind die Länder, deren Steuerkraftmeßzahl in dem Rechnungsjahr, für das der Ausgleich durchgeführt wird (Ausgleichsjahr), ihre Ausgleichsmeßzahlübersteigt.
- (2) Ausgleichsberechtigt sind die Länder, deren Steuerkraftmeßzahl im Ausgleichsjahr 95 vom Hundert ihrer Ausgleichsmeßzahl nicht erreicht.

6 3

Steuerkraftmeßzahl, Ausgleichsmeßzahl

(1) Die Steuerkraftmeßzahl eines Landes ist die Summe seiner Steuereinnahmen (§ 4) und der Realsteuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 5), vermindert um die Beträge zur Abgeltung von Sonderbelastungen (§ 6).

(2) Die Ausgleichsmeßzahl eines Landes ist die mit seiner veredelten Einwohnerzahl (§ 7) vervielfachte bundesdurchschnittliche Steuerkraftmeßzahl je Einwohner.

§ 4

Steuereinnahmen der Länder

- (1) Als Steuereinnahmen eines Landes gelten die ihm im Ausgleichsjahr zugeflossenen Einnahmen aus den ausschließlichen Landessteuern (Art. 106 b des Grundgesetzes) mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, der Realsteuern sowie der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis und aus dem Landesanteil an den gemeinschaftlichen Steuern (Art. 106 c Abs. 2 des Grundgesetzes).
- (2) Von den Einnahmen eines Landes aus der Vermögensteuer werden die Beträge abgesetzt, die das Land als Zuschuß nach § 6 Abs. 1 und 2 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 446) in der Fassung des § 3 des Finanzanpassungsgesetzes vom 1954 (Bundesgesetzbl. I S. . . .) im Ausgleichsjahr an den Ausgleichsfonds geleistet hat.
- (3) Von den Einnahmen eines Landes aus seinem Anteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer werden die Beträge abgesetzt, die das Land noch nach den Vorschriften des Zerlegungsgesetzes vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) im Ausgleichsjahr an andere Länder geleistet hat (§ 15). Beträge, die das Land nach diesen Vorschriften im Ausgleichsjahr noch von anderen Ländern erhalten hat, werden zugesetzt.

§ 5

Realsteuereinnahmen der Gemeinden

- (1) Als Realsteuereinnahmen der Gemeinden eines Landes gelten die nach Absatz 5 herabgesetzten Steuerkraftzahlen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital, die für das dem Ausgleichsjahr vorangegangene Rechnungsjahr ermittelt sind.
- (2) Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt:
 1. die Grundbeträge der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben mit 160 vom Hundert;
- 2. von den Grundbeträgen der Grundsteuer von den Grundstücken die ersten 12 000 Deutsche Mark einer Gemeinde mit 160 vom Hundert, die weiteren 48 000 Deutsche Mark einer Gemeinde mit 180 vom Hundert, die weiteren 90 000 Deutsche Mark einer Gemeinde mit 200 vom Hundert, die weiteren 100 000 Deutsche Mark einer Gemeinde mit 225 vom Hundert, die 250 000 Deutsche Mark übersteigenden Beträge einer Gemeinde mit

250 vom Hundert;

- 3. die Grundbeträge der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital mit 250 vom Hundert. Als Grundbetrag gilt das Aufkommen in dem Rechnungsjahr, das dem Ausgleichsjahr vorangeht, geteilt durch die in diesem Rechnungsjahr in Geltung gewesenen Hebesätze.
- (3) Für die Errechnung der Steuerkraftzahlen eines Landes ist die Summe der Grundbeträge maßgebend, die das Statistische Bundesamt nach dem Ergebnis der Gemeindefinanzstatistik festgestellt hat. Bei der Steuerkraftzahl der Grundsteuer von den Grundstücken wird

a) für jede Gemeinde

bis

2 000 Einwohner

b) für jede Gemeinde

über 2000 bis 3000 Einwohner

c) für jede Gemeinde

über 3 000 bis 5 000 Einwohner

d) für jede Gemeinde

über 5 000 bis 10 000 Einwohner

e) für jede Gemeinde

über 10 000 bis 20 000 Einwohner

f) für jede Gemeinde

über 20 000 bis 50 000 Einwohner

g) für jede Gemeinde

über 50 000 bis 100 000 Einwohner

h) für jede Gemeinde

über 100 000 Einwohner

der im Durchschnitt der Gemeindegruppe auf eine Gemeinde entfallende Grundbetrag zugrunde gelegt.

- (4) Durch Rechtsverordnung des Bundesministers der Finanzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können bei der Errechnung der Steuerkraftzahlen Ungleichheiten ausgeglichen werden, die sich aus einer unterschiedlichen Einheitsbewertung des Grundbesitzes im Bundesgebiet ergeben.
- (5) Die nach Absatz 1 bis 4 errechneten Steuerkraftzahlen der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, der Grundsteuer von den Grundstücken und der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital werden je für sich nach einem für alle Länder einheitlichen Hundertsatz auf die Hälfte des Betrages herabgesetzt, den die Gemeinden aus der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, aus der Grundsteuer von den Grundstücken und aus der Gewerbesteuer einschließlich der Lohnsummensteuer in dem Kalenderjahr eingenommen haben, das in dem Ausgleichsjahr endet.

§ 6

Sonderbelastungen

- (1) Zur Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung ihrer Seehäfen erwachsen, werden die nach §§ 4 und 5 ermittelten Steuereinnahmen dieser Länder um 5 vom Hundert gekürzt.
- (2) Zur Abgeltung der übermäßigen Belastungen des Landes Schleswig-Holstein werden die nach §§ 4 und 5 ermittelten Steuereinnahmen dieses Landes um 10 vom Hundert gekürzt.

§ 7

Einwohnerzahl

Zur Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl eines Landes wird von seiner Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung) ausgegangen, die das Statistische Bundesamt am 30. September des Ausgleichsjahres festgestellt hat. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes werden mit den folgenden Ansätzen je Einwohner gewertet:

die ersten 5 000 Einwohner einer Gemeinde mit 100 vom Hundert,

die weiteren 15 000 Einwohner einer Gemeinde mit 110 vom Hundert, die weiteren 80 000 Einwohner einer Gemeinde mit 120 vom Hundert,

die weiteren 400 000 Einwohner einer Gemeinde mit 130 vom Hundert,

die weiteren 500 000 Einwohner einer Gemeinde mit 140 vom Hundert,

> die weiteren Einwohner einer Gemeinde mit 150 vom Hundert.

Die hiernach errechneten überhöhten Einwohnerzahlen werden nach einem für alle Länder einheitlichen Hundertsatz soweit ermäßigt, daß die Summe die wirkliche Einwohnerzahl des Bundesgebietes ergibt.

\$ 8

Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge

- (1) Die Ausgleichszuweisungen der ausgleichsberechtigten Länder werden mit gestaffelten Hundertsätzen von den Beträgen errechnet, um die ihre Steuerkraftmeßzahl hinter 95 vom Hundert ihrer Ausgleichsmeßzahl zurückbleibt. Hierbei werden angesetzt:
- der Betrag, der an 80 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt, mit
 100 vom Hundert.
- der Betrag, der von 80 bis 90 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt, mit
 75 vom Hundert,
- der Betrag, der von 90 bis 95 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt, mit 50 vom Hundert.
- (2) Die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder werden mit einem einheitlichen Hundertsatz von den Beträgen errechnet, um die ihre Steuerkraftmeßzahl ihre Ausgleichsmeßzahl übersteigt. Der Hundertsatz wird so bemessen, daß die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmt.

§ 9

Feststellung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge

Der Bundesminister der Finanzen stellt nach Ablauf des Ausgleichsjahres die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge durch Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

§ 10

Vollzug des Finanzausgleichs während des Ausgleichsjahres

- (1) Der Finanzausgleich wird während des Ausgleichsjahres auf Grund vorläufiger Bemessungsgrundlagen vollzogen. Die vorläufigen Ausgleichszuweisungen und die vorläufigen Ausgleichsbeiträge werden nach den Vorschriften der §§ 1 bis 8 ermittelt; jedoch werden zugrunde gelegt:
- 1. die Steuereinnahmen der Länder (§ 4) in dem Kalenderjahr, das dem Ausgleichsjahr vorausgeht;
- 2. die Realsteuereinnahmen der Gemeinden (§ 5) nach den Steuergrundbeträgen, die das Statistische Bundesamt zuletzt festgestellt hat; die nach diesen Steuergrundbeträgen ermittelten Steuerkraftzahlen werden nach den Vorschriften des § 5 Abs. 5 auf die Hälfte der Beträge herabgesetzt, die die Gemeinden aus den Realsteuern in dem Kalenderjahr eingenommen haben, das in dem dem Ausgleichsjahr vorausgehenden Rechnungsjahr endet;
- 3. die Einwohnerzahlen (§ 7), die das Statistische Bundesamt am 30. September des Jahres festgestellt hat, das dem Ausgleichsjahr vorausgeht.
- (2) Ergibt sich im Laufe des Ausgleichsjahres, daß die Steuereinnahmen oder die Einwohnerzahlen der Länder im Verhältnis zueinander eine wesentlich andere Entwicklung nehmen als im vorausgegangenen Kalenderjahr, kann die vorläufige Bemessung der Ausgleichsleistungen dieser Entwicklung angepaßt werden (§ 11 Abs. 5).

§ 11

Zahlungsverkehr während des Ausgleichsjahres

(1) Der Zahlungsverkehr wird während des Ausgleichsjahres in der Weise abgewickelt, daß die Ablieferung des Bundesanteils an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (§ 7 Abs. 1 des Finanzanpassungsgesetzes vom 1954 — Bundesgesetzbl. I S. . . . —) um die vorläufigen Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder erhöht und um die vorläufigen Ausgleichszuweisungen der ausgleichsberechtigten Länder ermäßigt werden. Soweit durch diese Ermäßigung der Anspruch eines ausgleichsberechtigten Landes nicht voll gedeckt wird, überweist der Bundesminister der Finanzen diesem Land den nicht gedeckten Teil der vorläufigen Ausgleichszuweisungen in monatlichen Teilbeträgen.

- (2) Der Hundertsatz, um den die Ablieferungen der ausgleichspflichtigen Länder erhöht und die Ablieferungen der ausgleichsberechtigten Länder ermäßigt werden, entspricht dem Verhältnis, in dem die vorläufigen Ausgleichsbeiträge und die vorläufigen Ausgleichszuweisungen zum veranschlagten Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Bundes- und Länderanteil) in den einzelnen Ländern stehen. Das Aufkommen in den einzelnen Ländern wird in der Weise veranschlagt, daß das Gesamtaufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in der Höhe, in der es dem Bundeshaushaltsplan für das Ausgleichsjahr zugrunde liegt, auf die einzelnen Länder in dem Verhältnis aufgeteilt wird, in dem sich das Gesamtaufkommen des vorangegangenen Kalenderjahres auf die Länder verteilt hat. Wird der Bundeshaushaltsplan nicht rechtzeitig festgestellt, ist das Gesamtaufkommen in der Höhe maßgebend, in der es dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans (§ 21 Abs. 1 der Reichshaushaltsordnung) zugrunde liegt.
- (3) Der Bundesminister der Finanzen setzt nach den Vorschriften der Absätze 1 und 2 den Hundertsatz, um den die Ablieferungen des Bundesanteils an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer bei den ausgleichspflichtigen Ländern zu erhöhen und bei den ausgleichsberechtigten Ländern zu ermäßigen sind, durch Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Wird die Rechtsverordnung nicht vor dem Beginn des Ausgleichsjahres verkündet, trifft der Bundesminister der Finanzen die zur Sicherstellung des Ausgleichsvollzugs erforderlichen einstweiligen Anordnungen.
- (4) Ist die Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 2 gegeben, wird auch die Höhe der durch

Überweisungen des Bundesministers der Finanzen zu leistenden Teilzuweisungen durch die im Absatz 3 vorgesehene Rechtsverordnung festgesetzt.

(5) Ist die Voraussetzung des § 10 Abs. 2 gegeben, können die Hundertsätze (Absatz 3) und die Höhe der Teilzuweisungen (Absatz 4) während des Ausgleichsjahres durch Rechtsverordnung des Bundesministers der Finanzen mit Zustimmung des Bundesrates entsprechend geändert werden.

§ 12

Endgültige Abrechnung

Unterschiede zwischen den vorläufigen und den endgültigen Ausgleichsbeiträgen und Ausgleichszuweisungen werden durch Überweisungen ausgeglichen, die mit dem Inkrafttreten der im § 9 vorgesehenen Rechtsverordnung fällig werden. Der Bundesminister der Finanzen trifft die für den Überweisungsverkehr erforderlichen Anordnungen.

§ 13

Berlin

- (1) Das Land Berlin nimmt bis auf weiteres am Finanzausgleich unter den Ländern nicht teil.
- (2) Solange das Land Berlin am Finanzausgleich unter den Ländern nicht teilnimmt, erhält es einen Zuschuß aus Bundesmitteln nach Maßgabe des § 16 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) in der Fassung des Artikels II des Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer und zur Änderung des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe "Notopfer Berlin" vom 26. März 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 88).

§ 14

Auskunftspflicht

Die Länder sind verpflichtet, dem Bundesminister der Finanzen die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und ihre sachliche Richtigkeit von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde des Landes bestätigen zu lassen.

§ 15

Außerkrafttreten des Zerlegungsgesetzes

Das Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) ist, mit Ausnahme der §§ 1 und 9, auf die nach dem 31. Dezember 1954 beginnenden Veranlagungszeiträume und auf die nach diesem Zeitpunkt endenden Lohnzahlungszeiträume nicht mehr anzuwenden.

§ 16

Geltung in Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 17 Inkrafttreten

Dieses Gesetz ist, soweit § 15 nichts anderes bestimmt, erstmals für das Rechnungsjahr 1955 anzuwenden; es tritt am 1. Januar 1955 in Kraft.

Begründung zu den Anlagen I, II und III

Inhaltsverzeichnis		Seite
Allgemeiner Teil		
A. Einleitung		16
B. Die Entwicklung des Finanzausgleichs in Deutschland		17
I. Der Finanzausgleich im Deutschen Reich bis 1919		17
II. Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik		20
III. Der Finanzausgleich in den Jahren 1933 bis 1945		26
IV. Der Finanzausgleich in den Jahren 1945 bis 1949		27
V. Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschlan	d.	28
C. Die Bedeutung und Zielsetzung der Neuordnungsaufgabe	• •	34
D. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Neuordnung		39
I. Inhalt und Umfang des dem Bundesgesetzgeber im Art. 107 GG erteilten Auftrags		39
II. Der Rechtscharakter des Gesetzes nach Art. 107 GG.		41
E. Die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern		42
I. Das Problem der Aufgaben- und Lastenverteilung im Bundesstaat		43
II. Die Grundsätze der Lastenverteilung zwischen Bund un Ländern	nd • •	45
III. Die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern ir einzelnen	n 	49
IV. Der Steuerbedarf des Bundes und der Länder		54

F.	Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern	Seite 61
	I. Die Erweiterung des Steuerhoheitsbereiches der Länder und Gemeinden	61
	II. Die Grundsätze der Verteilung der Steuerertragshoheit .	66
	III. Gemeinschaftliche Steuern des Bundes und der Länder	70
	IV. Ausschließliche Bundessteuern	72
	V. Ausschließliche Landessteuern	72
	VI. Das finanzielle Ergebnis der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern	74
	VII. Die Anpassung der Steuerverteilung an die künftige finanzwirtschaftliche Entwicklung	76
G.	Der Finanzausgleich unter den Ländern	78
	I. Die Aufgabe des Länderfinanzausgleichs	78
	II. Die Spanne der Finanzkraftunterschiede unter den Ländern	81
	III. Die Intensität des Länderfinanzausgleichs	91
	IV. Die Methode der Finanzausgleichsregelung	100
	Besonderer Teil	
A.	Die Einzelvorschriften des Finanzverfassungsgesetzes	105
B.	Die Einzelvorschriften des Finanzanpassungsgesetzes	116
C.	Die Einzelvorschriften des Länderfinanzausgleichsgesetzes	129

Anlagen

		Seite
Anlage 1:	Bericht der Studienkommission zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	137
Anlage 2:	Bericht des Wissenschaftlichen Beirats zur organischen Steuerreform (Auszug)	171
Anlage 3:	Entwicklung der Bundesfinanzen in den Rechnungs- jahren 1952 bis 1954	178
Anlage 4:	Entwicklung der Länder- und Gemeindefinanzen in den Rechnungsjahren 1951 bis 1954	179
Anlage 5:	Regionale Verteilung der im Kalenderjahr 1953 vereinnahmten Steuern, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen (ohne Realsteuern)	180
Anlage 6:	Vermögensunwirksame Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden in den Rechnungsjahren 1951 und 1952	182
Anlage 7:	Steuereinnahmen der Länder und Realsteuereinnahmen der Gemeinden vor und nach Vollzug des Finanzausgleichs 1951 bis 1954	183
Anlage 8:	Berechnung eines Finanzausgleichs unter den Ländern im Rechnungsjahr 1955	184
Anlage 9:	Berechnung der Realsteuerkraft im Rechnungsjahr 1954 zur Durchführung des Finanzausgleichs im Rechnungsjahr 1955	185
Anlage 10:	Zahl der Gemeinden, Einwohnerzahl und veredelte Einwohnerzahl der Länder nach Gemeindegrößenklas- sen am 30. 9. 1955	186
Anlage 11:	Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden vor und nach Vollzug des Finanzausgleichs im Rechnungsjahr 1953 und 1955	187
Anlage 12:	Steuereinnahmen der Länder (ohne Gemeindesteuern der Hansestädte) 1953 und 1955	188
Anlage 13:	Steuereinnahmen der Gemeinden (einschl. Gemeindesteuern der Hansestädte) 1953 und 1955	189
Anlage 14:	Reineinnahmen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) aus dem Erwerbsvermögen	190

ALLGEMEINER TEIL

A. Einleitung

- 1. Nach Art. 107 GG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 20. April 1953 (BGBl. I S. 130) sollen die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern spätestens bis zum 31. Dezember 1954 durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, endgültig auf den Bund und die Länder verteilt werden; hierbei ist jedem Teil ein gesetzlicher Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend seinen Aufgaben einzuräumen. Nur für die Steuern, die der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Zölle, Finanzmonopole) und der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder (Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis) unterliegen, und für die Realsteuern verbleibt es bei der im Art. 106 GG geregelten Verteilung der Ertragshoheit.
- 2. Der dem Bundesgesetzgeber im Art. 107 GG erteilte Auftrag ist bedeutsamer, als die Verfassungsbestimmung zunächst erkennen läßt; er wirft eine Fülle von Fragen auf, die mit der vertikalen Verteilung der bundesstaatlichen Steuerertragshoheit in unmittelbarem Zusammenhange stehen. Soll die Steuerverteilung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechen, so bedarf es - da die Steuereinnahmen zur Deckung von Ausgaben bestimmt sind - zuvor der Klärung, wie sich die Ausgabenverteilung zur Aufgabenverteilung verhält und wie die finanzielle Verantwortung des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Ausgabeverpflichtungen und dementsprechend auf dem Gebiet der Einnahmen und Einnahmebefugnisse gegeneinander abzugrenzen ist. Da im Rahmen der Steuerverteilung nicht nur die Länder insgesamt, sondern auch die einzelnen Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben befähigt werden müssen, ist zugleich das Problem des finanziellen Ausgleichs unter den Ländern angesprochen. Dass Art. 107 GG nur von einer Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern spricht, enthebt den Bundesgesetzgeber nicht der Prüfung, inwieweit hierbei die Bedürfnisse der gemeindlichen Finanzwirtschaft zu berücksichtigen sind. Der Auftrag, die Steuerverteilung "endgültig" zu regeln, wirft die Frage auf, wie diese Forderung mit der Erfahrungstatsache in Einklang zu bringen ist, daß die Höhe der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und das Verhältnis, in dem sie sich auf Bund, Länder und Gemeinden verteilen, einer ständigen Entwicklung unterliegen. Die Gesamtheit der finanziellen Beziehungen, die sich aus der Vielzahl selbständiger Gebietskörperschaften im Verband der Bundesrepublik ergeben, wird unmittelbar oder mittelbar von der Neuordnungsaufgabe beeinflußt. Zur Erörterung steht mithin die Gestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im ganzen und damit ein Fragenkomplex, der nicht nur den Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft berührt, sondern auch für die künftige staatspolitische und volkswirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik von entscheidender Bedeutung ist.

Die Neuordnung des Finanzausgleichs steht naturgemäß mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Steuerreform im engen Zusammenhang; denn Art und Höhe der zu verteilenden Steuereinnahmen hängen wesentlich von der Gestaltung des materiellen Steuerrechts ab. Beide Gesetzgebungswerke bedürfen daher einer einheitlichen Würdigung; sie müssen gemeinsam von den gesetzgebenden Körperschaften behandelt und möglichst gleichzeitig verabschiedet werden.

3. Im Hinblick auf die weittragende Bedeutung der Neuordnungsaufgabe hat der Bundesminister der Finanzen eine aus sachverständigen Persönlichkeiten der Wissenschaft und Praxis zusammengesetzte Studienkommission berufen mit dem Auftrag, die hier zu entscheidenden Hauptfragen im Zusammenhang zu untersuchen und Vorschläge für eine staatswirtschaftlich angemessene und praktisch brauchbare Lösung auszuarbeiten. Die Studienkommission hat die Ergebnisse ihrer Beratungen in einem Bericht zusammengefaßt, der dieser Begründung als Anlage 1 beigefügt ist. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen hat sich im Rahmen seiner Untersuchungen zur Steuerreform ebenfalls mit Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs befaßt; der Teil seines Berichts, der diese Fragen behandelt, ist als Anlage 2 beigefügt. Die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Vorschlägen der Studienkommission und des Wissenschaftlichen Beirats ergibt sich aus den Einzeldarlegungen dieser Begründung.

Der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs sind ferner eingehende Verhandlungen mit den Finanzministern der Länder vorausgegangen. In der Mehrzahl der Grundsatzfragen hat sich in diesen Verhandlungen eine Übereinstimmung der Auffassungen erzielen lassen.

B. Die Entwicklung des Finanzausgleichs in Deutschland

4. Der Finanzausgleich ist das Problem des Bundesstaates auf dem Gebiet der Finanzen. Das politische Spannungsverhältnis, in dem die Kräfte eines föderativen Staatsverbandes zueinander stehen, findet in der Verteilung der Finanzgewalt seinen sichtbarsten Ausdruck. Für das Verständnis der Gegenwartsprobleme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland ist die Kenntnis seiner geschichtlichen Entwicklung unerläßlich.

I. Der Finanzausgleich im Deutschen Reich bis 1919

5. Die erste Finanzverfassung des Deutschen Reichs erhielt ihr Gepräge durch die vorangegangene staatsrechtliche Entwicklung in Deutschland, insbesondere durch den Zusammenschluß der selbständigen deutschen Staaten im Zollvereinigungsvertrag von 1867. Die Reichsverfassung vom 18. Januar 1871, die diesen Vertrag als wesentlichen Bestandteil übernahm, sicherte den Bundesstaaten (Ländern) gegenüber dem Reich staatsrechtlich und finanzwirtschaftlich eine starke Stellung. Hauptträger der öffentlichen Verwaltung blieben die Länder; die Zuständigkeit des Reichs wurde auf die Funktionen beschränkt, deren zentrale und einheitliche Durchführung damals als unvermeidlich erachtet wurde: die auswärtigen Angelegenheiten, die Kolonialverwaltung, die Unterhaltung der Wehrmacht und das Post- und Fernmeldewesen. Entsprechend dieser Aufgabenverteilung waren die ergiebigen und entwicklungsfähigen Hauptsteuern, insbesondere die direkten Steuern den Ländern und nur die Zölle und die indirekten Steuern dem Reich zugeteilt; die Biersteuer und bis 1887 auch die Branntweinsteuer blieben den drei süddeutschen Staaten (Baden, Bayern, Württemberg) als Reservat vorbehalten. Alle Steuern wurden von den Finanzbehörden der Länder verwaltet.

Der durch die Reichssteuern und sonstigen Reichseinnahmen nicht gedeckte Finanzbedarf des Reichs mußte von den Ländern durch Matrikularbeiträge aufgebracht werden; diese Beiträge bildeten das finanzielle Bindeglied zwischen dem Reich und den Ländern und stellten den beweglichen Einnahmefaktor des Reichshaushalts dar. Die Matrikularbeiträge wurden Jahr für Jahr durch den Reichshaushaltsplan, also im Wege der Gesetzgebung, bewilligt und nach der Bevölkerungszahl auf die einzelnen Länder umgelegt. Sie waren ursprünglich als Übergangsmaßnahme gedacht und sollten nach Art. 70 der Reichsverfassung

- nur erhoben werden, "solange Reichssteuern nicht eingeführt" wurden (Miquel'sche Klausel); damit glaubte man ein Druckmittel gefunden zu haben, mit dem man den Ausbau eines umfassenderen Reichssteuersystems erreichen konnte.
- 6. Die tatsächliche Entwicklung verlief jedoch anders; das provisorische Matrikularbeitragssystem erwies sich als außerordentlich zählebig. Als Ende der siebziger Jahre - namentlich infolge Übergangs zum Schutzzollsystem - die Zolleinnahmen des Reichs zunahmen, strebte Bismarck den Abbau der Matrikularbeiträge an, um die von der Reichsverfassung grundsätzlich geforderte finanzielle Selbständigkeit des Reichs zu verwirklichen und den unwürdigen Zustand eines "vor den Türen der Bundesstaaten bettelnden Reichs" zu beseitigen. Dieser Plan scheiterte jedoch am Widerstand des Bundesrats und des Reichstags. Obwohl die Matrikularbeiträge in die Haushalte der Länder alljährlich ein empfindlich störendes Element der Unsicherheit hineinbrachten, widersetzte sich der Bundesrat dem Abbau des Beitragssystems, weil es das Reich finanziell abhängig hielt und praktisch von der Inanspruchnahme des den Ländern vorbehaltenen direkten Besteuerungsrechts abdrängte. Die ablehnende Haltung des Bundesrates begegnete sich mit dem Wunsch des Reichstags, die Matrikularbeiträge beizubehalten, die er als willkommene Handhabe betrachtete, neben seinem Ausgabebewilligungsrecht alljährlich auch über die Einnahmenseite des Reichshaushalts entscheiden zu können. So kam es nicht zu der klaren Lösung, die Bismarck vorgeschwebt hatte, sondern zu einer für die weitere Entwicklung der Reichsfinanzen folgenschweren Regelung: der sog. Franckenstein'schen Klausel im Zolltarifgesetz von 1879. Danach mußte das Aufkommen der Zölle und der Tabaksteuer, soweit es jährlich 130 Mill. Mark überstieg, später auch das Aufkommen der Reichsstempelabgabe und der Branntweinabgabe den Ländern nach dem Maßstab der Bevölkerungszahl überwiesen werden. Auf diese Weise wurde künstlich ein ständiger Fehlbetrag im Reichshaushalt geschaffen und damit das Deckungssystem der Matrikularbeiträge aufrechterhalten. Dies in sich widerspruchsvolle System gleichzeitiger Ausgleichsleistungen von beiden Seiten hat sich fast bis zum Ausgang des ersten Weltkrieges gehalten und die damalige Finanzpolitik Deutschlands entscheidend beeinflußt; es hat einerseits das Finanzverfassungssystem kompliziert und die Haushaltsgebarung der Länder beeinträchtigt, andererseits den rechtzeitigen Ausbau eines zureichenden Reichssteuersystems verhindert.

Die durch die Franckenstein'sche Klausel erzwungenen Überweisungen des Reichs wurden mit den Matrikularbeiträgen der Länder verrechnet. Sie ergaben bis zum Jahre 1898 — von einigen Jahren mit Passivergebnissen abgeschen — einen jährlich stark schwankenden Aktivsaldo zugunsten der Länder. Die folgende Entwicklung führte jedoch zu "ungedeckten", d. h. nicht durch Überweisungen ausgeglichenen Matrikularbeiträgen, da der Finanzbedarf des Reichs namentlich auf Grund des Ausbaus von Heer und Marine ständig stieg und die dem Reich verbliebenen Steuereinnahmen und seine sonstigen Einnahmen zur Deckung der Reichsausgaben nicht ausreichten. Der Widerstand der Länder gegen eine Erhöhung der ungedeckten Matrikularbeiträge hatte das Reich gezwungen, den Kampf um den Ausbau eines eigenen zureichenden Steuersystems erneut aufzunehmen, um nicht zur Deckung seines steigenden Fehlbedarfs allein auf den Anleiheweg angewiesen zu sein.

7. Die erste Phase dieses Kampfes hatte die Beseitigung der Franckenstein'schen Klausel zum Ziel. Ein gewisser Erfolg dieser Bemühungen war die "Lex Lieber" im Jahre 1896, nach der die Hälfte des die Matrikularbeiträge übersteigenden Überweisungsbetrages dem Reich verbleiben und zur Schuldentilgung Verwendung finden sollte. Weitere Gesetze erhöhten diesen für die Schuldentilgung bestimmten Anteil in den Jahren 1897 bis 1900 auf drei Viertel des genannten Betrages. Außerdem wurde der dem Reich voll verbleibende Anteil aus den Erträgen der Zölle und der Tabaksteuer erhöht. Die Vorschriften über die Ver-

wendung eines Teiles der Überweisungsbeträge für die Schuldentilgung wurden jedoch gegenstandslos, seitdem — ab 1899 — die Matrikularbeiträge die Überweisungen des Reichs ständig überstiegen.

Eine weitere Einschränkung erfuhr die Franckenstein'sche Klausel im Jahre 1904. Das Gesetz betreffend Änderungen im Finanzwesen des Reichs setzte diese Klausel für die Zölle und die Tabaksteuer außer Kraft und teilte die Ertragshoheit über diese Steuern voll dem Reich zu, so daß als Überweisungsabgaben nur die Branntweinverbrauchs- und die Stempelabgaben bestehen blieben. Die Neuregelung führte jedoch nicht zu einer nachhaltigen Besserung der Reichsfinanzen, da die dem Reich damit erschlossenen Mehreinnahmen mit der Steigerung seines Finanzbedarfs nicht Schritt hielten.

Das gleiche Gesetz beseitigte die Miquel'sche Klausel; damit wurden die Matrikularbeiträge zu einer Dauereinrichtung. Die Länder wehrten sich jetzt jedoch gegen die jährlichen Schwankungen der ungedeckten Matrikularbeiträge und erreichten im Jahre 1906 zunächst ihre Stundung und später rückwirkend ab 1906 den Erlaß der 80 Pfg. je Einwohner übersteigenden Umlage. Die Matrikularbeiträge hatten damit ihre ursprüngliche Funktion als Element eines beweglichen Finanzausgleichs verloren. Da dem Reich im wesentlichen nur der Ertrag der indirekten Steuern verblieb, eine Erhöhung dieser Steuern aber beim Parlament nicht durchgesetzt werden konnte, war das Reich im Rahmen des Finanzausgleichs von der Möglichkeit abgeschnitten, seine ordentlichen Einnahmen den steigenden Ausgaben anzupassen.

- 8. Das Reich sah sich schließlich zur Selbstbehauptung gezwungen, in den herkömmlich den Ländern vorbehaltenen direkten Besteuerungsbereich auf Umwegen einzudringen. Erst nach langwierigen und aufreibenden Auseinandersetzungen, die eine ausreichende und rechtzeitige Ausschöpfung der verfügbaren Steuerkraft zugunsten des Reichs verhindert und seine Verschuldung weiter gesteigert haben, hat das Reich sich gegen den Widerstand der Länder durchsetzen können. Tantiemestempel (1906), Erbschaftsteuer (1906) und Talonsteuer (1909) waren die ersten direkten Reichssteuern; sie wurden aber formell als indirekte Steuern gestaltet, damit äußerlich die Kompetenz der Länder zur direkten Besteuerung gewahrt blieb. Die einmalige Erhebung eines Wehrbeitrags (1913) und die laufend erhobene Besitzsteuer (1913) waren die ersten offenen Konzessionen an die unabweisbaren steuerlichen Deckungsbedürfnisse des Reichs. Verschuldet und mit Steuermitteln noch unzureichend ausgestattet, unfähig, die hohe Steuerkraft des Volkes zu erfassen und einzusetzen, stand das Reich 1914 den finanziellen Anforderungen des Krieges gegenüber. 1916 folgten als Reichssteuern die einmaligen Kriegsabgaben (Erfassung des Mehrgewinnes der juristischen Personen, des Vermögenszuwachses, des Mehreinkommens usw.) und neue Verkehr- und Verbrauchsteuern, als die Zinslasten für die Kriegsanleihen weitere Deckungsmittel erforderten, insbesondere die zunächst als Stempelsteuer erhobene Umsatzsteuer. Der Versuch einer durchgreifenden Kriegsgewinnbesteuerung scheiterte, weil das Reich die Kompetenz einer einheitlichen Einkommensbesteuerung nicht besaß. Die Reichsschuld, die im Jahre 1914 bereits 5 Milld. Mark betragen hatte, erhöhte sich bis zum Schluß des Krieges auf fast 149 Milld. Mark.
- 9. Zu einem systematischen und sachgerechten Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern ist es während der Geltungsdauer der Bismarck'schen Verfassung nicht gekommen. Das System der reinlichen Scheidung der Steuerquellen (Trennsystem) war zu unelastisch und daher schon technisch ungeeignet, einen funktionsfähigen Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern herbeizuführen. Das System der Matrikularbeiträge führte für das Reich zu einer auf die Dauer unerträglichen Einengung seiner finanziellen Selbständigkeit und legte andererseits den Ländern eine unmittelbare Haftung für die Haushaltsführung des Reichs auf. Die Folge war eine beiderseitige Unselbständigkeit, der sich im Laufe der Zeit nur die Länder zu entziehen verstanden. Bis zuletzt war der

Finanzausgleich durch das Bestreben der Länder gekennzeichnet, dem Reich den Ausbau eines tragfähigen eigenen Steuersystems zu erschweren, so daß es seinen gestiegenen Verpflichtungen schließlich nur im Wege der Verschuldung gerecht werden konnte. Bezeichnend ist, daß das Reich Jahre hindurch die Länder hoch dotieren mußte und gleichzeitig gezwungen war, seine Schuldverpflichtungen bereits in der Vorkriegszeit auf die damals beachtliche Höhe von 5 Milld. Mark zu steigern. Bemerkenswert ist andererseits, daß in dem jahrzehntelangen Kampf um den Ausbau eines zureichenden und entwicklungsfähigen Reichssteuersystems die tatsächlichen Bedürfnisse — wenn auch nur unvollkommen und nach erheblichen Reibungsverlusten — sich in der Verfassungswirklichkeit schließlich durchgesetzt haben.

II. Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik

Der Finanzausgleich bis zum Ende der Inflation

10. Die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen des ersten Weltkrieges zwangen zu einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung. Neben den großen (der Höhe nach zunächst noch nicht übersehbaren) Kriegslasten entstanden durch Gebietsabtretungen und soziale, vornehmlich kriegsverursachte Verpflichtungen im Innern finanzielle Belastungen von bisher nicht gekanntem Ausmaß; zugleich war die steuerliche Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft durch Krieg und Revolution entscheidend geschwächt. Mit dem Wegfall der Dynastien hatte sich auch das politische Gefüge des deutschen Bundesstaates grundlegend geändert und der Reichsgedanke einen stärkeren Auftrieb erhalten. Als sich in den Jahren 1919 und 1920 die Überzeugung durchsetzte, daß die hohen finanziellen Anforderungen an die öffentliche Hand die optimale und einheitliche Ausschöpfung aller verfügbaren Steuerquellen unabweisbar machten, konnte das Reich den Aufbau eines umfassenden Reichssteuersystems in Angriff nehmen. In der Weimarer Verfassung erhielt es die Gesetzgebungskompetenz "über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen wurden" (Art. 8); das Reich wurde außerdem ermächtigt, "Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufzustellen" mit dem Ziel, eine Schädigung der Einnahmen und der Handelsbeziehungen des Reichs und Doppelbesteuerungen zu vermeiden (Art. 11).

Die Erzbergersche Steuerreform führte zur Neuregelung des materiellen Steuerrechts. Einkommen- und Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerb- und Umsatzsteuer wurden Reichssteuern und begründeten mit dem gleichzeitigen Ausbau des Verbrauch- und Verkehrsteuersystems das Übergewicht des Reichs auf finanziellem Gebiet. Für Zölle und Verbrauchsteuern war die Reichsverwaltung schon durch die Weimarer Verfassung eingeführt (Art. 83 Abs. 1); sie wurde durch das Gesetz über die Finanzverwaltung (1919) auf alle Reichssteuern ausgedehnt. Maßgebend war hierfür in erster Linie die Überzeugung, daß die Höhe der von der deutschen Volkswirtschaft zu tragenden Steuerlast die Notwendigkeit verstärkte, die steuerlichen Anforderungen gleichmäßig und gerecht zu verteilen, und daß die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht allein durch eine zentrale Gesetzgebung gewährleistet werden konnte, sondern eine einheitliche, regionalen politischen Einflüssen unzugängliche Fachverwaltung erforderte.

Mit diesem Reformwerk war nicht nur ein umfassendes Reichsfinanzsystem geschaffen, sondern zugleich die finanzielle Stellung des Reichs gegenüber den Ländern eindeutig normiert und ihm die Möglichkeit eröffnet, die Steuereinnahmen dem jeweiligen Finanzbedarf anzupassen. Die Länder hatten die Ertragshoheit über die ihnen bisher zur Ausschöpfung überlassenen Steuern zum größten Teil verloren, so daß ihnen neben einigen kleineren Steuern vom Vermögensverkehr im wesentlichen nur die Realsteuern verblieben, die sie mit ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) teilen mußten. Diese Steuern reichten zur Finanzierung der Länderaufgaben nicht aus; das Finanzausgleichsproblem

erhielt dadurch ein grundlegend verändertes Gepräge. Das Reich mußte die Länder nunmehr im Wege des Finanzausgleichs an den Reichssteuereinnahmen beteiligen; an die Stelle des früheren Matrikularbeitragssystems trat ein umfassend ausgebautes Steuerüberweisungssystem.

11. Nachdem sich das Trennsystem schon im Bismarckschen Reich als unzweckmäßig erwiesen hatte, suchte das (später in "Finanzausgleichsgesetz" umbenannte) Landessteuergesetz (1920) den Finanzausgleich zwischen dem Reich und den Ländern dadurch zu regeln, daß die Länder mit festen Hundertsätzen am Ertrag bestimmter Reichssteuern wie folgt beteiligt wurden:

Einkommen- und Körperschaftsteuer: 66²/₃ v. H., ab 1. April 1921: 75 v. H.; Umsatzsteuer: 15 v. H. (davon 5 v. H. gemeindlicher Anteil), ab 1. April 1923: 25 v. H. (15 v. H.);

Erbschaftsteuer: 20 v. H.:

Grunderwerbsteuer: 50 v. H., ab 1. April 1923: 96 v. H.;

Rennwettsteuer (ab 1. April 1922): 50 v. H., ab 1. April 1923: 96 v.H.;

Kraftfahrzeugsteuer (ab 1. April 1922): 50 v. H.

Die Verlagerung der ertragreichsten Steuern auf das Reich und die damit verbundene Vereinheitlichung der Steuersätze nahm den Ländern die Möglichkeit, die Einnahmen ihrem jeweiligen Finanzbedarf anzupassen. Daraus ergab sich zwangsläufig die allgemeine Verantwortung des Reichs für eine angemessene Finanzausstattung der Länder. § 54 des Finanzausgleichsgesetzes bestimmte daher, daß das Reich den Ländern (oder Gemeinden) nur insoweit kostenverursachende neue Aufgaben übertragen durfte, als es ihnen gleichzeitig die hierfür erforderlichen zusätzlichen Einnahmen zuwies (vgl. dazu Nr. 116, 171). Das Reich mußte außerdem dafür sorgen, daß jedes einzelne Land aus den ihm zustehenden Einnahmen seinen notwendigen Finanzbedarf decken konnte. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Länder war umso notwendiger, als das Reich infolge seines eigenen hohen Finanzbedarfs den Ländern nur zur Deckung ihrer unabweisbaren Ausgaben Überweisungen zukommen lassen konnte. Für den Reichsgesetzgeber entstand damit erstmals das Problem des Finanzausgleichs im engeren Sinne. Aus der Gesamtstruktur der neuen Finanzverfassung ergab sich die Möglichkeit, diese Aufgabe durch entsprechende Gestaltung des Steuerüberweisungssystems zu lösen; es blieb dem Weimarer Staat erspart, den schwierigen Weg eines vom vertikalen Ausgleich getrennten, unmittelbar unter den Ländern zu vollziehenden Finanzausgleichs zu beschreiten. Der Verteilungsschlüssel mußte so differenziert werden, daß im Ergebnis die Bedürfnisse aller Länder ausreichend berücksichtigt werden konnten. Auch die Steuerbeteiligung der Gemeinden wurde reichsgesetzlich in den Grundzügen geregelt; insbesondere waren die Länder gehalten, ihre Einkommen- und Körperschaftsteuerüberweisungen zum Teil nach dem örtlichen Aufkommen an ihre Gemeinden weiterzuleiten, während die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer unmittelbar durch Reichsrecht geregelt war.

12. An der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurden die Länder nach dem örtlichen Aufkommen, aber unter Zugrundelegung des Steuersolls nach dem wirtschaftlichen Ursprung der Steuerleistungen (Forensalprinzip) beteiligt. Die Unterschiede im örtlichen Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer in den einzelnen Ländern waren jedoch so groß, daß auf einen sozialen Ausgleich zugunsten der steuerschwachen Länder nicht verzichtet werden konnte. Länder, in denen der Landesanteil je Einwohner um mehr als 20 v. H. hinter dem durchschnittlichen Länderanteil je Einwohner zurückblieb, erhielten vom Reich sog. Ergänzungsanteile, durch die der Landesanteil auf 80 v. H. des Reichsdurchschnitts aufgefüllt wurde (§ 35 des Finanzausgleichsgesetzes). Das natürliche Steuerkraftgefälle zwischen den Ländern wurde dadurch soweit vermindert, als es erforderlich war, um auch die steuerschwachen Länder lebensfähig zu erhalten, ohne die Finanzkraft der Länder völlig zu nivellieren.

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wurde zum Ausgleich der örtlichen Finanzkraftunterschiede ausschließlich nach der Bevölkerungszahl verteilt. An der Grunderwerbsteuer und der Erbschaftsteuer wurden die Länder nach dem örtlichen Aufkommen beteiligt. Der Länderanteil der Rennwettsteuer, deren Ertrag zur Förderung der Pferdezucht bestimmt war, wurde zur Hälfte auf die Länder, in denen ein Totalisator betrieben wurde, zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl auf alle Länder verteilt. Der Länderanteil der Kraftfahrzeugsteuer, deren Ertrag später in voller Höhe für die Unterhaltung des Straßenwesens bestimmt war, wurde zur Hälfte nach dem Gebietsumfang und zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl überwiesen.

13. Die Hoffnung, mit dem im Finanzausgleich zunächst festgelegten Überweisungssystem eine Dauerregelung geschaffen zu haben, erwies sich bald als trügerisch. Der bisherige Finanzausgleich ging im Strudel der Geldentwertung unter. In der Zeit vom 1. Oktober bis 15. November 1923 betrugen die Steuerund Zolleinnahmen des Reichs nur noch 0,4 v. H. der Gesamteinnahmen; 99,6 v. H. wurden durch die Notenpresse gedeckt. Da nur das Reich über das Recht zur Ausgabe von Banknoten verfügte, mußten die Ausgaben der Länder und Gemeinden mit fortschreitender Geldentwertung zunehmend durch Zuschüsse und Darlehen des Reiches gedeckt werden. So übernahm das Reich im Jahre 1923 vorübergehend auch 75 v. H. der Mehraufwendungen, die den Ländern und Gemeinden seit dem 1. Januar 1921 durch die ständigen Erhöhungen der Personalausgaben entstanden waren.

Die Entwicklung des (vertikalen) Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern nach der Inflation

14. Nach der Stabilisierung der Währung und der Wiederherstellung normaler Wirtschaftsbeziehungen mußte der Finanzausgleich neu gestaltet werden. In den Auseinandersetzungen über die Neuordnung begegnete das bisherige System der Überweisungssteuern starker Kritik. Die Länder fühlten sich durch dieses System in ihrer Finanzautonomie beeinträchtigt und forderten die Wiederherstellung ihrer früheren finanziellen Selbständigkeit. Die politischen Parteien beanstandeten das System der Überweisungssteuern vorwiegend mit der Begründung, daß es dem Erfordernis bedarfsgerechter Steuerverteilung nicht voll entsprochen und zu einer Überdotierung steuerkräftiger Länder und Gemeinden geführt habe. Das Reich war seinerseits bestrebt, sich einen angemessenen Anteil am Steueraufkommen und die Möglichkeit der Erschließung neuer Steuerquellen zu sichern, um gegen die zu erwartenden Belastungen aus den Reparationsverpflichtungen gewappnet zu sein. Es wurde in seinen Bestrebungen gegenüber den Ländern nachdrücklich durch die Organisationen der Wirtschaft unterstützt, die sich für die Beibehaltung eines einheitlichen Steuerrechts und einer einheitlichen Steuerverwaltung einsetzten und eine Kürzung der Steuerüberweisungen an die Länder und Gemeinden befürworteten, um auf sie einen wirksamen Druck zur Sparsamkeit auszuüben. Allgemein wurde die Forderung nach einer "endgültigen" Ausgleichsregelung erhoben. Die Verhandlungen führten schließlich in der Steuernotverordnung von 1924 zu einem Kompromiß, der die Forderungen der Länder nach einer Verstärkung ihrer Finanzautonomie zwar nicht erfüllte, aber die Steuerquellen - abgesehen von der Umsatzsteuer - zwischen Reich und Ländern in der Weise aufteilte, daß die Steuern entweder ganz dem Reich vorbehalten oder nach Abzug einer Erhebungsgebühr den Ländern in voller Höhe zugewiesen wurden. Die Länder erhielten im einzelnen folgende Anteile:

Einkommen- und Körperschaftsteuer	90 v. H.
Umsatzsteuer	20 v. H.
Grunderwerbsteuer	96 v. H.
Rennwettsteuer	96 v. H.
Kraftfahrzeugsteuer	96 v. H.
Börsensteuer (bis Ende 1924)	100 v. H.

Auch die 10% ige Beteiligung des Reichs an der Einkommen- und Körperschaftsteuer hatte mehr die Bedeutung einer Erhebungsgebühr als einer Beteiligung, da sie nur wenig mehr als die Verwaltungskosten deckte.

Die Länder wurden gleichzeitig ermächtigt, eine Steuer zum Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken zu erheben. Ein Teil des Aufkommens dieser Steuer war aber für den Wohnungsbau zweckgebunden und stand daher insoweit für die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder nicht zur Verfügung.

Die Neuregelung des Finanzausgleichs führte zu einer Stärkung der Finanzkraft der Länder. Parallel mit der Zuweisung zusätzlicher finanzieller Mittel ging aber die Übertragung neuer Lasten. Den Ländern wurden die Ausgaben der Wohlfahrtspflege, des Schul- und Bildungswesens und der Polizei zugewiesen, deren Aufwand das Reich in der Inflationsperiode hatte übernehmen müssen.

15. Dieser zweite Versuch, das Trennsystem durchzuführen, scheiterte ebenfalls sehr bald. Der aus steuerpolitischen Gründen vorgenommene Abbau der Umsatzsteuer von 2 v.H. auf 1,25 v.H. und später (1925) auf 1 v.H. führte zu einem erheblichen Steuerausfall des Reichs, das nunmehr eine entsprechende Erhöhung des Reichsanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer anstrebte, nachdem es im Londoner Abkommen zur Sicherung der Reparationszahlungen die Zölle und die Steuern auf Branntwein, Tabak und Zucker an die Reparationsgläubiger verpfändet hatte. Diese Entwicklung drohte nach Auffassung der Länder ihre finanzielle Bewegungsfreiheit übermäßig zu beschränken. Die Länder forderten daher im sogenannten Dresdener Programm (1925) neben der Erhöhung des Umsatzsteueranteils die Überweisung der Einkommen- und Körperschaftsteuer an die Länder bis auf eine Erhebungsgebühr von 4 v. H. Die Mehrzahl der Länder verlangte darüber hinaus erneut die Rückgabe der Steuerverwaltung. Reichsregierung und Reichsrat wurden sich nach Verhandlungen darin einig, daß die entstandenen Schwierigkeiten durch eine Rückkehr zu dem früheren System der Überweisungssteuern nicht auf die Dauer gelöst werden könnten. Sie suchten nach einem neuen Weg, der den Ländern ausreichende finanzielle Bewegungsfreiheit und Selbstverantwortung gewährleistete, und glaubten, dies durch ein System erreichen zu können, das den Ländern gestattete, ihren unterschiedlichen Finanzbedarf durch autonome Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu decken. Die Einführung des Zuschlagsrechts scheiterte jedoch am Widerstand des Reichstags, der aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Erwägungen den Gedanken einer regional differenzierten Einkommensbesteuerung unter den gegebenen Verhältnissen ablehnte. Er fand sich jedoch im August 1925 bereit, den Ländern die Einräumung eines Zuschlagsrechts vom Rechnungsjahr 1927 ab in Aussicht zu stellen. Diese Zusage ging von der Voraussetzung aus, daß bis zum Jahre 1927 der Finanzbedarf des Reichs und der Länder zu übersehen sei, und von da ab hinreichend konstant bleiben würde. Im Jahre 1927 waren aber die Voraussetzungen für einen endgültigen Finanzausgleich ebensowenig erfüllt wie zwei Jahre vorher. Der Umfang der außenpolitischen Verpflichtungen des Reiches und die künftige Entwicklung der finanziellen Verhältnisse der Länder waren nach wie vor unübersehbar. Die einsetzende wirtschaftliche Depression und die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ließen auch in den folgenden Jahren die beabsichtigte Endlösung nicht zu. Der so hartnäckig verfolgte Plan einer Dauerregelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern auf der Grundlage des Zuschlagsrechts der Länder zur Einkommen- und Körperschaftsteuer konnte bis zum Ende der Weimarer Zeit niemals verwirklicht werden.

Eine Rückkehr zum System der Überweisungssteuern war daher nicht zu vermeiden. Ab 1. Oktober 1925 wurde das Reich an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wieder mit 25 v. H. beteiligt, während der Länderanteil an

der Umsatzsteuer von 20 v. H. auf 35 v. H. erhöht und ab 1. April 1926 auf 30 v. H. festgesetzt wurde. Um den Ländern trotz Rückgangs der Steuereinnahmen die Deckung ihrer ebenfalls gestiegenen Ausgaben auf sozialem und kulturellem Gebiet zu sichern, gewährte ihnen das Reich bestimmte Garantien für die Höhe der Länderanteile an den Überweisungssteuern.

16. Die infolge der Wirtschaftsdepression ständig steigenden Anforderungen an den Reichshaushalt und der gleichzeitige Steuerrückgang machten besondere Maßnahmen zur Deckung des Haushaltsdefizits erforderlich. Im Jahre 1930 zweigte das Reich die Einkommensteuerzuschläge für Ledige und für Einkommen über 8000 RM sowie später die Zuschläge zur Besteuerung der Aufsichtsratsmitglieder als Vorausbeträge vom Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer vor dessen Aufteilung für seine Zwecke ab. Von dem Länderanteil an der Lohnsteuer wurden ferner Teilbeträge für Zuschüsse zur Aufrechterhaltung der Sozialversicherung und für Zwecke der Wohlfahrtspflege abgezweigt.

Auf der anderen Seite mußten weitere Reichssteuern in das Überweisungssystem einbezogen werden, um den Finanzbedarf der Länder und Gemeinden, der sich durch steigende Wohlfahrtslasten erhöht hatte, einigermaßen zu decken. So wurde nach Abzug einer Verwaltungsgebühr die wiedereingeführte Mineralwassersteuer den Ländern überwiesen, die sie in voller Höhe an ihre Gemeinden weiterzuleiten hatten. An der Biersteuer, die bisher — von der Sonderentschädigung an Bayern, Württemberg und Baden abgesehen — voll dem Reich zugeflossen war, wurden die Länder nunmehr mit einem Sechstel des Aufkommens beteiligt.

Um die Finanzwirtschaft aller öffentlichen Gebietskörperschaften in der sich ständig verschärfenden Wirtschaftskrise aufrecht zu erhalten, mußte das Reich aus wirtschaftlichen Gründen in die Steuergesetzgebung der Länder und Gemeinden eingreifen, indem es bei den Realsteuern, der Gebäudeentschuldungssteuer, der Gemeindebiersteuer und der Gemeindegetränkesteuer eine Senkung der Steuersätze und zugleich die Einführung der Bürgersteuer vorschrieb.

Die Entwicklung des (horizontalen) Finanzausgleichs unter den Ländern nach der Inflation

17. Der Finanzausgleich unter den Ländern wurde auch nach der Inflation zunächst nach dem bisherigen System weitergeführt. Der Verteilungsschlüssel für die kleineren Überweisungssteuern, insbesondere der Kraftfahrzeugsteuer wurde im Laufe der Jahre verschiedentlich geändert. Diese Anderungen waren für den Gesamtausgleich jedoch von geringer Bedeutung. Von Interesse ist nur die Entwicklung der horizontalen Finanzausgleichsmaßnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und bei der Umsatzsteuer.

Die Dritte Steuernotverordnung von 1924 beseitigte die Aufteilung der Umsatzsteuer in einen Länder- und einen Gemeindeanteil. Der auf 20 v. H. herabgesetzte Gesamtanteil der Länder und Gemeinden wurde allein nach der Bevölkerungszahl verteilt. Die regionale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erfolgte danach ausschließlich nach Bedarfsmerkmalen. Die Umsatzsteuerbeteiligung wurde eine reine Kopfzuweisung, deren Höhe nur durch das Aufkommen der Umsatzsteuer bestimmt wurde.

Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde das bisherige System der aus Bundesmitteln gewährten Ergänzungsanteile beibehalten, das den steuerschwachen Ländern ein Aufkommen in Höhe von 80 v. H. des Reichsdurchschnitts garantierte. Die Herabsetzung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer um 15 v. H. und die gleichzeitige Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 10 v. H. (übergangsweise 15 v. H.) im Jahre 1925 machte eine Änderung der regionalen Verteilung der Umsatz-

steueranteile erforderlich, um eine allzu starke Verschiebung der Finanzkraft zu ungunsten der steuerstarken Länder durch die Neuregelung zu vermeiden. Der zusätzliche Umsatzsteueranteil von 10 v. H., der als Ersatz für die bisher nach dem örtlichen Aufkommen zugeteilten 15 v. H. der Einkommen- und Körperschaftsteuer dienen sollte, wurde daher gleichfalls nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, während es für den bisherigen Anteil von 20 v. H. bei der Verteilung nach der Bevölkerungszahl verblieb.

18. Das Jahr 1927 brachte den ersten Schritt zu einem allgemeinen Steuerkraftausgleich unter den Ländern. Aus dem Gesamtbetrag des Umsatzsteueranteils
und des Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde vom
Rechnungsjahr 1927 ab ein Betrag von 450 Mill. RM abgezweigt und nach dem
Verteilungsschlüssel für die Umsatzsteuer auf die Länder aufgeteilt (ein Drittel
nach dem örtlichen Umsatzsteueraufkommen, zwei Drittel nach der Einwohnerzahl). Damit wurde erreicht, daß den steuerschwachen Ländern die Deckung
ihres Finanzbedarfs auch bei rückläufigem Steueraufkommen gewährleistet
wurde.

Die Sicherung eines ausreichenden Finanzausgleichs durch die Verteilung der Länderanteile ermöglichte den Abbau der Ergänzungsanteile bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und damit eine Entlastung des Reichshaushalts. Der Höchstbetrag der Ergänzungsanteile wurde auf ein Drittel des Anteils des Landes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer begrenzt. Da der Länderanteil 75 v. H. der in dem Land aufkommenden Steuer betrug, erhielten die steuerschwachen Länder vom Rechnungsjahr 1927 ab durch die Ergänzungsanteile im Höchstfalle nur 100 v. H. ihres Steueraufkommens, während nach der bisherigen Regelung die Steueranteile durch die Gewährung der Ergänzungsanteile in den besonders steuerschwachen Ländern auf einen höheren Betrag ansteigen konnten als das Steueraufkommen in diesem Lande.

In den Jahren 1931/32 zwang die Finanznot zu einer Beschränkung des horizontalen Finanzausgleichs. Der nach dem Umsatzsteuerschlüssel zu verteilende feste Betrag aus den Länderanteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer wurde vom Rechnungsjahr 1931 ab auf 375 Mill. RM herabgesetzt. Der Höchstbetrag der Ergänzungsanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde vom Rechnungsjahr 1932 ab auf ein Fünftel des Landesanteils vermindert, d. h. die steuerschwachen Länder konnten durch die Ergänzungsanteile nicht mehr als 90 v. H. des Steueraufkommens erhalten.

Zusammenfassung

19. Die Zeit des Weimarer Reiches ging zu Ende, ohne daß die Verhältnisse eine endgültige Lösung des Finanzausgleichsproblems gestattet und die Verwirklichung des seit 1925 angestrebten Zuschlagsystems zugelassen hatten. Es erwies sich nicht nur als unmöglich, den Ländern das Recht einer eigenverantwortlichen Steuerpolitik einzuräumen; die wachsende Finanznot zwang sogar zu einer Beschränkung der Steuerhoheit der Länder. Trotz aller gegenläufigen Bestrebungen wurde das verbundene Steuersystem beibehalten, wie es in den Steuerüberweisungen seinen Ausdruck gefunden hatte. Dieses System konnte die finanziellen Krisen, die über die Weimarer Republik hereinbrachen, insbesondere alle Belastungsverschiebungen und Änderungen im Steuersystem überstehen, weil es ermöglichte, die Steuerverteilung den jeweiligen Finanzbedürfnissen des Reichs, der Länder und der Gemeinden einigermaßen anzupassen, und weil es durch die Einbeziehung des Länderfinanzausgleichs in das Überweisungssystem auch den Finanzbedarf der leistungsschwachen Länder technisch reibungslos berücksichtigen konnte.

Die nachstehende Übersicht zeigt die in den Jahren 1920 bis 1932 vorgenommenen Anderungen in der Beteiligung der Länder an den Überweisungssteuern des Reichs, die zur Anpassung an die Belastungsverschiebungen erforderlich wurden:

Die Beteiligung der Länder an den Reichsüberweisungssteuern (v. H. des Aufkommens)

Steuer	192 0	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	193 0	1931	1932
Einkommen- und Körperschaftsteuer	66,6	75	75	75	90	7 5	75	75	75	75	75	75	75
Umsatzsteuer	15	15	15	25	20	35	30	3 0	3 0	3 0	3 0	3 0	30
Grunderwerbsteuer	5 0	50	5 0	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96
Erbschaftsteuer	20	20	20	20									_
Rennwettsteuer	_	Name of the last	50	5 0	96	69	96	96	96	96	96	96	96
Kraftfahrzeugsteuer		_	5 0	5 0	96	96	96	96	96	96	96	96	96
Börsensteuer					100				_				
Mineralwassersteuer				_							96	96	_
Biersteuer		_	·	_							16,6	16,6	16,6

III. Der Finanzausgleich in den Jahren 1933 bis 1945

- 20. Unter der nationalsozialistischen Herrschaft wurde der bundesstaatliche Charakter des Reichs beseitigt. Das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 nahm den Ländern ihre Hoheitsrechte, unterstellte sie der Reichsregierung und machte sie damit zu Verwaltungsbezirken des Reichs. Damit hatte der Finanzausgleich als politisches und staatsrechtliches Problem sein Ende gefunden; an seine Stelle trat ein rein technisches Verteilungssystem. Durch die Beschränkung der Länderaufgaben, die zum Teil auf das Reich übergingen, wurde diese Entwicklung noch gefördert. Der Länderfinanzbedarf wurde im Gegensatz zum Finanzbedarf des Reichs mehr und mehr zu einer konstanten Größe. Die finanzverfassungsrechtliche Entwicklung ab 1933 ist gekennzeichnet durch den Abbau der Landessteuern und durch zunehmende Kürzung der Steueranteile der Länder und Gemeinden bis zur völligen Ablösung der quotalen Steuerbeteiligung durch zentrale Finanzzuweisungen.
- 21. Im Jahre 1933 wurde die Kraftfahrzeugsteuer für die nach dem 1. April 1933 erstmals zugelassenen Personenkraftwagen aufgehoben. Den Ländern wurde der Steuerausfall aus allgemeinen Reichsmitteln ersetzt. Durch reichsgesetzliche Regelung bisher den Ländern vorbehaltener Steuergebiete wurde die Steuerhoheit der Länder weiter eingeschränkt. So wurde ab 1934 die Reichsschlachtsteuer eingeführt und als Überweisungssteuer mit 96 v. H. des Aufkommens auf die Länder verteilt; gleichzeitig erlosch damit die Befugnis der Länder, eigene Schlachtsteuern zu erheben. Im Jahre 1936 wurde die Urkundensteuer zur Reichssteuer erklärt; die Länder erhielten lediglich eine erstarrte Entschädigung für den Ausfall der Stempelsteuer. Durch die Realsteuerreform (1937 bis 1938) wurden die Realsteuern ganz den Gemeinden zugewiesen. Nach Ein führung der Reichswandergewerbesteuer (1938), die nach Abzug einer Hebe-gebühr als Überweisungssteuer voll den Ländern zugeführt wurde, vertügten die Länder nur noch über die Gebäudeentschuldungsteuer (Hauszinssteuer) als eigene Landessteuer, bis 1942 - im Zuge der durch den Krieg veranlaßten Verwaltungsvereinfachung — auch diese Steuer wegfiel und die Länder damit finanziell völlig von den Finanzzuweisungen des Reichs abhängig wurden.

Parallel mit dem Abbau der Landessteuern lief die Begrenzung und Erstarrung der Länderanteile an den Überweisungssteuern. Das Steueranpassungsgesetz (1934) änderte die Beteiligungsverhältnisse des Reichs und der Länder an den drei großen Überweisungssteuern ab 1. März 1935, indem es den Vorausbetrag des Reiches an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhöhte. Noch ein-

schneidender war die Beschränkung der Länder durch das Zweite Gesetz zur Anderung des Finanzausgleichs (1936), das ihre Beteiligung an den finanziell wichtigsten Überweisungssteuern begrenzte und degressiv gestaltete. Im Zuge der Verlagerung von Länderaufgaben auf das Reich (Rechtspflege 1935, Polizeivollzug 1937, Polizeiverwaltung 1940) wurden die Anteile der Länder an den Überweisungssteuern weiter gekürzt. Mit Ausbruch des zweiten Weltkrieges wurden neben den Gemeinden auch die Länder zu den Ausgaben des Reichs durch weitere Kürzungen von ihren Überweisungsanteilen an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (Kriegsbeiträge) herangezogen. Im Jahre 1940 wurden rückwirkend vom 1. Oktober 1939 ab die Anteile der Länder an den genannten Steuern in der Weise beschränkt, daß Kopfbeträge von 17 bis 25 RM jährlich für alle drei Steuern ausgeschüttet wurden. Die Reichsfinanzausgleichsverordnung vom Jahre 1944 brachte den Abschluß dieser Entwicklung: Rückwirkend vom Jahre 1941 gewährte das Reich den Ländern für alle ihnen bis dahin gesetzlich zustehenden Überweisungsbeträge globale, nach dem Finanzbedarf bemessene Finanzzuweisungen. Sie wurden aus allgemeinen Reichsmitteln gewährt und waren nicht mehr an das Aufkommen bestimmter Steuern gebunden. Die Verantwortung für die Finanzausstattung der Gemeinden wurde den Ländern gleichzeitig entzogen; der kommunale Finanzausgleich wurde zentral vom Reich geregelt. Damit war erstmals eine als Dauerlösung gedachte Finanzausgleichsregelung geschaffen; sie wurde aber nur dadurch ermöglicht, daß der bundesstaatliche Charakter des Reichs beseitigt worden war.

IV. Der Finanzausgleich in den Jahren 1945 bis 1949

22. Nach dem Zusammenbruch des Reichs ging die oberste Gewalt "in Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes angehen", auf den Alliierten Kontrollrat über. In den ehemals preußischen Gebietsteilen wurde die regionale Staatsgewalt auf der Provinzialebene durch die neu ernannten Oberpräsidenten ausgeübt. In den übrigen Gebieten übernahmen die durch die Alliierten neu gebildeten Regierungen die regionale Staatsgewalt. Erst in den Jahren 1946 und 1947 gründeten die Militärregierungen in ihren Zonen einzelne Länder.

In der amerikanischen und französischen Besatzungszone ging die Steuerertragshoheit in vollem Umfange auf die Länder über, so daß sich ein vertikaler Finanzausgleich erübrigte. Auf einen horizontalen Finanzausgleich wurde gleichfalls verzichtet.

In der britischen Zone wurde der Haushalt für die früheren Reichseinnahmen und -ausgaben zum größten Teil zentral aufgestellt und verwaltet. Zu diesem Zweck wurden zonale Dienststellen errichtet, die unter Aufsicht der Militärregierung die steuerrechtlichen und haushaltsrechtlichen Befugnisse des ehemaligen Reichsministers der Finanzen wahrzunehmen hatten. Ihnen fiel die Durchführung eines horizontalen Finanzausgleichs zu, der angesichts der großen Finanzkraftunterschiede der Länder der britischen Zone unvermeidlich war.

23. Die wirtschaftliche Vereinigung der britischen und der amerikanischen Zone führte zunächst zur völligen Beseitigung dieser Anfänge eines Finanzausgleichs; ab 1. April 1948 wurde auch den Ländern der britischen Zone die volle Ertragshoheit über die ehemaligen Reichssteuern zugewiesen. Die Länder vereinnahmten somit die in ihrem Gebiet aufkommenden Steuern für sich und hatten die in ihrem Gebiet anfallenden Ausgaben aus eigenen Mitteln zu bestreiten, ohne Rücksicht darauf, ob die Einnahmen steuerwirtschaftlich den Aufkommensländern zuzurechnen waren und die Lasten ihrem regionalen Verantwortungsbereich entsprachen. Infolge der Steuerschwäche und der Ausgabenüberlastung einzelner Länder erwies sich diese Regelung bald als untragbar. Die Lage spitzte sich vor allem in Schleswig-Holstein so zu, daß diesem

Land von den finanzstarken Ländern des Vereinigten Wirtschaftsgebietes wenigstens eine vertragliche Kassenkredithilfe gewährt werden mußte. Verhandlungen über einen freiwilligen Finanzausgleich zugunsten der steuerschwachen Länder Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein scheiterten jedoch; es erwies sich, daß eine befriedigende Ausgleichsregelung nur auf gesetzlicher Grundlage getroffen werden konnte. Der Wirtschaftsrat wurde hierzu von den Militärregierungen zwar ermächtigt; er konnte aber aus eigenen Mitteln einen solchen Ausgleich nicht vollziehen. Zugunsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes wurden zunächst nur die Kaffeesteuer, die Teesteuer und das Notopfer Berlin, ab 1. April 1949 auch die Zölle und die Umsatzausgleichsteuer erhoben; diese Finanzmasse reichte für einen befriedigenden Finanzausgleich zugunsten überlasteter Länder nicht aus. Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Kriegsfolgelasten im Rechnungsjahr 1949 sah deshalb vor, daß den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein von den übrigen Ländern der Doppelzone nach ihrer finanziellen Leistungskraft ein Ausgleichsbetrag von insgesamt 500 Mill. DM zur Verfügung zu stellen war. Durch das Gesetz zur Regelung der Kriegsfolgelasten im zweiten Rechnungshalbjahr 1949 wurde die französische Zone einbezogen, der Ausgleichsbetrag für diesen Zeitraum erhöht und auf 307,5 Mill. DM festgelegt. Der Betrag war von den Ländern Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Württemberg-Baden aufzubringen und floß den Ländern Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zu.

Die gesetzlich festgelegten Ausgleichsbeträge waren das Ergebnis zeitraubender und schwieriger Verhandlungen zwischen den Ländern; sie waren praktisch "ausgehandelt" worden und befriedigten daher weder systematisch noch finanzwirtschaftlich; insbesondere war ihre Ausgleichswirkung unzureichend. Diese Zeit erzwungener "Finanzautarkie" der Länder hat zu erheblichen Mißverhältnissen in der regionalen Leistungskraft, zu hohen Überschüssen der leistungsstarken und zu hohen Fehlbeträgen der finanzschwachen und überlasteten Länder geführt.

V. Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland

- 24. Mit der Bildung des neuen Bundesstaates trat das Problem eines angemessenen, die finanzielle Selbständigkeit des Bundes und der Länder wahrenden Finanzausgleichs wieder in seinem ganzen Umfang in Erscheinung. Das Grundgesetz hat die Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern so abgegrenzt, daß es außer den Ausgaben für die Bundesverwaltung, das Bundesvermögen und die Bundesschulden diejenigen Lasten, die ihrer Bedeutung nach vom deutschen Volk in seiner Gesamtheit zu tragen sind, auf die höhere Ebene des Bundes verlagert und die übrigen Lasten grundsätzlich den Ländern zugewiesen hat. Das Erfordernis, die Steuereinnahmen auf Bund und Länder entsprechend ihren Lasten zu verteilen, stellte den Grundgesetzgeber vor eine ähnlich schwierige Aufgabe, wie sie das Weimarer Reich nach Überwindung der Inflation zu lösen hatte. Ein durch die Folgen des Krieges und der Währungsumstellung übermäßig gesteigerter Finanzbedarf der öffentlichen Hand machte eine sorgfältige Abgrenzung der Steuerbefugnisse von Bund und Ländern erforderlich, die eine vom Bund unabhängige Steuerpolitik der Länder ausschloß. Neben seinen umfassenden Aufgaben auf sozialem Gebiet stand der Bund vor allem auf Grund seiner außenpolitischen Verpflichtungen vor neuen großen Lasten, deren Höhe noch nicht übersehbar war. Das Problem wurde gegenüber der Lage im Jahre 1924 durch die stärkere Betonung des föderativen Verfassungsprinzips kompliziert, das die größtmögliche Sicherung der finanziellen Selbständigkeit der Länder, zugleich aber auch einen angemessenen Ausgleich zwischen finanzschwachen und leistungsfähigen Ländern fordert.
- 25. Der Verfassunggeber strebte auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit eine klare und stabile Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund

und Ländern an; er hatte jedoch der Erkenntnis Rechnung zu tragen, daß das finanzielle Gewicht der dem Bund und den Ländern zugewiesenen Aufgaben und seine künftige Entwicklung auch nicht annähernd abzuschätzen waren. Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf, der als Grundlage für die Beratungen des Parlamentarischen Rates diente, forderte, daß die einzelnen Steuerquellen nach Möglichkeit entweder dem Bund oder den Ländern in voller Höhe zugewiesen werden sollten (Trennsystem). Für die Verteilung der Steuern sah er zwei Alternativvorschläge vor. Nach dem ersten Vorschlag sollten die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer dem Bund zugewiesen werden, während die Länder ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer als beweglichen Faktor für ihre Haushaltswirschaft erhalten sollten. Der zweite Vorschlag wies die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer den Ländern zu und eröffnete dem Bund das Recht, nach Bedarf einen Teil des Umsatzsteueraufkommens für sich in Anspruch zu nehmen.

26. Im Parlamentarischen Rat befaßte sich zunächst der Finanzausschuß mit der Regelung der Steuerertragshoheit. Nach längeren Beratungen und Anhörung zahlreicher Sachverständiger entschied er sich für eine Reglung, die die Masse der Steuern nach dem Trennsystem endgültig dem Bund oder den Ländern zuwies, die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer jedoch zu gemeinsamen Einnahmen beider Partner machte. Die dem Bund und den Ländern zustehenden Anteile an den gemeinsamen Steuern sollten durch Bundesgesetz bestimmt werden, das zugleich einem angemessenen finanziellen Ausgleich unter den Ländern Rechnung zu tragen hatte. Die Festsetzung der Anteile des Bundes und der Länder an den beiden Hauptsteuern durch einfaches Bundesgesetz sollte die notwendige Elastizität des Finanzausgleichs gewährleisten und es gestatten, die Steuerquellen im übrigen verfassungskräftig aufzuteilen.

Der Hauptausschuß stimmte zunächst in erster Lesung dem Entwurf des Finanzausschusses zu. In der zweiten Lesung vollzog sich jedoch eine entscheidende Wendung, die durch einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion ausgelöst wurde. Dieser Antrag wandte sich gegen eine verfassungskräftige Aufteilung der einzelnen Steuerquellen auf Bund und Länder und empfahl eine allgemeine Vorschrift, daß die Steuerquellen auf Bund und Länder aufzuteilen seien, und nur für die Übergangszeit eine vorläufige Aufteilung der Steuern. Diese Anregung fand die Zustimmung des Hauptausschusses. Er gab der Vorschrift über die Verteilung der Steuerertragshoheit folgende Fassung:

"Die Aufteilung der Bundessteuern auf Bund und Länder ist nach den Aufgaben, die dem Bund einerseits, den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) andererseits obliegen, in der Weise durchzuführen, daß den Ländern ein gesetzlicher Anspruch auf die Zuteilung bestimmter Bundessteuern oder die Anteile an bestimmten Bundessteuern eingeräumt wird.

Das Nähere regelt das Finanzausgleichsgesetz. Es hat einem angemessenen Lastenausgleich Rechnung zu tragen."

Die dazu gehörende Übergangsregelung enthielt als letzten Absatz folgenden Hinweis auf die endgültige Regelung:

"Die endgültige Aufteilung der Bundessteuern auf Bund und Länder und die endgültige Aufteilung des Aufkommens an Bundessteuern auf Bund und Länder soll unter Vorbehalt des Gesetzgebungsrechts des Bundes möglichst bis zum 31. Dezember 1955 erfolgen."

27. In diesem Stadium der Verhandlungen schalteten sich die Besatzungsmächte ein, die sich in dem Memorandum der Militärgouverneure vom 2. März 1949 gegen eine zu starke Beschränkung der finanziellen Selbständigkeit der Länder durch die im Abschnitt X vorgesehenen Vorschriften, insbesondere

gegen die in Aussicht genommene Bundesfinanzverwaltung wandten. Die anschließenden Verhandlungen zwischen Vertretern des Parlamentarischen Rates und der Besatzungsmächte führten für die Verteilung der Steuerertragshoheit schließlich zu einer Formulierung, die der späteren Endfassung der Art. 106 und 107 GG entsprach. Die Auseinandersetzungen mit den Besatzungsmächten bezogen sich auf die Gestaltung des Finanzausgleichs durch Art. 106 GG, während die Fassung für den Art. 107 GG nicht umstritten war. Beide Vorschriften wurden vom Plenum des Parlamentarischen Rates sodann ohne erneute Aussprache angenommen.

Für die endgültige Regelung der Steuerertragshoheit hat das Eingreifen der Besatzungsmächte nur insoweit eine sachliche Änderung gegenüber der vom Hauptausschuß beschlossenen Fassung gebracht, als sie auf die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern mit Ausnahme der Realsteuern beschränkt worden ist. Der Art. 107 GG enthält im übrigen nur eine Zusammenfassung der vom Hauptausschuß vorgesehenen Bestimmungen über die Verteilung der Steuerertragshoheit und des oben zitierten Schlußabsatzes der Übergangsbestimmungen. Der Endtermin für die Ablösung der vorläufigen Regelung wurde auf den 31. Dezember 1952 vorverlegt; die Frist ist später — durch das Gesetz zur Änderung des Artikels 107 des Grundgesetzes vom 20. April 1953 (BGBl. I S. 130) — bis zum 31. Dezember 1954 verlängert worden.

- 28. Für die Übergangszeit wurden die Steuern und zwar vorläufig, soweit sie unter Art. 107 GG fallen - nach dem Trennsystem auf Bund und Länder aufgeteilt, indem die Steuern dem Bund zugewiesen wurden, deren Belastungswirkung vorwiegend die Gesamtbevölkerung trifft und steuerwirtschaftlich über den Bereich eines Landes hinausgeht; eine Sonderregelung zugunsten der Länder wurde nur für die Biersteuer und die kleineren Verkehrsteuern getroffen. Von den finanziell entscheidenden Steuern wurde dem Bund die Umsatzsteuer, den Ländern die Einkommen- und Körperschaftsteuer zugeteilt. Den Gemeinden sind selbständige Steuerbeteiligungsansprüche im Grundgesetz überhaupt nicht eingeräumt worden. Während das Grundgesetz den Ländern damit eine weitgehende Steuerertragshoheit zuerkannt hat, ist ihre Kompetenz auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung in Art. 105 GG so stark eingeengt, daß der finanziellen Eigenverantwortung der einzelnen Länder für die Einnahmenseite ihres Haushaltes nur ein verhältnismäßig geringer Spielraum verbleibt. Diese zur Sicherung einer einheitlichen und gleichmäßigen Besteuerung im Bundesgebiet getroffene Kompetenzregelung auf dem Gebiet der Gesetzgebung sollte ursprünglich in der Vereinheitlichung der Steuerverwaltung ihre folgerichtige Ergänzung finden. Die Besatzungsmächte haben dies durch ihr Eingreifen verhindert und durchgesetzt, daß die Steuerverwaltungshoheit entsprechend der Steuerertragshoheit auf Bund und Länder aufgeteilt wurde; nur für die Biersteuer mußte aus verwaltungstechnischen Gründen eine Sonderregelung getroffen werden.
- 29. Das Grundgesetz hat hiernach die Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern zunächst nicht nach dem Steuerbedarf (dem Verhältnis der finanziellen Lasten) beider Partner, sondern nach steuersystematischen Gesichtspunkten verteilt, weil die Entwicklung der Lastenverteilung danach noch nicht übersehbar war. Da aber letztlich nicht die Steuersystematik, sondern der aus den Steuereinnahmen zu deckende Finanzbedarf für die Aufkommensverteilung zwischen Bund und Ländern maßgebend sein muß, hat das Grundgesetz die Möglichkeit einer Korrektur der systematischen Steuerverteilung vorgesehen mit dem Ziel, die Steuerverteilung der jeweiligen Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern und zwischen den einzelnen Ländern anzupassen.

Nach Art. 106 Abs. 3 GG kann der Bund durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben in An-

spruch nehmen; da nach dieser Vorschrift zu den Ausgaben des Bundes auch Zuschüsse gehören, die den Ländern zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiet des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens gewährt werden, ist der Bund berechtigt, aus seinen Mitteln auch einen Finanzausgleich unter den Ländern herbeizuführen.

Darüber hinaus kann der Bund nach Art. 106 Abs. 4 GG nicht zweckgebundene Zuschüsse für einen (horizontalen) Finanzausgleich unter den Ländern gewähren mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen. Die Mittel für diese Zuschüsse sind bestimmten, den Ländern zugewiesenen Steuern zu entnehmen. Praktisch beschränkt sich hier die Ausgleichsfunktion des Bundes auf eine bedarfsgerechte Umschichtung der Ländersteuermasse.

30. Die Entwicklung zeigte sehr bald, daß das — wenn auch nur vorläufig wieder eingeführte Trennsystem den staatsfinanziellen Notwendigkeiten nicht gerecht zu werden vermochte. Nach den Überleitungsgesetzen vom 28. November 1950 (BGBl. S. 773) und vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 774) hatte der Bund ab 1. April 1950 die ihm im Art. 120 Abs. 1 GG zugewiesenen Kriegsfolge- und Soziallasten und eine Reihe weiterer Lasten von überregionaler Bedeutung (z. B. Wasserstraßen, Autobahnen, Fernverkehrsstraßen und die Aufgaben des auf den Bund übergehenden Teils der Finanzverwaltung) von den Ländern übernommen; gleichzeitig waren die Einnahmen aus den im Art. 106 Abs. 1 GG genannten Steuern, soweit sie bisher für Rechnung der Länder erhoben worden waren, auf den Bund übergegangen. Hierbei ergab sich bereits, daß die Steuereinnahmen des Bundes zur Deckung seiner Ausgaben nicht ausreichten. Der notwendige Ausgleich wurde im Rechnungsjahr 1950 noch nicht auf dem Wege über die Inanspruchnahme eines Teils der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Art. 106 Abs. 3 GG, sondern durch eine quotenmäßige Beteiligung der Länder an den Ausgaben für die Kriegsfolge- und Soziallasten des Bundes (10 bis 25 v. H. der Aufwendungen) herbeigeführt. Diese Interessenquotenregelung verfolgte zugleich den Zweck, die Länder als Verwaltungsträger der Kriegsfolge- und Soziallasten zu einer sparsamen Bewirtschaftung der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zu veranlassen. Denn die Kompetenznormen des Grundgesetzes eröffnen hier den Ländern die praktische Möglichkeit, selbständig über Bundesmittel zu verfügen, obwohl die Etatverantwortung ausschließlich beim Bund liegt.

Die Finanzmasse der Länder wurde hiernach von rd. 17,5 Mrd. DM zunächst um etwa 7,5 Mrd. DM verringert. Während zuvor die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und sodann der Bund nur Ausgaben von rd. 1,8 Mrd. DM zu tragen hatten, erreichte die Bundeshaushaltsrechnung 1950 ein Volumen von 12,4 Mrd. DM (ohne durchlaufende und zweckgebundene Posten und ohne den Beitrag des außerordentlichen an den ordentlichen Haushalt). Damit erhöhte sich der Anteil des Zentralhaushalts am gesamten Finanzbedarf aller Gebietskörperschaften (zuzüglich Soforthilfe) von 6,8 v. H. im Rechnungsjahr 1949 auf 42,4 v. H. im Rechnungsjahr 1950, während der reine Finanzbedarf der Länder von 67,6 v. H. auf 29,2 v. H. zurückging. Für die Gesamtheit der Länder führte der Überleitungsvorgang im Ergebnis zu einer Mehrbelastung von 170 Mill. DM. Der Überleitungsvorgang wirkte sich aber für die einzelnen Länder unterschiedlich aus, weil die auf den Bund übergegangenen Lasten in einem regional unterschiedlichen Verhältnis zu den übergeleiteten Deckungsmitteln standen. Die steuerschwachen, mit Kriegsfolgelasten überbürdeten Länder wurden wesentlich entlastet, während die Länder, die bisher über ein verhältnismäßig hohes Verbrauch- und Umsatzsteueraufkommen verfügt hatten, mit Kriegsfolge- und Soziallasten aber nicht übermäßig belastet waren, fühlbar geschwächt wurden. Durch den Überleitungsvorgang war daher zugleich ein beachtlicher horizontaler Ausgleichseffekt erzielt worden.

Da gleichwohl die Finanzkraft der Länder infolge ihrer unterschiedlichen Interessenquotenbelastung auch nach dem Vollzug des Ersten Überleitungsgesetzes

noch erhebliche und durch den horizontalen Finanzausgleich (vgl. Nr. 32) nicht ausreichend gemilderte Abweichungen aufwies, wurde die Interessenquotenregelung durch das Zweite Überleitungsgesetz mit Wirkung vom 1. April 1951 bis auf eine geringe (15 %) beteiligung der Länder an den Aufwendungen der Kriegsfolgenhilfe abgeschaft. Damit wurden die Länder praktisch jeder finanziellen Eigenverantwortung für die Bewirtschaftung der Bundesmittel enthoben; zugleich erwuchs dem Bundeshaushalt eine zusätzliche Belastung von etwa 1,5 Mrd. DM. Zum Ausgleich dieser Mehrbelastung und der zusätzlichen Anforderungen, die zur Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit des Bundesgebietes und der sozialen Befriedung der Bevölkerung an den Bundeshaushalt gestellt wurden, mußte der Bund im Rechnungsjahr 1951 erstmals von der Befugnis des Art. 106 Abs. 3 GG Gebrauch machen und 27 v. H. des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch nehmen.

- 31. In der Folgezeit nahm die finanzielle Belastung des Bundes vor allem durch sozialpolitische Maßnahmen und durch außenpolitische Verpflichtungen sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Ausgaben der Länder ständig zu. Da die Bundeseinnahmen mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt hielten, sah sich der Bund in den folgenden Rechnungsjahren gezwungen, die Einkommenund Körperschaftsteuer mit ständig steigenden Hundertsätzen in Anspruch zu nehmen. Wie schon im Jahre 1951 bedurfte es regelmäßig hierzu langwieriger Auseinandersetzungen mit dem Bundesrat, die stets erst im Vermittlungsausschuß zu einem Ergebnis führten: Der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde für 1952 auf 37 v. H. und für 1953 auf 38 v. H. erhöht. Im Rechnungsjahr 1952 mußte der Bund jedoch jedem Land ein Aufkommen von 105 v. H. des Vorjahresaufkommens garantieren und insgesamt rund 117 Mill. DM an die Länder (davon allein 92,5 Mill. DM an Hamburg) auf Grund dieser Garantie zurückerstatten, so daß der Bundeskasse für das Rechnungsjahr 1952 insgesamt nur 35,6 v. H. des Aufkommens an Einkommen- und Körperschaftsteuer zugeflossen sind. Die staatswirtschaftliche Entwicklung hat somit dazu geführt, daß aus der zunächst den Ländern allein vorbehaltenen Einkommen- und Körperschaftsteuer eine gemeinsame, Bund und Länder zur gesamten Hand zustehende Steuer geworden ist, über deren quotale Aufteilung sich Bund und Länder alljährlich als gleichberechtigte Partner zu verständigen haben. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer hat damit die staatsfinanzielle Funktion eines Deckungsmittels erhalten, das allein nach dem Maßstab der staatspolitischen und finanzwirtschaftlichen Bedarfsdringlichkeit auf Bund und Länder zu verteilen und zum alljährlichen Ausgleich des bundesstaatlichen Gesamthaushalts bestimmt ist.
- 32. Die Übernahme der Einnahmen und Ausgaben von überregionaler Bedeutung auf den Bund hat das Mißverhältnis zwischen Finanzkraft und Belastung der einzelnen Länder, wie es sich vorher aus dem zufälligen, rein regionalen Anfall der Lasten und des Steueraufkommens ergeben hatte, erheblich vermindert. Diese Ausgleichswirkung genügte aber nicht, um die finanzschwachen Länder zur Erfüllung ihrer lebenswichtigen Aufgaben zu befähigen. Es war daher ein zusätzlicher Ausgleich nötig mit dem Ziel, die Finanzausstattung und den Finanzbedarf aller Länder in ein erträgliches Verhältnis zu bringen. Ein solcher Ausgleich war auch deshalb erforderlich, weil den Ländern noch bestimmte Lasten von übergebietlicher Bedeutung und unterschiedlichem Gewicht verblieben waren, die aus verfassungsrechtlichen und finanztechnischen Gründen nicht auf den Bundeshaushalt übernommen werden konnten.

Dieser zusätzliche Ausgleich wurde im Wege des horizontalen Finanzausgleichs nach Art. 106 Abs. 4 GG für das Rechnungsjahr 1950, für die Rechnungsjahre 1951 und 1952 und für die Rechnungsjahre 1953 und 1954 jeweils durch Gesetz herbeigeführt (vgl. z. B. Gesetz vom 26. Juni 1953 — BGBl. I S. 446). Ziel und Methode des Finanzausgleichs sind dabei stets die gleichen geblieben und in der Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich

unter den Ländern in den Rechnungsjahren 1951 und 1952 (BT. Drucksache Nr. 3169) ausführlich dargelegt*). Die regionalen Finanzkraftunterschiede werden hiernach zwar nicht nivelliert, wohl aber in gewissem Umfang gemildert. Die Konstruktion des Ausgleichs ist so gestaltet, daß von den Steuereinnahmen eines Landes und den Realsteuern seiner Gemeinden bestimmte Lasten, die wegen ihrer überregionalen Bedeutung und ungleichmäßigen Verteilung ausgeglichen werden sollen, in Abzug gebracht werden; es verbleiben die Steuereinnahmen, die dem Land (und seinen Gemeinden) zur Erfüllung der sonstigen, in allen Ländern annähernd gleichmäßig anfallenden Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Höhe dieses Betrages stellt die Finanzkraft des einzelnen Landes dar, die mit der nach bestimmten Grundsätzen ermittelten bundesdurchschnittlichen Finanzkraft verglichen wird; der Unterschied zwischen der regionalen und der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft (Überschuß oder Fehlbetrag) wird in bestimmtem Umfang durch Leistungen der Überschußländer an die Fehlbetragsländer ausgeglichen. Während die Ausgleichsmasse im Rechnungs-jahr 1950 rd. 278 Mill. DM betrug, ist sie nach Wegfall der Interessenquotenregelung im Rechnungsjahr 1951 auf rd. 173 Mill. DM ermäßigt worden; für 1952 betrug das Ausgleichsvolumen rd. 221 Mill. DM und für 1953 ist mit 251 Mill. DM zu rechnen. Dieser Betrag entspricht etwa 2 v. H. der Steuerkraft der Länder. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg werden im Rechnungsjahr 1953 etwa 4 v. H. ihrer Einnahmen aus Landessteuern (einschl. Realsteuerkraft) abgeben, während den finanzschwachen Ländern Bayern etwa 0,4 v. H., Niedersachsen etwa 4,5 v. H., Rheinland-Pfalz etwa 6,0 v. H. und Schleswig-Holstein etwa 41 v. H. ihrer Steuereinnahmen (einschl. Realsteuerkraft) zufließen werden.

Im Rechnungsjahr 1951 ist mit dem allgemeinen Finanzausgleich ein einmaliger Sonderausgleich verbunden worden, der das Ziel hatte, die haushaltsmäßig noch nicht endgültig gedeckte Überlastung einzelner Länder mit Kriegsfolge- und Sozialaufwendungen aus den Rechnungsjahren 1948 und 1949 einmalig und abschließend auszugleichen. Da dieser Sonderausgleich in der Ebene der Länder nicht zustande kam, mußte der Bund den Ausgleichsbetrag von 250 Mill. DM im Kreditwege zur Verfügung stellen.

33. Die bisherige Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ist durch den zwangsläufigen Übergang vom Trennsystem zum System einer elastischen Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern und durch die zunehmende Notwendigkeit eines Ausgleichs unter den Ländern gekennzeichnet. Hierbei sind die Mängel zu Tage getreten, die in der fehlerhaften, durch die seinerzeitigen Eingriffe der Besatzungsmächte stark beeinflußten Grundkonstruktion unserer Finanzvorfassung ihre Ursache haben.

Der vertikale Finanzausgleich ist durch den Zwang belastet, die Bundesbeteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer für jedes Rechnungsjahr zu ändern. Die dadurch alljährlich ausgelösten Auseinandersetzungen stellen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern einen politisch und psychologisch unerfreulichen Störungsfaktor dar, erschweren beiden Partnern eine selbstverantwortliche Haushaltsplanung und verleiten den Bundesrat, die ihm als Bundesorgan zustehende Kritik am Bundeshaushalt ausschließlich nach den Finanzinteressen der Länder zu orientieren.

Auch der horizontale Finanzausgleich hat sich nicht voll bewährt. Er ist zwar methodisch einwandfrei, aber zu kompliziert. Die seiner Konstruktion zugrunde liegende Vorstellung, das föderative Verfassungsprinzip lasse einen zentralen (vertikalen) Vollzug nicht zu, widerspricht dem Sinn und Zweck des bundesstaatlichen Zusammenschlusses; sie führt auch — wie die Erfahrung

^{*)} Vgl. auch Bundesanzeiger Nr. 203 vom 18. Oktober 1952 S. 4 und Bundessteuerblatt 1952 Ausgabe A S. 835.

zeigt — in der Praxis zu Funktionsstörungen. Die bisherige haushaltswirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Ländern deutet überdies darauf hin, daß die bestehenden Finanzkraftunterschiede unter den Ländern nicht hinreichend ausgeglichen werden. Eine stärkere Stabilisierung des vertikalen Finanzausgleichs würde auch dem Finanzausgleich unter den Ländern eine dauerhaftere Grundlage bieten.

C. Die Bedeutung und Zielsetzung der Neuordnungsaufgabe

34. Die Notwendigkeit einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ergibt sich aus dem provisorischen Charakter der gegenwärtigen (im Art. 106 GG geregelten) Verteilung der Steuerertragshoheit, aus dem Auftrag des Art. 107 GG und aus den Erkenntnissen, die die geschichtliche Entwicklung des Finanzausgleichs in Deutschland vermittelt. Die in der Vergangenheit gewonnenen Erfahrungen bieten zugleich Anhaltspunkte für die Grundrichtung und die allgemeine Zielsetzung einer künftigen Finanzverfassungspolitik. Die Rückschau auf die wechselnden Gestaltungstendenzen, die mannigfaltigen Hemmungen und Fortschritte der finanzverfassungsrechtlichen Entwicklung läßt erkennen, wie stark neben finanziellen und ökonomischen Erfordernissen auch staats- und verwaltungspolitische Zielsetzungen die vielfältigen Lösungsversuche in Deutschland bestimmt haben, in welchem Ausmaß eine sachgerechte Lösung aber auch durch finanzopportunistische oder machtpolitische Bestrebungen erschwert worden ist. Es siegt in der Natur der Sache, daß die dem Bundesstaat eigentümliche Polarität zwischen den föderativen (in der Übersteigerung partikularistischen) und den unitarischen (in der Übersteigerung zentralistischen) Kräften auch die bundesstaatliche Finanzverfassung beherrscht. Das Nebeneinander mehrerer Hoheitsträger in einem Staatsgebiet und ihre vielfältigen Verflechtungen führen notwendig zu einem Spannungsverhältnis, das nicht nur im gegenseitigen Behaupten des eigenen Hoheitsbereichs, im ständigen Ringen um den Anteil an der politischen Willensbildung und Willensbetätigung, sondern ebenso deutlich auch in der Auseinandersetzung um die zur Kompetenzausübung unentbehrliche Finanzgewalt, insbesondere um die Beteiligung am Ertrag der nationalen Steuerleistung zum Ausdruck kommt. Dieser natürliche Interessengegensatz, der sowohl zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliedstaaten wie zwischen den Gliedstaaten untereinander besteht, erschwert die dem Bundesverband gestellte Aufgabe, den Kräften der einzelstaatlichen und örtlichen Selbstverwaltung weitgehende Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern, zugleich aber die politischen und ökonomischen Kräfte der Gesamtnation zu höchster Wirksamkeit zusammenzufassen. Zwischen diesen polaren Zielsetzungen hat die praktische Staatspolitik eine ordnende und ausgleichende Synthese zu finden. Ein Bundesstaat, in dem die aufgeteilten Kompetenzen sich nicht sinnvoll ineinander fügen, in dem die Gegensätzlichkeiten der Einzelglieder stärker zur Geltung kommen als die gemeinsame Verantwortung für das Ganze, erweist sich als nicht lebensfähig. Aus dem Wesen des bündischen Zusammenschlusses ergibt sich für alle Beteiligten die verfassungsrechtliche Pflicht zur Bundestreue, zum verständnisvollen Zusammenwirken und zur loyalen Wahrung der berechtigten Belange des Ganzen und jedes seiner Teile. Hier bildet der Gesamtkomplex des Finanzausgleichs die große Klammer, die den Bundesstaat finanziell zusammenhält und seine Glieder in der gemeinsamen Verpflichtung bindet, ihre Finanzpolitik in der großen Linie aufeinander abzustimmen, ihre Haushaltsführung den Bedürfnissen eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes unterzuordnen und insbesondere auf die begrenzte steuerliche Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft Rücksicht zu nehmen. Diese föderative Verpflichtung gewinnt an Bedeutung, je ausgedehnter der Tätigkeitsbereich der öffentlichen Hand ist, je fühlbarer die steuerliche Belastung der Volkswirtschaft sich auswirkt und je mehr die beteiligten Gebietskörperschaften in ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit eingeengt sind; zugleich erhöht sich die Schwierigkeit, aber

- auch die Notwendigkeit, ein finanzielles Ordnungs- und Ausgleichssystem zu schaffen, das die Erträgnisse der nationalen Steuerkraft planmäßig, wirtschaftlich und gerecht auf die Einzelglieder des bundesstaatlichen Gesamtverbandes verteilt.
- 35. Die Neuordnung des Finanzausgleichs soll Bund und Ländern eine hinreichend dauerhafte Grundlage für die Erfüllung ihrer Aufgaben bieten, ihnen innerhalb ihres Verantwortungsbereichs eine selbständige und konstruktive Finanzpolitik ermöglichen und sie in die Lage versetzen, den Wirkungsgrad ihrer Verwaltungsleistungen zu steigern und zur Senkung des Steuerbedarfs der öffentlichen Gesamtverwaltung von sich aus beizutragen. Die Neuordnung hat mithin auch ihrerseits die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die von der Volkswirtschaft aufgebrachten Steuermittel mit einem Höchstmaß an finanzwirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und mit möglichst geringen Reibungsverlusten zur Wirkung kommen und damit Verwaltungshemmungen und Unkostenfaktoren abgebaut werden, die den Steuerdruck in die Höhe treiben und die Wirtschaft unnötig belasten. Ein Finanzsystem, das die Länder und Gemeinden von zentralen Reglementierungen und Dotationen abhängig macht, kann diesen Erfordernissen nicht gerecht werden. Je mehr die Verbände eines Bundesstaates zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung der ihnen verfassungsmäßig zukommenden Aufgaben befähigt und verpflichtet werden, umso stärker wird ihr unmittelbares Interesse an einer rationellen Finanzgebarung und umso wirksamer kommen in den Organen der politischen Willensbildung und in der Verwaltung selbst die Kräfte zum Zuge, die den Erfordernissen einer sparsamen und geordneten Haushaltsführung Geltung zu verschaffen suchen. Die Neuordnung des Finanzausgleichs kann sich deshalb nicht auf eine mechanische, rein quantitative Verteilung der verfügbaren Finanzmasse beschränken; sie hat auch eine sachgerechte Verteilung und möglichst klare Abgrenzung der Finanzverantwortung anzustreben. Die Notwendigkeit, den Verantwortungsgedanken im bundesstaatlichen Finanzausgleich stärker zur Geltung zu bringen, folgt überdies aus der im Grundgesetz normierten haushaltswirtschaftlichen Selbständigkeit und gegenseitigen Unabhängigkeit von Bund und Ländern (Art. 109 GG), der verfassungsrechtlich garantierten Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) und dem Grundsatz der gemeindlichen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG); erst durch eine entsprechende Finanzordnung werden diese Grundsätze konkretisiert und funktionsfähig. Für die Neuordnungsaufgabe ergibt sich daraus die umfassende Zielsetzung, den finanziellen Kompetenzbereich des Bundes und der Länder nach dem Bereich und Umfang ihrer Aufgaben richtig abzugrenzen und in diesem Rahmen auch die finanziellen Voraussetzungen zur Sicherung der gemeindlichen Selbstverantwortung zu schaffen (Art. 28 Abs. 3 GG). Die staatspolitische Bedeutung, die der finanziellen Ordnung des kommunalen Unterbaus der öffentlichen Gesamtverwaltung zukommt, verpflichtet den Bundesgesetzgeber, bei der Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern auch die gemeindlichen Finanzbedürfnisse und Deckungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, weil nur auf der Grundlage einer gesunden und ausgewogenen Kommunalfinanzwirtschaft der Bundesfinanzausgleich wirkungsvoll und dauerhaft gestaltet werden kann.

Da zur selbstverantwortlichen Erfüllung ihrer Aufgaben alle Länder, auch die leistungsschwachen Gebiete annähernd gleichmäßig befähigt werden müssen, ist mit der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern ein angemessener finanzieller Ausgleich unter den Ländern zu verbinden. Denn auch in einem föderativen Staatsgebilde ist eine gewisse Gleichheit der vom öffentlichen Haushalt beeinflußten Lebensverhältnisse und Lebensmöglichkeiten aller seiner Bürger sicherzustellen. Dieser Ausgleich ist ebenfalls so zu gestalten, daß die finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen Länder nicht beeinträchtigt, aber ein sachlich unbegründetes Qualitätsgefälle der öffentlichen Leistungen innerhalb des Bun-

desgebietes vermieden wird.

Das Bestreben, die Länder und Gemeinden zu einer selbstverantwortlichen

Haushaltspolitik zu befähigen, findet seine Grenze in dem Erfordernis, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), insbesondere die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen innerhalb des nationalen Wirtschaftsraumes zu wahren. Denn die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung beschränkt sich nicht auf den Bereich der Hoheitsverwaltung; der staatliche Finanzausgleich erfüllt zugleich eine wirtschaftspolitische Schutzfunktion, indem er den Nachteilen begegnet, die sich für die Volkswirtschaft daraus ergeben können, daß ihr eine Mehrzahl von selbständigen Steuergläubigern und Verwaltungsträgern gegenübersteht.

Infolge ihrer umfassenden staatspolitischen und ökonomischen Bedeutung wirken sich Finanzverfassung und Finanzausgleich auf nahezu alle Bereiche des öffentlichen Lebens aus und können — je nach ihrer Gestaltung — von sich aus die bundesstaatliche Entwicklung entscheidend beeinflussen. Aber es ist nicht die eigentliche Aufgabe einer Finanzordnung, ihrerseits Staatsrecht zu gestalten und auf indirektem Wege verfassungspolitische Zielsetzungen anzusteuern, die dem geltenden Verfassungsrecht zuwiderlaufen. Wohl aber muß eine richtige Finanzordnung zugleich richtungweisendes Staatsrecht sein und in ihrer Gesamtkonstruktion eine einheitliche, in sich folgerichtige Linie wahren, damit sie im Einklang mit der bundesstaatlichen Verfassungsstruktur und der sich daraus ergebenden politischen Kräfteverteilung auch die Entwicklung der Verfassungswirklichkeit ordnend und ausgleichend mitbestimmen kann.

36. Unbeschadet des Erfordernisses, zur Steigerung der Verwaltungswirksamkeit beizutragen und in diesem Sinne mittelbar die öffentliche Haushaltsführung zu beeinflussen, hat der Finanzausgleich von den verfügbaren Einnahmen und den erforderlichen Ausgaben als gegebenen Größen auszugehen. Im Rahmen eines finanziellen Ausgleichs kann nicht mehr verteilt werden, als die Volkswirtschaft im ganzen an Deckungsmitteln aufbringt. Die Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs ist in erster Linie Sache der allgemeinen Steuerpolitik, die ihrerseits weitgehend von ökonomischen, auch vom Steuergesetzgeber nur begrenzt beeinflußbaren Tatbeständen abhängig ist. Die Höhe der aus Steuermitteln zu deckenden Ausgaben hängt im wesentlichen vom Umfang der öffentlichen Aufgaben und damit von den politischen Entscheidungen ab, die Ausmaß und Qualität der staatlichen und gemeindlichen Wirksamkeit bestimmen. Da den Sparmöglichkeiten der Verwaltung - bezogen auf einen gegebenen Aufgabenkreis — verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt sind, haben finanziell ins Gewicht fallende Ausgabensenkungen zur Voraussetzung, daß sich die Mehrheit des Staatsvolks für einen nachhaltigen Abbau der öffentlichen Aufgaben einsetzt; die Einschränkung des öffentlichen Finanz- und Steuerbedarfs ist mithin vorwiegend ein politisches und ökonomisches Problem. Der totale Zusammenbruch von 1945, die Liquidierung der Kriegsfolgen und die politische Entwicklung der Nachkriegszeit werden noch auf weite Zukunft die Höhe des Finanzbedarfs in der Bundesrepublik bestimmen und eine fühlbare Ausgabensenkung vorerst nicht gestatten; wirtschafts- und sozialpolitische Erfordernisse zwingen andererseits zu einem Abbau des überhöhten Steuerdrucks und nötigen damit die öffentliche Hand zu einer Neuorientierung ihrer bisherigen Finanzpolitik, insbesondere zur Einschränkung des Ordinariums und zur Verlagerung öffentlicher Investitionen auf den außerordentlichen Haushalt. Soll in dieser Situation der bundesstaatliche Gesamthaushalt im Gleichgewicht gehalten, ein schädliches Gegeneinanderwirken der gleichzeitig um den Haushaltsausgleich ringenden Einzelverbände verhindert und eine unangemessene Bevorzugung oder Benachteiligung der einen oder der anderen Verbandsgruppe vermieden werden, so muß der Zwang zu haushaltswirtschaftlicher Umstellung und Einschränkung alle Finanzausgleichspartner gleichmäßig treffen. In welcher Rangordnung die öffentlichen Bedürfnisse zu befriedigen sind, wenn die Haushaltslage ihre volle Berücksichtigung nicht gestattet, richtet sich allein nach ihrem sachlichen Dringlichkeitsgrad, nicht nach der Organisationsstufe des Aufgabenträgers. Da im dreigeschichteten Bundesstaat jeder Verband bestimmte Funktionen hat, die ohne Schaden für das Ganze nicht vernachlässigt werden können, steht weder den Bedürfnissen des Bundes noch den Bedürfnissen der Länder oder Gemeinden a priori ein Deckungsvorrang zu. Aus der finanzwirtschaftlichen Verbundenheit aller Glieder der öffentlichen Gesamtverwaltung ergibt sich vielmehr für Bund und Länder die Verpflichtung, die finanzielle Auseinandersetzung so zu gestalten, ihre Steuerbeteiligungsansprüche so aufeinander abzustimmen, daß der gemeinsam anzustrebende Ausgleich des Gesamthaushalts ohne Gefährdung der lebenswichtigen Aufgaben des einen oder anderen Partners erreicht und nachhaltig gesichert werden kann.

37. Es mag zweifelhaft sein, ob zur Zeit die sachlichen Voraussetzungen für eine hinreichend dauerhafte Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als gegeben erachtet werden können. Denn das allgemeine Ziel eines solchen Reformwerks ist, auf weitere Sicht den Finanzbedarf aller beteiligten Verbände im Rahmen der insgesamt verfügbaren Steuermittel sicherzustellen. Die gleichzeitig vorgelegten Gesetzentwürfe zur Neuordnung von Steuern ermöglichen zwar einen Überblick über die künftige Gestaltung des materiellen Steuerrechts. Die Ergiebigkeit der Steuerquellen ist indessen weitgehend auch von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung abhängig, die schon angesichts der engen internationalen Verflechtung unserer Volkswirtschaft im voraus nicht zuverlässig beurteilt werden kann. Auch der künftige Finanzbedarf der öffentlichen Hand ist gegenwärtig noch nicht hinreichend übersehbar. Das gilt vor allem von den noch zu erwartenden Belastungen des Bundeshaushalts, deren Höhe insbesondere von der weltpolitischen Entwicklung und ihren Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Sozialstruktur bestimmt wird. Erschwerend kommt hinzu, daß die im Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets noch aussteht, deren Ziel es ist, Länder zu schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen

Die Bundesregierung ist gleichwohl der Auffassung, daß die im Art. 107 GG eröffnete Möglichkeit, den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung neu zu ordnen, innerhalb der dort gesetzten Frist genutzt werden sollte. Die gegenwärtigen Unsicherheitsfaktoren, die diese Neuordnung erschweren, werden sich in absehbarer Zeit nicht ausräumen lassen; sie rechtfertigen es daher nicht, daß der Gesetzgeber sich dem Auftrag des Art. 107 GG entzieht, indem er die vom Verfassunggeber gesetzte Frist abermals verlängert oder gar von einer materiellen Neuregelung ganz absieht. Dagegen spricht vor allem die Reformbedürftigkeit des gegenwärtigen Rechtszustandes. Das geltende Finanzsystem wird der staatspolitisch und finanzwirtschaftlich entscheidenden Aufgabe, die finanziellen Verantwortungsverhältnisse innerhalb des Bundesstaates klar zu umreißen, Bund und Länder zu eigenverantwortlicher Haushaltswirtschaft zu befähigen, nur in unzulänglichem Maße gerecht. Es genügt der Hinweis auf die alljährlichen, dem Ansehen des Gesamtstaates höchst abträglichen Auseinandersetzungen über die Verteilung des Einkommen- und Körperschaftsteuerertrages, die - da ihr Ergebnis regelmäßig im voraus ungewiß ist - sowohl dem Bund wie den Ländern eine geordnete und konstruktive Haushaltsplanung unmöglich machen und zu einer staatswirtschaftlich bedenklichen Verwischung der finanziellen Verantwortungsgrenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern führen. Der Zustand, daß die Länder selbständig über Mittel verfügen können, für deren Aufbringung allein der Bund verantwortlich ist, kennnzeichnet die Fehlerhaftigkeit des gegenwärtigen Finanzsystems ebenso wie die unzureichende Sicherung der Länder und Gemeinden gegen finanzielle Überlastungen durch die Bundesgesetzgebung. Auch die sonderbare Konstruktion des Länderfinanzausgleichs (Art. 106 Abs. 4 GG) und seine materielle Unzulänglichkeit, die die Verwirklichung des Selbstver-antwortungsprinzips in den finanzschwachen Ländern erschwert, lassen es geraten erscheinen, die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs jetzt in Angriff zu nehmen.

Andere Mängel der Finanzverfassung, die während der bisherigen Geltungsdauer des Grundgesetzes hervorgetreten sind, können im Rahmen eines auf Art. 107 GG gegründeten Gesetzes nicht behoben werden. Um die Verwirklichung des Reformwerkes nicht zu erschweren, sieht die Bundesregierung davon ab, mit dieser Vorlage Anderungsvorschläge einzubringen, die zwar sachlich erwünscht erscheinen, aber nur mit der qualifizierten Mehrheit des Art. 79

Abs. 2 GG verabschiedet werden könnten (vgl. Nr. 45, 46).

38. Die Unsicherheitsfaktoren, welche die Neuordnungsaufgabe gegenwärtig belasten, lassen freilich eine abschließende Dauerlösung des Finanzausgleichsproblems nicht zu; ein solcher Versuch würde schon an der Tatsache scheitern, daß die öffentliche Finanzwirtschaft ebenso wie die ihre Entwicklung bestimmenden Tatbestände, die politischen Kräfte und wirtschaftlichen Verhältnisse einem ständigen Wandel unterliegen. Eine starre Finanzausgleichsregelung ist ein Widerspruch in sich; sie wäre nur denkbar, wenn die Entwicklung des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens abgeschlossen und zum Stillstand gekommen wäre. In diesem Sinne kann daher der Auftrag des Art. 107 GG, eine "endgültige" Regelung zu treffen, nicht verstanden werden. Das Erfordernis der Endgültigkeit ist nur als Gegensatz zum Provisorium des Art. 106 GG und als Richtschnur für die materielle Gestaltung des künftigen Systems verständlich. Der neue Finanzausgleich soll dauerhafter gestaltet werden als das gegenwärtige System und soll die finanziellen Verantwortungs- und Kompetenzverhältnisse innerhalb des Bundesstaates möglichst stabilisieren; aber er darf nicht zum Hemmnis einer organischen finanzwirtschaftlichen Fortentwicklung werden. Die Notwendigkeit, den Finanzausgleich so zu gestalten, daß er dem Wandel im politischen Geschehen und im Wirtschaftsablauf angepaßt werden kann, folgt auch aus der Vorschrift des Art. 107 Satz 3 GG, die Steuerverteilung der jeweiligen Aufgabenverteilung anzupassen. Damit stellt sich das Problem, sowohl dem Erfordernis größtmöglicher Stabilität als auch dem Erfordernis ausreichender Elastizität zu entsprechen und für die praktische Ausgleichsregelung eine

Mittellösung zu finden.

39. Angesichts der vielfältigen, z.T. einander widerstreitenden Zielsetzungen, denen der Finanzausgleich entsprechen soll, ist eine Ideallösung, die allen Forderungen voll gerecht wird, nicht denkbar; insbesondere läßt sich auch hier — auf einem Gebiet, in dem die Finanzinteressen der Ausgleichsbeteiligten diametral aufeinandertreffen - das Ziel einer absoluten Gerechtigkeit nicht erreichen. Die anzustrebende, in der politischen Wirklichkeit allein erreichbare Lösung kann sich nur in einem optimalen Kompromiß erschöpfen. Da mannigfaltige Möglichkeiten eines solchen Kompromisses denkbar sind, nimmt die Bundesregierung keineswegs für sich in Anspruch, mit ihrer Vorlage die "Patentlösung" gefunden zu haben; sie ist aber der Auffassung, daß die von ihr vorgeschlagene Regelung zu einer echten Verbesserung der bundesstaatlichen Finanzstruktur führt, unter den gegebenen Umständen politisch erreichbar ist und eine billige, für alle Beteiligten annehmbare Lösung darstellt. Die rechtlichen und technischen Schwierigkeiten der Materie und ihre komplizierten Zusammenhänge mit staatspolitischen, volkswirtschaftlichen und finanziellen Fragen, die sich naturgemäß der allgemeinen Beurteilung entziehen, stellen hier den Gesetzgeber vor eine ungewöhnliche Aufgabe und begünstigen den Einfluß sachfremder oder tagespolitischer Erwägungen auf die parlamentarischen Entscheidungen. Eine übermäßige Betonung der Interessengesichtspunkte könnte dazu führen, daß die Verhandlungen im Bannkreis rein materieller oder machtpolitischer Bestrebungen verharren, womit eine dem Staatsganzen zuträgliche Lösung psychologisch und politisch erschwert würde. Auch hier finden alle finanziellen Forderungen und Machtansprüche ihre Grenze in den ökonomischen Gesetzen. Das Problem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kann nur dann sachgerecht und glücklich gelöst werden, wenn die Verhandlungen im Geiste echter föderativer Staatsgesinnung und Loyalität geführt werden und wenn letzten Endes nicht die politische Dogmatik, sondern die wirtschaftliche Vernunft sich durchsetzt.

D. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Neuordnung

I. Inhalt und Umfang des dem Bundesgesetzgeber im Art. 107 GG erteilten Auftrags

- 40. Der Auftrag des Art. 107 GG, die Einnahmen aus den der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern (mit Ausnahme der Realsteuern) nach bestimmten Richtlinien endgültig auf Bund und Länder zu verteilen, enthält zugleich die Ermächtigung, eine von der Vorschrift des Art. 106 GG insoweit abweichende Regelung zu treffen. Damit ist ein Eingriff in die gegenwärtige finanzverfassungsrechtliche Ordnung durch ein Gesetz zugelassen, das nicht der im Art. 79 Abs. 2 GG für eine Anderung des Grundgesetzes vorgeschriebenen Mehrheit bedarf. Die rechtliche Ausnahmestellung, die dem Gesetz nach Art. 107 GG somit zukommt, erfordert, daß es sich inhaltlich in dem ihm verfassungsrechtlich vorgezeichneten Rahmen hält. Die Sonderermächtigung ist überdies bis zum 31. Dezember 1954 befristet; nach ungenutztem Ablauf dieser Frist gelten für ein Gesetz, das die Vorschriften des Art. 106 GG ändert, nach herrschender Auffassung die allgemeinen Bestimmungen über eine Verfassungsänderung.
- 41. Als quantitativen Maßstab für die Verteilung der Steuereinnahmen bezeichnet Art. 107 Satz 3 GG die Aufgaben des Bundes und der Länder. Da ein sachlicher Zusammenhang zwischen einzelnen Steuern und bestimmten Aufgaben nur in Ausnahmefällen gegeben ist (Beispiel: Lastenausgleichsabgaben), kann die geforderte Übereinstimmung zwischen Steuerverteilung und Aufgabenverteilung nur bedeuten, daß die Steuerausstattung des Bundes und der Länder dem finanziellen Gewicht ihrer Aufgaben, genauer: den Ausgaben entsprechen soll, die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlich und aus Steuereinnahmen zu decken sind.

Das finanzielle Gewicht der Aufgaben ist seinem Wesen nach eine bewegliche Größe; dasselbe gilt für die Höhe der Steuereinnahmen. Die geforderte Endgültigkeit der Steuerverteilung (im Gegensatz zu der als vorläufig gedachten Regelung des Art. 106 GG) kann sich deshalb nur auf das Verteilungssystem als solches, nicht auf das quantitative Ergebnis der Verteilung beziehen. Da die geforderte Übereinstimmung zwischen Steuerverteilung und Aufgabenverteilung nicht nur für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuordnung, sondern für die Dauer gilt, muß das System, um dem Erfordernis der Maßstabgerechtigkeit und Dauerhaftigkeit entsprechen zu können, so elastisch gestaltet werden, daß die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern der künftigen Entwicklung des Verhältnisses zwischen den beiderseitigen Einnahmen und Ausgaben angepaßt werden kann.

Art. 107 GG enthält keine Vorschriften darüber, welche Steuern oder Steuerarten dem Bund oder den Ländern zuzuweisen sind. Der Bundesgesetzgeber kann daher über diese Frage allein unter dem Gesichtspunkt der finanzpolitischen oder staatswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit entscheiden.

42. Die Verteilung ist so zu gestalten, daß Bund und Länder einen gesetzlichen Anspruch auf die ihnen zugewiesenen Steuererträge erhalten. Damit wird für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ein System von Matrikularbeiträgen, Dotationen oder Bedarfszuweisungen rechtlich ausgeschlossen. Die Garantievorschrift ist überdies für die Folgezeit insofern bedeutsam, als sie auch künftige Rechte und Pflichten der Ausgleichspartner unter den Vorbehalt des Gesetzes stellt und insbesondere verlangt, daß Voraussetzungen, Art und Ausmaß von Revisions- und Ausgleichsmaßnahmen gesetzlich normiert und dem Einfluß des Verwaltungsermessens entzogen werden.

Mit der Möglichkeit, den Ausgleichspartnern auch Anteile an bestimmten Steuereinnahmen zuzuweisen, wird abweichend von der Systematik des Art. 106 Abs. 1 und 2 GG allgemein auch die Aufteilung einzelner Steuern auf Bund und Länder zugelassen. Der Forderung, daß jedem Partner ein gesetzlicher Anspruch auf seinen Anteil einzuräumen ist, kann durch eine quotale Aufteilung der Steuereinnahmen entsprochen werden.

43. Ein gesetzlicher Auftrag zur Verteilung von Steuereinnahmen kann sich zunächst nur auf eine tatsächlich verteilbare Steuermasse, also auf die Steuern beziehen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuordnung erhoben werden. Die verfassungspolitische Bedeutung, die das Grundgesetz der Verteilung der bundesstaatlichen Steuerertragshoheit beimißt, läßt es indessen nicht zu, die Zuteilung der Einnahmen aus künftigen Steuern der einfachen Bundesgesetzgebung zu überlassen. Deshalb hat das Gesetz nach Art. 107 GG auch die Grundsätze über die Verteilung solcher Steuern zu normieren, die nach seiner

Verabschiedung neu eingeführt werden.

44. Während Art. 107 GG nach Verkündung des zu seinem Vollzug ergehenden Gesetzes formal in Kraft bleibt, treten die Vorschriften dieses Gesetzes kraft grundgesetzlicher Bestimmung an die Stelle der Vorschriften des Art. 106 GG, soweit sie die Verteilung der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern regeln. Unberührt bleiben nur die Vorschriften des Art. 106 Abs. 1 über die Zölle und den Ertrag der Finanzmonopole und die Vorschriften des Art. 106 Abs. 2 über die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Die Weitergeltung dieser Vorschriften hindert nicht, sie unverändert in das Gesetz nach Art. 107 GG zu übernehmen. Die völlige Aufhebung des Art. 106 GG und die Kodifizierung der weitergeltenden und der neuen Vorschriften in einem, die Steuerertragshoheit im ganzen regelnden Gesetz dient der Handlichkeit der Rechtsanwendung; der bisherige Art. 106 würde andernfalls nur als ein in sich unverständlicher Torso bestehenbleiben.

Daß mit der Neuordnung auch die Absätze 3 und 4 des Art. 106 GG außer Kraft treten, folgt zwangsläufig aus dem inneren Zusammenhang, in dem diese Vorschriften zu den Absätzen 1 und 2 stehen. Mit dem Wegfall der Absätze 3 und 4, welche Vorschriften über die Gestaltung eines finanziellen Ausgleichs zugunsten leistungsschwacher Länder enthalten, ergibt sich die Notwendigkeit, im Gesetz nach Art. 107 GG auch Grundsätze über den Länderfinanzausgleich festzulegen. Die Vorschrift des Art. 107 Satz 3, die Steuerausstattung der Länder gesetzlich zu normieren und sie so zu bemessen, daß die Länder ihren Aufgaben gerecht werden können, bestimmt auch die materielle Gestaltung des Länderfinanzausgleichs. Der Bundesgesetzgeber ist — wie sich mittelbar aus Art. 106 Abs. 3 GG ergibt — nicht daran gebunden,

den Ausgleich ausschließlich horizontal durchzuführen.

45. Da die Finanzverfassung des Grundgesetzes und dementsprechend auch der Auftrag des Art. 107 GG sich ausdrücklich auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern beschränken, kann im Rahmen dieses Gesetzes die finanzielle Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht geregelt werden. Die Gemeindefinanzen gelten zwar im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als integrierender Bestandteil der Länderfinanzen; deshalb hat der Bundesgesetzgeber bei der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern auch die gemeindlichen Finanzbedürfnisse zu berücksichtigen und in diesem Rahmen die finanziellen Voraussetzungen zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen (Art. 28 Abs. 2 und 3 GG). Aber die Verantwortung für die Bemessung der Lokalfinanzmasse und für die Gestaltung des gemeindlichen Finanzausgleichs hat der Bund — solange er nicht auf Grund des Art. 28 Abs. 3 GG zu entsprechenden Maßnahmen gezwungen und damit legitimiert wird — dem pflichtmäßigen Ermessen des Landesgesetzgebers zu überlassen. Die Bundesregierung hat sorgfältig geprüft, inwieweit bestimmten, nur im Wege der Verfassungsänderung zu erfüllenden Wünschen der kommunalen Spitzenverbände nach stärkerer bundesrechtlicher Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Rahmen dieser Vorlage Rechnung getragen werden kann. Für ihren Entschluß, von entsprechenden Vorschlägen hier abzusehen, war die Erwägung maßgebend, daß die fristgemäße Verabschiedung dieses wichtigen

Gesetzeswerks nicht durch Einzelbestimmungen gefährdet werden darf, deren Annahme an die erschwerten Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 2 GG gebunden ist. Die Bundesregierung behält sich jedoch vor, die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände in den gesetzgebenden Körperschaften zur Erörterung zu stellen, sobald die Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs gesichert ist.

46. Das Gesetz nach Art. 107 GG ist auf die Neuregelung der Steuerertragshoheit beschränkt. Es kann sich weder auf die Steuergesetzgebungshoheit (Art. 105 GG) noch auf die Steuerverwaltungshoheit (Art. 108 GG) erstrecken.

Daß das Grundgesetz die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen abschließend und endgültig geregelt hat, folgt aus Art. 107 Satz 1 GG, der ausdrücklich die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern zur Disposition des Gesetzgebers stellt und damit incidenter die im Art. 105 GG geregelte Gesetzgebungshoheit als gegeben voraussetzt. Somit entfällt auch die verfassungsrechtliche Möglichkeit, die nicht sehr glückliche Regelung, die Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG für die "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" getroffen hat, den finanzpolitischen Bedürfnissen anzupassen und die unklare Bezeichnung dieser Steuergruppe durch einen Ausdruck zu ersetzen, der die herkömmlichen örtlichen Steuern eindeutig von den übrigen Steuern abswenzt.

Das Grundgesetz hat im Art. 108 die Verteilung der Steuerverwaltungshoheit offensichtlich der vorläufigen Verteilung der Steuerertragshoheit (Art. 106) angeglichen; der naheliegende Schluß, daß eine Änderung der Steuerertragshoheit auch eine entsprechende Änderung der Steuerverwaltungshoheit zulasse, findet nach Auffassung der Bundesregierung im Wortlaut des Art. 107 GG keine Stütze. Auch die äußere Reihenfolge der einschlägigen Vorschriften (Art. 106 bis 108 GG) deutet darauf hin, daß Art. 107 GG nur zur Änderung des Art. 106, nicht dagegen zur Revision des Art. 108 ermächtigt. Daher konnten Vorschläge, die eine Änderung in der Verteilung der Steuerverwaltungsbefugnisse zum Ziele haben, im Rahmen dieses Gesetzentwurfs nicht berücksichtigt werden.

II. Der Rechtscharakter des Gesetzes nach Art. 107 GG

- 47. Das Gesetz nach Art. 107 GG ist ein mit einfacher Mehrheit zu beschließendes Gesetz; es bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Durch ein solches Gesetz kann nach Art. 20 Abs. 3 und Abschnitt VII des Grundgesetzes kein Verfassungsrecht geschaffen werden, es sei denn, daß das Grundgesetz hierzu eine eindeutige Ermächtigung erteilt. Liegt eine solche Ermächtigung vor, so wird das Gesetz Bestandteil der Verfassung und kann künftig nur unter den Voraussetzungen des Art. 79 GG geändert werden.
- 48. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß das Gesetz nach Art. 107 GG Verfassungskraft erhält. Obwohl das Grundgesetz einen ausdrücklichen Dispens von der Vorschrift des Art. 79 Abs. 2 GG nicht enthält, sprechen hierfür die folgenden Überlegungen:
 - a) Die Vollmacht des Art. 107 GG soll die endgültige verfassungsrechtliche Regelung einer im Grundgesetz nur vorläufig geregelten Materie in einem vereinfachten Verfahren ermöglichen. Das Gesetz nach Art. 107 GG ändert materielles Verfassungsrecht und muß deshalb seinerseits Verfassungskraft haben.
 - b) Der Verfassunggeber hat im Gegensatz zur Weimarer Verfassung mit der Vorschrift des Art. 106 GG seinen Willen bekundet, die Steuerertragshoheit in vollem Umfang verfassungskräftig zu regeln. Dieser in der Verfassungsurkunde zum Ausdruck kommende Wille muß auch für die endgültige Regelung gelten, da Anlaß und Zielsetzung, die zur verfassungsrechtlichen Übergangsregelung der bundesstaatlichen Steuerertragshoheit geführt haben, die Dauerregelung in verstärktem Maße bestimmen.
 - c) Abschnitt X des Grundgesetzes enthält wie auch die Überschrift verdeutlicht eine verfassungsrechtliche Grundsatzregelung des "Finanzwesens" der Bundesrepublik. Die bundesstaatliche Finanzverfassung würde ein wesentliches

Element einbüßen, wenn die Verteilung der Steuerertragshoheit herausgelöst und der einfachen Bundesgesetzgebung überlassen würde.

d) Die im Art. 106 GG vorläufig getroffene Regelung der Steuerertragshoheit würde endgültige Verfassungskraft erhalten, falls der Bundesgesetzgeber die im Art. 107 GG gesetzte Frist ungenutzt verstreichen ließe. Würde das Gesetz nach Art. 107 GG nicht verfassungskräftig werden, wäre die Entscheidung, ob die Verteilung der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern künftig verfassungskräftig geregelt bleibt, allein davon abhängig, ob der Bundesgesetzgeber die Ermächtigung des Art. 107 GG ausnutzt oder nicht. Es kann nicht der Wille des Verfassunggebers gewesen sein, sich in dieser grundsätzlichen Frage einer Entscheidung zu enthalten und sie von späteren Entschlüssen des

Bundesgesetzgebers abhängig zu machen.

- 49. Die hier vertretene Auffassung ist verfassungsrechtlich nicht zweifelsfrei. Im Schrifttum wird auch der Standpunkt vertreten, daß die Erfordernisse für die Verfassungsrechtsetzung im Art. 79 GG erschöpfend geregelt seien und der Wortlaut des Art. 107 GG keine Ermächtigung erkennen lasse, mit einfacher Mehrheit, also abweichend von Art. 79 Abs. 2 GG Verfassungsrecht zu setzen. Die Entstehungsgeschichte des Art. 107 GG läßt nicht erkennen, ob die Problematik des Verhältnisses dieser Vorschrift zu Art. 79 GG erkannt und behandelt worden ist. Das Erfordernis der "Endgültigkeit" bietet nach Auffassung der Bundesregierung weder für die eine noch die andere These einen schlüssigen Hinweis. Eine Antwort auf die Frage, ob das zum Vollzug des Art. 107 GG ergehende Gesetz Bestandteil des materiellen Verfassungsrechts wird, kann nur im Wege einer konstruktiven Verfassungsauslegung gewonnen werden. Die Stellung des Art. 107 GG in der allgemeinen Systematik des Grundgesetzes, insbesondere des X. Abschnittes rechtfertigt die Bejahung dieser Frage.
- 50. Art. 107 GG läßt hiernach zu, in Abweichung von Art. 79 Abs. 2 GG durch einfaches Gesetz Verfassungsrecht zu setzen; er enthält aber nach Auffassung der Bundesregierung - diese Frage ist jedoch ebenfalls streitig - nicht die Ermächtigung, auch von der Vorschrift des Art. 79 Abs. 1 GG abzuweichen, nach der neues Verfassungsrecht nur im Wege der ausdrücklichen Anderung oder Ergänzung des Wortlauts des Grundgesetzes geschaffen werden kann. Selbst wenn es richtig sein sollte, daß die Ausnahmestellung des Art. 107 GG sich auch auf die Form des zu erlassenden Gesetzes erstreckt, erscheint es zulässig, für die formale Gestaltung des Gesetzes die Lösung zu wählen, die den Regeln der allgemeinen Systematik entspricht. Wird die Verfassungskraft des Gesetzes bejaht, sollte dem allgemeinen gesetzgeberischen Gestaltungswillen des Art. 79 Abs. 1 GG gefolgt werden, das gesamte geschriebene Verfassungsrecht in der Verfassungsurkunde zusammenzufassen. Aus diesen Gründen ist der Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes in die Form einer Anderung und Ergänzung des Wortlauts des Grundgesetzes gekleidet worden. Inhaltlich beschränkt sich dieser Entwurf auf die Bestimmungen, die nach dem Auftrag des Art. 107 GG verfassungskräftig geregelt werden müssen; die Einzelregelung ist den gleichzeitig vorgelegten Entwürfen eines Finanzanpassungsgesetzes und eines Länderfinanzausgleichsgesetzes vorbehalten, die nicht verfassungskräftig werden. Die drei Entwürfe stehen aber sachlich in einem so engen Zusammenhang, daß sie in der parlamentarischen Beratung nicht getrennt werden können; sie müssen gleichzeitig verabschiedet und verkündet werden.

E. Die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern

51. Das mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs angestrebte Ziel ist die Sicherstellung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand im Rahmen der dem Bundesstaat insgesamt zur Verfügung stehenden Steuermittel: alle Gebietskörperschaften — der Bund, die Länder und die Gemeinden (Gemeindeverbände) — sollen nach dem Verhältnis ihrer finanziellen Lasten am Ertrag der nationalen Steuerleistung gleichmäßig beteiligt werden. Die quantitative Steuerverteilung setzt mithin die Feststellung voraus, nach welchen Grund-

sätzen und mit welchem Gewicht die finanziellen Lasten auf die einzelnen Ebenen des bundesstaatlichen Gesamtverbandes verteilt sind.

I. Das Problem der Aufgaben- und Lastenverteilung im Bundesstaat

- 52. Mit der Lastenverteilung steht die Aufgabenverteilung in engem Zusammenhang. Die Verwaltungsstruktur des Bundesstaates wird vom Prinzip der Dezentralisation bestimmt: die im Bundesverband vereinigten Gebietskörperschaften teilen sich nach den Zuständigkeitsregeln der Verfassung in die Wahrnehmung der öffentlichen Befugnisse und Aufgaben. Da die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben Ausgaben verursacht und die Glieder eines Bundesstaates haushaltswirtschaftlich selbständig und weitgehend voneinander unabhängig sind, erfordert die Ordnung des Gesamthaushalts, insbesondere die sinnvolle Verteilung der verfügbaren Deckungsmittel, daß die Lastenbereiche der Einzelverbände im Verhältnis zu einander umrissen, die finanziellen Verantwortungsverhältnisse gegeneinander abgegrenzt sind. Im Bundesstaat müssen mithin Grundsätze bestehen, denen eine Antwort auf die Frage entnommen werden kann, welche Gebietskörperschaft für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe einzustehen, d. h. aus eigenen Mitteln*) die Ausgaben zu leisten hat, die zum rechtmäßigen und zweckmäßigen Vollzug dieser Aufgabe erforderlich sind (Ausgabenverantwortung).
- 53. Es entspricht einer anerkannten verwaltungsökonomischen Forderung, daß die Gebietskörperschaft, die für die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe verantwortlich ist (Aufgabenverantwortung), auch für die finanzielle Sicherstellung des Aufgabenvollzuges einstehen soll. In der Regel trägt daher jeder Verband aus eigenen Einnahmen die Ausgaben, die mit der Wahrnehmung seiner Aufgaben anfallen. Wird die Verantwortung für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben von mehreren Gebietskörperschaften verschiedener Ordnung gemeinsam getragen (Gemeinschaftsaufgaben), so entspricht es jener Regel, daß die beteiligten Verbände sich entsprechend ihrem Anteil an der Aufgabenverantwortung in die Ausgabenverantwortung teilen; eine solche Lastenteilung kommt z. B. in den Fällen der Auftragsverwaltung in Betracht, da dem Oberverband mit dem Weisungsrecht eine Verwaltungskompetenz eingeräumt ist, die seine finanzielle Beteiligung an den Vollzugsausgaben der Unterverbände rechtfertigen kann.
- 54. Ein anderer Tatbestand ist gegeben, wenn sich der Oberverband zwecks Förderung bestimmter Aufgaben der Unterverbände an deren Ausgaben mit Zuschüssen u. dgl. beteiligt oder ihnen diese Ausgaben zum Teil oder in voller Höhe erstattet; hier werden die Unterverbände in Höhe der Leistungen des Oberverbandes von der Verpflichtung entlastet, eigene Mittel zum Vollzug ihrer Aufgaben einzusetzen. Der Oberverband bekundet mit solchen Leistungen sein Interesse am wirksamen oder gleichmäßigen Vollzug der geförderten Aufgabe und verbindet damit in der Regel einen finanziellen Ausgleich zugunsten der leistungsschwächeren Verbände. Obwohl er in diesen Fällen eine eigentliche Sachzuständigkeit nicht hat, strebt er im allgemeinen an, auf den Vollzug der subventionierten Aufgabe Einfluß zu gewinnen. Finanzwirtschaftlich findet dieses Bestreben seine Rechtfertigung darin, daß die Bereitstellung von Ausgabemitteln notwendig die haushaltsrechtliche Verantwortung für die Mittelverwaltung und somit auch das Recht in sich schließt, auf die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der bereitgestellten Mittel hinzuwirken. So erklärt es sich, daß der Oberverband - vielfach ganz "geräuschlos" — Verwaltungskompetenzen der Unterverbände in dem Umfang an sich zieht, in dem er diese Verbände von ihrer Ausgabenverantwortung entlastet. Nicht selten ist die Erweiterung seines funktionellen Wirkungsbereichs der eigentliche Zweck seiner Finanzierungshilfe: Subventionen aus zentralen Fonds haben sich stets als besonders wirksames Instrument erwiesen, in rechtlich

^{*)} Eigene Mittel in diesem Sinne sind die von der Gebietskörperschaft selbst erzielten oder die ihr im Rahmen des Finanzausgleichs zustehenden Einnahmen.

schwer zugängliche Zuständigkeitsbereiche nachgeordneter Verbände einzudringen. Der Konflikt zwischen dem haushaltsrechtlich legitimen Kompetenzausdehnungsdrang des Oberverbandes und den verfassungsrechtlichen Kompetenznormen, welche die Unterverbände vor zentralen Übergriffen schützen sollen, findet in der Mehrzahl der Fälle seine praktische Lösung darin, daß die Kompetenzverlagerung von den Betroffenen de facto anerkannt oder doch hingenommen wird; um der finanziellen Entlastung willen, die - wenn auch auf weitere Sicht nur scheinbar - die Subvention für sie bedeutet, pflegen die Unterverbände die Kompetenzeinbuße in Kauf zu nehmen. Da aber die Subventionsausgaben zentral gedeckt werden müssen, haben sie mindestens tendenziell die Wirkung, daß auch der Steuerbedarf nach oben verlagert und die finanzielle Eigensubstanz der Unterverbände entsprechend verringert wird. So kann eine Ausweitung der zentralen Fondswirtschaft mittelbar auch die bundesstaatliche Kräfteverteilung beeinflussen und hier allmählich zu einer Akzentverlagerung führen, die mit dem ursprünglichen Sinngehalt der Verfassung nicht im Einklang steht. Gegen eine übermäßige Ausdehnung dieses Finanzierungssystems sprechen auch staatswirtschaftliche und verwaltungsorganisatorische Erwägungen. Es verwischt die finanziellen Verantwortungsgrenzen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften, begünstigt die Gefahr der Fehlleitung öffentlicher Mittel (Überschneidungen, Doppelfinanzierungen u. dgl.) und steigert den Verwaltungsaufwand; auch wegen ihrer schematischen, stark nivellierenden Wirkung ist die finanzielle Fernsteuerung durch zentrale Fonds in der Regel unwirtschaftlicher als der eigene Mitteleinsatz der lebensnahen, unmittelbar verantwortlichen Verwaltung. Deshalb verdient ein Finanzausgleichssystem den Vorzug, das die beteiligten Gebietskörperschaften in möglichst großem Umfang zur eigenverantwortlichen Finanzierung ihrer Aufgaben befähigt und verpflichtet.

55. Trägt eine Gebietskörperschaft nur die finanziellen Lasten einer Aufgabe, ohne eine zureichende Einwirkungsmöglichkeit auf die Verwendung ihrer Mittel zu erhalten, so können sich schwerwiegende staatsfinanzielle Nachteile insbesondere dann ergeben, wenn diese Körperschaft die von den mittelverwaltenden Stellen geleisteten Einzelausgaben unbesehen zu honorieren hat. Ein Lastenverteilungssystem, das den Unterverbänden die selbständige Bewirtschaftung von Mitteln gestattet, die der Oberverband aufgebracht und damit etatrechtlich zu verantworten hat, führt zu Interessenkonflikten, Reibungsverlusten und regelmäßig zur Übersteigerung des öffentlichen Aufwands, weil die mittelverwaltenden Stellen erfahrungsgemäß der ständigen Versuchung, in bestimmten Bereichen sogar dem ausgesprochenen Anreiz ausgesetzt sind, mit den fremden Mitteln weniger haushälterisch umzugehen als mit ihren eigenen. Ein solches System bedarf der Korrektur: entweder ist dem Kompetenzanspruch des Lastenträgers zu entsprechen oder die Last dem Aufgabenträger zuzuweisen oder — als Mittellösung — die Lastenverteilung dergestalt zu regeln, daß das unmittelbare finanzielle Interesse der mittelverwaltenden Stellen an einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Ausgabengebarung geweckt und ständig wachgehalten wird (Pauschalierung der Zentralzuweisungen, fühlbare Interessenquotenbeteiligung des Aufgabenträgers u. dgl.).

56. Daß innerhalb des bundesstaatlichen Gesamthaushalts die finanziellen Lasten zunehmend in die höhere Ebene verlagert werden, ist ein Zeichen der Zeit. In allen Bundesstaaten hat die politische und ökonomische Gesamtentwicklung der letzten Jahrzehnte zur Folge gehabt, daß der öffentlichen Hand Verpflichtungen in früher unbekanntem Ausmaß erwachsen sind, deren Erfüllung nach allgemeiner Überzeugung nur von der staatspolitischen Verkörperung der Gesamtnation garantiert werden kann. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich auch die Funktion des öffentlichen Haushalts gewandelt, der heute ein entscheidendes Instrument zur Verwirklichung großräumiger wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele geworden ist. Seitdem die moderne Gesellschaft mit dem Fortschritt der Technik und ihrer erhöhten Abhängigkeit von der allgemei-

nen weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Entwicklung schicksalhaften Möglichkeiten der Massengefährdung ausgesetzt und infolgedessen das kollektive Schutzbedürfnis gestiegen ist, konzentriert sich die finanzielle Verantwortung für die Gewährleistung dieses Schutzes, die Sicherung der Existenz des Gesamtvolks, den sozialen Ausgleich und die Förderung des nationalen Wohlstands zunehmend auf den Zentralstaat, der allein befähigt erscheint, seinen Bürgern einheitlich in allen Landesteilen den gleichen Schutz und die gleichen Lebensmöglichkeiten zu bieten. Mit der Erweiterung seines finanziellen Verantwortungsbereichs hat auch der legitime Aufgabenbereich des Zentralstaates zugenommen, und zwar in dem Umfange, in dem die politische Überzeugung von der Notwendigkeit einheitlichen und gleichmäßigen Aufgabenvollzugs im gesamten Staatsgebiet sich durchgesetzt hat. Der Finanzausgleich muß diese Entwicklung respektieren; denn er hat von der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung als einem verfassungspolitisch gegebenen Tatbestand auszugehen. In dem dadurch vorgezeichneten Rahmen ist aber dem Finanzausgleich auch die Aufgabe gestellt, den staatsfinanziellen Nachteilen zu begegnen, die sich aus einer übermäßigen Expansion des Zentralhaushalts ergeben können. Unverkennbar liegt in der gegenwärtigen Entwicklung die Gefahr, daß die Sogwirkung des Zentralhaushalts übersteigert wird und von ihr auch solche Ausgaben und damit Aufgaben erfaßt werden, die mit größerem, mindestens aber dem gleichen Nutzeffekt von den regionalen oder örtlichen Verwaltungsträgern erfüllt werden können. Die Folge ist eine Einschränkung der Verantwortungsfreiheit des unmittelbaren Aufgabenträgers, deren Stärkung gerade eine elementare Forderung der Verwaltungsreform ist. Grundsätzlich sollte in der öffentlichen Verwaltung angestrebt werden, daß jede Aufgabe in dem kleinsten Kreis wahrgenommen wird, der noch zu ihrer Wahrnehmung fähig ist; die Sachnähe und Sachkunde des engeren Verbandes gewährleisten in der Regel den raschesten, billigsten und wirksamsten Vollzug. Soll aber den Ländern und Gemeinden der ihnen nach dem Subsidiaritätsprinzip zukommende Funktionsbereich erhalten bleiben, so ist ihnen auch die finanzielle Verantwortung zuzuweisen, die diesem Bereich entspricht.

57. Für die Lastenverteilung im Bundesstaat folgt hieraus die grundsätzliche Zielsetzung, die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung anzupassen, und für den Finanzausgleich die Aufgabe, die beteiligten Gebietskörperschaften steuerlich so auszustatten, daß sie ihrer Ausgabenverantwortung gerecht werden können. Da die Steuerverteilung ständig ein Spiegelbild der Lastenverteilung bleiben muß, die Anteile der Ausgleichspartner an der Gesamtlast aber keine starren Größen sind, ist die Steuerverteilung so elastisch zu gestalten, daß sie wesentlichen Anderungen in der Lastenverteilung jeweils angepaßt werden kann (vgl. Nr. 115). Das Erfordernis, die Steuerverteilung zugunsten der Unterverbände zu ändern, kann sich z. B. daraus ergeben, daß durch die Gesetzgebung des Oberverbandes neue, mit erheblichen Kosten verbundene Aufgaben begründet werden, deren Vollzug von den Unterverbänden finanziert werden muß. Eine Lastenverteilungsnorm, die den Unterverbänden die Verantwortung für eine bestimmte Ausgabe zuweist, enthebt mithin den Oberverband nicht jeglicher finanzieller Verantwortung; in seiner Eigenschaft als Finanzausgleichsgesetzgeber ist er gehalten, die Unterverbände zur Leistung dieser Ausgabe zu befähigen, und zwar erforderlichenfalls in der Weise, daß er die Steuerausstattung der Unterverbände entsprechend erhöht (vgl. Nr. 116).

II. Die Grundsätze der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern

58. Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich, daß die mit der Neuordnung des Finanzausgleichs angestrebte Ordnung und Ausgewogenheit des bundesstaatlichen Gesamthaushalts auf die Dauer nur dann gesichert werden kann, wenn die normative Abgrenzung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und

Ländern sich nicht auf die Einnahmeseite beschränkt, sondern in einer Grundsatzregelung auch die Ausgabenseite erfaßt. Um diese Beziehungen künftig von streitigen Punkten möglichst zu entlasten, muß auch der innere Widerspruch vermieden werden, der sich aus einer gesetzlich festgelegten Einnahmenverteilung und einer labilen, dem politischen Kräftespiel überlassenen Ausgabenverteilung ergeben würde. Mit einer Abgrenzung der Ausgabenverantwortungsbereiche erfüllt der Gesetzgeber eine Ordnungsfunktion, der nicht nur finanzwirtschaftliche, sondern — wie dargelegt — auch staats- und verwaltungspolitische Bedeutung zukommt. Wie die bisherige Praxis in der Bundesrepublik erkennen läßt, besteht über diese Grenzziehung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern vielfach nicht genügend Klarheit. Infolgedessen haben wiederholt tagespolitische oder auch finanzopportunistische Erwägungen von Fall zu Fall die Lastenzuordnung beeinflußt und zu systemwidrigen oder finanzwirtschaftlich unzweckmäßigen Ergebnissen geführt. So hat der Bund Ausgaben übernommen, für die nicht er, sondern die Länder oder Gemeinden die geeigneten Träger sind und deren zweckmäßige Verwendung er nicht oder nur unzureichend beeinflussen kann; andererseits beteiligen sich die Länder an bestimmten Bundesausgaben, ohne daß hierfür ein sachliches Bedürfnis besteht. Es würde wesentlich zur Bereinigung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern beitragen, wenn die im Abschnitt I erläuterte staatswirtschaftliche Zielsetzung, Ausgabenverantwortung und Aufgabenverantwortung in einer Hand zu vereinigen, die künftige Lastenverteilung (und damit auch die Steuerverteilung) bestimmen würde. Verfassungsrechtliche Voraussetzung hierfür ist, daß dieses Prinzip dem Grundgesetz entspricht.

59. Über die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern trifft das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung; es enthält nur im Art. 120 Abs. 1 für die großen Kriegsfolge- und Sozialaufwendungen eine eindeutige Zuordnungsbestimmung. Da die Vorschrift sich darauf beschränkt, dem Bund die finanzielle Last zuzuweisen, über die entsprechende Verwaltungszuständigkeit aber nichts bestimmt, gelten die allgemeinen Kompetenznormen, die die Zuständigkeit der Länder begründen, soweit es sich nicht um die im Art. 87 Abs. 2 und Art. 120 a GG bezeichneten Sachgebiete handelt. Mithin ist hier dem Bund die Ausgabenverantwortung auch auf Sachgebieten übertragen, die nicht zu seiner Zuständigkeit gehören (vgl. dazu Nr. 67). Daß die im Art. 120 GG getroffene Sonderregelung keinen Analogieschluß auf die Lastenverteilung im übrigen gestattet, folgt jedoch deutlich aus anderen Vorschriften des Grundgesetzes. Der im Art. 109 GG normierte Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Selbständigkeit und gegenseitigen Unabhängigkeit von Bund und Ländern erhält seinen Sinn erst im Zusammenhang mit der ungeschriebenen Regel, daß Bundesaufgaben aus Bundesmitteln und Länderaufgaben aus Ländermitteln zu finanzieren sind. Die Vorschrift des Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG deutet ebenfalls darauf hin, daß das Grundgesetz die Länder für verpflichtet hält, die Leistungen zu erbringen, die zur wirksamen Erfüllung der "ihnen obliegenden Aufgaben" erforderlich sind. Zweifelsfrei ergibt sich dies auch aus Art. 107 GG selbst, dessen Satz 3 fordert, im endgültigen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern jeden der beteiligten Partner "entsprechend seinen Aufgaben" mit Steuermitteln auszustatten. Da die zu verteilenden Steuereinnahmen der Deckung von Ausgaben dienen und die Ausgaben der finanzielle Reflex von Aufgaben sind, ist die Vorschrift des Art. 107 Satz 3 nur verständlich und vollziehbar, wenn ihr die These zugrunde liegt, daß die Ausgabenverteilung der Aufgabenverteilung entspricht, also die Ausgaben, die durch die Wahrnehmung einer Aufgabe entstehen, dem Träger der Aufgabe zur Last fallen. Unter "Aufgaben" im Sinne dieser Verfassungsbestimmung sind Verwaltungsaufgaben, nicht etwa gesetzgeberische Aufgaben zu verstehen; denn im gesetzesgebundenen Raum entstehen Ausgaben regelmäßig erst durch den Vollzug der Gesetze. Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung (Art. 73 ff. GG) ist daher für die Ausgabenverteilung ohne

Belang, es sei denn, daß ausnahmsweise die Ausgaben unmittelbar durch das Gesetz selbst entstehen.

Hiernach läßt sich aus dem Sinngehalt der einschlägigen Verfassungsvorschriften der Grundsatz der Konnexität zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung als ein dem Grundgesetz immanentes Lastenverteilungsprinzip ableiten. Der Leitsatz entspricht im übrigen auch der Gesamtstruktur der Verfassung; ohne seine Anerkennung wäre — wie unter Nr. 54 dargelegt — der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik auf die Dauer nicht gewährleistet. Kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift sind von jener Regel nur die im Art. 120 Abs. 1 GG bezeichneten und von den Ländern zu verwaltenden Ausgaben ausgenommen.

- 60. Die Bundesregierung erachtet es für erforderlich, zur Verdeutlichung des Verfassungswillens und damit zur Klärung der gegenwärtigen Rechtsunsicherheit den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz gesetzlich zu normieren. Sie hält sich damit in dem Rahmen des im Art. 107 GG erteilten Gesetzesauftrags, dessen Satz 3 ausdrücklich verlangt, daß die Steuerverteilung der Aufgabenverteilung zu entsprechen habe. Diese Forderung ist in der Praxis nur erfüllbar, wenn außer Zweifel steht, daß dem Träger einer Aufgabe die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Ausgaben - denn diese sollen mit der Steuerzuweisung gedeckt werden - zur Last fallen. Die normative Bestätigung dieses Grundsatzes ist auch für die Gestaltung des Länderfinanzausgleichs wie für die Folgezeit bedeutsam. Der Finanzausgleich hat sicherzustellen, daß auch die finanzschwachen Länder ihrer Ausgabenverantwortung gerecht werden können. Die Forderung des Art. 107 Satz 3 GG stellt einen Dauerauftrag dar: die Steuerverteilung ist so zu gestalten, daß sie der je weiligen Ausgabenverteilung entspricht; sie ist zu revidieren, wenn sich in der Folgezeit die Ausgabenverteilung wesentlich ändern sollte (vgl. dazu Nr. 115). Die Zulassung eines solchen Revisionsverfahrens setzt zur Vermeidung künftiger Unklarheiten und daraus folgender Auseinandersetzungen voraus, daß der Grundsatz der Ausgabenverteilung gesetzlich festgelegt ist.
- 61. An Hand dieser Lastenverteilungsregel läßt sich die Frage, ob eine bestimmte Ausgabe dem Bund oder den Ländern zur Last fällt, in der Mehrzahl der Fälle eindeutig beantworten. Auf den meisten Verwaltungsgebieten ist die Kompetenzfrage auf Grund ausdrücklicher Verfassungsnorm oder auf Grund herkömmlicher Staatspraxis geklärt. Das gilt insbesondere für den reinen Vollzugsbereich und damit für den Komplex der Verwaltungsausgaben im engeren Sinne, der in der Vergangenheit Gegenstand häufiger Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern gewesen ist. Hier ergibt sich eine natürliche und klare Lastenteilung daraus, daß jeder Teil - Bund und Länder - für die in seinem Bereich anfallenden Ausgaben allein aufzukommen hat. Die finanzielle Beteiligung des einen Teils an den Verwaltungskosten des anderen Teils ist damit regelmäßig ausgeschlossen. Das gilt auch dann, wenn dem einen Teil Verwaltungskosten durch Maßnahmen entstehen, an deren Durchführung der andere Teil interessiert ist. Wiederholt sind mit dieser Begründung Bundeszuschüsse u. dgl. zu den Verwaltungskosten der Länder gefordert und durchgesetzt worden. Aber das "Interesse" ist im Verhältnis zwischen Bund und Ländern weder für die Kompetenz noch für die Kostenpflicht ein ausreichendes Kriterium. Es wäre auch mit der staatsrechtlichen Stellung der Länder grundsätzlich unvereinbar, wenn sie den Vollzug bundeswichtiger Verwaltungsaufgaben, für den sie die Kompetenz beanspruchen, nach dem regionalen und überregionalen Nutzwert differenzieren oder ihn von einer dem überregionalen Interesse entsprechenden Bundesleistung abhängig machen wollten; denn die Länder sind für ihren Bereich in der "Ausübung der staatlichen Befugnisse und Erfüllung der staatlichen Aufgaben" (Art. 30 GG) auch die Mandatare der Bundesinteressen und in dieser Eigenschaft für die wirksame Wahrnehmung der ihnen anvertrauten Obliegenheiten regelmäßig allein verantwortlich. Das gilt insbesondere für den Vollzug der Bundesgesetze. Der Erlaß eines von den Län-

dern auszuführenden Bundesgesetzes löst automatisch Rechte und Pflichten der Länder aus: die Wahrnehmung der Kompetenz, das Gesetz als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) zu vollziehen, schließt die verfassungsrechtliche Verpflichtung in sich, den wirksamen Gesetzesvollzug verwaltungsmäßig und finanziell sicherzustellen. Dazu gehört, daß die Länder den erforderlichen behördlichen Apparat zur Verfügung stellen und die sich daraus ergebenden Verwaltungskosten tragen. Eine Beteiligung des Bundes an diesen Kosten kann nur dann in Betracht kommen, wenn auch dem Bund eine Verwaltungskompetenz (z. B. Befugnis zu Einzelweisungen in den Fällen der Bundesauftragsverwaltung) eingeräumt ist und die Ausübung dieser Kompetenz den Ländern (oder Gemeinden) erhebliche zusätzliche Kosten verursacht.

62. Die Regel, daß der Inhaber der Verwaltungkompetenz die aus der Kompetenzausübung resultierende finanzielle Last zu tragen hat, gibt auf die Frage nach dem "richtigen" Lastenträger dann keine zweifelsfreie Antwort, wenn im Einzelfall die Kompetenzfrage ihrerseits zweifelhaft ist. Solche Zweifel können sich nicht bei den Verwaltungsausgaben ergeben, wohl aber vereinzelt, wenn es sich um Aufwendungen zur unmittelbaren Verwirklichung öffentlicher Zwecke handelt (sog. Zweckausgaben) und eine ausdrückliche Kompetenznorm fehlt. Eine Reihe staatlicher Aufgabengebiete ist so geartet, daß sich auf ihnen der Bund und die Länder gleichzeitig, also neben- oder miteinander betätigen können; bei diesen Gemeinschaftsaufgaben sind die Funktionen mitunter so verzahnt, daß eine trennscharfe Analyse des Zuständigkeitsverhältnisses nicht möglich ist. Da die öffentliche Gemeinschaftsordnung im ganzen etwas Lebendiges, sich ständig Wandelndes ist, sind auch die Grenzen zwischen den administrativen Funktionsbereichen des Bundes und der Länder im weiteren Sinne (vgl. Nr. 156 Abs. 2) nicht starr festgelegt, sondern ändern sich mit der politischen und ökonomischen Gesamtentwicklung und mit den Wandlungen in der allgemeinen Staatsgesinnung. So paßt sich die bundes-staatliche Kompetenzverteilung automatisch den Forderungen an, welche die moderne Wirtschafts-, Verkehrs- und Sozialpolitik mit ihren zwangsläufigen Tendenzen zur Vereinheitlichung an die Gestaltung der Verwaltungsstruktur stellt; Sinn und Zweck der föderativen Gemeinschaft weisen auch dem Bund das Recht und gegebenenfalls die Pflicht zu, sicherzustellen, daß der wirksame Vollzug gesamtstaatlich bedeutsamer Aufgaben nicht an der mangelnden Fähigkeit oder Einsicht einzelner Länder scheitert. Die überregionale Garantie- und Ausgleichsfunktion des Bundes (vgl. Art. 28 Abs. 3 GG) findet aber ihre Grenze in dem allgemeinen Subsidiaritätsprinzip, das den Ländern (und Gemeinden). die Vollzugsverantwortung für alle Aufgaben zuweist, die in dieser Ebene mindestens ebenso wirksam, aber im allgemeinen lebensnäher, individueller und daher sachgerechter wahrgenommen werden können. Es liegt an sich im Wesen des bundesstaatlichen Aufbaus, daß gewisse Unterschiedlichkeiten, regionale Differenzierungen in der Art und im Wirkungsgrad des Aufgabenvollzugs, ja sogar Unvollkommenheiten in den öffentlichen Leistungen als Preis für die staatspolitischen Vorzüge eines freiheitlichen Verfassungssystems in Kauf zu nehmen sind. Aber die Empfindlichkeit, mit der die öffentliche Meinung auf solche Leistungsunterschiede reagiert, deutet auf einen Wandel in den politischen Grundanschauungen hin. Zunehmend macht sich die Auffassung geltend, daß die staatlichen und gemeindlichen Verwaltungsleistungen in allen Teilen des Bundesgebietes möglichst den gleichen Standard erreichen und nach einheitlichen Grundsätzen bewirkt werden sollen. Die künftige verfassungspolitische Entwicklung wird nicht unwesentlich davon bestimmt werden, inwieweit die Länder bereit und in der Lage sind, diesen Forderungen zu entsprechen und damit die Anpassungs- und Funktionsfähigkeit des föderativen Prinzips in der Staatspraxis unter Beweis zu stellen. Welche Aufgaben eine regionale Mannigfaltigkeit im Vollzug nicht vertragen und zur Sicherung ihrer wirksamen oder einheitlichen und gleichmäßigen Erfüllung dem verwaltungsmäßigen (und damit

- auch finanziellen) Einwirkungsbereich des Bundes zugänglich werden, entzieht sich naturgemäß einer normativen Regelung; in diesen nicht hermetisch abgrenzbaren Verwaltungsräumen entscheidet über den Umfang der legitimen Bundeskompetenz letztlich die lebendige Entwicklung des Verfassungslebens. Der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz zieht daraus nur die Konsequenz, daß die politische Sachentscheidung über den Umfang der Verwaltungsbefugnis zugleich die Entscheidung über die Ausgabenverantwortung in sich schließt. Soweit aber der Bund die Ausgabenverantwortung für eine bestimmte Aufgabe unangefochten übernommen hat, wird ihm das Recht nicht abgesprochen werden können, an der Wahrnehmung dieser Aufgabe mitzuwirken.
- 63. Die vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte Studienkommission bejaht grundsätzlich das Bedürfnis nach einer Klärung der Verantwortungsverhältnisse zwischen Bund und Ländern, hält jedoch eine starre Ausgabenteilung ebenfalls für undurchführbar (vgl. Anlage 1, Vierter Teil, Abschn. A, I und D). Um auf einem Teilgebiet zu einer Bereinigung zu gelangen, spricht sich die Kommission für eine Verfassungsänderung aus; sie empfiehlt, Art. 83 GG durch eine Vorschrift zu ergänzen, die eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Verwaltungskosten der Länder überhaupt, also auch in den Fällen der Auftragsverwaltung, ausschließt, andererseits eine bundesgesetzliche Belastung der Länder mit Zweckausgaben nur zuläßt, "wenn es ein Bundesgesetz vorschreibt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf". Diesem Vorschlag vermag die Bundesregierung nicht zu folgen, weil seine Verwirklichung die gegenwärtigen Überschneidungen in der Ausgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern noch beträchtlich vermehren würde. Die empfohlene Ergänzung des Grundgesetzes würde zudem den Kreis der zustimmungsbedürftigen Gesetze in unübersehbarem Ausmaß erweitern und dem Bundesrat die Möglichkeit eröffnen, entweder die Bundesgesetzgebung auf wichtigen Gebieten zu erschweren oder die Finanzierung von Zweckaus-gaben, die an sich zum Verantwortungsbereich der Länder gehören, dem Bunde aufzubürden; dies wäre mit dem allgemeinen - auch von der Studienkommission anerkannten — Lastenverteilungsgrundsatz unvereinbar. Gegen untragbare Mehrbelastungen durch die Bundesgesetzgebung werden die Länder (und Gemeinden) durch die geplante Vorschrift geschützt, daß in solchen Fällen die Steuerverteilung zu ihren Gunsten zu ändern ist (vgl. Nr. 116).
- III. Die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern im einzelnen 64. Der für die Lastenverteilung maßgebende Grundsatz findet seinen Niederschlag in der Bestimmung des neuen Art. 106 Abs. 2 GG, nach der Bund und Länder - je gesondert — die Ausgaben tragen, die sich aus der Ausübung ihrer staatlichen Befugnisse und der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben (Art. 30 GG) ergeben; der Sondertatbestand des Art. 120 GG bleibt hier zunächst außer Betracht (vgl. dazu Nr. 67). Da die Leistung von Ausgaben zur Förderung öffentlicher Zwecke regelmäßig als Vorgang der Verwaltung zu charakterisieren ist, bestätigt die Bestimmung die allgemeine finanzverfassungsrechtliche Regel, daß der Ausgabenverantwortungsbereich sich mit dem Verwaltungshoheitsbereich deckt: Bundesausgaben sind die zur Wahrnehmung der Bundesaufgaben, Länderausgaben die zur Wahrnehmung der Länderaufgaben erforderlichen Ausgaben. Diese Regel schließt unmittelbare Beteiligungen des Bundes an den Ausgaben der Länder und der Länder an den Ausgaben des Bundes (in der Form von Zuschüssen, Beiträgen, Kostenerstattungen usw.) im allgemeinen aus; sie bleiben zulässig für Gemeinschaftsaufgaben, also in den Sachbereichen, in denen Bund und Länder zusammenwirken und sich in die Verwaltungsbefugnisse teilen (vgl. Nr. 156 Abs. 2). Der Kreis dieser Gemeinschaftsaufgaben kann abstrakt nicht umrissen werden; er wird auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen, gegebenenfalls des ungeschriebenen Verfassungsrechts durch die staatspolitische Praxis bestimmt (vgl. Nr. 62). Zu den vom Bund und von den Ländern gemeinsam wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben gehören die Angelegenheiten der Auftragsverwaltung (vgl. Nr. 61 am Schluß); mithin bleiben

z. B. die im § 351 Abs. 3 des Lastenausgleichsgesetzes vorgesehenen Zuschüsse des Bundes zu den Verwaltungskosten der Länder und Gemeinden weiterhin zulässig. Entsprechendes gilt für landeseigene Verwaltungsangelegenheiten, in denen die Länder dem Bund ein sachliches Mitwirkungsrecht eingeräumt haben. Im Bereich der Bundesverwaltung und der selbständigen Landesverwaltung — dazu gehört auch der Vollzug von Bundesgesetzen nach Art. 84 GG — finden gegenseitige Verwaltungskostenerstattungen nicht mehr statt. Der Wegfall des Verrechnungsverkehrs dient der Verwaltungsvereinfachung und schafft klare Verantwortungsverhältnisse. Soweit in Bundesgesetzen entgegen dieser Regel der Ersatz von Verwaltungskosten vorgesehen ist, wird im Entwurf des Finanzanpassungsgesetzes eine entsprechende Änderung dieser Bestimmungen vorgeschlagen.

65. Einen verhältnismäßig großen Raum nimmt die gegenseitige Erstattung von Verwaltungskosten auf dem Gebiet der Steuerverwaltung ein. Dieses Kostenbeteiligungssystem gründet sich darauf, daß die Finanzbehörden der Länder Bundessteuern (z. B. die Umsatzsteuer, den Bundesanteil an der Einkommenund Körperschaftsteuer, die Lastenausgleichsabgaben) und die Finanzbehörden des Bundes die den Ländern zustehende Biersteuer verwalten. Zur Zeit bemißt sich die Höhe der Beiträge nach Hundertsätzen des Steueraufkommens; im Rechnungsjahr 1953 betragen die Bundesbeiträge insgesamt etwa 420 Mill. DM, die Länderbeiträge etwa 8 Mill. DM. Den gesetzgebenden Körperschaften liegt gegenwärtig der Entwurf eines Gesetzes über die Beiträge des Bundes zu den Steuerverwaltungskosten der Länder (BT-Drucksache Nr. 42) vor, der eine Begrenzung der Bundesbeiträge auf ein Drittel der Steuerverwaltungskosten der Länder vorsieht.

Soweit die Länder Steuern des Bundes in dessen Auftrage verwalten (Art. 108 Abs. 4 GG), wäre künftig eine Bundesbeteiligung an den Steuerverwaltungskosten der Länder an sich zulässig, aber sachlich kaum gerechtfertigt, weil die Ausübung des zentralen Weisungsrechts zusätzliche Kosten in nennenswertem Umfange nicht verursacht. Die Bundesregierung nimmt deshalb die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zum Anlaß, sich für die völlige Beseitigung des gegenseitigen Erstattungsverfahrens einzusetzen und damit den Verrechnungsverkehr zwischen den Bundes- und Länderkassen auch verwaltungsmäßig zu entlasten. Der Abbau ist ohne Benachteiligung der Länder möglich, weil seine finanziellen Auswirkungen bei der quantitativen Steuerverteilung berücksichtigt werden. In ihrer finanzwirtschaftlichen Funktion ähneln die Steuerverwaltungskostenbeiträge einer "Inkassoprovision"; im Verhältnis zwischen staatlichen Hoheitsträgern, die steuerwirtschaftlich aufeinander angewiesen und gezwungen sind, aus einem gemeinsamen Steuerfonds zu schöpfen, sind gegenseitige Leistungen dieser Art weder notwendig noch angebracht. Es wäre auch wenig sinnvoll, gelegentlich einer Steuerneuverteilung dem einen Partner auf Kosten des anderen Partners einen höheren Steueranspruch nur deshalb zuzusprechen, weil er dem anderen Teil als Kostenbeitrag eine Steuerrückerstattung leisten muß.

66. Die bisherige staatswirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik hat es mit sich gebracht, daß der Bund — vielfach angeregt durch entsprechende Gesuche einzelner Länder — sich zunehmend an der finanziellen Förderung von Aufgaben beteiligt, die der Verfassunggeber ursprünglich dem alleinigen Verantwortungsbereich der Länder zugedacht hatte. Diese vorwiegend nicht auf Gesetz beruhenden, den einzelnen Ländern für bestimmte Zwecke gewährten Leistungen (Zuschüsse u. dgl.) haben alljährlich bei der parlamentarischen Beratung des Bundeshaushalts Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat ausgelöst, in denen dieser dem Bund die Kompetenz zu solchen Förderungsmaßnahmen streitig machte. Zu einer Klärung oder zu praktischen Folgerungen haben diese Verhandlungen nicht geführt, weil in der Regel sich ergab, daß insbesondere die finanzschwachen Länder an der Aufrechterhaltung dieser Bundesleistungen finanziell interessiert waren und deren Wegfall

den wirksamen und zügigen Vollzug gesamtstaatlich bedeutsamer Aufgaben in Frage gestellt hätte. In der Mehrzahl der Fälle ist die Legitimation des Bundes zu finanzieller Betätigung aus seiner gesamtstaatlichen Ausgleichsfunktion abzuleiten (vgl. Nr. 128) und daher wohl nicht in Zweifel zu ziehen. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, daß die Anziehungskraft des Bundeshaushalts auch Ausgaben für Maßnahmen erfaßt hat, denen eine zentrale Bedeutung im eigentlichen Sinne nicht zuzusprechen und deren Übertragung in den engeren und sachnäheren Verantwortungsbereich der Länder aus staatspolitischen und allgemeinen finanzwirtschaftlichen Gründen anzustreben ist (vgl. Nr. 54, 56). Eine stärkere finanzielle Beschränkung des Bundes auf die ihm wesensgemäß zukommenden Aufgaben scheiterte bisher an der Finanzschwäche einzelner Länder, zum Teil auch daran, daß zweifelhaft erschien, ob der Vollzug bestimmter Aufgaben, die der Bund durch seinen Kostenbeitrag als notwendig und übergebietlich bedeutsam qualifiziert hat, nach Wegfall dieses Beitrags von den Ländern aus eigenem Antrieb, aus eigenen Mitteln und mit dem gleichen Wirkungsgrad sichergestellt werden würde. Diese Zweifel auszuräumen, wird in erster Linie Sache der Länder sein, wenn sie eine übermäßige Ausweitung der finanziellen Bundesinitiative und Übergriffe in ihren Zuständigkeitsbereich mit Erfolg verhindern wollen. Hierzu müssen allerdings alle, auch die leistungsschwachen Länder finanziell befähigt sein. Mit einer bloßen Streichung zweifelhafter Ansätze aus dem Bundeshaushalt wäre daher nichts gewonnen und der geförderten Sache vermutlich nur geschadet, da die regionale Verteilung dieser Ausgaben sich regelmäßig nicht mit der regionalen Verteilung der Finanzkraft deckt. Deshalb ist es Sache des Länderfinanzausgleichs, auch die finanzschwachen Länder so zu stellen, daß sie diese Ausgaben übernehmen und den ihnen damit allein anzuvertrauenden Aufgabenvollzug wirksam weiterführen können. Zur Vermeidung von Übergangsschwierigkeiten wird die hier angestrebte Bereinigung des finanziellen Kompetenzverhältnisses zwischen Bund und Ländern nur allmählich verwirklicht werden können; die Bundesregierung ist aber davon überzeugt, daß die gesetzliche Festlegung des Lastenverteilungsgrundsatzes diese Bereinigung fördern und künftige Kompetenzüberschneidungen erschweren wird.

67. Ausgabenverantwortung und Aufgabenverantwortung decken sich nicht, soweit das Grundgesetz im Art. 120 Abs. 1 eine Sonderregelung getroffen und dem Bund Kriegsfolge- und Sozialausgaben zugewiesen hat, die - soweit sie nicht nach Art. 87 Abs. 2 GG von besonderen Rechtsträgern (Sozialversicherung) oder nach Art. 120 a GG im Auftrage des Bundes (Lastenausgleich) zu verwalten sind — von den Ländern in eigener Zuständigkeit bewirtschaftet werden. Die Einflußmöglichkeit des Bundes beschränkt sich hier auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 84 Abs. 3 GG); die Aufsicht über ihre Zweckmäßigkeit (vgl. Art. 85 Abs. 4 GG) wird ihm versagt. Nur auf dem Gebiet der Besatzungskosten hat die Bundesregierung mit den Regierungen der Länder eine Verwaltungsvereinbarung getroffen, in der den zuständigen Bundesbehörden ein sachliches Einzelweisungsrecht eingeräumt worden ist. Auf den Gebieten der Kriegsfolgenhilfe (einschl. Umsiedlung und Auswanderung), der Leistungen nach Art. 131 GG und der Kriegsopferversorgung führen dagegen die Länder und nach Maßgabe des Landesrechts die Gemeinden (Bezirksfürsorgeverbände) die einschlägigen Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Sie erhalten zu diesem Zweck von der Bundeshauptkasse Betriebsmittel und leisten die Ausgaben für Rechnung des Bundes dergestalt, daß der Bundeshaushalt unmittelbar mit den Einzelaufwendungen belastet wird; die Höhe der vom Bund für diese Ausgaben aufzubringenden Deckungsmittel wird also von der Art und Weise bestimmt, in der die Länder- oder Gemeindebehörden die einschlägigen Gesetze ausführen. Das den zuständigen Bundesorganen in § 4 Abs. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes eingeräumte Zustimmungsrecht beschränkt sich auf Maßnahmen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung und kommt praktisch nur dann zum Zuge, wenn diese Fälle zur Kenntnis der Bundesbehörden gelangen.

Die hiernach von den Ländern (Gemeinden) selbständig verwalteten Bundesmittel erreichen zur Zeit einen Jahresbetrag von über 5 Milld. DM. Die in dieser Höhe bestehende Inkongruenz zwischen Ausgabenverantwortung und Aufgabenverantwortung stellt einen in der deutschen Finanzgeschichte einmaligen Tatbestand dar, auf den die unter Nr. 55 dargelegten allgemeinen Bedenken in vollem Umfange zutreffen. Zwar sind die hier in Betracht kommenden Rechtsmaterien bundesgesetzlich und durch allgemeine Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung einheitlich geregelt; aber es ergibt sich aus der Natur der Sozialgesetzgebung, namentlich auf dem Gebiet des Fürsorgewesens, daß den mit dem unmittelbaren Vollzug befaßten Behörden ein verhältnismäßig weiter Ermessensspielraum eingeräumt sein muß. Innerhalb dieses Spielraums, der einen individuellen und regional unterschiedlichen Gesetzesvollzug gestattet, entfallen für die Bundesorgane jegliche Einwirkungsmöglichkeiten. Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofs, der regelmäßig nur stichprobenweise mit den bereits geleisteten Ausgaben befaßt werden kann, bestätigen die allgemeine Verwaltungserfahrung, daß die einer Stelle eingeräumte Möglichkeit, selbständig und im wesentlichen unkontrollierbar über fremde Mittel zu verfügen, die Gefahr einer ungleichmäßigen und unwirtschaftlichen, dem öffentlichen Gesamtinteresse abträglichen Ausgabengebarung in sich trägt. Die obersten Bundesbehörden, die gegenüber dem Bundesparlament die Etatverantwortung für die ihnen bewilligten Mittel tragen, stehen mangels hinreichenden Einflusses auf die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung dieser Mittel (§ 26 der Reichshaushaltsordnung) vor dem Problem, wie sie dieser Verantwortung gerecht werden sollen.

Das Erste Überleitungsgesetz vom 28. November 1950 (BGBl. S. 773) hatte zunächst den Versuch unternommen, die Lücke zwischen Aufgaben- und Finanzverantwortung dadurch zu überbrücken, daß die Länder mit prozentualen Beiträgen (sog. Interessenquoten) an den in ihrem Bereich geleisteten Ausgaben beteiligt wurden; die mittelverwaltenden Gebietskörperschaften sollten durch diese unmittelbare Teilbelastung finanziell an einer wirtschaftlichen Verwaltung der Bundesmittel interessiert werden. Obwohl die Höhe der festgesetzten Quoten (10 bis 25 v. H.) zu gering war, um eine fühlbare Eigenbeteiligung zu erreichen, begegnete die Interessenquotenregelung — da sie sich ungünstig gegen die finanzschwachen Flüchtlingsländer auswirkte — politisch einem solchen Widerstand, daß sie bereits mit dem Zweiten Überleitungsgesetz vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 774) für die meisten Ausgaben wieder beseitigt und nur für die Aufwendungen der Kriegsfolgenhilfe mit einem (ermäßigten) Satz von 15 v. H. beibehalten wurde. In dieser geringen Höhe kann indessen eine Interessenquote die ihr zugedachte Wirkung nicht erzielen.

Finanzwirtschaftlich ist der gegenwärtige Zustand auf die Dauer untragbar. Eine wirksame Abhilfe würde voraussetzen, entweder die Aufgabenverantwortung des Bundes seiner Ausgabenverantwortung oder die Ausgabenverantwortung der Länder ihrer Aufgabenverantwortung anzupassen. Eine vollbefriedigende Lösung ist ohne Anderung des Grundgesetzes nicht möglich. Die Rückverlage-rung sozialer Kriegsfolgeausgaben auf die Länderhaushalte würde im Widerspruch zu dem Charakter und der Bedeutung dieser Lasten stehen, die in der politischen Offentlichkeit allgemein als nationale Verpflichtungen empfunden werden. Der Gedanke, den Vollzug der Sozialgesetze in die bundeseigene Verwaltung zu überführen, erweist sich angesichts der zu erwartenden Haltung des Bundesrats, bei der Kriegsfolgenhilfe im übrigen auch praktisch als undurchführbar. In Betracht kommt nur eine Mittellösung, die die primäre Finanzverantwortung beim Bund beläßt, ihn aber von der individuellen Ausgabengebarung der mittelverwaltenden Stellen unabhängig macht und diesen die Verantwortung für die Einzelausgaben zuweist. Das kann durch eine Pauschalierung der Bundesleistungen erreicht werden. Ein solches Verfahren bietet überdies den großen Vorteil, daß es das umständliche und aufwendige Nachweis- und Verrechnungsverfahren entbehrlich macht und die Rechnungsprüfung vereinfacht.

Methodisch setzt die Einführung des globalen Erstattungsverfahrens voraus, daß die Pauschleistungen annähernd bedarfsgerecht bemessen werden können. Das ist bei der Kriegsfolgenhilfe wegen des besonderen Charakters dieser Leistungen von bestimmten Ausnahmen abgesehen — möglich; für diese Ausgaben ist deshalb vorgesehen, das gegenwärtige Einzelerstattungsverfahren durch ein pauschales Abgeltungssystem zu ersetzen und die Interessenquotenbelastung der Länder - die dann ihren Sinn verliert - insoweit wegfallen zu lassen (vgl. Nr. 186). Soweit die Interessenquotenregelung aufrechterhalten werden muß, sollte die Quote auf einen wirksamen Satz erhöht und mit 25 v. H. bemessen werden. Wie sich die Leistungen nach Art. 131 GG und die Kriegsopferversorgungsausgaben in den nächsten Jahren entwickeln werden, kann zur Zeit noch nicht mit hinreichender Sicherheit übersehen werden. Da die Differenziertheit der Versorgungsleistungen methodisch die Möglichkeit ausschließt, die einzelnen Versorgungsfälle zu pauschalieren (sog. Fallpauschale), setzt hier die Umstellung des Verfahrens voraus, daß die Entwicklung des Finanzaufwands eine gewisse Stetigkeit und Übersehbarkeit gewonnen hat. Die Bundesregierung sieht sich daher außerstande, die Einführung des pauschalen Abgeltungsverfahrens für die Leistungen nach Art. 131 GG und für die Kriegsopferversorgung schon im gegenwärtigen Zeitpunkt vorzuschlagen; sie nimmt in Aussicht, einen solchen Vorschlag zu gegebener Zeit einzubringen.

Soweit sich die Einführung des pauschalen Erstattungsverfahrens einstweilen als technisch undurchführbar erweist, bedarf es zum mindesten der eindeutigen Klarstellung, daß die zuständigen Bundesminister rechtlich befähigt sind, ihrer parlamentarischen und haushaltsrechtlichen Verantwortung für die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwaltung der ihnen vom Bundesparlament bewilligten Mittel gerecht zu werden. Diese den Bundesministern in Art. 65 Satz 2, 110, 112 und 114 Abs. 1 GG auferlegte Verantwortung wird nicht dadurch gemindert, daß die Gesetze, deren Vollzug die Ausgaben verursacht, von den Ländern ausgeführt werden; sie kann nur getragen werden, wenn der zuständige Bundesminister befugt ist, auf die ordnungsmäßige Verwaltung dieser Mittel (§§ 25 ff. der Reichshaushaltsordnung) Einfluß zu nehmen. Andernfalls ergäbe sich hinsichtlich dieser Milliardenbeträge ein Vakuum in der parlamentarischen Etatkontrolle: die Länderbehörden wären befugt, selbständig über öffentliche Mittel zu verfügen, ohne gegenüber dem bewilligenden Parlament für die Verwaltung dieser Mittel verantwortlich zu sein, während die zuständigen Bundesminister die volle parlamentarische Etatverantwortung zu tragen haben, ohne eine Handhabe zu besitzen, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Ein solcher Zustand widerspricht den vorgenannten Verfassungsbestimmungen und zudem allen Regeln der staatswirtschaftlichen Vernunft. Daraus folgt - angesichts der bisherigen Haltung einzelner Länder in dieser Frage - die Notwendigkeit, aber auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, den unzureichenden Zustimmungsvorbehalt des § 4 Abs. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes durch eine Bestimmung zu ersetzen, die die obersten Landesbehörden, soweit sie Haushaltsmittel des Bundes unmittelbar für dessen Rechnung verwalten, hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwaltung dieser Mittel den Weisungen der obersten Bundesbehörden unterstellt (vgl. Nr. 186). Das Weisungsrecht erstreckt sich nicht auf den materiellen Gesetzesvollzug (Art. 84 GG), sondern auf die finanziellen Folgen des Vollzuges, soweit sie den Bundeshaushalt treffen.

68. Die Bundesregierung hat geprüft, ob die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern Anlaß bietet, auf zwei finanziell bedeutsamen Gebieten die gegenwärtige Lastenverteilung zu ändern: für die Entschädigungsleistungen an Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung und für die Verbindlichkeiten auf Grund der Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen. Die Bundesregierung hält im Einvernehmen mit den Ländern die Frage einer Änderung des geltenden Rechtszustandes noch nicht für entscheidungsreif.

- a) § 77 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung vom 18. September 1953 (BGBl. I S. 1387) bestimmt, daß die durch dieses Gesetz begründeten Entschädigungslasten bis zum 31. Dezember 1954 endgültig zwischen Bund und Ländern zu verteilen sind und in der Zwischenzeit vorläufig von den Ländern getragen werden; bestimmte nicht regional radizierbare Ausgaben hat der Bund in Höhe von 90 v. H. den Ländern zu erstatten (Abs. 2). Die gesamte, innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren abzutragende Entschädigungslast wird auf etwa 4 Milld. DM geschätzt; wie sich die Ausgaben in den nächsten Rechnungsjahren tatsächlich entwickeln und wie sie sich auf die einzelnen Länder verteilen werden, ist gegenwärtig noch nicht zu übersehen. Eine ungefähre zahlenmäßige Vorstellung hierüber ist aber Voraussetzung für eine endgültige Regelung, da sie mit der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang steht und gegebenenfalls auch den Finanzausgleich unter den Ländern beeinflußt. Es bleibt deshalb keine andere Möglichkeit, als die vorläufige Regelung zunächst beizubehalten und die endgültige Lastenverteilung - gegebenenfalls die korrespondierende Anderung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs — der künftigen Gesetzgebung vorzubehalten (vgl. Nr. 196).
- b) Die von den Ländern geschuldeten Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen im Gesamtbetrag von zur Zeit rd. 12,5 Milld. DM sind entstehungsgeschichtlich und staatswirtschaftlich Verbindlichkeiten von überregionaler Bedeutung. Zudem sind sie auf die einzelnen Länder ungleich verteilt, was nicht nur wirtschaftsstrukturell bedingt ist, sondern auch auf Tatbeständen beruht, die sich aus den Folgen des Krieges oder aus organisatorischen Besonderheiten des Banken- und Versicherungswesens ergeben. Diese Gründe rechtfertigen die Überlegung, ob und gegebenenfalls in welchem Umfange es sich empfiehlt, die von den Ländern geschuldeten Ausgleichsforderungen und die damit verbundenen Zinslasten auf den Bund zu überführen. Die Bundesregierung hält jedoch den Zeitpunkt, diese Frage zu entscheiden, noch nicht für gekommen. Der Umfang der gegebenenfalls vom Bund zu übernehmenden Ausgleichsforderungen hängt von der künftigen Organisation der Bundesnotenbank und ihrem Verhältnis zu den Landeszentralbanken ab; die gesetzliche Regelung (Art. 88 GG) steht noch aus. Die endgültige Höhe der Ausgleichsforderungen und somit der Umfang der etwa zu verlagernden Zinslasten ist auch deshalb noch nicht zu übersehen, weil das Bestätigungsverfahren der Umstellungsrechnungen nicht abgeschlossen ist; es wäre zudem kreditwirtschaftlich unerwünscht, wenn der Abschluß des Umstellungsverfahrens durch einen vorzeitigen Schuldnerwechsel gestört und verzögert würde. Schließlich ist das künftige Schicksal der Ausgleichsforderungen, insbesondere das Problem einer etwaigen Tilgung oder Konversion und einer späteren Änderung der Zinssätze gegenwärtig noch nicht hinreichend geklärt. Aus diesen Gründen erscheint es zur Zeit nicht angezeigt, die derzeitigen Schuldverhältnisse auf dem Gebiet der Ausgleichsforderungen durch eine Verlagerung auf den Bund grundlegend zu ändern.

IV. Der Steuerbedarf des Bundes und der Länder

69. Besteht Klarheit über die Grundsätze, nach denen die finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern verteilt sind, so können die Lasten des Bundes und die Lasten der Länder größenordnungsmäßig bestimmt werden. Diese quantitative Ermittlung bildet die rechnerische Grundlage für die Bemessung der beiderseitigen Ansprüche an die zu verteilende Gesamtsteuermasse. Da jedoch die Steuereinnahmen nur zur Deckung der Ausgaben bestimmt sind, die nicht durch andere Einnahmen finanziert oder zu finanzieren sind, ist bei der quantitativen Bemessung der Steuerbeteiligungsansprüche nicht vom Ausgabebedarf*), sondern vom Steuerbedarf*) der Beteiligten auszugehen.

^{*)} Zur Problematik des statistischen Ausdrucks "Bedarf" vgl. Nr. 131.

"Beteiligte" sind in diesem Stadium des Verfahrens nur der Bund und die Gesamtheit der Länder (einschließlich der Hansestädte und des Landes Berlin); den einzelnen Ländern kann im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs nur eine ihrem Durchschnittssteuerbedarf entsprechende Globalbeteiligung am Gesamtaufkommen zugewiesen werden, da erst der horizontale Finanzausgleich die individuellen Bedürfnisse der einzelnen Länder berücksichtigen und ihre Beteiligungsansprüche entsprechend differenzieren kann. Der Steuerbedarf der Länder weist hier — nach Ausschaltung der Doppelzählungen — auch den Steuerbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) aus, weil die Gemeindefinanzen im Rahmen des Bundesfinanzausgleichs als Bestandteil der Länderfinanzen gelten; mit dieser Zusammenfassung sind — das ist insbesondere für den Länderfinanzausgleich bedeutsam — zugleich die regionalen Unterschiede der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen den Ländern und ihren Gemeinden ausgeschaltet.

- 70. Die Bemessung des für die Neuordnung des vertikalen Finanzausgleichs maßgebenden Steuerbedarfs beider Partner begegnet der Schwierigkeit, daß zukünftige Tatbestände, nämlich die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres 1955 (des ersten Rechnungsjahres, für das die Neuordnung gelten soll) zugrunde zu legen sind. Die Bundesregierung war daher gezwungen, ihren Neuordnungsplan auf Schätzungen zu gründen. Sie ist hierbei von der Gegenwartslage ausgegangen und auf Grund der zur Zeit übersehbaren Tatbestände, soweit sie die künftige Haushaltswirtschaft bestimmen werden, und der amtlichen Vorausberechnungen über die mutmaßliche Entwicklung des Sozialprodukts zu globalen Schätzungsergebnissen gelangt, die nach ihrer Überzeugung hinreichend zuverlässige Größenvorstellungen über die maßgebenden finanzwirtschaftlichen Tatbestände und Relationen des Rechnungsjahres 1955 vermitteln.
- 71. Zur Gewinnung der Steuerbedarfszahlen ist methodisch von den bereinigten (um die internen Erstattungen, Zuweisungen u. dgl. verminderten) Gesamtausgaben auszugehen und durch Ausgliederung der sog. vermögenswirksamen Ausgaben der Betrag der vermögensunwirksamen Ausgaben zu ermitteln. Zu den vermögenswirksamen Ausgaben gehören die Aufwendungen für Grunderwerb, für Neu-, Um- und Ausbauten, für größere Instandsetzungen und Erneuerungen, für Darlehen, Rücklagenbildung und ähnliche Ausgaben, die unmittelbar die öffentliche Vermögenslage beeinflussen. Damit sind diejenigen Ausgaben zunächst ausgeschieden, deren tatsächliche Höhe vorwiegend nicht in erster Linie vom Bedarf, sondern entscheidend auch von den speziellen Deckungsmöglichkeiten (Anleihen, Vermögensentnahmen usw.) und dem weiteren finanziellen Bewegungsspielraum bestimmt wird, der den öffentlichen Gebietskörperschaften nach Deckung der primär zu leistenden vermögensunwirksamen Ausgaben verbleibt. Zur Gewinnung von Größenvorstellungen über die Höhe des künftigen Steuerbedarfs müssen die vermögenswirksamen Ausgaben auch deshalb zunächst außer Betracht bleiben, weil nach Durchführung der für 1955 geplanten Steuersenkung die Gesamtlage der öffentlichen Haushalte nicht mehr gestatten wird, zur Finanzierung dieser Ausgaben, namentlich von Investitionen, Steuermittel in dem bisherigen Umfang einzu-

Nach Aussonderung der vermögenswirksamen Ausgaben verbleiben die fortdauernden und einmaligen Haushaltsausgaben der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen, die zur Aufrechterhaltung der Verwaltung, zur Erfüllung der allgemeinen öffentlichen Aufgaben (Zweckaufwand) und zur Deckung der Kriegslasten zu leisten sind; soweit sie in der Länder- und Gemeindeebene anfallen, kehren sie mit einer gewissen Regelmäßigkeit in allen vergleichbaren Gebietskörperschaften für annähernd die gleichen Zwecke jährlich wieder und entwickeln sich auch im allgemeinen ziemlich gleichmäßig. Diese vermögensunwirksamen Ausgaben sind — bezogen auf einen gegebenen Aufgabenkreis — überwiegend zwangsläufig und daher aus den verfügbaren Ge-

samteinnahmen in der Regel vorweg zu decken. Von der Höhe der vermögensunwirksamen Ausgaben wird mithin der Steuerbedarf einer Gebietskörperschaft in erster Linie bestimmt. Zu diesen Ausgaben tritt aus dem Komplex der vermögenswirksamen Finanzvorgänge eine Ausgabengruppe hinzu, die ebenfalls die Höhe des Steuerbedarfs unmittelbar beeinflußt: die Ausgaben für die Schuldentilgung. Sie sind, obwohl sie die Vermögenslage verändern, in diesem Zusammenhang den vermögensunwirksamen Ausgaben hinzuzurechnen, weil sie haushaltswirtschaftlich die gleiche Bedeutung haben, insbesondere aus Steuereinnahmen zu decken sind.

Da den Steuereinnahmen nur eine subsidiäre Deckungsfunktion zukommt, sind zur Ermittlung des Steuerbedarfs vom Gesamtbetrag der vermögensunwirksamen Ausgaben die speziellen und die nichtsteuerlichen allgemeinen Deckungsmittel (z. B. Verwaltungseinnahmen, Reineinnahmen des Erwerbsvermögens) abzusetzen. Die auf diese Weise für den Bund und die Länder ermittelten Differenzgrößen stellen die Beträge dar, die zur Finanzierung der vermögensunwirksamen Ausgaben und der Tilgungsausgaben des Bundes und der Länder (einschließlich der Gemeinden) aus Steuermitteln gedeckt werden müssen. Eine Gegenüberstellung dieser Beträge mit den verfügbaren Steuereinnahmen läßt als Differenzwert die restlichen Steuereinnahmen erkennen, die dem Bund und den Ländern zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben (insbesondere von Investitionen), gegebenenfalls zur Abdeckung früherer Fehlbeträge noch zur Verfügung stehen.

Der Steuerbedarf des Bundes

- 72. Die Entwicklung der Bundesfinanzen seit dem Rechnungsjahr 1952 ist aus der Anlage 3 ersichtlich. Die Übersicht schließt mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1954 ab. Zur Ermittlung des Bundessteuerbedarfs für 1955 ist von diesem Haushaltsentwurf auszugehen, weil eine zeitnähere, umfassendere und zuverlässigere Erkenntnisquelle für die Beurteilung der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes nicht zur Verfügung steht. In ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen des Bundesrates hat die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, daß sie an der Gesamtplanung, die in diesem Haushalt ihren Ausdruck findet, festhält und die darin veranschlagten Einnahmen und Ausgaben als die finanzwirtschaftlichen Größen betrachtet, die nach dem gegenwärtigen Stand der Verhältnisse der Wirklichkeit am nächsten kommen und jedenfalls für die Mindesthöhe des Jahresfinanzbedarfs und seine voraussichtlichen Deckungsmöglichkeiten hinreichend zuverlässige Anhaltspunkte bieten (BT-Drucksache Nr. 200). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Mittel zur Abdeckung früherer Fehlbeträge im Bundeshaushalt für 1954 nicht vorgesehen sind.
- 73. Wie aus der Anlage 3 ersichtlich, schließt der Entwurf des Bundeshaushalts für 1954 mit einem Gesamtausgabebetrag von 27 113,7 Mill. DM ab. Hiervon sind die durchlaufenden Posten und die aus zweckgebundenen Einnahmen gedeckten Ausgaben im Gesamtbetrag von 2 060 Mill. DM abzusetzen; andererseits ist zur Bereinigung der Ausgabezahlen die vorgesehene Globaleinsparung von 337 Mill. DM vorerst hinzuzurechnen. Von dem so ermittelten Reinausgabebetrag von 25 390,7 Mill. DM entfallen 23 401,5 Mill. DM auf den ordentlichen Haushalt und 1 989,2 Mill. DM auf den außerordentlichen Haushalt.

Zur Ermittlung des Gesamtbetrags der vermögensunwirksamen Ausgaben ist von der Summe der ordentlichen Ausgaben auszugehen; auszuscheiden sind nur die hier veranschlagten, aber volkswirtschaftlich als vermögenswirksam geltenden Ausgaben für Zwecke der Arbeitsbeschaffung, des Wohnungsbaus und für Grunderwerb im Betrage von 176,9 Mill. DM; die Ausgaben für Schuldentilgung werden aus den unter Nr. 71 dargelegten Gründen nicht ausgegliedert. Andererseits sind die Ausgaben zuzusetzen, die im außerordent-

lichen Haushalt veranschlagt, aber als vermögensunwirksame Vorgänge zu betrachten sind; in Betracht kommen 512 Mill. DM, die zur Deckung von Sozialausgaben anstelle von Barzahlungen in der Form von Schuldverschreibungen an die Träger der Sozialversicherung zu leisten sind, und 36,1 Mill. DM für Industrieforschung, Beschaffungsausgaben u. dgl.

Der Gesamtbetrag der vermögensunwirksamen Bundesausgaben für 1954 ergibt sich mithin aus der folgenden Rechnung:

	sich mithin aus der folgenden Rechnung:				
	Gesamtbetrag der ordentlichen Ausgaben		23 401,5	Mill.	DM
	Abzusetzen sind die im ordentlichen Haushalt ver				
	ten vermögenswirksamen Ausgaben im Betrage	von	176,9	Mill.	DM
	Bleiben		23 224,6	Mill.	DM
	Zuzusetzen sind die im außerordentlichen Haus anschlagten vermögensunwirksamen Ausgabe trage von		548,1	Mill.	DM
	Ergeben		23 772,7	Mill.	$\mathbf{D}\mathbf{M}$
	In der Annahme, daß die vorgesehene Globaleins voller Höhe bei den vermögensunwirksamen erzielt werden kann, sind abzusetzen	parung in Ausgaben	337,0	Mill.	DM
	Mithin ergeben sich als Gesamtbetrag der ve unwirksamen Ausgaben im Rechnungsjahr 1		23 435,7	Mill.	DM
74.	Der Gesamtbetrag der vermögensunwirksamen folgenden Ausgabegruppen zusammen:	Ausgaben	setzt sic	h aus	den
	Torgenden Trusgabegruppen Zusammen.	Mill. D	M	,	v. H.
	Besatzungs- und Verteidigungslasten	9 411	.1		39,6
	Sozialleistungen		•		·
	Kriegsfolgeleistungen*)	5 291	,4		22,3
	Sonstige Sozialleistungen	3 559	,1		15,0
	Finanzhilfe Berlin	690	,0		2,9
	Wiedergutmachung	417	,2		1,7
	Subventionen	507	,5		2,1
	Schuldendienst**)	1 114	,7		4,7
	Verwaltungskostenerstattungen an die Länder	246	-		1,0
	Verwaltungs- und Versorgungsausgaben	1 226	•		5,2
	Sonstige laufende Ausgaben	1 308	,2		5,5
	zusammen	23 772	,7	1	100,0
	Globaleinsparung	337	,0		
	Gesamtbetrag der vermögens-				

Die Verteidigungs- und Sozialleistungen nehmen insgesamt 76,9 v. H. des (ungekürzten) Gesamtbetrages in Anspruch. Wie diese sind auch die Finanzhilfe Berlin, die Wiedergutmachungsleistungen, die Subventionen, der Schuldendienst und die gesetzlich festgelegten Leistungen an die Länder der Verwaltungseinwirkung der Bundesbehörden entzogen und praktisch auch der Höhe nach nicht beeinflußbar. Mithin ergibt sich für 89,3 v. H. der vermögensunwirksamen Bundesausgaben ein zwangsläufiger Deckungsbedarf, dessen bisherige Entwicklung eine weitere Steigerung für die Zukunft erwarten läßt.

23 435,7

unwirksamen Ausgaben

^{*)} ohne Verwaltungskosten (159,7 Mill. DM) und außerordentliche Ausgaben (7,2 Mill. DM).

^{**)} einschl. Inanspruchnahme von Sicherheitsleistungen (50,0 Mill. DM) und Abzahlung von STEG-Lieferungen (168,0 Mill. DM).

Zur Deckung der vermögensunwirksamen Ausgaben stehen im Rechnungsjahr 1954 aus Verwaltungseinnahmen, Münzgewinn, Erträgnissen des Bundesvermögens und Rückflüssen von Darlehen insgesamt 1 034,5 Mill. DM (= 4,4 v. H. des Ausgabebetrages) zur Verfügung. Mithin ergibt sich aus dem Bundeshaushaltsentwurf für 1954 ein Steuerbedarf von (23 435,7 — 1 034,5 =) 22 401,2 Mill. DM.

75. Zur Beurteilung der Haushaltslage des Bundes für das Rechnungsjahr 1955 ist zu berücksichtigen, daß der Ausgleich des diesjährigen Planentwurfs nur unter Zurückweisung auch dringender Anforderungen und — wie die vorgesehene Globaleinsparung erkennen läßt — nur mit beträchtlichen Kürzungen bei den wenigen einschränkbaren Ansätzen erreicht werden konnte. Schon im gegenwärtigen Zeitpunkt wird erkennbar, daß zusätzliche Anforderungen im Laufe des Rechnungsjahres 1954 Haushaltsüberschreitungen unabweisbar machen werden. Der für 1954 veranschlagte Steuerbedarf stellt daher den Mindestbetrag dar, von dem zur Ermittlung des Steuerbedarfs für 1955 ausgegangen werden muß.

Nach dem gegenwärtigen Sachstand ist für 1955 mit den folgenden zusätzlichen, aus Steuermitteln zu deckenden Anforderungen an den Bundeshaushalt sicher zu rechnen:

Sozialleistungen (Kriegsopferversorgung — § 90 des Bundesversorgungsgesetzes — Heimkehrerentschädigung usw.)	
versorgungsgesetzes — Heimkehrerentschädigung usw.)	200 Mill. DM
Leistungen auf Grund des Kriegsfolgenschlußgesetzes	200 Mill. DM
Rückerstattung von Vermögenswerten	120 Mill. DM
Leistungen auf Grund des Bundesergänzungsgesetzes zur Ent-	
schädigung an Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung	50 Mill. DM
Schuldendienst	150 Mill. DM
Subventionen und Vorratshaltung	80 Mill. DM
Innere Sicherheit	70 Mill. DM
Bundesstraßen	100 Mill. DM
Bundesbahn, Berlin, Auswärtiger Dienst,	
sonstige Verwaltung usw.	300 Mill. DM

Diese den Steuerbedarf für 1954 übersteigenden Anforderungen für 1955 betragen insgesamt

1 270 Mill. DM

Die finanziellen Auswirkungen einer etwaigen Erhöhung der Sozialversicherungsrenten auf den Bundeshaushalt sind hierbei nicht berücksichtigt. Es wird ferner unterstellt, daß in der Haushaltswirtschaft des Bundes für 1955 Einsparungen in derselben Höhe erzielt werden können, in der sie im Haushalt für 1954 global veranschlagt sind. Schließlich wird davon ausgegangen, daß es gelingt, den von der Bundesrepublik im Rechnungsjahr 1955 geschuldeten Verteidigungsbeitrag auf der im Haushaltsentwurf für 1954 veranschlagten Höhe zu halten.

Dem Gesamtbetrag der für 1955 zu erwartenden Haushaltsmehrbelastungen steht die Netto-Entlastung von rd. 55 Mill. DM gegenüber, die dem Bundeshaushalt aus der Bereinigung des finanziellen Verhältnisses mit den Ländern erwächst (vgl. Nr. 209). Der Steuerbedarf des Bundes für 1954 in Höhe von 22 401,2 Mill. DM wird sich somit um mindestens (1 270 — 55 =) 1 215 Mill. DM erhöhen; er ist daher für das Rechnungsjahr 1955 auf rd. 23 600 Mill. DM zu veranschlagen.

Der Steuerbedarf der Länder und Gemeinden

76. Zur Ermittlung des Steuerbedarfs der Länder und Gemeinden für 1955 kann nur von den Ergebnissen der Finanzstatistik ausgegangen werden; sie stehen für 1951 endgültig und für 1952 auf Grund vorläufiger Meldungen zur Verfügung. Zuverlässige Anhaltspunkte für die weitere Entwicklung liefern die laufenden finanzstatistischen Berichte der Länder und Gemeinden; auf dieser Grundlage sind die Einnahmen und Ausgaben der Rechnungsjahre 1953 bis 1955 geschätzt worden. Da sich die Länder- und Gemeindefinanzen seit dem großen Überleitungsvorgang des Jahres 1950 bisher im wesentlichen gleichmäßig entwickelt haben, werden die hier ermittelten Größenordnungen die bisherige und die voraussichtliche Finanzentwicklung annähernd zutreffend wiedergeben. Das Gesetz der großen Zahl berechtigt zu der Annahme, daß Fehlschätzungen nicht entscheidend ins Gewicht fallen.

Das Land Berlin, das sich erst seit einiger Zeit an der Bundesfinanzstatistik beteiligt, mußte aus diesem Grunde hier zunächst außer Betracht bleiben; die Sonderlage des Landes erschwert es auch, seine Finanzvorgänge mit denjenigen der übrigen Länder und Gemeinden vergleichbar zu gestalten.

- 77. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Länder (Gemeinden) in den Rechnungsjahren 1951 bis 1954 ist aus der Anlage 4 ersichtlich. Der (um die internen Verrechnungen und Ausgleichsvorgänge bereinigte) Gesamtfinanzbedarf hat im Rechnungsjahr 1951 17,4 Milld. DM und im Rechnungsjahr 1952 19,8 Milld. DM betragen; er ist für das Rechnungsjahr 1953 auf 21,8 Milld. DM zu veranschlagen. Auch in den folgenden Rechnungsjahren ist mit einer Zunahme des Finanzbedarfs zu rechnen; die Steigerung wird sich jedoch verlangsamen und nicht mehr das Ausmaß der vorangegangenen Rechnungsjahre erreichen. Der Zuwachs wird für 1954 mit 900 Mill. DM anzunehmen sein.
- 78. In den Haushalten der Länder und Gemeinden entfällt auf die vermögenswirksamen Ausgaben ein wesentlich höherer Anteil als im Bundeshaushalt; er hat in den Rechnungsjahren 1951 bis 1953 durchschnittlich 30 v. H. des Gesamtfinanzbedarfs betragen. Die Höhe dieses Anteils ist wesentlich von der Deckungsseite bestimmt. Den Ländern und Gemeinden haben zur Durchführung ihrer Investitionsvorhaben erhebliche Mittel aus dem Bundeshaushalt, Kapitalmarktmittel und größere Beträge aus Rücklagen und Darlehensrückflüssen zur Verfügung gestanden. Außerdem sind in beträchtlichem Umfang Steuermittel zur Deckung vermögenswirksamer Ausgaben eingesetzt worden. Der Finanzierungsbeitrag des Steuerhaushalts hat in den Rechnungsjahren 1951 bis 1953 durchschnittlich 55 v. H. betragen, ist aber allmählich zurückgegangen. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, da insbesondere nach Durchführung der geplanten Steuersenkung ordentliche Mittel zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben nicht mehr im bisherigen Umfange zur Verfügung stehen werden. Im Rechnungsjahr 1954 wird der Betrag, der den Ländern und Gemeinden zur Deckung von Investitionsausgaben u. dgl. aus Steuermitteln zur Verfügung steht, insgesamt etwa 3 000 Mill. DM betragen. Der weitaus größte Teil der vermögenswirksamen Ausgaben entfällt auf Bauinvestitionen und Darlehensgewährungen, insbesondere auf Ausgaben zur förderung des sozialen Wohnungsbaus und zum Wiederaufbau zerstörter öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, Straßen usw.).
- 79. Die vermögensunwirksamen Ausgaben haben im Rechnungsjahr 1951 12,3 Milld. DM und im Rechnungsjahr 1952 13,8 Milld. DM betragen, was rd. 70 v. H. des Gesamtfinanzbedarfs entspricht. Bis zum Rechnungsjahr 1954 werden die vermögensunwirksamen Ausgaben um weitere 2 Milld. DM zunehmen und etwa 15,9 Milld. DM erreichen. Die Aufwärtsentwicklung erklärt sich im wesentlichen aus dem erheblichen Anwachsen der Verwaltungsausgaben, die etwa 55 v. H. der vermögensunwirksamen Ausgaben der Länder und Gemeinden ausmachen. Die Steigerung der persönlichen Ausgaben beruht in erster Linie auf den mehrfachen Besoldungserhöhungen der Jahre 1952 und 1953; für die Folgezeit ist mit einer Abflachung der Steigerungskurve bei den Verwaltungsausgaben zu rechnen; sie werden im Rechnungsjahr 1954 etwa 9,5 Milld. DM betragen. Dem in der Anlage 4 ausgewiesenen größeren Posten

der "Übrigen Ausgaben" stehen, soweit sie Sozialleistungen enthalten, z. T. Bundeszuweisungen im Rahmen der Kriegsfolgenhilfe usw. gegenüber.

Zur Ermittlung des Steuerbedarfs sind — wie unter Nr. 71 dargelegt — auch hier die Ausgaben für die Schuldentilgung den vermögensunwirksamen Ausgaben hinzuzurechnen. Sie werden im Rechnungsjahr 1954 etwa 270 Mill. DM betragen.

Etwa ein Drittel der vermögensunwirksamen Ausgaben wird durch Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und andere nichtsteuerliche Einnahmen gedeckt. Von besonderer Bedeutung sind namentlich die Gebühreneinnahmen und die Bundesleistungen. An sonstigen nichtsteuerlichen Deckungsmitteln stehen die Reineinnahmen des Erwerbsvermögens zur Verfügung.

80. Der Steuerbedarf der Länder und Gemeinden in den Rechnungsjahren 1951 bis 1954 ergibt sich aus der folgenden Übersicht (Beträge in Milld. DM):

	Rechnungsjahre						
_	1951	1952	1953	1954			
	Ist	Vorl. Ist	Schä	tzung			
Gesamtausgaben davon ab:	17,4	19,8	21,8	22,7			
Vermögenswirksame Ausgaben (ohne Schuldentilgung)	4,9	5,8	6,1	6,5			
bleiben:							
Vermögensunwirksame Ausgaben und Schuldentilgung	12,5	14,0	15,7	16,2			
davon ab: Spezielle Deckungsmittel (einschließlich Zuweisungen vom Bund) und nichtsteuerliche allge Deckungsmittel		5,1	5,3	5,4			
bleibt:							
Steuerbedarf	7,6	8,9	10,4	10,8			
81. Dem Steuerbedarf der Länder und Gemeinden stehen die folgen- den Steuereinnahmen gegen- über (Beträge in Milld. DM):	10,7	12,3	13,5	13,9			

Aus der Gegenüberstellung ergibt sich, daß den Ländern und Gemeinden insgesamt verhältnismäßig hohe Einnahmen aus Steuermitteln zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben und zur Abdeckung früherer Fehlbeträge verblieben sind und verbleiben. Da sich diese Darstellung auf die Ländergesamtheit bezieht, kann sie nicht erkennen lassen, daß sich die Verfügungssummen sehr ungleich auf die einzelnen Länder verteilen (vgl. dazu Nr. 132).

82. Für das Rechnungsjahr 1955 soll hier zugunsten der Länder und Gemeinden unterstellt werden, daß ihr Steuerbedarf weiterhin zunehmen wird. Zusätzliche Anforderungen werden insbesondere die Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Straßenwesen, Gesundheitswesen u. dgl.) und der Schuldendienst stellen; auch im Verwaltungshaushalt, insbesondere bei den persönlichen Ausgaben und den Versorgungslasten ist mit einer Bedarfszunahme zu rechnen. Wird schließlich die Mehrbelastung berücksichtigt, die den Ländern durch die Bereinigung des Finanzverhältnisses mit dem Bund erwächst (vgl. Nr. 209), so erscheint es gerechtfertigt, für die Steuerverteilung davon auszugehen, daß die Länder und Gemeinden (ohne Berlin) zur Deckung ihrer vermögensunwirk-

samen Ausgaben und ihres Schuldendienstes im Rechnungsjahr 1955 Steuereinnahmen in der Größenordnung von 11 700 Mill. DM benötigen. Der Steuerbedarf des Landes Berlin für 1955 ist hier hinzuzusetzen, und zwar zur Vermeidung einer Doppelzählung nach Abzug des aus dem Bundeszuschuß zu deckenden Haushaltsbedarfs; er wird auf 650 Mill. DM geschätzt. Der gesamte Steuerbedarf der Länder und Gemeinden einschließlich Berlins beträgt hiernach für 1955 12 350 Mill. DM und damit etwas mehr als die Hälfte des mit 23 600 Mill. DM veranschlagten Steuerbedarfs des Bundes.

F. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern

I. Die Erweiterung des Steuerhoheitsbereiches der Länder und Gemeinden

83. Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik findet darin seinen Ausdruck, daß die in ihr zusammengeschlossenen Länder selbständige, mit staatlichen Hoheitsbefugnissen ausgestattete Gebietskörperschaften sind und in dieser Eigenschaft die institutionelle Garantie des Art. 79 Abs. 3 GG genießen. Auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist das Recht der Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Finanzverfassung wird diesen Grundsätzen insofern nicht voll gerecht, als sie den Ländern und Gemeinden nur eine beschränkte Steuerautonomie einräumt. Entgegen der allgemeinen Kompetenznorm des Art. 70 GG sind die einzelnen Länder von der Steuergesetzgebung im wesentlichen ausgeschlossen; sie nehmen nur über ihre Gesamtvertretung, den Bundesrat, an der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes über die ihnen zustehenden Steuern teil und können daher die Höhe der zur Deckung ihrer Ausgaben bestimmten Steuereinnahmen nicht selbständig gestalten. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder beschränkt sich auf die Festsetzung der Realsteuerhebesätze und das enge Gebiet der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis (Art. 105 Abs. 2 GG); da es sich hier vorwiegend um herkömmliche Reservate des gemeindlichen Steuersystems handelt, haben die Länder diese Kompetenzen durchweg den Gemeinden belassen. Infolgedessen sind die Länder in noch geringerem Umfange als die Gemeinden befähigt, über ihre Haushaltseinnahmen autonom zu entscheiden. Aber auch eine Überprüfung des gemeindlichen Steuersystems läßt fraglich erscheinen, ob es zur finanziellen Fundierung der gemeindlichen Selbstverwaltung ausreicht (vgl. Nr. 90).

Aus dem Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder (Art. 109 GG) folgt, daß die Schranken in der Handhabung der Finanzgewalt, die sich für die Länder aus der politischen und ökonomischen Gesamtsituation der Bundesrepublik unabweisbar ergeben, in einem Rahmen gehalten werden, der ihnen zur Entfaltung eigener finanzieller Initiative noch genügend Raum läßt. Für die Länder bedeutet die Beschränkung der politischen Aktivität auf steuerlichem Gebiet nicht nur eine Minderung ihrer Hoheitsbefugnisse, sondern auch eine Beeinträchtigung ihrer Finanzverantwortung. Von der Art, wie die öffentlichen Einnahmen bezogen werden, ob sie selbst erschlossen werden müssen oder kraft fremder Willensbetätigung anfallen, hängt erfahrungsgemäß in starkem Maße ab, in welchem Geiste die Mittel verwaltet, mit welchem Wirtschaftlichkeitsgrad sie verwendet werden. Der Zwang und die Möglichkeit, die eigene Finanzgebarung, insbesondere die Bewilligungspraxis unmittelbar steuerpolitisch vertreten zu müssen und auf diese Weise Sparsamkeit oder Aufwendigkeit in der Haushaltsführung die eigenen Bürger an einem empfindlichen Punkt spüren zu lassen, schärfen die finanzielle Verantwortung einer Gebietskörperschaft und mobilisieren insbesondere in den Organen der politischen Willensbildung die Kräfte, die auf äußerste Sparsam-keit und Wirtschaftlichkeit in der Haushaltsführung hinwirken und bei steuerlicher Überlastung auf Einschränkung der Ausgaben dringen. Die Freiheit, die Bemessung des Steuerdrucks selbst zu bestimmen, erzeugt mithin aus sich heraus einen politisch-psychologischen Zwang zu rationeller und vorsichtiger Haus-

- haltsgebarung und löst damit eine finanzwirtschaftlich bedeutsame Erziehungswirkung aus.
- 84. Die Bundesregierung hat aus diesen Gründen sorgfältig geprüft, ob die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und die Steuerreform die Möglichkeit bieten, die finanzielle Eigenverantwortung der Länder und Gemeinden
 durch Erweiterung ihres autonomen Besteuerungsbereichs zu stärken. Die Notwendigkeit, sich hierüber schlüssig zu werden, ergab sich auch deshalb, weil die
 Länder in ihrer Mehrheit die Forderung erhoben haben, daß ihnen in einem
 bundesgesetzlich zu normierenden Rahmen ein eigenes Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt und den Gemeinden eine neue
 Steuerquelle, eine Einwohnersteuer mit dem Recht der selbständigen Hebesatzbemessung, erschlossen werde. Die vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte Studienkommission hat sich diesen Vorschlägen angeschlossen (vgl. Anlage 1, Dritter Teil, Abschn. C und E), während der Wissenschaftliche Beirat
 des Bundesministeriums der Finanzen sich dagegen ausgesprochen hat (Anlage 2,
 Abschn. B, III).
- 85. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Einräumung eines selbständigen Besteuerungsrechts die ihr zugedachte staatsfinanzielle Funktion nur dann erfüllen kann, wenn die übertragene Steuerquelle hinreichend ergiebig ist, die autonome Steuerpolitik sich also in einem finanziell genügend großen Spielraum entfalten kann, und wenn die Handhabung des Besteuerungsrechts zu einer Belastung der eigenen Bürger führt, die sich fühlbar und möglichst breitgestreut auswirkt; andernfalls würde der erwartete politisch-psychologische Effekt nicht zum Tragen kommen. Deshalb scheiden alle Steuern aus, die nur einen beschränkten Kreis der Landes- oder Gemeindebürger treffen oder deren Belastungswirkung über den territorialen Bereich des Steuergläubigers hinausgreift. Geeignet wäre dagegen eine Massensteuer, die an das Einkommen, den Wohnsitz, die Wahlberechtigung o. dgl. anknüpft oder den örtlichen Verbrauch belastet. Diesen Anforderungen würden ein Landeszuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und eine Einwohnersteuer im großen und ganzen entsprechen. Auch eine Landesbesteuerung des Umsatzes der letzten Phase (Konsumsteuer) wäre an sich geeignet; sie kann indessen hier außer Betracht bleiben, weil die zeitweilig erwogene Einführung einer solchen Konsumsteuer aus Gründen, denen die Bundesregierung beitritt, nunmehr einhellig abgelehnt wird.
- 86. Die Zuteilung einer Steuerquelle an die Länder mit der Befugnis, den steuerlichen Anspannungsgrad selbstverantwortlich zu bestimmen, setzt weiterhin voraus, daß alle Länder von einer finanziell annähernd gleichen Startbasis aus, mit annähernd den gleichen finanzwirtschaftlichen Chancen die Rechte und Pflichten wahrnehmen können, die sich aus der Steuerautonomie für sie ergeben: alle Länder müssen finanziell so gestellt sein, daß sie bei gleicher Besteuerung ihrer Bürger zu angemessener Erfüllung wenigstens ihrer Pflichtaufgaben befähigt und bei überdurchschnittlicher Besteuerung in der Lage sind, sich auch solcher Aufgaben anzunehmen, die nicht im strengsten Sinne zwangsläufig sind. Ist die relative Gleichheit der finanziellen Ausgangssituation nicht für alle Länder gegeben, so würden die finanzschwachen Länder gezwungen sein, allein aus Gründen ihrer strukturellen Leistungsschwäche und lediglich zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben die ihnen zugewiesene Steuer stärker anzuspannen als solche Länder, deren natürliche Wirtschaftskraft eine mäßige Besteuerung gestattet. Der Zwang, die Bürger eines Landes allein aus Gründen, die außerhalb des einzelstaatlichen Einflußbereichs liegen, höher zu besteuern, und andererseits die Möglichkeit, die Bürger eines anderen Landes allein dank der naturgegebenen Gunst seiner wirtschaftlichen Struktur steuerlich zu schonen, müßten auf die Dauer innerhalb des Bundesstaates zu sozial unerträglichen und staatspolitisch bedenklichen Spannungen führen. Daraus folgt, daß der Gedanke, den Ländern eine größere Selbständigkeit und Eigenverantwortung auf steuerlichem Gebiet einzuräumen, nur dann verwirklicht werden könnte, wenn

die Voraussetzungen hierzu durch einen Finanzausgleich geschaffen sind, der die strukturellen Finanzbedarfs- und Finanzkraftunterschiede mindestens so weit nivelliert, daß die leistungsschwachen Länder von ihrer Steuerautonomie unter annähernd den gleichen Bedingungen Gebrauch machen können wie die finanzstarken Länder. Es ist offensichtlich, daß der derzeitige Länderfinanzausgleich nicht ausreichen würde, den leistungsschwachen Ländern eine mit den übrigen Ländern einigermaßen vergleichbare Ausgangsbasis zur Entfaltung einer eigenen Steuerpolitik zu verschaffen (vgl. Nr. 132); er würde um so mehr intensiviert werden müssen, je mehr die einzelnen Länder haushaltswirtschaftlich verselbständigt und auf die Ausschöpfung eigener Steuerquellen verwiesen werden. Das Entsprechende gilt für die Gemeinden.

Nach den aus den bisherigen Verhandlungen über den Länderfinanzausgleich gewonnenen Erfahrungen erscheint es zweifelhaft, ob dieser Ausgleich so intensiv gestaltet werden kann, daß die finanzschwachen Länder nicht von vornherein unter dem Zwange stehen, zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs sich der oberen Grenze ihrer Besteuerungsmöglichkeit nähern zu müssen.

- 87. Zu dem Erfordernis eines ausreichenden Finanzausgleichs tritt die weitere Bedingung, daß die Handhabung des autonomen Besteuerungsrechts nicht ihrerseits dazu führen darf, die bestehenden Finanzkraftunterschiede der Gebietskörperschaften noch zu vergrößern. Diese Bedingung wäre nicht erfüllt, wenn die Steuerquelle bei einheitlicher Ausschöpfung in den einzelnen Ländern (Gemeinden) stark unterschiedliche Pro-Kopf-Erträge lieferte; daß zur Erzielung des gleichen Aufkommens die Bürger eines steuerschwachen Landes wesentlich stärker herangezogen werden müssen als die Bürger eines steuerstarken Landes, wäre politisch nicht zu vertreten und auch der Sache nach nicht gerechtfertigt. Die vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte Studienkommission hat daher mit Recht die Auffassung vertreten, daß ein Landeszuschlag zur Einkommensteuer nur dann in Erwägung gezogen werden kann, wenn für seine Bemessung die Progression des Einkommensteuertarifs weitgehend ausgeschaltet wird (vgl. Anlage 1, Dritter Teil, Abschn. C).
- 88. Es entspricht dem Sinn und Zweck der einzelstaatlichen oder gemeindlichen Steuerautomomie, daß sie zu einer regional oder örtlich ungleichmäßigen Steuerbelastung führt. Es läßt sich insbesondere unter Hinweis auf ausländische Verhältnisse die Auffassung vertreten, daß in einem föderativen Bundesstaat auch regionale Differenzierungen in der Steuerbelastung angängig und erforderlichenfalls hinzunehmen seien. Das Beispiel der Realsteuern, die mit örtlich unterschiedlichen Hebesätzen erhoben werden, läßt erkennen, daß die Frage, inwieweit steuerliche Differenzierungen in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet erträglich sind, nicht für alle Steuerarten gleichmäßig beantwortet werden kann. Die Verwirklichung des Vorschlags, den Ländern ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einzuräumen, hängt somit entscheidend davon ab, ob diese Steuern eine regionale Differenzierung des Tarifs und damit des steuerlichen Belastungsdrucks vertragen. Die Bundesregierung glaubt, diese Frage unter den für Deutschland gegebenen Verhältnissen aus den folgenden Gründen verneinen zu müssen.
 - a) Die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer sind die Steuern, die das private und wirtschaftliche Leben am stärksten berühren; sie liefern zugleich die für den öffentlichen Gesamthaushalt entscheidenden Einnahmen und haben sich zunehmend als wichtiges Mittel zur Verwirklichung weiträumiger sozialund wirtschaftspolitischer Ziele und zur Beeinflussung des Konjunkturablaufs erwiesen. Die Bemessung des Anspannungsgrades, namentlich die Gestaltung des Tarifs ist stets ein Kompromiß zwischen den Deckungsbedürfnissen der öffentlichen Hand, dem Leistungsvermögen der Volkswirtschaft und den vielfältigen ordnungspolitischen Zielsetzungen des Gesamtstaates und stellt damit eine Entscheidung von größter Tragweite dar, die ihrem Wesen nach nur zentral, für das ganze Wirtschaftsgebiet nur einheitlich getroffen werden kann.

Hat der Bundesgesetzgeber nach reiflicher Abwägung aller maßgebenden volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen und finanziellen Gesichtspunkte über das Maß der steuerlichen Anspannung entschieden, kann er nicht zulassen, daß diese Entscheidung unter regionalen Gesichtspunkten modifiziert und die mit ihr angestrebte steuerpolitische Wirkung gebietsweise abgewandelt wird. Der Vorbehalt eines Länderzuschlagsrechts würde zudem den Bundesgesetzgeber zwingen, bei der Bemessung des steuerlichen Anspannungsgrades die Möglichkeit regionaler Zuschläge zu berücksichtigen, und ihn damit außerstande setzen, die verfügbare Einkommen- und Körperschaftsteuerkraft der Volkswirtschaft voll auszuschöpfen; diese Steuerkraft würde wahrscheinlich in den leistungsfähigeren Ländern zum Teil unausgenutzt bleiben und für den Ausgleich zugunsten leistungsschwacher Gebiete nicht zur Verfügung stehen.

b) Je entwickelter eine Volkswirtschaft ist und je mehr sie sich über die Ländergrenzen hinweg auf den nationalen Wirtschaftsraum erstreckt und international verflochten ist, um so weniger kann sie eine differenzierte steuerliche Belastung durch regional begrenzte Gebietskörperschaften vertragen. Gerade wegen der tiefgreifenden und nachhaltigen Wirkung, welche die Einkommenund Körperschaftsteuer auf das ökonomische Verhalten des Einzelnen wie der Gesamtwirtschaft ausübt, beansprucht der Steuerpflichtige eine gleichmäßige Verteilung der Steuerlast und reagiert auf steuerliche Verschiedenheiten in dem von ihm als einheitlich empfundenen Wirtschaftsgebiet durch Steuerumgehungen, Standortverlagerungen und ähnliche volkswirtschaftlich ungesunde Abwehrmaßnahmen. Ein Belastungsgefälle auf dem Gebiet der Einkommensbesteuerung erschwert damit die Freizügigkeit und den Wettbewerb innerhalb des Gesamtwirtschaftsraumes; es würde überdies im Widerspruch zu den Bestrebungen stehen, die Ertragsbelastung der Wirtschaft nicht nur im nationalen Bereich, sondern darüber hinaus zunehmend auch auf internationaler Ebene allmählich zu vereinheitlichen.

c) Die durch regional unterschiedliche Einkommen- und Körperschaftsteuersätze ausgelöste Gefahr von Standortverlagerungen würde in erster Linie die finanzschwachen Länder treffen, weil sie selbst bei größtmöglicher Intensität des Finanzausgleichs in stärkerem Maße als die übrigen Länder der Notwendigkeit ausgesetzt sein würden, die ihnen gewährten Besteuerungsmöglichkeiten auszunutzen. Entschließt sich ein solches Land zur Erhebung eines Zuschlags, der den des glücklicheren Nachbarlandes übersteigt, so führt dies mindestens tendenziell zu einer weiteren Verschlechterung seiner Wirtschaftsstruktur und Steuerkraft. Kann sich aber das Land eine solche Maßnahme nicht leisten, so entfällt auch die mit der steuerlichen Verselbständigung angestrebte Erziehungswirkung.

89. Diese Einwendungen gewinnen oder verlieren an Gewicht je nach dem Ausmaß der steuerlichen Ditferenzierungsmöglichkeit, die den Ländern zugestanden würde. Das Ausmaß des autonomen Besteuerungsbereichs bestimmt aber zugleich auch dessen politisch-psychologischen Wirkungsgrad. Wird das Zuschlagsrecht der Länder so weit eingeengt, daß es die dargelegten volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Nachteile nicht oder doch nicht in nennenswertem Umfange auslösen kann, so wäre der finanzielle Ertrag des Zuschlagsrechts unzureichend und insbesondere sein Belastungseffekt für die Steuerpflichtigen nicht mehr genügend spürbar. Ein derart eingeschränktes Besteuerungsrecht würde daher den Ländern die Möglichkeit einer wirksamen und eigenverantwortlichen Haushaltspolitik nicht eröffnen können.

90. Für die Beurteilung des Vorschlags, das gemeindliche Steuersystem durch eine Einwohnersteuer zu ergänzen, gelten wesentlich andere Gesichtspunkte. Hält sich eine solche Steuer etwa in dem Rahmen des dem Bericht der Studienkommission beigefügten Gesetzentwurfs (Anlage 1 c), so hätte sie nicht annähernd die nachteiligen Wirkungen, die ein regional differenzierter Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer auslösen würde. Da die gemeindliche Finanzmasse im ganzen einer quantitativen Verstärkung nicht bedarf,

würde die Einführung einer Einwohnersteuer nur mit dem Ziel gerechtfertigt werden können, die gemeindliche Finanzstruktur qualitativ zu verbessern. Hierfür sprechen insbesondere die folgenden Gründe:

- a) Die gemeindliche Finanzwirtschaft wird durch drei lastenverursachende Tatbestände entscheidend bestimmt: Grund und Boden, Gewerbebetriebe, Gemeindebürger. Seit dem Wegfall der Bürgersteuer im Jahre 1942 leidet das gemeindliche Steuersystem unter dem Mangel, daß es im wesentlichen nur die ersten beiden Tatbestände unmittelbar erfaßt. Die Einführung einer Einwohnersteuer würde den kommunalen Besteuerungsbereich natürlich und sachgerecht ergänzen und die gemeindlichen Einnahmen im eigenverantwortlichen Bereich erhöhen; die entsprechende Verminderung der finanziellen Abhängigkeit von Landeszuweisungen würde der kommunalpolitischen Forderung entsprechen, die gemeindliche Selbstverwaltung auch finanziell stärker zu fundieren. Mit der Erweiterung ihres Besteuerungsbereichs würden die Gemeinden zudem eine größere Wahlfreiheit in der Deckung ihrer Ausgaben erhalten. Zur Zeit haben die Gemeinden einen finanziell ins Gewicht fallenden Spielraum für die Gestaltung ihrer Haushaltspolitik im wesentlichen nur in der Bemessung der Realsteuerhebesätze; da die Realsteuern lediglich einen beschränkten Kreis der Gemeindeangehörigen belasten, würde ihre Ergänzung durch eine allgemeine, an das aktive Gemeindewahlrecht anknüpfende Personensteuer die heilsame Wirkung haben, daß die haushaltspolitischen Maßnahmen der Gemeindeleitung einen wesentlich größeren Kreis der Gemeindebürger unmittelbar und fühlbar treffen. Das ist sachlich auch deshalb gerechtfertigt, weil ein großer Teil der kommunalen Ausgaben, insbesondere auf sozialem und kulturellem Gebiet der Höhe nach vornehmlich durch die Zahl der Einwohner bestimmt wird. Daher liegt es nahe, die große Masse der Einwohner, denen die gemeindlichen Einrichtungen ständig zugute kommen, unmittelbar beitragspflichtig zu machen und sie damit an den öffentlichen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft stärker zu interessieren; zugleich wird auf diese Weise die gemeindliche Einnahmestruktur dem gemeindlichen Finanzbedarf besser angepaßt.
- b) Je weniger sich der Einwohnersteuertarif dem Gedanken einer allgemeinen Beitragsleistung folgend an den progressiven Einkommensteuertarif anschließt, desto mehr würde die Einwohnersteuer mit der stärkeren Breitenwirkung den Vorteil einer relativ konjunkturunempfindlichen Steuer gewinnen. Die gemeindliche Finanzwirtschaft würde damit zur Grundsteuer ein weiteres krisenfestes Element und einen stärkeren Ausgleich gegen konjunkturelle Aufkommensschwankungen der Gewerbesteuer erhalten. Auch die interkommunalen Steuerkraftunterschiede würden durch eine solche Tarifgestaltung in mäßigen Grenzen gehalten werden.
- c) Durch Koppelungsvorschriften für die Bemessung der Hebesätze bei der Einwohnersteuer und den Realsteuern müßte sichergestellt werden, daß die Verteilung der Steuerlast in der Gemeinde ihrer Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur angepaßt wird. Zur Zeit sind die Gewerbesteuerhebesätze in zahlreichen Gemeinden überhöht; die Einführung der Einwohnersteuer könnte dazu beitragen, diese überspannten und damit erstarrten Hebesätze auf ein erträgliches Maß zurückzuführen und auf diese Weise die gemeindliche Finanzwirtschaft beweglicher zu gestalten.
- 91. Die Bedenken, die gegen die Einführung einer Einwohnersteuer sprechen, insbesondere solche technischer Art, werden sich zum größten Teil durch eine entsprechende Gestaltung der Steuer, insbesondere des Erhebungsverfahrens ausräumen lassen. Fraglich bleibt freilich, ob bundesrechtlich gesichert werden kann, daß die Einführung einer Einwohnersteuer mit einem Abbau überhöhter Realsteuerhebesätze verbunden wird. Gewichtig und entscheidend ist jedoch der Einwand, daß der Einführung einer gemeindlichen Sonderbesteuerung des Einkommens die allgemeine Forderung entgegensteht, die Zahl der bestehenden Steuern zu verringern und das Steuersystem im ganzen zu vereinfachen. In

einem früheren Stadium der Erwägungen hatte die Bundesregierung den Vorschlag ins Auge gefaßt, die Abgabe "Notopfer Berlin" durch Einbau in die Einkommen- und Körperschaftsteuer wegfallen zu lassen; damit wäre steuertechnisch die Einführung einer gemeindlichen Personensteuer erleichtert worden. Aus den im Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe "Notopfer Berlin" (BT-Drucksache Nr. 482) näher dargelegten Gründen kann jedoch einstweilen auf die Weitererhebung der Abgabe "Notopfer Berlin" nicht verzichtet werden. Es kommt hinzu, daß die Haushaltslage des Bundes vorerst dazu zwingen wird, eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben (vgl. den gleichzeitig vorgelegten Gesetzentwurf über diese Abgabe; BT-Drucksache Nr. 484) und damit die Zahl der an das Einkommen anknüpfenden Steuern zu vermehren. Durch die hohen Anforderungen, die an den Bundeshaushalt gestellt werden, wird mithin der für eine Personalbesteuerung verfügbare Raum zwangsläufig so stark in Anspruch genommen, daß für eine weitere, den Gemeinden zuzuweisende Personensteuer eine Dispositionsmöglichkeit nicht mehr besteht. Die Bundesregierung sieht sich aus diesen Gründen im gegenwärtigen Zeitpunkt außerstande, die Einführung einer Einwohnersteuer zu befürworten.

92. Auch weitere Untersuchungen, inwieweit dem an sich berechtigten Verlangen der Länder und Gemeinden nach Stärkung ihrer Finanzautonomie entsprochen werden kann, haben der Bundesregierung die Überzeugung vermittelt, daß sich hierzu eine Möglichkeit zur Zeit nicht bietet. Alle Bemühungen in dieser Richtung scheitern an den Grundforderungen der modernen Steuerpolitik, insbesondere an der unabweisbaren Notwendigkeit, die hohe Steuerlast gleichmäßig zu verteilen und das Steuersystem zu vereinfachen.

II. Die Grundsätze der Verteilung der Steuerertragshoheit

93. Nach Art. 107 GG soll das Aufkommen der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern mit Ausnahme der Realsteuern endgültig verteilt werden. Wie unter Nr. 43 dargelegt, bezieht sich dieser Auftrag zunächst nur auf die Steuern, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes erhoben werden. Gegenstand der Verteilung sind somit die folgenden Steuern:

8						 Aufkommen im
						Rechnungsjahr 1955
						(Bundesgebiet einschl.
Bezeichnung der	r St	eue	r			` Berlin)
						Veranschlagter Betrag
						in Mill. DM*)
Einkommensteuer						. 8 250
Körperschaftsteuer						. 2 650
Abgabe "Notopfer Berlin"						. 1 125
Vermögensteuer						. 350
Lastenausgleichsabgaben						. 2 000
Erbschaftsteuer						. 60
Kraftfahrzeugsteuer						. 620
Kapitalverkehrsteuern						. 57
Versicherungsteuer	•					. 135
Totalisatorsteuer						• \
Buchmachersteuer						
Lotteriesteuer						. } 165
Sportwettsteuer						.]
*\ T\:						•

*) Die voraussichtlichen Auswirkungen der gleichzeitig vorgeschlagenen Steuerreform sind berücksichtigt; andere Steuerrechtsänderungen, die zur Zeit geplant sind (z. B. Kraftfahrzeugsteuer, Mineralölsteuer), sind außer Betracht gelassen.

Bei der Veranschlagung des Aufkommens für 1955 ist die voraussichtliche Entwicklung des Sozialprodukts berücksichtigt und hierfür ein Steigerungsfaktor von 5 v. H. gegenüber 1954 angenommen. Dies für alle Steuern einheitlich angewandte Verfahren ist sodann für jede einzelne Steuer entsprechend den besonderen, für sie erfahrungsgemäß maßgebenden wirtschaftlichen, steuertechnischen und steuerrechtlichen Bedingungen abgewandelt worden.

Bezeichnung der Steuer	Aufkommen im Rechnungsjahr 1955 (Bundesgebiet einschl. Berlin) Veranschlagter Betrag in Mill. DM					
Spielbankabgabe	20					
Wechselsteuer	85					
Beförderungsteuer	510					
Umsatzsteuer	10 200					
Umsatzausgleichsteuer	575					
Tabaksteuer	2 575					
Kaffeesteuer	350					
Teesteuer	16					
Zuckersteuer	390					
Salzsteuer	41					
Biersteuer	420					
Branntweinsteuer	600					
Mineralölsteuer	860					
Kohlenabgabe	210					
Schaumweinsteuer	18					
Essigsäuresteuer						
Zündwarensteuer						
Leuchtmittelsteuer	25					
Spielkartensteuer	1					
Süßstoffsteuer						
Verfügbare Verteilungsmasse insgesamt						
Hinzu treten die verfassungskräftig verteilten Steuern:						
Zölle	1 400					
Finanzmonopole	5					
Realsteuern	5 590					
Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis	600					
Steuereinnahmen insgesamt	39 975					
Hiervon sind zweckgebunden:	0,,,,					
Lastenausgleichsabgaben 2000	n					
Kohlenabgabe						
Mithin verbleiben	37 765					
TYTICHILI VCI DICIDCII	<u> </u>					

Die regionale Gliederung des Aufkommens der Einzelsteuern, die nach Art. 107 GG auf den Bund und die Länder endgültig zu verteilen sind, ist aus der Anlage 5 ersichtlich. Der Übersicht liegt das Aufkommen im Kalenderjahr 1953 zugrunde.

94. In seiner Entscheidung über die Zuweisung der einzelnen Steuern ist der Bundesgesetzgeber durch Art. 107 GG insoweit verfassungsrechtlich gebunden, als die Steuern entsprechend den Aufgaben des Bundes und der Länder zu verteilen

sind. Diese Bindung bezieht sich jedoch nur auf das quantitative Gesamtergebnis der Verteilung: die verfügbare Gesamtfinanzmasse ist in dem Verhältnis aufzuteilen, in dem der Steuerbedarf des Bundes zum Steuerbedarf der Länder steht (vgl. Nr. 69 ff.). Da die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer zusammen mehr als 75 vom Hundert der zu verteilenden Finanzmasse ausmachen, ist die Entscheidung über die Zuteilung dieser Steuern das Zentralproblem.

Rein rechnerisch wäre es möglich, die Verteilung der Steuern ausschließlich nach dem Trennsystem vorzunehmen, das Aufkommen der einzelnen Steuern also ungeteilt entweder dem Bund oder den Ländern zuzuweisen. Eine solche Regelung würde aber zu finanzwirtschaftlich unzweckmäßigen Ergebnissen führen und allenfalls nur der gegenwärtigen Lastenverteilung gerecht werden können; sie würde nicht die Anforderungen erfüllen, die an eine endgültige Verteilung zu stellen sind. Soll das Trennsystem für die Dauer gelten, so würde es in der Folgezeit die Notwendigkeit auslösen, Belastungsverschiebungen durch entsprechende Änderungen der Steuersätze auszugleichen: so würde eine Ausgabenverlagerung von den Ländern zum Bund dazu zwingen, die Tarife der dem Bund zugeteilten Steuern zu erhöhen und die Ländersteuern zu senken. Die Belastungswirkungen der einzelnen Steuern sind aber in ihrer Höhe aufeinander abgestimmt und unter Abwägung der volkswirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse einerseits und des finanziellen Gesamtbedarfs der öffentlichen Hand andererseits normiert. Die Notwendigkeit, allein unter dem sachfremden Gesichtspunkt der Ausgabenverteilung zwischen den verschiedenen Trägern der öffentlichen Verwaltung in dieses empfindliche, in sich abgewogene Belastungsgefüge einzugreifen, würde eine planmäßige und wirtschaftsgerechte Steuer-politik unmöglich machen. Deshalb können vertikale Lastenverlagerungen innerhalb des bundesstaatlichen Gesamthaushalts nicht dadurch aufgefangen werden, daß der Bund oder die Länder allein auf die Möglichkeit verwiesen werden, steuerpolitische Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Regelmäßig werden solche Verlagerungen, wenn sie finanziell ins Gewicht fallen und eine anderweitige Ausgleichsmöglichkeit nicht besteht, durch eine entsprechende Anderung der Steuerverteilung auszugleichen sein, und zwar dergestalt, daß entweder eine oder mehrere Steuern vom einen Partner zum anderen überwechseln oder das Trennsystem aufgegeben und der eine Partner an einer Steuer des anderen Partners beteiligt wird. Da eine Verlagerung einzelner Steuern regelmäßig die ursprüngliche Systematik der bundesstaatlichen Finanzordnung stört und überdies in den seltensten Fällen zu finanziellen Ergebnissen führt, die mit der Lastenverlagerung kongruent sind, erweist sich die trennscharfe Scheidung der Steuerquellen im Laufe der Entwicklung stets als funktionsunfähig. Die Erfahrung lehrt vielmehr, daß ein dauerhaftes und hinreichend elastisches Steuerverteilungssystem nur dann geschaffen werden kann, wenn Bund und Länder gemeinsam von vornherein am Aufkommen mindestens einer ergiebigen Steuer beteiligt werden und die Möglichkeit vorgesehen wird, die beiderseitigen Anteile an der gemeinschaftlichen Steuer der finanzwirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Der bewegliche Faktor im Steuerverteilungssystem muß groß genug sein, um alle zu erwartenden Belastungsveränderungen auffangen zu können. Diese Forderung erfüllen allein die Einkommen- und Körperschaftsteuer oder die Umsatzsteuer. Der Einbau großer "Puffersteuern" als elastisches Element in das Steuerverteilungssystem ermöglicht es, alle anderen Steuern endgültig nach dem Trennsystem aufzuteilen und damit dem Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern (Art. 109 GG) insoweit auch im Rahmen der Steuerverteilung Geltung zu verschaffen.

95. Für die Auswahl der dem Bund und den Ländern nach dem Trennsystem zuzuweisenden Steuern sind mangels verfassungsrechtlicher Normen ausschließlich systematische und finanzpolitische Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte maßgebend. Die hier zu treffenden Entscheidungen sind in erster Linie von den spezifischen Eigenschaften der einzelnen Steuerarten, ihrer Belastungswirkung, ihrer wirtschaftsgeographischen Bedeutung und ihrer staatsfinanziellen Funktion abhängig. Es ist offensichtlich, daß die einzelnen Abgaben ihrem Wesen nach mehr oder weniger stark zu einer bestimmten Ebene der öffentlichen Verwaltung tendieren (z. B. die Zölle zum Bund, die Vergnügungsteuer zu den Gemeinden). Theoretisch könnten aber alle zur Disposition stehenden Steuern ohne Schwierigkeit dem Zentralstaat zugewiesen werden, während nicht jede Steuer als Landes- oder Gemeindesteuer geeignet wäre. Bestimmte Gemeindesteuern können zwar ihrer Natur nach nur von Ortsbehörden rationell verwaltet werden; aber diese Steuern bleiben hier außer Betacht, weil sie als "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" der Neuverteilung nach Art. 107 GG ohnehin entzogen sind. Für die Entscheidung über die Zuteilung der Einzelsteuern genügt es danach, ihre mehr oder minder große Eignung als Landessteuer festzustellen. Hierbei ist grundsätzlich davon auszugehen, daß die Landessteuern den einzelnen Ländern nach dem örtlichen Aufkommen als dem natürlichen Beteiligungsmaßstab zustehen sollen. Dann hängt die Eignung einer Steuer als Landessteuer vornehmlich von den folgenden Merkmalen ab:

a) Regionale Radizierbarkeit

Die steuerwirtschaftliche Belastungswirkung soll sich möglichst auf den Bereich des Landes beschränken, in dem die Steuer aufkommt; die Steuer soll aus der Wirtschaftskraft des Landes fließen und seiner Wirtschaftsstruktur entsprechen. Denn, da der Aufgabenbereich der Länder regional begrenzt ist, sollte auch ihre Haushaltswirtschaft auf Steuern gegründet werden, die schwer überwälzbar und regelmäßig dort, wo sie zur Erhebung kommen, auch spürbar werden. Das Steueraufkommen soll zudem von der Entwicklung der regionalen Wirtschaft abhängig sein, so daß die wirtschaftsfördernden Maßnahmen des Landes ihren Ausdruck in der Entwicklung des regionalen Steueraufkommens finden. Die Eignung als Landessteuer ist weniger gegeben, wenn die Steuer als Mittel der gesamtstaatlichen Konjunkturpolitik in Betracht kommt.

b) Regionale Differenzierung der Steuersätze

Für die Eignung als Landessteuer spricht, wenn dem Landesgesetzgeber ohne Nachteile für die Gesamtwirtschaft die Berechtigung zugesprochen werden könnte, das Ausmaß der steuerlichen Anspannung innerhalb bestimmter Grenzen autonom festzusetzen.

c) Angemessene regionale Verteilung des Aufkommens

Der Steuerertrag soll sich möglichst dem Finanzbedarf des Aufkommenslandes anpassen, seine regionale Verteilung also nicht dazu führen, daß die Spanne der Finanzkraftunterschiede unter den Ländern erhöht und damit das horizontale Ausgleichsbedürfnis noch gesteigert wird.

d) Regionale Steuerverwaltung

Das Land, in dem die Steuer aufkommt, soll der geeignete Träger der Steuerverwaltungshoheit sein. Die Erhebung der Steuer darf weder zu einer übermäßigen Komplizierung der Verwaltung (Zerlegung usw.) noch zu einer Überlastung der Steuerpflichtigen (Doppelveranlagungen usw.) führen. Da möglichst vermieden werden sollte, daß Steuerverwaltungskompetenz und Steuerertragshoheit verschiedenen Gebietskörperschaften zustehen, die Verteilung der Steuerverwaltungsbefugnisse aber im Rahmen des Art. 107 GG nicht geändert werden kann, ergibt sich praktisch aus Art. 108 GG ein weitgehend vorgezeichneter Weg für die Verteilung der Steuereinnahmen.

96. Die unter Nr. 95 a) bis c) skizzierten Grundsätze hätten es sachlich gerechtfertigt, die im Art. 106 GG vorläufig geregelte Ertragsverteilung zu ändern und bestimmte Steuern von überregionaler Bedeutung, die gegenwärtig den Ländern zustließen, auf den Bund zu überführen. In den Vorverhandlungen haben jedoch die Länder die Forderung erhoben, es bei der im Art. 106 Abs. 2 GG für die kleineren Steuern getroffenen Regelung zu belassen. Sie haben diese Forderung insbesondere damit begründet, daß die derzeitige Verteilung der

Steuerertragshoheit der Verteilung der Steuerverwaltungshoheit entspreche und Änderungen in der Steuerertragshoheit zu unerwünschten Überschneidungen in den Steuerverwaltungsbefugnissen von Bund und Ländern führen würden. Da die in Betracht kommenden Steuern finanziell nicht entscheidend ins Gewicht fallen, hat die Bundesregierung geglaubt, den Wünschen der Länder entsprechen zu sollen. Der Nachteil, der sich aus der ungleichmäßigen regionalen Verteilung des Aufkommens einzelner Steuern ergibt (vgl. Nr. 95 c), wird z. T. dadurch aufgewogen, daß der Finanzausgleich unter den Ländern — wie im Entwurf des Länderfinanzausgleichsgesetzes vorgesehen — im wesentlichen die Funktion eines reinen Steuerkraftausgleichs erhalten und seine Intensität gesteigert werden soll (vgl. Nr. 133 ff., 146).

III. Gemeinschaftliche Steuern des Bundes und der Länder

97. Zur Bildung eines anpassungsfähigen Elements im bundesstaatlichen Steuerverteilungssystem eignen sich die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer je für sich oder gemeinsam. Die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer werden in diesem Zusammenhang als Einheit betrachtet werden müssen, obwohl sie sich in ihrer regionalwirtschaftlichen Bedeutung und in der Verteilung des örtlichen Aufkommens nicht unwesentlich voneinander unterscheiden. Der innere steuerrechtliche Zusammenhang zwischen diesen beiden großen Abgaben läßt eine differenzierte finanzausgleichsrechtliche Behandlung nicht zu. Die gleichmäßige, aufeinander abzustimmende Rechtsgestaltung und die einheitliche Pflege der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, die wirtschaftlich das gleiche Belastungsmittel darstellen, können nur dann gesichert werden, wenn Bund und Länder an beiden Steuern mit denselben Quoten beteiligt werden.

Die Möglichkeit, allein der Umsatzsteuer die Funktion einer "Puffersteuer" im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zuzuweisen, scheidet schon deshalb aus, weil dies die Übertragung der gesamten Einkommen- und Körperschaftsteuer an den Bund erfordern würde; denn das Aufkommen dieser großen Ertragssteuern übersteigt bereits den Steuerbedarf der Länder. Eine völlige Abdrängung der Länder von ihrer traditionellen Haupteinnahmequelle kann nicht in Betracht gezogen werden, da von allen großen Steuern die Einkommen- und Körperschaftsteuer ihre Eignung als Landessteuer am ehesten erwiesen hat. Die enge Verknüpfung und Wechselbeziehung mit der Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur des Landes, in dessen Gebiet die Steuer aufkommt, begründet einen natürlichen Zusammenhang, der eine angemessene Ertragsbeteiligung der Länder rechtfertigt; ihre Haushaltswirtschaft wird damit auf Einnahmen gegründet, die im wesentlichen der heimischen Wirtschaft entstammen und deren steuerliche Belastungswirkung überwiegend dort haften bleibt. Die Beteiligung der Länder am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer bietet überdies den großen Vorteil, daß die Landesorgane auch finanziell unmittelbar daran interessiert werden, der Wirtschaft ihres Bereichs die größtmögliche Förderung zuteil werden zu lassen, und die hohen Aufwendungen, die auf wirtschaftlichem Gebiet gerade in den Industrie- und Handelszentren anfallen, ihren Ausgleich in einer entsprechend höheren Steuerkraft finden. Insofern werden die Länder - wenn ihnen auch ein autonomes Besteuerungsrecht nicht zugestanden werden kann (vgl. Nr. 88) - doch mittelbar zu einer aktiven Haushaltspolitik befähigt und ermutigt.

98. In der Geschichte des deutschen Finanzausgleichs hat sich die Einkommen- und Körperschaftsteuer als ausgleichendes und anpassungsfähiges Element im Steuerverteilungssystem bewährt. Zur Erörterung steht nur, ob ergänzend auch der Umsatzsteuer eine solche Funktion zugewiesen werden soll. Das Aufkommen der Umsatzsteuer ist nicht in dem gleichen Ausmaß wie die Einkommen- und Körperschaftsteuer regional radizierbar. Denn nur soweit die Menge und der Wert der landeseigenen Umsätze die Höhe des Aufkommens bestimmen, ist der

Ertrag der Umsatzsteuer ein Maßstab für die Konsumkraft des Aufkommenslandes und daher wirtschaftlich diesem Lande zuzurechnen. Aber zum Teil werden die steuerpflichtigen Umsätze in anderen Gebieten bewirkt als dort, wo die Steuer abgeführt wird (z. B. Filialbetriebe). In ihrer volkswirtschaftlichen Auswirkung ähnelt die Umsatzsteuer zudem einer Verbrauchsteuer; sie beruht auf dem Prinzip der Überwälzung und wird in der Regel vom letzten Verbraucher aufgebracht. Da aus diesen Gründen die Einnahmen nicht allein nach dem örtlichen Aufkommen, sondern auch nach der Bevölkerungszahl oder nach anderen Bedarfsmerkmalen auf die einzelnen Länder zu verteilen wären, würde der Länderanteil an der Umsatzsteuer zugleich auch einem finanziellen Ausgleich unter den Ländern dienstbar gemacht werden können. Eine gemeinsame Beteiligung von Bund und Ländern am Aufkommen dieser Steuer würde überdies das Risiko einer unterschiedlichen Ertragsentwicklung der Einkommenund Körperschaftsteuer einerseits und der Umsatzsteuer andererseits automatisch auf beide Partner verteilen und damit den Gesetzgeber der Notwendigkeit entheben, Unterschiede in der Aufkommensentwicklung der beiden Steuern durch eine Revision des Verteilungssystems ausgleichen zu müssen. Die Länder würden am Auf und Ab der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung ebenso wie der Bund beteiligt und in ihrer Reaktion auf diese Entwicklung gleichlaufend mit dem Bund zu finanzpolitischen Parallelmaßnahmen veranlaßt werden. Im Gegensatz zur veranlagten Einkommensteuer und namentlich zur Körperschaftsteuer hat sich die Umsatzsteuer als relativ widerstandsfähig und krisenfest erwiesen, so daß eine Ertragsbeteiligung an beiden Steuerarten den Vorteil eines organischen Konjunkturausgleichs bieten und der Länderfinanzwirtschaft eine größere Stabilität verleihen würde. Eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer — als Aquivalent für die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer - würde auch die "Eingleisigkeit" beseitigen, die die Haushaltspolitik des Bundes kennzeichnet, wenn er zur Deckung seiner Ausgaben überwiegend auf solche Steuern angewiesen bleibt, deren Höhe unmittelbar die Kosten- und Preisgestaltung beeinflußt.

Angesichts der großen Wirkungsbreite, der relativen Unmerklichkeit und der technischen Einfachheit der Umsatzbesteuerung bedeutet andererseits für den Bund die alleinige Ertragshoheit über diese Steuer ein wirksames und auf Tarifänderungen schnell reagierendes Mittel seiner Finanz- und Wirtschaftspolitik. Auch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit den europäischen Ländern und das damit zusammenhängende Problem einer internationalen Angleichung der Umsatzbesteuerung sprechen gegen eine Beteiligung der Länder. Die Länder selbst, die bis vor einiger Zeit eine Aufteilung der Umsatzsteuer gefordert hatten, sprechen sich heute gegen eine Anderung des bestehenden Rechtszustandes aus, und zwar offensichtlich in erster Linie deshalb, weil die Konsequenz einer Länderbeteiligung an der Umsatzsteuer, die höhere Bundesbeteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach ihrer Auffassung die Bestrebungen fördern könnte, die Steuerverwaltung zu vereinheitlichen. Im Hinblick auf die Haltung der Länder sieht die Bundesregierung ihrerseits keinen Anlaß, sich dafür einzusetzen, daß der Bund künftig auf einen Teil seiner Ertragshoheit über die Umsatzsteuer verzichtet und sich damit eines selbständig zu handhabenden Instruments der allgemeinen Wirtschaftspolitik begibt.

99. Aus diesen Gründen sieht der Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes allein die Einkommen- und Körperschaftsteuer als gemeinschaftliche Steuer vor. Da nach Art. 107 GG jedem Teil ein gesetzlicher Anspruch auf seinen Steueranteil einzuräumen und dieser Anteil zu bestimmen ist, sind Bund und Länder als gleichberechtigte Steuergläubiger mit festen, nur im Wege des Revisionsverfahrens (vgl. Nr. 115) änderbaren Hundertsätzen am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen. Das Beteiligungsverhältnis soll dem Verhältnis des beiderseitigen Steuerbedarfs entsprechen, der nach Verteilung der übrigen Steuern verbleibt; es ist so festzusetzen, daß zum Auffangen von vertikalen

Belastungsverlagerungen ein ausreichender Spielraum nach beiden Seiten verfügbar ist.

IV. Ausschließliche Bundessteuern

- 100. Die staatlichen Verbrauchsteuern belasten Gegenstände des Massenverbrauchs. Sie werden überwiegend als Produktionssteuern, also bei den Erzeugern der besteuerten Güter erhoben und in dem Land vereinnahmt, das die Betriebsstätte beherbergt, wirtschaftlich aber von der Gesamtheit der Verbraucher aufgebracht. Die Verbrauchsteuern sind daher weder regional radizierbar noch einigermaßen gleichmäßig auf die einzelnen Länder verteilt. Die Anlage 5 läßt erkennen, daß das örtliche Aufkommen im wesentlichen durch die gebietliche Verteilung der Produktionsstätten oder Einfuhrplätze bestimmt wird und in keinem inneren Zusammenhang mit der Konsumkraft der Bevölkerung des Aufkommenslandes steht. Aus diesen Gründen erscheint wie übrigens in fast allen Bundesstaaten für die Verbrauchsteuern allein der Bund als Träger der Ertragshoheit geeignet. Zur Frage der Biersteuer vgl. Nr. 110.
- 101. Das Aufkommen der Umsatzsteuer ist aus den unter Nr. 98 dargelegten Gründen ausschließlich dem Bund zuzuweisen. Das gilt auch für die Umsatzausgleichsteuer, wobei hier dahingestellt bleiben kann, ob sie als Teil der Umsatzsteuer oder als selbständige Verbrauchsteuer anzusehen ist.
- 102. Die Beförderungsteuer ist eindeutig nur als Bundessteuer geeignet, soweit sie die großen Verkehrsunternehmen auf der Bundesbene (Bundesbahn und Bundespost) belastet; das Aufkommen aus der Besteuerung der regionalen und örtlichen Verkehrsträger könnte gegebenenfalls den Ländern zugewiesen werden. Eine Aufspaltung in eine Bundessteuer und eine Landessteuer erscheint jedoch im Hinblick auf die geringe finanzielle Bedeutung des für die Länder in Betracht kommenden Aufkommensteils nicht angezeigt. Auch die verkehrspolitische Funktion der Beförderungsteuer spricht dafür, ihr Aufkommen in voller Höhe dem Bund zuzuweisen.
- 103. Die Zuweisung der zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben (§ 3 des Lastenausgleichsgesetzes) an den Bund ergibt sich zwangsläufig aus ihrer Zweckbindung.
- 104. Das gleiche gilt für die Abgabe "Notopfer Berlin". Die Sonderlage des Landes Berlin läßt seine Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich einstweilen nicht zu (vgl. Nr. 121 und 150); infolgedessen bleibt die Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit Berlins eine Aufgabe des Bundes. Das Aufkommen der Abgabe "Notopfer Berlin" dient in vollem Umfange der Finanzierung dieser Aufgabe (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe "Notopfer Berlin" BT-Drucksache Nr. 482 —).
- 105. Die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer ist dazu bestimmt, anderweitig nicht auszugleichende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken, den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in begrenztem Rahmen eine elastische, der jeweiligen Konjunkturlage und dem jeweiligen Haushaltsbedarf angepaßte Finanzpolitik zu ermöglichen und das Steuerverteilungssystem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern dadurch zu festigen, daß die Notwendigkeit einer Revision der Steuerbeteiligungsquoten (vgl. Nr. 115) auf solche Mehrbelastungen des Bundes beschränkt wird, die nicht aus dieser beweglichen Steuerreserve gedeckt werden können (vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer BT-Drucksache Nr. 484 —). Aus dieser Funktion der Ergänzungsabgabe ergibt sich die Notwendigkeit, das Aufkommen ausschließlich dem Bund zuzuweisen.

V. Ausschließliche Landessteuern

106. Das Aufkommen der unter III und IV nicht behandelten Steuern ist ausschließlich den Ländern zuzuweisen. Mit Ausnahme der Einkommen- und Körper-

- schaftsteuer verbleibt den Ländern damit der volle Ertrag der ihnen bereits nach Art. 106 Abs. 2 GG zustehenden Steuern (vgl. Nr. 96).
- 107. Die Vermögensteuer trifft die Steuerpflichtigen eines Landes ohne Rücksicht auf die örtliche Belegenheit des Vermögens; ihre Belastungswirkung greift deshalb insbesondere bei juristischen Personen vielfach über die Landesgrenzen hinaus. Für die Zuteilung des Aufkommens an die Länder spricht jedoch der Umstand, daß die Besteuerungsgrundlagen nach den bewertungsrechtlichen Vorschriften von den Finanzbehörden der Länder festgestellt werden und zugleich für die Realsteuern maßgebend sind.
 - Für die Erbschaftsteuer gelten im wesentlichen die gleichen Zuordnungsgesichtspunkte wie für die Vermögensteuer.
- 108. Die Kraftfahrzeugsteuer war ursprünglich zur Finanzierung der Straßenunterhaltung und des Straßenbaus zweckgebunden. Seit der Beseitigung des Systems der Reichssteuerüberweisungen hat die Kraftfahrzeugsteuer den Charakter einer Zwecksteuer verloren. Da sowohl vom Bund als auch von den Ländern die Ausgaben des Straßenwesens aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind, scheidet die Ausgabenverteilung auf diesem Gebiet als Zuordnungsgesichtspunkt für die Kraftfahrzeugsteuer aus. Aus dem gleichen Grunde entfällt auch die Notwendigkeit, das Aufkommen dieser Steuer für einen Straßenbaulastenausgleich zu verwenden. Für die Zuweisung an die Länder spricht, daß das regionale Aufkommen in einem inneren Zusammenhang mit dem Umfang der Wirtschaftstätigkeit und der Verkehrsintensität in den einzelnen Ländern steht und damit im wesentlichen die regionale Wirtschaftskraft widerspiegelt.
- 109. Die überwiegende Mehrzahl der Verkehrsteuern ist nicht regional radizierbar. Das gilt insbesondere für die Kapitalverkehrsteuern, die Versicherungsteuer und die Wechselsteuer. Diese Steuern waren bis zum Jahre 1945 Reichssteuern, und zwar zur Zeit der Weimarer Verfassung als auch bereits vor 1919. Die der Besteuerung unterliegenden Rechtsvorgänge wirken sich wirtschaftlich nicht nur auf ein Land, sondern durchweg auf mehrere Länder aus. Die geltende Regelung hat daher zur Folge, daß die vorgenannten Verkehrsteuern in großem Umfange nicht dem Land zufließen, aus dessen Wirtschaftskraft sie aufkommen. Zum Beispiel steht die Versicherungsteuer dem Land zu, in dem das Versicherungsunternehmen seinen Sitz hat. Häufig jedoch wohnt der Versicherungsnehmer, der die Prämie einschließlich der Versicherungsteuer aufbringt, in einem anderen Land. Das Aufkommen an Wechselsteuer fließt dem Land zu, in dem sich der Wechsel mehr oder weniger zufällig im Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld befindet, also die Wechselsteuermarken gekauft und verwendet werden. Häufig aber liegt der wirtschaftliche Schwerpunkt der Wechselbegebung in einem anderen Land. Die Ertragshoheit bei der Gesellschaftsteuer steht dem Lande zu, in dem der Ort der Geschäftsleitung der Kapitalgesellschaft liegt, und zwar auch dann, wenn die der Gesellschaft zugeführten Vermögenswerte sich in einem anderen Land befinden. Gleichwohl hat sich die Bundesregierung entschlossen, entsprechend den Wünschen der Länder die Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustandes zu empfehlen, weil das finanzielle Gewicht dieser Steuern nicht sehr bedeutend ist und ihre Verlagerung auf den Bund zu einer Inkongruenz zwischen Ertragshoheit und Verwaltungshoheit geführt hätte. Für die Zuweisung der Totalisatorsteuer an die Länder spricht überdies der Umstand, daß ihr Aufkommen zur Förderung von Landesaufgaben (Pferdezucht) zu verwenden ist.
- 110. Das unter Nr. 100 über die Verbrauchsteuern Gesagte gilt im Prinzip auch für die Biersteuer. Art. 106 Abs. 2 GG hat sie jedoch wegen ihrer besonderen Bedeutung für das Land Bayern den Ländern zugewiesen. Dies läßt sich nicht nur aus historischen Gründen, sondern zum Teil auch damit rechtfertigen, daß die Biersteuer in der Gruppe der Verbrauchsteuern wirtschaftlich eine Sonderstellung einnimmt. Die überdurchschnittliche Bierproduktion in Bayern wird

wesentlich durch den Bierverbrauch in diesem Land bestimmt; mithin ist die Höhe des bayerischen Biersteueraufkommens überwiegend ein Ausdruck der regionalen Konsumkraft. Da die Zuteilungsfrage weder für die übrigen Länder noch für den Bund von besonderer Bedeutung ist, erscheint es vertretbar, mit Rücksicht auf die Sonderlage des Landes Bayern das Aufkommen der Biersteuer den Ländern zuzuweisen. Damit wird zugleich das Ausgleichsbedürfnis des Landes Bayern im Verhältnis zu den übrigen Ländern verringert, weil die überdurchschnittliche Höhe seines Biersteueraufkommens zum Teil seine allgemeine Steuerschwäche kompensiert.

VI.Das finanzielle Ergebnis der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern

111. Der für das Rechnungsjahr 1955 mit 39 975 Mill. DM veranschlagte Gesamtbetrag der auf den Bund und die Länder zu verteilenden und ihnen bereits zustehenden Steuereinnahmen (vgl. Nr. 93) gliedert sich somit wie folgt:

a) Ausschließliche Bundessteuern:	Mill. DM
Verbrauchsteuern (ohne Biersteuer)	5 158
Umsatzsteuer (einschl. Umsatzausgleichsteuer)	10 775
Beförderungsteuer	510
Lastenausgleichsabgaben	2 000
Abgabe "Notopfer Berlin"	1 125
Hinzutreten die folgenden, dem Bund bereits verfassungskräftig zugeteilten Steuern:	
Zölle	1 400
Finanzmonopole	5
Ausschließliche Bundessteuern insgesamt	20 973
Hiervon sind die zweckgebundenen, den Bundes- haushalt nur formal durchlaufenden Lastenaus- gleichsabgaben und die Kohlenabgabe abzusetzen	
mit	2 210
Mithin verbleiben als ausschließliche, zur Deckung des allgemeinen Bundessteuerbedarfs bestimmte	
Bundessteuern	18 763
b) Ausschließliche Landessteuern:	
Vermögensteuer	350
Erbschaftsteuer	60
Kraftfahrzeugsteuer	620
Steuern)	462
Biersteuer	420
Hinzutreten die folgenden, den Ländern bereits verfassungskräftig zugeteilten Steuern:	
Realsteuern	5 590
Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis	600
Ausschließliche Landessteuern insgesamt	8 102
c) Gemeinschaftliche Steuern: Einkommen- und Körperschaftsteuer	10 900
d) Gesamtbetrag der Steuereinnahmen (ohne Lasten-	
ausgleichsabgaben und Kohlenabgabe)	37 765

112. Der Steuerbedarf des Bundes für vermögensunwirksame Ausgaben in Höhe von rd. 23 600 Mill. DM (vgl. Nr. 75) wird 1955 in Höhe von 18 763 Mill. DM aus ausschließlichen Bundessteuern gedeckt; mithin verbleibt zunächst eine Deckungslücke von 4 837 Mill. DM.

Der Steuerbedarf der Länder und Gemeinden (einschließlich Berlin) für vermögensunwirksame Ausgaben in Höhe von rd. 12 350 Mill. DM (vgl. Nr. 82) wird 1955 in Höhe von 8 102 Mill. DM aus ausschließlichen Landessteuern gedeckt; mithin verbleibt zunächst eine Deckungslücke von 4 248 Mill. DM.

Die noch ungedeckten Steuerbedürfnisse des Bundes und der Länder von insgesamt (4 837 + 4 248 =) 9 085 Mill. DM können aus dem Aufkommen der dem Bund und den Ländern gemeinsam zuzuweisenden Einkommen- und Körper-schaftsteuer in Höhe von 10 900 Mill. DM ausgeglichen werden; der überschießende Aufkommensbetrag würde Bund und Ländern zur Deckung solcher vermögenswirksamer Ausgaben zur Verfügung stehen, die - unbeschadet ihrer Zwischenfinanzierung aus Anleihen - endgültig, nämlich in der Form der Anleihetilgung aus Steuern gedeckt werden müssen. Zu den vermögenswirksamen Ausgaben, die auf weitere Sicht stets die Inanspruchnahme ordentlicher Haushaltsmittel erfordern, gehören in erster Linie die Investitionsaufwendungen für das Verwaltungsvermögen (Dienstgebäude, Schulen, Straßen, öffentliche Einrichtungen u. dgl.). Da diese Investitionsbedürfnisse überwiegend in der Ebene der Länder und Gemeinden auftreten, erscheint es staatswirtschaftlich gerechtfertigt, daß der Bund sich im Rahmen dieser finanziellen Auseinandersetzung darauf beschränkt, die Deckung seines Steuerbedarfs für vermögensunwirksame Ausgaben sicherzustellen und den hierfür nicht benötigten Teil des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern zu belassen. Dies würde bedeuten, daß der Bund, um seine Deckungslücke von 4 837 Mill. DM schließen zu können, vom Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer etwa 45 v. H. in Anspruch nimmt. Das wäre eine billige Lösung (vgl. Nr. 36): für die Länder wäre eine Bundesbeteiligung an der Gemeinschaftsteuer in dieser Höhe tragbar, da ihnen ein Aufkommensanteil von (10 900 – 4 837 =) 6 063 Mill. DM und damit eine Steuereinnahme verbliebe, die ihren Steuerbedarf für vermögensunwirksame Ausgaben um (6 063 — 4 248 =) 1 815 Mill. DM übersteigt; diesen Betrag hätten die Länder zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben zur Verfügung, während die Steuereinnahmen des Bundes von den (ohnehin äußerst knapp veranschlagten - vgl. Nr. 75 -) laufenden Ausgabebedürfnissen voll beansprucht würden und ihm für vermögenswirksame Ausgaben keinen Spielraum ließen.

Die bisherigen Verhandlungen mit den Ländern haben der Bundesregierung indessen die Überzeugung vermittelt, daß eine Gesetzesvorlage, die eine den Satz von 40 v. H. übersteigende Bundesbeteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorsieht, am Widerstand des Bundesrates scheitern würde. Um das Zustandekommen dieses bedeutsamen Reformwerkes ihrerseits zu ermöglichen, hat sich die Bundesregierung zu dem Vorschlag genötigt gesehen, den Ländern den von ihnen geforderten Beteiligungsanspruch von 60 v. H. des Einkommenund Körperschaftsteuerertrages zuzugestehen. Das bedeutet gegenüber einer Regelung, die die Bundesregierung als angemessen erachten würde, im Rechnungsjahr 1955 einen Verzicht auf etwa 500 Mill. DM und damit für den Bund eine zusätzliche und auf die Dauer nicht erträgliche Einengung seines finanziellen Bewegungsspielraums. Für die künftige Haushaltspolitik des Bundes ergeben sich daraus nach Auffassung der Bundesregierung weittragende Konsequenzen. Entsprechend der allgemeinen Forderung, den Betätigungsbereich der öffentlichen Hand zugunsten der privaten Initiative einzuschränken, wird der Bund in Zukunft Aufgaben, die nicht aus zwingenden Gründen gemeinwirtschaftlich zu lösen sind, in stärkerem Maße der privaten Wirtschaft überlassen müssen, die zur Übernahme solcher Aufgaben namentlich durch die geplante Steuersenkung befähigt werden wird. Auch im Verhältnis zu den Ländern bedarf die

Haushaltspolitik des Bundes einer Neuorientierung. Die Länder und Gemeinden werden durch das Ergebnis der finanziellen Auseinandersetzung mit dem Bund in die Lage versetzt, zur Finanzierung ihrer vermögenswirksamen Ausgaben auch künftig Steuermittel in beträchtlichem Umfange einzusetzen und insoweit auf die Inanspruchnahme des allgemeinen Kapitalmarktes zugunsten der übrigen auf den Kapitalmarkt angewiesenen Investitionsbedürfnisse, vor allem der Wirtschaft zu verzichten; die Länder erhalten zudem einen größeren finanziellen Bewegungsspielraum auch zur Übernahme solcher Ausgaben, deren Deckung die künftige Haushaltslage des Bundes nicht mehr zuläßt. Daraus folgt die Möglichkeit, aber auch die Notwendigkeit, daß der Bund in stärkerem Umfang als bisher seine Finanzkraft auf die Funktionen konzentriert, deren zentrale Wahrnehmung unerläßlich ist, und den Ländern solche Aufgaben und Ausgaben überläßt, zu deren sachgemäßer Erfüllung die Länder als verantwortliche Träger staatlicher Hoheitsbefugnisse verpflichtet und hierzu — im Gegensatz zum Bund — dank besserer Finanzausstattung und wirksameren Finanzausgleichs (Nr. 133 ff.) auch finanziell befähigt sind. Sollte diese haushaltspolitische Zielsetzung nicht die Billigung der gesetzgebenden Körperschaften finden, so würde dem Vorschlag der Bundesregierung, sich auf einen 40 %igen Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beschränken, die Grundlage entzogen; es würde entweder die Bundesbeteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer entsprechend zu erhöhen oder eine Reihe von Steuern dem Bund zuzuweisen sein, die der Gesetzentwurf ausschließlich den Ländern vorbehalten will, obwohl sachliche Gründe ihre Zuweisung an den Bund gerechtfertigt hätten (vgl. z. B. Nr. 109).

113. Wird das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Verhältnis von 40 zu 60 zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, so ergibt sich auf Grund der für das Rechnungsjahr 1955 vorliegenden Aufkommensschätzung (vgl. Nr. 93) die folgende Verteilung der Steuereinnahmen für 1955:

Steuereinnahmen	Bund	Länder	Zusammen
	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM
Ausschließliche Steuern	18 763	8 102	26 865
Gemeinschaftliche Steuern	4 360	6 540	10 900
Zusammen	23 123	14 642	37 765

VII. Die Anpassung der Steuerverteilung an die künftige finanzwirtschaftliche Entwicklung

114. Mit der vertikalen Verteilung des Aufkommens der gegenwärtig erhobenen Steuern wird die Gesetzgebungshoheit des Bundes und der Länder, soweit sie sich auf die materielle Gestaltung des Steuerrechts bezieht, nicht eingeschränkt. Die verfassungskräftige Aufkommensverteilung bedeutet weder eine Bestandsgarantie der Steuern, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Finanzverfassungsgesetzes erhoben werden, noch schließt sie die Einführung neuer Steuern aus. Der Auftrag des Art. 107 GG umfaßt jedoch die "der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern" schlechthin, mithin auch solche, die erst künftig im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung eingeführt werden; andernfalls würde sich später ein sachlich unbegründeter Unterschied in der verfassungsrechtlichen Qualität der Ertragshoheit, eine Differenzierung in verfassungskräftig und in nicht verfassungskräftig zugeteilte Steuern ergeben können. Da es naturgemäß ausgeschlossen ist, über alle Steuern, die ein künftiger Gesetzgeber erfinden könnte, eine eindeutige und abschließende Zuteilungsbestimmung zu treffen, muß sich die Finanzverfassung auf die Normierung von Zuordnungsgrundsätzen beschränken, die dem Ermessen des Gesetzgebers insoweit keinen Spielraum lassen. Der Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes sieht vor, daß die Grundsätze, die für die Verteilung der Steuerertragshoheit über die bestehenden Steuern maßgebend sind, analog auch für die neu einzuführenden Steuern zu gelten haben (vgl. Nr. 164 ff.).

- 115. Mit der verfassungskräftigen Zuweisung der Steuereinnahmen an Bund und Länder wird zunächst nur erreicht, daß die Steuerverteilung im Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Neuregelung dem finanziellen Gewicht der beiderseitigen Aufgaben und damit der Vorschrift des Art. 107 Satz 3 GG entspricht. Diese Vorschrift wirkt jedoch auch für die Zukunft. Da sowohl die Einnahmen wie die Ausgaben des Bundes und der Länder einem ständigen Wandel unterliegen, kann sich die Notwendigkeit ergeben, die Steuerverteilung einer künftigen finanzwirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Die einander scheinbar widersprechenden Postulate der Endgültigkeit (Art. 107 Satz 1 GG) und der Maßstabgerechtigkeit (Art. 107 Satz 3 GG) lassen sich nur in einem dynamischen Verteilungssystem erfüllen, das die Struktur des bundesstaatlichen Finanzausgleichs festlegt und zugleich Voraussetzungen, Art und Ausmaß quantitativer Veränderungen innerhalb des festgelegten Finanzgefüges normiert. Der Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes beschränkt die notwendige Elastizität auf einen einzigen Punkt, auf das quantitative Beteiligungsverhältnis des Bundes und der Gesamtheit der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Diese Elastizität wird dadurch eingeengt, daß die Revision nur durch einen Eingriff des Gesetzgebers ausgelöst werden kann; die zur Beurteilung der Revisionsvoraussetzungen heranzuziehenden Tatbestände sind so komplexer Natur und nicht hinreichend exakt bestimmbar, daß eine automatische Anderung des Beteiligungsverhältnisses nicht in Betracht kommen kann. Die materiellen Voraussetzungen für eine Revision sind normativ so begrenzt, daß sie nur bei erheblichen Veränderungen und nur insoweit zum Zuge kommt, als der Ausgleich nicht durch andere, finanzpolitisch zumutbare Maßnahmen des ausgleichsbedürftigen Partners erzielt werden kann und die berechtigten Interessen des anderen Partners nicht unzumutbar beeinträchtigt werden. Der Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates sichert den Ländern die Wahrung ihrer Belange. Die so eingeschränkte Revisionsmöglichkeit erhält damit den Charakter einer ultima ratio, die nur für wirkliche Notbedürfnisse zur Verfügung steht und nicht dazu führen kann, praktisch den gegenwärtigen Zustand alljährlicher Auseinandersetzungen um die Beteiligungsquoten an der Einkommen- und Körperschaftsteuer aufrechtzuerhalten.
- 116. Das Vorgesagte gilt im Prinzip auch für die Verwirklichung der berechtigten Forderung der Länder und Gemeinden, gegen finanzielle Belastungswirkungen gesichert zu werden, die ihnen durch die Gesetzgebung des Bundes erwachsen können. Aus der Vormachtstellung des Bundes auf dem Gebiet der Legislative ergibt sich für ihn die korrespondierende Verpflichtung, den Ländern und Gemeinden die Lasten, die ihnen bundesgesetzlich auferlegt werden, finanziell tragbar zu gestalten. Aus den im Abschnitt E dargelegten Gründen kann der Bund dieser Verpflichtung regelmäßig nur in seiner Eigenschaft als Finanzausgleichsgesetzgeber gerecht werden. Die bundesgesetzliche Belastung der Länder (Gemeinden) stellt daher einen typischen Revisionsfall dar, der — wenn die materiellen Voraussetzungen gegeben sind — die Revisionsfolge auslösen muß. Während der Gesetzentwurf die allgemeine Revisionsklausel in eine Sollvorschrift kleidet, sieht er für die Sicherungsklausel zugunsten der Länder und Gemeinden eine Mußvorschrift vor, die den Gesetzgeber gegebenenfalls zum unverzüglichen Tätigwerden verpflichtet. Eine Automatik dergestalt, daß beim Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen die Revisionsfolge selbstätig eintritt, kann aus den unter Nr. 115 dargelegten Gründen auch hier nicht in Betracht gezogen werden. Die Geschichte des Finanzausgleichs in der Weimarer Republik beweist, daß alle Versuche, dem hier einschlägigen § 54 des Reichsfinanzausgleichsgesetzes eine automatisch wirkende Kraft beizulegen, fehlgeschlagen sind; eine Wiederholung dieses Versuches müßte ebenfalls scheitern, weil sie zu einer gefährlichen Rechtsunsicherheit führen würde. Angesichts dieser Zwangslage bleibt dem Verfassunggeber keine andere Möglichkeit als ein Appell an die Loyalität und Einsicht des Gesetzgebers.

117. In den Vorverhandlungen haben die Länder eine zu ihren Gunsten wirkende Sicherungsklausel (Nr. 116) gefordert, eine beiderseitig wirkende Revisionsklausel (Nr. 115) dagegen abgelehnt mit der Begründung, daß sie dem verfassungsrechtlichen Gebot einer "endgültigen" Regelung widerspreche. Es bedarf nicht des Hinweises, daß mit dieser Begründung auch die Zulässigkeit einer Sicherungsklausel verneint werden müßte. Die Ablehnung jeglicher Revisionsmöglichkeit würde die verfassungskräftige Erstarrung des quantitativen Verteilungsergebnisses bedeuten und jeweils die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung auslösen, sobald die politische oder wirtschaftliche Entwicklung die der Verteilung zugrunde liegenden Tatbestände geändert hat und eine Anpassung der quantitativen Steuerverteilung unabweisbar geworden ist. Eine solche, alle geschichtliche Erfahrung außer acht lassende Blockierung des Finanzausgleichs würde der elementaren Forderung widersprechen, eine Verfassung so zu gestalten, daß sie nicht aus sich heraus die Gefahr verfassungspolitischer Krisen oder gar offener, durch die Macht der Tatsachen erzwungener Verfassungsverletzungen heraufbeschwört. Es ist auch nicht angängig, den Bund zur Deckung künftiger Mehrbelastungen allein auf die Möglichkeiten zu verweisen, die ihm seine Gesetzgebungskompetenz auf steuerlichem Gebiet eröffnet. Denn das würde bedeuten, daß Mehrbelastungen des Bundes in jedem Falle durch entsprechende Erhöhung von Bundessteuern zu decken wären, also auch dann, wenn die Entwicklung der Einnahmen und des Ausgabebedarfs der öffentlichen Hand insgesamt eine höhere Steuerbelastung der Bevölkerung gar nicht erfordert (vgl. auch Nr. 94).

Die weitere Forderung der Länder, Bundesgesetze, die finanzielle Verpflichtungen für die Länder oder Gemeinden begründen, künftig von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, erscheint der Bundesregierung schon ver-fassungsrechtlich unerfüllbar, weil die Begründung eines solchen Zustimmungsvorbehalts vom Auftrag des Art. 107 GG nicht gedeckt sein würde. Abzulehnen ist auch der Vorschlag der Studienkommission, die Revision zugunsten des Bundes auf die Fälle zu beschränken, in denen die Mehrbelastung unmittelbar aus dem Grundgesetz oder aus der Rechtsstellung des Bundes als Gebietskörperschaft oder als Vermögensträger ableitbar ist, und im übrigen die Revision nur dann zuzulassen, wenn dem Bund durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates neue Aufgaben ausdrücklich übertragen sind (vgl. Anlage 1, Vierter Teil, Abschn. D am Schluß). Abgesehen von der Unzulässigkeit, den Kreis der zustimmungsbedürftigen Gesetze im Rahmen des Art. 107 GG zu erweitern, ist der Vorschlag insbesondere deshalb unannehmbar, weil er den Bund hindern würde, im Revisionsverfahren auch solche Mehrausgaben geltend zu machen, die der Bund zur Wahrnehmung gesamt-staatlicher Aufgaben auf Verlangen der (oder einzelner) Länder auf sich ge-nommen hat, für die aber eine formale Zustimmung des Bundesrates nicht vorliegt.

G. Der Finanzausgleich unter den Ländern

I. Die Aufgabe des Länderfinanzausgleichs

118. In der Deutschen Bundesrepublik gründet sich die Notwendigkeit eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs auf den Tatbestand, daß die Länder in ihrer Wirtschaftskraft und ihrem Finanzbedarf verschieden sind, alle aber finanziell befähigt werden müssen, die ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Sind an den Steuereinnahmen, die die Finanzverfassung den Ländern zugewiesen hat, die einzelnen Länder nach dem Maßstab des örtlichen Aufkommens beteiligt, wird die Höhe ihrer Finanzausstattung von der individuellen Steuerkraft bestimmt. Die Steuerkraft eines Landes deckt sich regelmäßig nicht mit seinem Steuerbedarf: leistungsfähigen Gebieten mit ausreichender oder überdurchschnittlicher Finanzkraft stehen Länder gegenüber, die infolge ihrer ungünstigen Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur, ihrer wirtschaftsgeographischen Lage o. dgl. mit unzureichender Steuerkraft ausgestattet und - vielfach aus denselben Gründen - mit verhältnismäßig hohen Ausgaben belastet sind. Diese strukturellen Unterschiede, die schon in der Vorkriegszeit das Verhältnis zwischen Industrie- und Agrargebieten gekennzeichnet haben, sind noch verschärft worden durch die Auswirkungen des Krieges, von denen die einzelnen Teile Deutsch-lands in unterschiedlichem Maße betroffen worden sind. Bleiben die leistungsschwachen Gebiete finanziell auf sich selbst gestellt, sind sie zur angemessenen

Erfüllung ihrer Aufgaben außerstande und damit entweder der Gefahr einer Verkümmerung ihres öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens oder dem Zwang zu bedenklicher Fehlbetragswirtschaft ausgesetzt. Einer solchen Entwicklung zu begegnen, liegt nicht nur im Interesse der betroffenen Gebiete, sondern ebensosehr im Allgemeininteresse. In einem Bundesstaat stehen alle Bundesländer als prinzipiell gleichberechtigte und gleichverpflichtete Glieder nebeneinander. Auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung entbehren daher größere regionale Leistungsunterschiede, die nicht in der Sache selbst begründet sind, jeder inneren Berechtigung. Das Finanzausgleichsproblem erhält gerade sein staatspolitisches Gewicht durch die allgemeine Überzeugung, daß auch im föderativen Staatsverband ein von der Gesamtbevölkerung als Normalmaß empfundener Standard an öffentlichen Verwaltungsleistungen sowohl dem Umfang wie der Qualität nach in allen Ländern erreicht und gehalten werden muß; unzureichende, hinter dem Niveau anderer Länder zurückbleibende Leistungen (z. B. auf den Gebieten des Schulwesens, der Wohlfahrt, des Straßenbaus) führen zu politischen und sozialen Spannungen und können der Bevölkerung nicht mit dem Hinweis auf die individuelle Finanzschwäche des betreffenden Landes (örtlichen Verbandes) verständlich gemacht werden. Es gehört deshalb zu den verfassungsmäßigen Pflichten eines sozialen Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 GG), auch seinen leistungsschwachen Gliedern eine Lebenshaltung zu ermöglichen, die berechtigten Mindestforderungen genügt und dem heutigen Kulturstand des deutschen Volkes entspricht.

- 119. Mit der Aufgabe, die der Ländergesamtheit zur Verfügung stehenden Mittel bedarfsgerecht und wirtschaftlich auf die einzelnen Länder zu verteilen, erfüllt somit der Finanzausgleich eine bedeutsame soziale Funktion; der Gedanke der föderativen Zusammengehörigkeit aller Glieder des Gesamtverbandes findet hier seinen sinnfälligen Ausdruck. Dies gilt unabhängig davon, ob der Finanzausgleich als eine Aufgabe des Bundes zu betrachten und mit Bundesmitteln zu verwirklichen ist oder ob er als Gemeinschaftsaufgabe der Länder zu gelten hat und durch eine Umschichtung ihrer Mittel vollzogen wird; denn die inneren Zusammenhänge der bundesstaatlichen Haushaltswirtschaft lassen die Wirkungen des Finanzausgleichs in den Haushalten aller beteiligten Gebietskörperschaften spürbar werden. Aus dem Wesen der Gemeinschaftshilfe folgt andererseits, daß der Finanzausgleich nur subsidiären Charakter haben kann und nicht zur völligen Nivellierung der natürlichen Finanzkraftunterschiede führen darf. Der Ausgleich ist aus diesem Grunde so zu gestalten, daß die finanzielle Eigenverantwortung der Länder unangetastet bleibt: den finanzschwachen Ländern darf nicht der Wille zur Selbsthilfe, den übrigen Ländern nicht die Kraft zur Entfaltung eigener Initiative und Leistungssteigerung genommen werden. Die Methode der Ausgleichsregelung muß mithin sicherstellen, daß dem einzelnen Lande die Selbstbestimmung über seine Finanzgebarung erhalten bleibt und ihm insbesondere die Möglichkeit verschlossen ist, eine aufwendige Haushaltspolitik auf Kosten anderer Verbände zu betreiben.
- 120. Der Finanzausgleich kann seinen Wirkungsbereich nicht auf die Länderhaushalte im eigentlichen Sinne beschränken; er hat auch die gemeindliche Finanzwirtschaft zu berücksichtigen. Angesichts der Bedeutung, die den Kommunalfinanzen im Rahmen der Länderfinanzwirtschaft zukommt, werden die regionalen Unterschiede in der Finanzkraft und im Finanzbedarf entscheidend auch von den Aufgaben und Deckungsmöglichkeiten des gemeindlichen Bereichs bestimmt. Daraus ergibt sich für den Finanzausgleich die umfassendere Zielsetzung, die leistungsschwachen Ländern finanziell so zu stellen, daß sie auch die gemeindlichen Bedarfsunterschiede wirksam ausgleichen und die Gemeinden zur angemessenen Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben befähigen können. Im interregionalen Finanzvergleich sind deshalb die Länder und ihre Gemeinden als Einheit zu betrachten. Mit dem Einbau kommunalfinanzwirtschaftlicher Elemente in die Ausgleichsregelung werden auch die Voraussetzungen geschaffen, die es methodisch gestatten, die

beiden Hansestädte und zu gegebener Zeit auch das Land Berlin (vgl. dazu Nr. 150) in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen und sie damit finanzausgleichsrechtlich den übrigen Ländern gleichzustellen.

121. Daß finanzwirtschaftlich die Hansestädte und Berlin eine Sonderstellung einnehmen und daher im Rahmen des Finanzausgleichs mit den übrigen Ländern nicht in vollem Umfange vergleichbar sind, folgt aus ihrem stadtstaatlichen Charakter. Die kostensteigernden Faktoren, die sich aus der Massierung der Bevölkerung auf engem Raum ergeben, kommen hier voll zur Wirkung, ohne — wie in den übrigen Ländern mit großstädtischer Bevölkerung — einen internen Ausgleich in ländlich besiedelten Gebietsteilen zu finden. Die Wirtschaftsstruktur der Hansestädte wird überdies durch die Seehäfen, die Schifffahrt, den Außenhandel und die damit zusammenhängende Industrie eindeutig bestimmt; auch hieraus ergeben sich spezifische, mit den Verhältnissen im übrigen Bundesgebiet nicht ohne weiteres vergleichbare Aufgaben und Ausgaben. Dies gilt in noch verstärktem Maße für Berlin, dessen Finanzwirtschaft entscheidend von den politischen Tatbeständen bestimmt wird, auf denen die Gegenwartssituation dieser Stadt beruht.

Unter den finanzschwachen Ländern nimmt auch Schleswig-Holstein eine Sonderstellung ein. Namentlich auf Grund seiner Sozialstruktur ist dieses Land auf bestimmten Verwaltungsgebieten (z. B. Schul-, Gesundheits- und Wohlfahrtswesen) mit Ausgabeverpflichtungen in einem Umfang belastet, der die entsprechenden Ausgabelasten anderer Flüchtlingsländer übersteigt. Wie bisher hat auch der künftige Finanzausgleich auf die Notstandssituation des Landes Schleswig-Holstein Rücksicht zu nehmen.

- 122. Das Ziel, in allen Ländern ein tragbares Verhältnis zwischen ihren Pfichtaufgaben und ihren finanziellen Deckungsmöglichkeiten zu schaffen, läßt sich freilich durch den Länderfinanzausgleich allein nicht erreichen. Seine Aufgabe ist es zwar, die regionalen Finanzkraftunterschiede zugunsten der leistungsschwachen Gebiete zu mildern; aber zur Beseitigung der Ursachen ihrer Hilfsbedürftigkeit kann er nur im Rahmen der ordentlichen Haushaltswirtschaft die finanziellen Voraussetzungen schaffen. Er bedarf deshalb der Ergänzung durch raumordnende, wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen mit dem umfassenden Ziel, die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Gebiete nachhaltig zu verbessern und auf diese Weise die Spanne der regionalen Finanzkraftunterschiede von den Ursachen her zu verringern. Die Finanzausgleichsaufgabe würde leichter und wirksamer gelöst werden können, wenn es gelänge, eine den wirtschaftsgeographischen Erfordernissen entsprechende Neugliederung des Bundesgebietes und damit eine größere Homogenität und innere Ausgeglichenheit der einzelnen Länder zu erreichen. Daß die Voraussetzungen zur Verwirklichung des Art. 29 GG noch nicht gegeben sind, muß zwangsläufig die Gestaltung, insbesondere die Intensität des Finanzausgleichs beeinflussen. Andererseits wird die Ausgleichsaufgabe wesentlich dadurch erleichtert, daß finanziell bedeutsame, aber regional sehr unterschiedlich gestreute Ausgabeverpflichtungen, insbesondere die Kriegsfolgeund Soziallasten (Art. 120 GG) vom Bund getragen werden. Auch durch seine Beteiligung an der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben, durch seine Investitionsleistungen zur Steigerung der Wirtschaftskraft von Notstandsgebieten u. dgl. erfüllt der Bund eine Ausgleichsfunktion, dessen finanzielle Wirkungen den Länderfinanzausgleich entlasten (vgl. Nr. 128) und es gestatten, diesen Ausgleich auf den Bereich der landeseigenen Aufgaben und Ausgaben zu beschränken.
- 123. Die Gestaltung des Finanzausgleichs hat den bundesstaatlichen Strukturprinzipien zu entsprechen. So wäre eine Ausgleichsregelung, die einzelne Länder in finanzielle Abhängigkeit vom Verwaltungsermessen des Bundes oder anderer Länder brächte etwa ein zentrales Bedarfszuweisungssystem —, mit Art. 107 und 109 GG unvereinbar. Die Grundsätze des Finanzausgleichs und die Tatbestandsvoraussetzungen für die Ausgleichsansprüche und Ausgleichs-

verbindlichkeiten sind gesetzlich so zu normieren, daß die Höhe der Ausgleichsleistungen ohne Zwischenschaltung einer verwaltungsmäßigen Ermessensbetätigung quantitativ bestimmbar ist. Die Bedeutung der Finanzausgleichsaufgabe kann es angezeigt erscheinen lassen, in diesem Rahmen eine Grundsatzregelung in der Verfassung selbst zu treffen. Die weitere Ausgestaltung des Verfahrens, insbesondere ihre Methode kann dagegen ihrer Natur nach nicht starr festgelegt werden und ist daher der einfachen Bundesgesetzgebung vorzubehalten.

II. Die Spanne der Finanzkraftunterschiede unter den Ländern

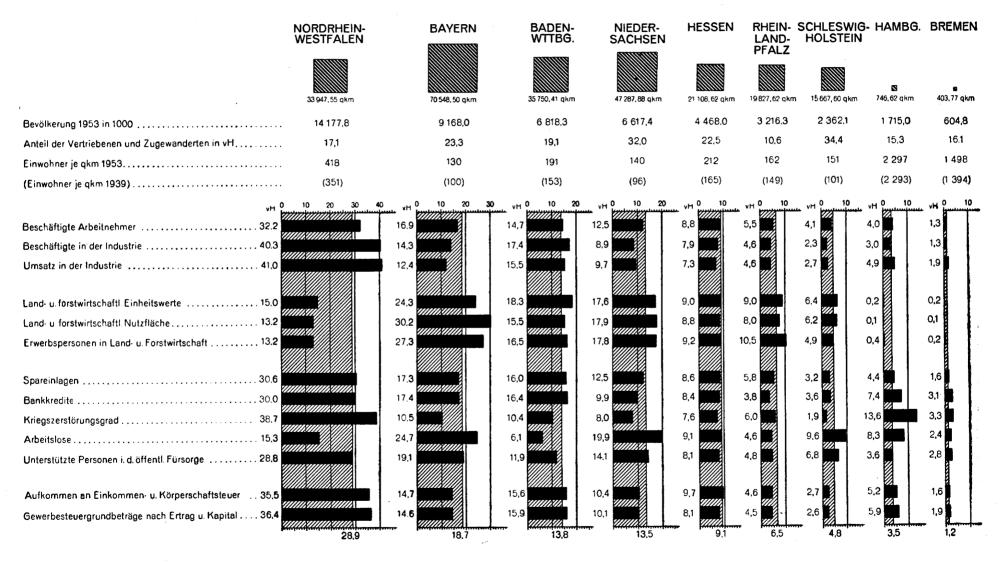
- 124. Die finanzielle Lage eines Landes wird von dem Verhältnis bestimmt, in dem sein Ausgabebedarf zu seinen Deckungsmitteln, insbesondere seinen Steuereinnahmen steht. Eine wirtschaftliche Betrachtung der regionalen Finanzkraftunterschiede kann sich indessen nicht auf einen Vergleich der Haushaltszahlen (Einnahmen und Ausgaben) beschränken, weil diese Werte die allgemeine Leistungsfähigkeit eines Gebietes nur symptomatisch und unvollkommen in Erscheinung treten lassen. Aufschlußreicher ist es, die Ursachen der Finanzkraftunterschiede zu ermitteln und die Tatbestände zu vergleichen, in denen die unterschiedliche Wirtschafts- und Sozialstruktur unmittelbar und repräsentativ zum Ausdruck kommt. Diese Daten vermitteln auch deshalb eine zutreffendere Vorstellung von dem individuellen Wohlstands- oder Notstandsgrad eines Landes, weil sie von subjektiven Elementen (Willensentscheidungen usw.) weniger beeinflußt sind als Zahlen, die den Haushaltsplänen oder Haushaltsrechnungen entnommen sind. Die wichtigsten Grundtatbestände der Länder sind in der Übersicht auf Seite 83 so dargestellt, daß die Anteilswerte des einzelnen Landes am Gesamttatbestand im Bundesgebiet mit seinem Anteil an der Bundesbevölkerung verglichen werden können. Mit der Orientierung der ökonomischen Daten auf den Bevölkerungsanteil werden die natürlichen, auf der unterschiedlichen Bevölkerungszahl beruhenden Verschiedenheiten in der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder ausgeschaltet und interregionale Vergleichsmöglichkeiten geschaffen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Unausgeglichenheiten (Wohlstands- und Notstandsbezirke) innerhalb der einzelnen Länder hier nicht in Erscheinung treten, da die bezirklichen Einzelwerte sich in den Gesamtdaten ausgleichen. Die Zusammenstellung beruht auf den neuesten zur Zeit verfügbaren statistischen Ergebnissen. Für Berlin stehen aus statistisch-technischen Gründen vergleichbare Angaben noch nicht zur Verfügung.
- 125. Zur Erläuterung der einzelnen Tatbestände wird auf folgendes hingewiesen:
 - a) Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer gibt, bezogen auf die Einwohnerzahl und verglichen mit der Anzahl der Arbeitslosen, ein Bild über die sozialen Verhältnisse eines Landes; verdeutlicht werden die quantitativen Grundlagen seiner Wirtschaftskraft, auf denen im wesentlichen seine Steuerkraft beruht. Die industrialisierten Länder, aber auch die Länder mit großbetrieblicher Agrarstruktur haben im allgemeinen einen relativ höheren Beschäftigungsstand als die Agrarländer mit kleinparzellierter Betriebsstruktur.
 - b) Die Daten über die industriellen und landwirtschaftlichen Verhältnisse geben Aufschluß über die Größenordnung der primären Wirtschaftszweige in den einzelnen Ländern. Der Anteil der Industriebeschäftigten an der Gesamtbevölkerung kennzeichnet den Industrialisierungsgrad und damit von einer bestimmten Höhe ab die überdurchschnittliche Steuerkraft eines Landes, in der Regel aber auch eine relativ hohe Ausgabebelastung. Unterschiede im Verhältnis zwischen den arbeitsmäßigen Werten und den Umsatzwerten der Industrie deuten auf stärkere Arbeitsintensität oder stärkere Kapitalintensität der Industrie hin und ermöglichen damit Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen Steuerkraft und Ausgabenbelastung und auf den Grad der Krisenempfindlichkeit.
 - c) Das Verhältnis der land- und forstwirtschaftlichen Erwerbspersonen zur Gesamtbevölkerung läßt die Bedeutung dieser Wirtschaftsabteilung im Rahmen

der Gesamtwirtschaft eines Landes erkennen. Das Verhältnis der land- und forstwirtschaftlichen Einheitswerte zu den Nutzflächen und den Erwerbspersonen in der Land- und Forstwirtschaft verdeutlicht den Leistungsgrad dieser Wirtschaftsabteilung in den einzelnen Ländern. Eine geringe Anzahl von Erwerbspersonen, auf den Einheitswert bezogen, läßt auf eine leistungsfähige Agrarstruktur und auf Betriebe mit hohem Umsatz schließen, die nicht nur primär sondern auch sekundär — durch gesteigerte Verdienstmöglichkeiten für das örtliche Gewerbe — das Steueraufkommen günstig beeinflussen. Ungünstige Strukturverhältnisse ergeben nicht nur geringere Steuereinnahmen, sondern steigern auch die Kostenfaktoren und den öffentlichen Aufwand für notwendige Strukturverbesserungen u. dgl.

- d) Die Spareinlagen und Bankkredite sind nur beschränkt regional vergleichbar, da die Einlagen bei überregionalen Spar- und Kreditinstituten und deren Ausleihungen nicht erfaßt und auch die Tätigkeitsbereiche der übrigen Kreditinstitute regional nicht exakt abgrenzbar sind. Die Angaben vermitteln aber Anhaltspunkte für die natürliche Kapitalkraftbildung und die wirtschaftliche Aktivität eines Landes, die im allgemeinen von der Höhe des Realeinkommens abhängen oder seine Entwicklung beeinflussen. Sie sind daher auch Merkmale der Steuerleistung. Zum Teil erklären sich die Verschiedenheiten in der Kapitalbildung auch aus der regional unterschiedlichen Sparneigung der Bevölkerung.
- e) Die Kriegszerstörungen, gemessen am Grundsteuerausfall 1952 gegenüber 1942, stellen sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite eine Belastung der öffentlichen Haushalte dar, deren finanzielles Gewicht aber im Zuge des fortschreitenden Wiederaufbaus allmählich abnimmt. Die Aufwendungen der Länder und Gemeinden für die Kriegsschädenbeseitigung sind zum Teil überregional getragen worden. Im allgemeinen entspricht der Kriegszerstörungsgrad eines Landes seinem Industrialisierungsgrad (vgl. b) oder seiner verkehrswirtschaftlichen Bedeutung.
- f) Eine (im Verhältnis zu den unselbständigen Erwerbspersonen) hohe Arbeitslosenzahl und hohe Fürsorgeleistungen beeinträchtigen die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes. Eine überdurchschnittliche Arbeitslosenziffer ist regelmäßig gleichbedeutend mit hoher Dauerarbeitslosigkeit und damit ein Symptom für den Grad der sozialen Hilfsbedürftigkeit und wirtschaftlichen Anfälligkeit der Bevölkerung und für die strukturell bedingten Hemmungen, denen die wirtschaftliche Entwicklung des betroffenen Gebietes begegnet (Notstandsgebiete). Die Sozialleistungen werden zwar vorwiegend überregional aufgebracht; Sozialempfänger belasten aber stets auch die regionalen und gemeindlichen Haushalte, und zwar sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite.
- g) Die Höhe des Aufkommens an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer als Symptom der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes entspricht weitgehend dem Industrialisierungsgrad; daß die steuerliche Leistungsfähigkeit der Industrie erheblich größer ist als die der Land- und Forstwirtschaft, beruht zum geringeren Teil auch auf der Gesetzgebung, nämlich auf der milderen Ertragsbesteuerung der nichtbuchführenden Betriebe. Das Aufkommen an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer wird im übrigen nicht nur durch die Industrie und die Land- und Forstwirtschaft, sondern auch durch die Steuerleistungen der sekundären Wirtschaftszweige (Handel, Dienstleistungsgewerbe u. dgl.) bestimmt. Ein Vergleich der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit den Gewerbesteuergrundbeträgen (Meßbeträgen), in denen die Steuerleistung der gesamten gewerblichen Wirtschaft zum Ausdruck kommt, läßt noch deutlicher die geringe Steuerkraft der Land- und Forstwirtschaft erkennen, die insbesondere in Ländern mit kleinbetrieblicher Agrarstruktur und ohne bedeutende Veredelungskulturen im Gesamtaufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer kaum ins Gewicht fällt.

Strukturdaten der Länder nach ihren Anteilen an der Gesamtgröße der einzelnen Tatbestände im Bundesgebiet

(jeweils neuester Stand bis 30.9.1953)



- 126. Die Übersicht auf Seite 83 läßt die Ungleichheiten in der Wirtschafts- und Sozialstruktur des Bundesgebietes deutlich erkennen. Bei den industrialisierten Ländern erscheinen Wohlstandsmerkmale in überdurchschnittlichem Maße. Die unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft der industrieärmeren Agrarländer erfährt - teilweise infolge der immer noch hohen Flüchtlingsbelegung - eine zusätzliche Belastung durch überdurchschnittliche soziale Aufwendungen, die sekundär — über den Konsum — nur zu einer geringen Wirtschaftsaktivität beitragen. Im allgemeinen verhalten sich die Wohlstandsfaktoren in ihrer regionalen Streuung umgekehrt proportional zu den Notstandsfaktoren, abgesehen von der Hansestadt Hamburg, in der Wohlstands- und Notstandsmerkmale zusammentreffen. Im ganzen bestätigt dieser rohe Vergleich die Erkenntnis, daß unter den gegenwärtigen Wirtschaftsverhältnissen der Grad der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit eines Landes vorwiegend dem Grad seiner Industrialisierung entspricht und daß - ungeachtet der größeren Krisenempfindlichkeit der Industrie im Vergleich zur Landwirtschaft - das wirtschaftliche Leistungsgefälle unter den Bundesländern ein beträchtliches Ausmaß hat. Daß die einzelnen Länder an der allgemeinen Wirtschaftsbelebung in der Bundesrepublik in sehr unterschiedlichem Ausmaß teilgenommen haben, ergibt auch eine vergleichende Betrachtung der regionalen Entwicklung in den letzten Jahren. Sie läßt eine Begünstigung und damit einen Entwicklungsvorsprung der industriellen Kerngebiete des Westens gegenüber den östlichen Bundesgebieten, insbesondere den Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern
 - a) Während die Entwicklung der Einwohnerzahlen und der Beschäftigtenzahlen bis 1950 vorwiegend von der sozialen Umschichtung der Kriegs- und Nachkriegszeit beeinflußt war, folgt seit dieser Zeit sowohl die freie wie die gelenkte Wanderungsbewegung der Wirtschaftsentwicklung. Bedeutete also der Bevölkerungszuwachs in der ersten Phase für die Länder Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die den Bevölkerungszustrom zunächst aufgenommen haben, im wesentlichen eine Belastung, ist der Wanderungsgewinn, der sich insbesondere für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg in den letzten Jahren ergab, wirtschaftlich positiv zu bewerten. Dem starken Bevölkerungszug von den östlich gelegenen, wenig industrialisierten und übervölkerten Bezirken in die wirtschaftlich attraktiven Gebiete des Westens entspricht die absolut und relativ größte Zunahme der Beschäftigtenzahl in diesen Gebieten. Die bevölkerungsmäßige und finanzielle Entlastung der Länder Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein durch die Umsiedlung kann zutreffend nur im Zusammenhang mit der Feststellung gewürdigt werden, daß in diesen Ländern der Anteil der Vertriebenen an der Gesamtbevölkerung noch annähernd doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.
 - b) Auch die Entwicklung der industriellen Produktion läßt eine zunehmende Steigerung der Wirtschaftskraft in den industriellen Kerngebieten erkennen. An der allgemeinen Produktionssteigerung im Bundesgebiet waren freilich auch die wirtschaftsschwachen Länder, insbesondere Bayern und Rheinland-Pfalz im bemerkenswerten Umfange beteiligt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich die zum Teil relativ günstig erscheinende Leistungssteigerung in diesen industriell nur schwach entwickelten Ländern auf geringe Ausgangswerte bezieht. Außerdem ist nicht zu erkennen, inwieweit die Produktionssteigerung in einzelnen schwach entwickelten Ländern (z. B. Rheinland-Pfalz) von Dauer ist. Zum großen Teil beruht die Wirtschaftsbelebung in den leistungsschwachen Ländern auf Außenhilfen, insbesondere auf überregionalen Ausgleichsmaßnahmen, Zuweisungen aus zentralen Fonds u. dgl., vereinzelt auch auf Investitionsmaßnahmen der Besatzungsmächte (Rheinland-Pfalz). Infolge des natürlichen Wettbewerbsvorsprungs, den die wirtschaftsgeographische Lage, die durchweg günstigere Preis-Kosten-Relation, das "Industrieklima" und nicht zuletzt die größere Kapitalkraft den industriellen Kernländern verleihen, hat hier die indu-

strielle Produktion entweder mengenmäßig (Baden-Württemberg) oder wertmäßig (Nordrhein-Westfalen) eine überdurchschnittliche Steigerung erfahren, die mittelbar auch den sekundären Wirtschaftsbereichen, insbesondere dem Bau-, Handels- und Dienstleistungsgewerbe zu einem starken Aufschwung verholfen hat. Als Parallel- und Folgeerscheinung ergibt sich eine entsprechende Steigerung der Kaufkraft und des allgemeinen Lebensstandards, mithin eine Zunahme der wirtschaftlichen Anziehungskraft und der Steuerkraft dieser Länder gegenüber den leistungsschwächeren Gebieten.

c) Einer besonderen Belastung sind die Zonenrandgebiete ausgesetzt. Die Teilung Deutschlands und die Abriegelung der sowjetisch besetzten Zone hat die natürlichen Wirtschaftsbeziehungen dieser Bezirke unterbrochen und sie in eine verkehrsungünstige Randlage gebracht; die sich daraus ergebenden Wirtschaftserschwerungen und Verteuerungen haben ihre Wettbewerbslage im Verhältnis zu den westlichen Gebieten zusätzlich beeinträchtigt.

Der wirtschaftliche Vorsprung der Industriezentren kommt in der Entwicklung der regionalen Steuerkraft deutlich zum Ausdruck. Eine Größenvorstellung vermitteln die Einnahmen der Länder aus den großen Ertragsteuern in den Rechnungsjahren 1950 und 1953:

Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer und aus der Gewerbe- und Lohnsummensteuer 1950 und 1953

	in Mill. DM		Zuwachs in DM je Einwohner			Zuwachs Änderung der Einw	
	1950	1953	in v.H.	1950	1953	in v. H.	zahlin v.H
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg Hessen Bayern (und Lindau)	2 188 981 644 963	5 180 2 243 1 270 2 039	136,8 128,6 97,2 111,7	165,81 152,57 148,94 104,86	365,65 328,98 284,24 222,40	120,5 115,6 90,8 112,1	+7,4 $+6,0$ $+3,3$ $-0,2$
Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	713 280 182	1 446 654 361	102,8 133,6 98,4	104,80 104,90 93,18 70,13	218,20 203,36 152,84	112,1 108,0 118,2 117,9	$ \begin{array}{r} -0,2 \\ -2,7 \\ +7,0 \\ -9,0 \end{array} $
Länder (ohne Hansest.) Hamburg Bremen	5 951 416 121	13 193 970 251	121,7 133,2 107,4	130,70 259,03 216,46	281,74 565,60 414,88	115,6 118,4 91,7	+ 2,8 + 6,8 + 8,2
Länder (insgesamt) (ohne Berlin)	6 488	14 414	122,2	136,03	· 293,28	115,6	+3,0

Die Angaben für 1953 sind zum Teil geschätzt. Insbesondere ist die Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die sich 1953 erstmalig ausgewirkt hat, ausgeschieden, um die Vergleichbarkeit mit 1950 herzustellen. Bei Durchführung der Zerlegung erscheinen die Einnahmen von Hamburg um etwa 10 v. H. niedriger als ohne Zerlegung. Für die anderen Länder ist die Auswirkung der Zerlegung wesentlich geringer.

Die Entwicklung der großen Ertragsteuern ist in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hamburg und auf Grund besonderer Verhältnisse in Rheinland-Pfalz am günstigsten verlaufen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Länder durch die Binnenwanderung auch einen entsprechenden Bevölkerungszuwachs erfahren haben.

127. Die erheblichen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und Entwicklung der einzelnen Länder beeinträchtigen auch die Wirtschaftskraft des Bundesgebietes im ganzen. Das strukturelle Missverhältnis zwischen wirtschaftlich begünstigten, sich vorteilhaft entwickelnden Bezirken einerseits und notleidenden, in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten anderer-

seits führt zu einem sachlich nicht gerechtfertigten Gefälle des allgemeinen Lebensstandards und damit zu politischen und sozialen Spannungen, die auf die Dauer das Gefüge des Gesamtstaates ernsthaft gefährden können. Wenn es nicht gelingt, diese strukturellen Unausgeglichenheiten organisch zu mildern, wird die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft im ganzen übermäßig durch den Zwang beeinträchtigt, die schwachen Bezirke mit Subventionen künstlich am Leben zu erhalten. Können die Anforderungen, die zunehmend die Bevölkerung auch in diesen Gebieten an den Standard der allgemeinen Lebensverhältnisse und die Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen stellt, nicht angemessen befriedigt werden, so wird die weitere Abwanderung von Arbeitskräften und Betrieben die zwangsläufige Folge sein. Dem Kräfteverlust der schwach entwickelten Gebiete steht die zunehmende Konzentration der Bevölkerung und Wirtschaftskraft in den industriellen und kommerziellen Kerngebieten gegenüber, die größere Existenzchancen und höhere Einkommen bieten können. Da die Investitionsquote im allgemeinen mit dem Durchschnittseinkommen steigt, wird die technische Leistungsfähigkeit der von der Entwicklung begünstigten Gebiete durch die stärkere (private und öffentliche) Investitionstätigkeit zusätzlich gesteigert und damit der Vorsprung in den Wettbewerbsbedingungen gegenüber den Rückstandsgebieten erweitert. Ein übermäßiges regionales Leistungsgefälle hat daher regelmäßig aus sich heraus die Tendenz zu progressiver Verschärfung, zur weiteren Verkümmerung der Passivräume und zur übersteigerten Entwicklung der Aktivräume. Ein ungehemmtes Fortschreiten der Konzentrationstendenzen in den Aktivräumen kann hier allmählich zu Ballungserscheinungen führen, die aus ökonomischen und soziologischen Gründen ebenso unerwünscht sind wie eine übermäßige Entvölkerung und wirtschaftliche Verödung der Notstandsgebiete. Umsiedlungsmaßnahmen mit dem Ziel, die noch brachliegenden Arbeitskräfte an die hauptsächlich in den Aktivräumen verfügbaren Arbeitsplätze heranzubringen, mögen für eine Übergangszeit noch notwendig sein; aber sie allein stellen keine ausreichende Hilfe für die Notstandsgebiete dar. Im Rahmen der hier gegebenen Entwicklungsmöglichkeiten wird die Entlastung dieser Gebiete vom Bevölkerungsüberdruck durch investitionspolitische Vorhaben zur Steigerung ihrer Wirtschaftskraft und durch finanzielle Hilfen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbslage wirksam ergänzt werden müssen. Auf weitere Sicht ist zur Sicherung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität des Gesamtwirtschaftsraumes eine gesunde Dezentralisation anzustreben, die der einseitigen Entwicklung einzelner, der Vernachlässigung anderer Gebietsteile vorbeugt und eine möglichst gleichmäßige, in sich ausgewogene Gliederung der gesamtstaatlichen Wirtschaftsstruktur ermöglicht. Zu dieser umfassenden Raumordnungsaufgabe hat auch der Finanzausgleich einen wichtigen Beitrag zu leisten.

128. Daß die finanzschwachen Länder in den letzten Jahren ihre Pflichtaufgaben im wesentlichen erfüllen und den öffentlichen Leistungsstandard annähernd auf dem Niveau der übrigen Länder halten konnten, ist in erster Linie dem Finanzausgleich zu verdanken, und zwar dem Ausgleich unter den Ländern wie auch der Tatsache, daß der Bund durch seinen eigenen Haushalt und die Haushalte der zentralen Vermögensträger zugunsten der leistungsschwachen Gebiete laufend Ausgleichsleistungen erbringt, deren wirtschaftliche und soziale Bedeutung beträchtlich ist.

Werden aus dem Bundeshaushalt diejenigen Ausgaben ausgegliedert, die zur Aufrechterhaltung der Bundesverwaltung, zur Sicherung des zentralen Schuldendienstes und zur Verwaltung des Bundesvermögens benötigt werden, so ergibt sich, daß von den Gesamtausgaben des Bundes nur ein verhältnismäßig geringer Teil auf die Bundesverwaltung im engeren Sinne entfällt; annähernd 90 v. H. der Bundesausgaben dienen dem Vollzug der großen gesamtstaat-

lichen Aufgaben — der Verteidigung, der sozialen Sicherung, der Berlin-Hilfe, dem großräumigen Verkehr, den allgemeinen Förderungsmaßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet u. dgl. -, Aufgaben also, die sich nicht wesensmäßig und unmittelbar aus der staatsrechtlichen Existenz, Organisation und Ausstattung des Bundes als Gebietskörperschaft ergeben, sondern sich auf die übergebietliche staatswirtschaftliche Funktion gründen, die dem Haushalt des Oberverbandes im Bundesstaat eigentümlich ist. Diese Ausgaben würden auch dann geleistet und finanziert werden müssen, wenn die Länder auf sich selbst gestellt und nicht in einem Bundesverband zusammengeschlossen wären: belastet wären die Länder, in deren territorialem Bereich die Ausgaben anfallen; zu ihrer Deckung wären sie auf die Einnahmen angewiesen, die die Wirtschaft ihres Gebietes aufbringt. Zu welchen Spannungsverhältnissen die unterschiedliche regionale Streuung der großen Lasten und der verfügbaren Deckungsmittel führen kann, hat das Zwischenstadium der einzelstaatlichen "Finanzautarkie" in den Jahren 1945 bis 1949 erkennen lassen: während einige Länder hohe Haushaltsüberschüsse erzielen konnten, mußten in anderen Ländern wichtige Staatsaufgaben aus finanziellen Gründen verkümmern; gerade die Länder, die von Kriegsfolgelasten u. dgl. am stärksten betroffen waren, verfügten in ihrem Bereich über die geringsten Einnahmen. Seitdem der Bund die Lasten von übergebietlicher Bedeutung auf seinen Haushalt übernommen hat und damit die qualitativ und quantitativ entscheidenden Staatsaufgaben aus den von der Gesamtwirtschaft aufgebrachten Steuermitteln finanziert, ist der Bundeshaushalt insoweit zum Gemeinschaftshaushalt der Länder geworden; denn er trägt jene Ausgaben stellvertretend für die Länder, weil das finanzielle Gewicht und die unterschiedliche regionale Verteilung der Lasten ihre Zusammenfassung in der höheren Ebene und ihre Finanzierung aus zentralen Mitteln erfordern. Der Bund erfüllt damit eine für den politischen und wirtschaftlichen Zusammenhalt des Bundesstaates entscheidend wichtige und angesichts der regionalen Finanzkraftunterschiede unentbehrliche Ausgleichs-

129. Die staatswirtschaftliche Bedeutung dieser Ausgleichsfunktion läßt sich größenordnungsmäßig nur unvollkommen darstellen. Werden die gesamtstaatlichen Ausgaben des Bundes auf die Länder verteilt, in denen sie geleistet werden, und werden die so ermittelten Länderanteile an den Bundesausgaben mit der regionalen Herkunft der Steuereinnahmen verglichen, so ergibt sich aus dem Saldo dieser Beträge nicht unmittelbar, in welchem Umfange die wirtschafts-kräftigen Gebiete mehr, die übrigen Gebiete weniger an den Bund leisten, als sie von ihm zurückerhalten. Denn die gebietliche Streuung der Bundesein-nahmen und Bundesausgaben entspricht nicht in vollem Umfange ihrer regional-wirtschaftlichen Belastungs- und Förderungswirkung. So decken sich die Steuereinnahmen, die in einem Land den Finanzkassen zufließen, nicht ganz mit der steuerwirtschaftlichen Belastung seiner Bevölkerung. Dies gilt insbesondere für die Zölle und Verbrauchsteuern, zum Teil auch für die Umsatzsteuer, deren überdurchschnittlicher Ertrag in den Industrie-, Einfuhr- und Handelszentren die effektive Wirtschaftskraft und Belastung dieser Gebiete nur ungenau widerspiegelt, weil die Belastungswirkung iener Steuern auf die Endverbraucher übergewälzt wird und insoweit auch den übrigen Ländern zuzurechnen ist. Entsprechendes gilt für den Nutzeffekt der Bundesausgaben: die Tatsache, daß ein Land Beträge vom Bund erhält, besagt nicht ohne weiteres, daß die Zuweisungen in voller Höhe seiner Bevölkerung zugute kommen. Mit diesen Vorbehalten läßt eine regionale Analyse der Bundeseinnahmen und Bundesausgaben iedoch die globale Feststellung zu, daß etwa ein Fünftel der zentralen und regional aufteilbaren Finanzmasse über den Transformator des Bundeshaushalts umgelagert, also Ländern zugewiesen wird, die zu seiner Finanzierung nicht beigetragen haben. Ahnliche Ausgleichsfunktionen zugunsten der leistungsschwachen Gebiete erfüllen der Lastenausgleichsfonds, die Sozialversicherung und die Arbeitslosenversicherung, ferner die zentralen

Investitionsprogramme auf Grund der GARIOA-, ERP-, MSA-, STEG- und der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau unmittelbar aufgebrachten Mittel. Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft bewirkt dagegen, da sie bestimmungsgemäß der Grundstoffindustrie zugute kommen soll, einen überregionalen Ausgleich zugunsten des Landes Nordrhein-Westfalen.

- 130. Während die vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes und der zentralen Vermögensträger zum ansehnlichen Teil auch der übergebietlichen Strukturpolitik dienen, kann der Finanzausgleich im engeren Sinn nur das Ziel anstreben, im Haushaltsbereich der Länder und Gemeinden die Finanzkraftunterschiede so weit auszugleichen, daß auch den leistungsschwachen Ländern die Deckung ihres Steuerbedarfs ausreichend gesichert wird. Zur Ermittlung der Unterschiedsspanne, die hier überbrückt werden soll, sind die steuerlichen Deckungsbedürfnisse der einzelnen Länder und die ihnen nach dem örtlichen Aufkommen zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen zu vergleichen.
- 131. In den Haushalten der Länder und Gemeinden haben neben den Steuereinnahmen auch die sonstigen allgemeinen Deckungsmittel ein erhebliches und regional unterschiedliches Gewicht. Deshalb ist für die Ermittlung der regionalen Bedarfsunterschiede nicht der Steuerbedarf, sondern der Gesamtbedarf an allgemeinen Deckungsmitteln, also der Bedarf an Steuern zuzüglich der aus Erwerbseinkünften und sonstigen allgemeinen Deckungsmitteln verfügbaren Einnahmen zugrunde zu legen. Bei Aufteilung des Bedarfs an allgemeinen Deckungsmitteln auf die Länder kann nur von der Vergangenheit, und zwar von den Ergebnissen der Finanzstatistik ausgegangen und hierauf die weitere Schätzung gegründet werden. Dieses Verfahren vermittelt zwar keine exakten Erkenntnisse über den wirklichen "Bedarf" der einzelnen Länder. Denn die Finanzstatistik liefert nur die tatsächlichen Rechnungsergebnisse (Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben); sie kann nicht erkennen lassen, aus welchen Gründen diese Ergebnisse erzielt worden sind, ob sie finanzwirtschaftlich gerechtfertigt waren, insbesondere inwieweit Mittelknappheit oder -überfluß, Sparsamkeit oder Aufwendigkeit u. dgl. die Rechnungsergebnisse der einzelnen Gebietskörperschaften beeinflußt haben. Dieser der Finanzstatistik notwendig anhaftende Mangel wäre nur dann zu beseitigen, wenn das festgestellte Zahlenwerk an Hand eines objektiven Maßstabs, etwa auf der Grundlage eines angemessenen "Sollbedarfs" korrigiert werden könnte. Eine solche Norm für die Bedarfsbemessung läßt sich angesichts der strukturellen und funktionellen Vielgestaltigkeit der Länder nicht gewinnen. Aber da der Finanzausgleich ohnehin mit globalen Zahlenwerten rechnet und das Gesetz der großen Zahl hier ausgleichend zur Geltung kommt, kann jener Mangel den Erkenntniswert der Statistik für den interregionalen Finanzvergleich insoweit nicht entscheidend beeinträchtigen, als er sich auf die in allen Ländern relativ gleichmäßig anfallenden vermögensunwirksamen Einnahmen und Ausgaben bezieht. Allenfalls mag eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür sprechen, daß der tatsächliche Bedarf der leistungsschwachen Länder etwas höher, der finanzstarken Länder etwas niedriger ist als die Finanzstatistik ausweist; deshalb kann - mangels anderer und besserer Bewertungsgrundlagen - von den Ergebnissen der Finanzstatistik um so eher ausgegangen werden, als dies dazu beiträgt, die Intensität des Finanzausgleichs in angemessenen, für die ausgleichspflichtigen Länder tragbaren Grenzen zu halten.

Die unterschiedliche Größe der Länder läßt es methodisch nicht zu, die aus der Finanzstatistik gewonnenen absoluten Zahlenwerte unmittelbar miteinander zu vergleichen; die Einnahmen und Ausgaben erhalten für den interregionalen Finanzvergleich erst dann Erkenntniswert, wenn sie zu Zahlen in Beziehung gesetzt werden, welche die Größenunterschiede der Länder repräsentativ zum Ausdruck bringen. Als gegebene Beziehungsgröße kommt die

Einwohnerzahl in Betracht, weil in ihr das Haushaltsvolumen, der Finanzbedarf und die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft einen umfassenden und allgemeinen Ausdruck finden. Eine differenzierte Betrachtung der Einzelbedürfnisse läßt allerdings erkennen, daß die Umrechnung der absoluten Zahlen auf die Einwohnerzahlen nur ziemlich rohe Vergleichsmöglichkeiten bietet, weil das finanzielle Gewicht bestimmter Lastenbereiche auch von anderen Faktoren bestimmt wird, die in der reinen Einwohnerzahl keinen adäquaten Ausdruck finden, z. B. von der geographischen Lage, der Zusammensetzung und dem Altersaufbau der Bevölkerung, der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, vereinzelt auch von speziellen Bedarfstatbeständen, wie Schulkinderzahl, Sozialempfängerzahl, Straßenlänge u. dgl. Wie Einzeluntersuchungen ergeben haben, läßt ein Finanzvergleich, der auch diese Sonderfaktoren berücksichtigt, das finanzielle Ausgleichsbedürfnis größer erscheinen als eine nur auf die Einwohnerzahl abgestellte Betrachtung (dies gilt nicht für das Bedarfsmerkmal der Siedlungsdichte, vgl. dazu Nr. 146). Wenn hier von einer solchen Differenzierung abgesehen wird, so dient auch dies dem Bestreben, eine übermäßige Nivellierung der regionalen Finanzkraftunterschiede zu vermeiden.

132. Werden die aus der Finanzstatistik für 1951 und 1952 ermittelten, aus Steuereinnahmen und sonstigen allgemeinen Deckungsmitteln gedeckten vermögensunwirksamen Ausgaben") der Länder und Gemeinden auf die (unveredelte) Wohnbevölkerung bezogen, so ergeben sich die folgenden Bedarfsunterschiede (vgl. hierzu Anlage 6):

Zuschußbedarf der Länder und Gemeinden für vermögensunwirksame Ausgaben

	Mill. DM		DM je Einwohner		v.H. des Lände durchschnitts	
	1951	1952	1951	1952	1951	1952
Nordrhein-Westfalen	2317	2659	171,31	192,67	99,2	97,2
Baden-Württemberg	1218	1 48 0	18 4, 85	221,92	107,1	111,9
Hessen	8 0 0	91 7	182,17	207,93	105,5	104,5
Bayern (und Lindau)	1 43 2	1 696	156,02	18 4, 93	90,4	93,2
Niedersachsen	1 009	1 177	150,34	176,67	87,1	89,1
Rheinland-Pfalz	471	561	151,49	177,64	87,8	89,6
Schleswig-Holstein	456	4 97	183,37	203,44	106,2	102,6
Länder (ohne Hansest.)	7 703	8 987	167.49	193,99	97,0	97,8
Hamburg	470	482	283,41	287 ,4 2	164,2	144,9
Bremen	147	168	253,51	284,75	146,9	143,6
Länder (insgesamt) (ohne Berlin)	8 320	9 637	172,62	198,32	100	100

Die Übersicht läßt erkennen, daß auf dem Gebiet der vermögensunwirksamen Ausgaben die Unterschiede des Zuschußbedarfs der Länder 1952 sich in dem verhältnismäßig engen Rahmen von (177 bis 222 =) 45 DM je Einwohner oder rd. 89 bis 112 v. H. des Bundesdurchschnitts hielten, wenn die Hansestädte mit Rücksicht auf deren strukturelle Sonderbedürfnisse außer Betracht bleiben. Damit wird verdeutlicht, daß sich die laufenden Finanzbedürfnisse der Länder stark einander angeglichen haben, seitdem die großen, regional unterschiedlich verteilten Lasten auf den Bundeshaushalt übergegangen sind. Im bemerkenswerten Gegensatz hierzu stand die regionale Streuung der Steuereinnahmen und der Erwerbseinkünfte, die neben den Steuern ein wichtiges allgemeines Deckungsmittel der Länder und Gemeinden bilden**.

^{*)} Vgl. hierzu die methodischen Bemerkungen unter Nr. 71

^{***)} Wenn hier und im folgenden die Reineinnahmen der Länder und Gemeinden aus dem Erwerbsvermögen in die Darstellung der Finanzkraftunterschiede der Länder einbezogen werden, so geschieht dies nur zur Vervollständigung des allgemeinen Überblicks, weil für eine zutreffende finanzwirtschaftliche Beurteilung die Größenunterschiede besonders in den Reineinnahmen aus Forsten nicht außer Betracht bleiben können. Der Finanzausgleich muß

Steuereinnahmen und Erwerbseinkünfte der Länder und Gemeinden im Rechnungsjahr 1952 (ohne Finanzausgleich)

	Mill. DM	Steuereinnahn DM je Einwohner	nen v. H. des Durchschn.	Ei Mill. DM	rwerbseinkür DM je Einwohner	ıfte v.H.des Dur c hschn.
Nordrhein-Westfalen	4 051	293,53	119,3	121	8,77	53,0
Baden-Württemberg	1 812	271,71	110,4	183	27,44	165,7
Hessen	1 088	245,99	100,0	117	26,45	159,7
Bayern (und Lindau)	1 889	205,97	83,7	158	17,23	104,0
Niedersachsen	1 270	190,63	77,5	87	13,07	78,9
Rheinland-Pfalz	564	178,60	72,6	83	26,28	158,7
Schleswig-Holstein	356	145,72	59,2	22	9,01	54,4
Länder (ohne Hansest.)	11 030	238,09	96,8	771	16,64	100,5
Hamburg	719	428,75	174,3	17	10,13	61,2
Bremen	206	349,15	141,9	17	28,81	1 74, 0
Länder (insgesamt) (ohne Berlin)	11 955	246,02	100	805	16,56	100,0

Es sind die Steuereinnahmen der Länder ohne Berücksichtigung des Finanzausgleichs, dazu die Steuereinnahmen der Gemeinden auf der Basis durchschnittlicher Realsteuerhebesätze nachgewiesen.

Damit wird die große Spanne der Steuerkraftunterschiede deutlich, die — wenn auch hier die Hansestädte außer Betracht bleiben — im Rechnungsjahr 1952 das Ausmaß von (146 bis 294 =) 148 DM je Einwohner oder rd. 59 bis 119 v. H. des Bundesdurchschnitts (= 60 v. H. des Gesamtsteueraufkommens) erreicht hat. Werden die vorstehenden Übersichten dergestalt miteinander vereinigt, daß von den Steuereinnahmen der einzelnen Länder die von ihnen aus allgemeinen Deckungsmitteln geleisteten vermögensunwirksamen Ausgaben abgesetzt werden, so läßt die Differenz den finanziellen Bewegungsspielraum erkennen, der den einzelnen Ländern nach Deckung ihrer vermögensunwirksamen Ausgaben zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben oder zur Konsolidierung ihrer Haushaltslage (Abdeckung früherer Fehlbeträge u. dgl.) im Rechnungsjahr 1952 — wenn der Finanzausgleich zunächst unberücksichtigt bleibt — verblieben ist. Diese Verfügungssummen haben betragen:

	Verfügbare St einnahme D Mill. DM Ein	n bare Mje	erdem verfüg- Erwerbseink. DM je DM Einwohn.	Verfügun insges Mill. DM	ammt DM je
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg Hessen Bayern (und Lindau) Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	332 4 171 3 193 2 93 1	0,86 12 9,78 18 8,66 11 1,04 15 3,96 8 0,95 8 7,72 2	3 27,44 7 26,45 8 17,23 7 13,07 3 26,28	1 513 515 288 351 180 86 — 119	109,63 77,22 65,11 38,27 27,02 27,23 -48,71
Länder (ohne Hansest.) Hamburg Bremen	237 14	4,10 77 1,32 1 4,41 1	7 10,13	2 814 254 55	60,74 151,46 93,22
Länder (insgesamt) (ohne Berlin)	2 318 4	7,70 80	5 16,56	3 123	64,27

hier (ebenso wie bei der Lohnsummensteuer) schon aus methodischen Gründen auf die Erfassung dieser Einnahmen verzichten. Da die Reineinnahmen der Länder und Gemeinden aus dem Erwerbsvermögen jährlich stärkeren Schwankungen unterliegen als die Steuereinnahmen, sind in Anlage 14 die Reineinnahmen der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen für den Durchschnitt der Rechnungsjahre 1935 bis 1937 und für die Rechnungsjahre 1949 bis 1952 und die Reineinnahmen aus sonstigen Erwerbsvermögen für die Rechnungsjahre 1949 bis 1952 zusammengestellt.

In diesen Zahlen kommt die ganze Spannweite der regionalen Finanzkraftunterschiede voll zum Ausdruck. Der horizontale Finanzausgleich des Rechnungsjahres 1952 hat diese Unterschiedsspanne wie folgt gemindert (die vorstehenden Zahlen sind um die Ausgleichsleistungen bei den berechtigten Ländern erhöht und bei den pflichtigen Ländern ermäßigt worden):

	Beitr. u. Zuweis.	Danach verfügbare	Verfügungssumme
	im Finanzausgleich	Steuereinnahmen	insgesamt
	Mill. DM je	Mill. DM je	Mill. DM je
	DM Einwohn.	DM Einwohn.	DM Einwohn.
Nordrhein-Westfalen	$\begin{array}{cccccccccccccccccccccccccccccccccccc$	1 257 91,08	1 378 99,85
Baden-Württemberg		287 43,03	470 70,48
Hessen		171 38,66	288 65,11
Bayern (und Lindau)		208 22,68	366 39,91
Niedersachsen		149 22,37	236 35,42
Rheinland-Pfalz		36 11,40	119 37,68
Schleswig-Holstein		— 25 — 10,23	— 3 — 1,23
Länder (ohne Hansest.) Hamburg Bremen Länder (insgesamt) (ohne Berlin)	$\begin{array}{cccccccccccccccccccccccccccccccccccc$	2 083 44,96 197 117,47 38 64,41 2 318 47,70	2 854 61,61 . 214 127,61 . 55 93,22 . 3 123 64,27

Hiernach haben sich im Rechnungsjahr 1952 auch nach Vollzug des Finanzausgleichs noch Finanzkraftunterschiede ergeben, die - von Schleswig-Holstein abgesehen - bei den Steuereinnahmen allein von 11 bis 91 DM je Einwohner und einschließlich der Erwerbseinkünfte von 35 bis 100 DM je Einwohner reichen; diese Spanne ist ungewöhnlich hoch. Daß dem finanzstärksten Lande für vermögenswirksame Ausgaben mehr als das Vierfache an Steuermitteln oder das 2,5-fache an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung stand, mit denen sich die finanzschwächeren Länder begnügen mußten, kann mit den unterschiedlichen Investitionsbedürfnissen allein nicht gerechtfertigt werden. Denn nichts spricht dafür, daß der Investitionsbedarf der leistungsschwachen Länder um das Maß seiner relativen Leistungsschwäche geringer sei als der Bedarf leistungsfähigerer Länder. Für Schleswig-Holstein ergibt sich der Sondertatbestand, daß seine Steuereinnahmen bei durchschnittlicher Anspannung der Realsteuern trotz der Zuweisung von 116 Mill. DM im Finanzausgleich nicht ausgereicht hätten, den Zuschußbedarf für vermögensunwirksame Ausgaben zu decken. Erst durch stärkere Anspannung der Realsteuern konnten hier weitere 19 Mill. DM aufgebracht werden, von denen noch 3 Mill. DM zur Deckung vermögensunwirksamer Ausgaben verwendet werden mußten und nur der Rest für Investitionen verfügbar war.

III. Die Intensität des Länderfinanzausgleichs

133. Die Frage, in welchem Umfange die unter den Ländern bestehenden Finanzkraftunterschiede auszugleichen sind, kann nicht eindeutig, nicht allein nach
sachlich-finanzwirtschaftlichen Maßstäben beantwortet, sondern muß letztlich
unter allgemeinen politischen Gesichtspunkten entschieden werden. Denn die
Entschließung über die Intensität des Finanzausgleichs ist regelmäßig ein Kompromiß, das Ergebnis einer Auseinandersetzung zwischen den ausgleichsberechtigten Ländern, die eine Ausweitung, und den ausgleichspflichtigen Ländern,
die eine Einschränkung des Finanzausgleichs anstreben. Der Gegenstand der
Auseinandersetzung wird damit jedoch nicht zu einer Angelegenheit, die allein
die Länder angeht und daher ihnen überlassen werden kann. Angesichts des
natürlichen Interessengegensatzes, in dem hier die Länder zueinander stehen,
ist dem Bundesgesetzgeber mit der Befugnis, über das Maß des Ausgleichs zu
entscheiden, eine schiedsrichterliche Funktion zugewiesen, die für das Gefüge

des Bundesstaats im ganzen und seine finanzielle Ordnung von größter Bedeutung ist.

134. Die Bundesregierung erachtet es für erforderlich, den Länderfinanzausgleich künftig stärker zu intensivieren. Wie die Darlegungen des Abschnitts II deutlich erkennen lassen, hat sich der bisherige Finanzausgleich für die leistungsschwachen Länder als unzureichend erwiesen und ein übermäßiges Leistungsgefälle unter den Bundesländern bestehen lassen. Die finanziellen Auswirkungen der Finanzausgleichsgesetzgebung der letzten Jahre auf die Länderhaushalte (1949 bis 1952: endgültige Beträge 1953 bis 1954: voraussichtliche Beträge) ergeben sich aus der folgenden Übersicht (vgl. auch Anlage 7):

Der Finanzausgleich unter den Ländern 1949 bis 1954

 a) Einnahmen aus Landessteuern im Finan ausgleich in Mill. DM b) Zuschuß (+) oder Beitrag (-) in Mill. DM c) b in v. H. von a 	194 9	1950	1951	1952	1953	195 4
Nordrhein-Westfalen						
a) b)	4 295,3 — 122,6	,	$-{2349,8}\atop -{83,2}$	-2735,5 $-135,2$	2 840,3 151,5	
c)	2,9	6,8	3,5	- 155,2 4,9	5,3	
Bayern und Lindau					•	
a) b)	$+{}^{2332,7}_{$	+	+ 1 142,2 $+$ 13,3	1267,9	1 265,9	
c) •	4,0	3,3	$+ 13,3 \\ 1,2$	+ 15,3 $1,2$	+ 29,6 $2,3$	+ 23,6 1,9
Baden-Württemberg						•
a) b)	-2067,3 $-137,8$		1 039,8 — 31,4			
c)	6,7	7,3	3,0	3,8	- 76,2 5,9	- 71,6 5,6
Niedersachsen					·	•
a) L)	$+ \frac{1668,4}{221,4}$		795,4 $+$ 26,3	833,3	852,8	
b) c)	13,3	12,1	3,3	$+ 56,2 \\ 6,7$	+ 57,4 6,7	+ 53,2 6,3
Hessen					•	,
a) b)	+ 1114,8 $+ 14,3$			762,0	761,2	752,8
c)	1,3	5,0	2,7	****		_
Rheinland-Pfalz						
a)	718,5 $+$ $42,5$	+ 275,6 $+$ 50,5	$+$ $\begin{array}{c} 319,9 \\ 28,9 \end{array}$			
b) c)	5,9	18,4	+ 28,9 $9,0$	+ 33,1 $9,0$	$+ 20,5 \\ 5,1$	+ 21,9 5,5
Schleswig-Holstein			•	•	·	,
a)	+ 215,1	+ 168,7	190,9 + 101,8	+ 217,6 $+$ 116,3	218,1	215,8
b) c)	41,5	62,3	58,3	53,4	$+ 143,7 \\ 65,9$	+ 139,1 $64,5$
Hamburg				•		•
a) b)	1 132, 4 — 219,4	,	484,2 — 36,6	502,9 40,2		478,6 - 20,8
c)	19,4	9,0	- 50,0 7,6	8,0	3,9	- 20,6 4,3
Bremen						
2) L\	531,1 — 106,1		117,4	131,1		
b) c)	20,0	1,3			4 ,7 3 ,4	3,3
Länder insgesamt						•
a) b)	14 378,3 ± 585,9	$+$ $\begin{array}{c} 6226,8 \\ \pm 278,0 \end{array}$	+ 7 142,3 $+$ 170,2	8 025,8	8 261,4	
c)	4,1	± 2.0,0 4,5	$\pm \frac{170,2}{2,4}$	$\pm \frac{220,8}{2,8}$	$\pm \begin{array}{cc} 251,2\\ 3,0 \end{array}$	$\pm \begin{array}{cc} 237,8 \\ 2,9 \end{array}$
				-	· -	•

Der systematischen Regelung des Finanzausgleichs unter den Ländern, die erstmals im Rechnungsjahr 1950 möglich war, ging im Rechnungsjahr 1949 ein Gesetz zur vorläufigen Regelung der Kriegsfolgelasten voraus, das Ausgleichszuschüsse zugunsten der überlasteten Länder in Höhe von zunächst 500 Mill. DM vorsah; durch Anderung des Verteilungsmodus, durch Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in den Ausgleich und durch Anwendung einer Klausel zugunsten von Niedersachsen wurde die Ausgleichsmasse für das Rechnungsjahr 1949 auf 585,9 Mill. DM erhöht. Nach Durchführung des Ersten Überleitungsgesetzes, das erhebliche Einnahmen und Ausgaben von den Länderhaushalten auf den Bundeshaushalt übertrug, ergab der Finanzausgleich für das Rechnungsjahr 1950 eine Ausgleichsmasse von 278,0 Mill. DM. Vom Rechnungsjahr 1951 ab brachte das Zweite Überleitungsgesetz eine weitere Entlastung der Länder von Ausgaben mit entsprechender Kürzung von Einnahmen, so daß der Finanzausgleich für 1951 in der Intensität abgeschwächt wurde und nur noch 170,2 Mill. DM als Ausgleichsmasse ergab. Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs erwies sich jedoch als unzureichend, da die finanziellen Leistungsunterschiede unter den Ländern sich im Zuge des nun einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs noch vergrößerten. Seit dem Rechnungsjahr 1953 ist deshalb der Finanzausgleich durch Erhöhung der Aufbringungsanteile der ausgleichspflichtigen Länder und durch Erhöhung der Sonderzuweisung an Schleswig-Holstein etwas verstärkt und außerdem durch die Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer ergänzt worden. Die Zerlegung der Einkommenund Körperschaftsteuer galt bereits ab 1952, wurde aber in ihrer Auswirkung (z. B. auf Hamburg) durch eine Einnahmegarantie des Bundes zunächst stark abgeschwächt; der Beitragsrückgang Hamburgs zum Finanzausgleich ab 1953 erklärt sich aus der vollen Auswirkung der Einkommen- und Körperschaftsteuerzerlegung nach Wegfall der Einnahmegarantie. Gemessen an den Steuereinnahmen der Länder sind die Ausgleichsleistungen von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, die die Hauptlast des Finanzausgleichs tragen, bisher unter 6 v. H. ihrer Landessteuereinnahmen geblieben. Die Steuereinnahmen der ausgleichsberechtigten Länder haben sich in Schleswig-Holstein um mehr als 60 v. H., in Niedersachsen um reichlich 6 v. H., in Rheinland-Pfalz um etwa 5 v. H. und in Bayern geringfügig erhöht. Obwohl also die Ausgleichsbeiträge und die Ausgleichszuweisungen (Schleswig-Holstein ausgenommen) ein relativ geringes Gewicht haben, waren sie doch wegen ihrer absoluten Höhe in den Verhandlungen stets sehr umkämpft.

135. Die finanziellen Wirkungen der bisherigen Ausgleichsregelungen werden ersichtlich, wenn die den einzelnen Ländern vor und nach Vollzug des Ausgleichs zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen (einschließlich der Realsteuereinnahmen der Gemeinden) verglichen werden (vgl. auch Anlage 7):

Steuereinnahmen der Länder und Realsteuereinnahmen der Gemeinden nach Vollzug des Finanzausgleichs in v. H. des Bundesdurchschnitts

	1951	1952	1953	1954
Nordrhein-Westfalen	112,2	114,7	11 4 ,1	113,5
Baden-Württemberg	10 4 ,9	107,3	108,6	108,0
Hessen	10 4 ,8	102,7	98,2	97,8
Bayern (u. Lindau)	85,3	84,8	83,8	84 ,2
Niedersachsen	83,8	81,9	81,7	82,1
Rheinland-Pfalz	75,8	76,4	77,9	77,9
Schleswig-Holstein	79,9	79,2	85,1	85,9
Länder (ohne Hansestädte)	96,7	97,4	97,3	97,3
Hamburg	174,7	159,4	159,2	159,3
Bremen	144,6	137, 4	139,6	138,3
Länder insgesamt	100	100	100	
(ohne Berlin)	100	100	100	100

Bezogen auf den Bundesdurchschnitt hat das Steuerkraftgefälle in den letzten Jahren nach Vollzug des Finanzausgleichs (von den Hansestädten abgesehen)

durchweg etwa 36 v. H. betragen. Im Rechnungsjahr 1953 erstreckt sich die Spanne der Steuerkraftunterschiede nach Vollzug des Finanzausgleichs von 203 bis 420 DM je Einwohner und, wenn die Hansestädte außer Betracht bleiben, von 203 bis 301 DM je Einwohner. Eine Steuerkraftdifferenz in dieser Höhe (insgesamt 98 DM je Einwohner) findet keine Rechtfertigung in einer entsprechenden Bedarfsdifferenz. Wie die Übersichten unter Nr. 132 und der Anlage 6 erkennen lassen, haben auf dem Gebiet der vermögensunwirksamen Ausgaben die Bedarfsunterschiede der einzelnen Länder - die Hansestädte ausgenommen - keineswegs mehr das Ausmaß, das sie früher hatten; sie bewegen sich in der Größenordnung von 35 bis 45 DM je Einwohner. In dieser Annäherung der Bedarfsunterschiede findet das allgemeine Bestreben nach Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und nach Sicherung eines möglichst gleichmäßigen Verwaltungsstandards in allen Ländern seinen sinnfälligen Ausdruck. Die Gültigkeit des überkommenen Erfahrungssatzes, daß die Kosten der Lebenshaltung und damit der öffentliche Finanz-bedarf in wirtschaftlich schwach entwickelten Gebieten entsprechend geringer seien, wird zunehmend durch die gegenläufige Entwicklung eingeschränkt, die durch steigende Anforderungen an Umfang und Qualität der Verwaltungsleistungen in den ländlichen Gebieten gekennzeichnet ist und hier zu einer allmählichen Annäherung an die städtischen Lebensverhältnisse und Finanzbedürfnisse führt. Der Finanzausgleich muß - insbesondere aus strukturpolitischen Gründen (vgl. Nr. 127) - dieser Entwicklung Rechnung tragen.

- 136. Die Intensität des künftigen Länderfinanzausgleichs muß auch im Zusammenhang mit den haushaltsmäßigen Auswirkungen gesehen werden, die sich für die einzelnen Länder aus der geplanten Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer und aus der (vertikalen) Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben werden. Der Länderfinanzausgleich muß sicherstellen, daß auch die leistungsschwachen Länder den Einnahmeausfall, den die Einkommen- und Körperschaftsteuersenkung zur Folge hat, tragen können und darüber hinaus einen angemessenen Anteil an den Steuereinnahmen erhalten, die nach dem Ergebnis des vertikalen Finanzausgleichs den Ländern insgesamt für vermögenswirksame Ausgaben, gegebenenfalls auch für höhere Leistungen auf kulturellem und sonstigem Gebiet zur Verfügung stehen. Verbleibt der Ländergesamtheit im Rahmen der finanziellen Auseinandersetzung mit dem Bund ein ansehnlicher Bewegungsspielraum (vgl. Nr. 112), so hat der Länderfinanzausgleich dafür zu sorgen, daß an diesem Verfügungsbetrag alle Länder einigermaßen gleichmäßig beteiligt werden.
- 137. Eine Intensivierung des Länderfinanzausgleichs ist auch zur Sicherung des föderativen Verfassungsprinzips geboten. Die in den letzten Jahren zu beobachtende Ausweitung der zentralen Fondswirtschaft (vgl. Nr. 66) erklärt sich zum großen Teil daraus, daß einzelne leistungsschwache Länder gegenwärtig zur Finanzierung der ihnen verfassungsmäßig zukommenden Aufgaben nur unzureichend befähigt und daher vielfach auf spezielle Bundeshilfen angewiesen sind; sie geraten damit im landeseigenen Zuständigkeitsbereich in ein finanzielles Abhängigkeitsverhältnis zu zentralen Stellen, das mit den Grundsätzen der bundesstaatlichen Verfassung nicht vereinbar ist. Den allgemeingehaltenen und daher in der Praxis leicht verletzbaren, für die Stellung der Länder aber entscheidenden Verfassungsnormen der Art. 30 und 109 GG einen konkreten Inhalt zu geben, ist gerade der Finanzausgleichsgesetzgeber berufen. Soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern der Gedanke der finanziellen Selbstverantwortung für den eigenen Bereich stärker zur Geltung kommen, müssen die leistungsschwachen Länder im Wege des Finanzausgleichs befähigt werden, den erhöhten Verpflichtungen, die ihnen daraus erwachsen, finanziell gerechtzuwerden. Diese Zielsetzung entspricht auch den Erfordernissen einer ökonomischen Verwaltung (vgl. Nr. 54, 56).

138. Für das Rechnungsjahr 1955 werden die Einnahmen aus Landessteuern abzüglich der an den Lastenausgleich abgeführten Vermögensteuerbeträge auf rd. 8 060 Mill. DM, die Einnahmen aus Gemeindesteuern nach dem tatsächlich zu erwartenden Aufkommen auf rd. 5 800 Mill. DM und bei Anwendung gleichmäßiger, für die Gewerbesteuer (einschl. Lohnsummensteuer) etwas unter dem Durchschnitt liegender Realsteuerhebesätze auf rd. 5 500 Mill. DM geschätzt. An den Einnahmen aus Landes- und Gemeindesteuern insgesamt sowie an den Reineinnahmen aus dem Erwerbsvermögen, die für 1955 auf 830 Mill. DM geschätzt werden, sind die Länder ohne Berücksichtigung des Finanzausgleichs und bei Ausschaltung der unterschiedlichen Realsteueranspannung mit folgenden Beträgen beteiligt (vgl. Anlagen 11 bis 13):

Steuereinnahmen und Erwerbseinkünfte der Länder und Gemeinden im Rechnungsjahr 1955 (ohne Finanzausgleich)

		Steuereinna	hmen	E	Erwerbseinkünfte		
		DM	v.H.		DM	v. H.	
	Mill	je	des	Mill	je	des	
	DM	Einwohner	Durchschnitts	DM	Einwohner	Durchschnitts	
Nordrhein-Westfalen	4.643	315,85	116,2	134	9,12	54, 8	
Baden-Württemberg	2.086	297,15	109,4	185	26,35	158,4	
Hessen	1.189	261,32	96,2	117	25,71	15 4 ,6	
Bayern (u. Lindau)	2.134	231,96	85,4	160	17,39	10 4 ,6	
Niedersachsen	1.392	212,84	78,3	90	13,76	82,6	
Rheinland-Pfalz	654	200,61	73,8	82	25,15	151,2	
Schleswig-Holstein	384	169,91	62,7	2 4	10,62	63,9	
Länder (ohne Hansestädte)	12.482	262,61	96,6	792	16,66	100,2	
Hamburg	835	479,8 9	176,8	20	11 ,4 9	69,1	
Bremen	242	384,13	141,4	18	$28,\!57$	171,8	
Länder insgesamt (ohne Berlin)	13,559	271,74	100	830	16,63	100	

139. Die auf den Einwohner bezogenen Steuereinnahmen der Länder unterscheiden sich hiernach im Rechnungsjahr 1955, wenn ein Finanzausgleich nicht stattfindet, von 170 DM in Schleswig-Holstein bis 480 DM in Hamburg, also um mehr als 300 DM. Bleiben die Hansestädte und Schleswig-Holstein als extreme Fälle außer Betracht, so ergeben sich Unterschiede zwischen vergleichbaren Ländern von 201 DM in Rheinland-Pfalz und 316 DM in Nordrhein-Westfalen. Schon diese Spanne von 115 DM oder von 74 bis 116 v. H. des Bundesdurchschnitts geht weit über das Maß hinaus, das angesichts des Erfordernisses einer annähernd gleichmäßigen Erfüllung der staatlichen und kommunalen Aufgaben im Bundesgebiet tragbar erscheint. Dies wird deutlich, wenn den Steuereinnahmen und Erwerbseinkünften der Länder und Gemeinden ihr Zuschußbedarf für vermögensunwirksame Ausgaben gegenübergestellt und daraus der Differenzbetrag ermittelt wird, der den einzelnen Ländern aus Steuern und Erwerbseinkünften für vermögenswirksame Ausgaben, insbesondere für Investitionen noch zur Verfügung steht. Der Zuschußbedarf der Länder läßt sich mit Hilfe einer Fortschreibung der finanzstatistischen Ergebnisse der Rechnungsjahre 1951 und 1952 größenordnungsmäßig schätzen. Der Zuschußbedarf für die vermögensunwirksamen Ausgaben ist abzüglich der Beträge, die aus der Vermögensteuer an den Lastenausgleichsfonds abzuführen sind, für 1955 mit 12,2 Mrd. DM*) oder 245 DM je Einwohner anzusetzen. Wie die Unter-

^{*)} Der in Nr. 82 angegebene Steuerbedarf von 11,7 Mrd. DM weicht von dem hier errechneten Zuschußbedarf dadurch ab, daß die Abführung der Vermögensteuer an den Lastenausgleich im Steuerbedarf enthalten ist, andererseits die Erwerbseinkünfte und sonstige allgemeine Deckungsmittel bei der Berechnung des Steuerbedarfs abgesetzt sind.

suchungen ergeben haben, kann der Zuschußbedarf der finanzschwachen Länder nicht unter 90 v. H. des Bundesdurchschnitts (vgl. Nr. 131, 132) oder für 1955 nicht unter 220 DM je Einwohner angenommen werden. Für Bayern wird der Zuschußbedarf entsprechend dem Ergebnis für 1952 mit 93 v. H. des Bundesdurchschnitts oder 228 DM je Einwohner angesetzt. Für Schleswig-Holstein ist wegen seiner besonderen Belastung im Schul-, Wohlfahrts- und Gesundheitswesen (vgl. Nr. 121), die jedoch durch die Umsiedlung und durch den hieraus sich ergebenden Rückgang der Einwohnerzahl etwas gemildert wird, der Zuschußbedarf nicht mehr über den Bundesdurchschnitt (1952 noch 103 v. H.), aber wohl mit 95 v. H. des Bundesdurchschnitts oder mit 233 DM je Einwohner anzunehmen. Wird der Zuschußbedarf der Hansestädte, der von 1952 bis 1955 nicht mehr die gleiche Steigerung erfahren wird wie der Zuschußbedarf der aufholenden finanzschwachen Länder, einheitlich mit 140 v. H. des Bundesdurchschnitts oder 343 DM je Einwohner angenommen (und damit hier von einer Differenzierung zwischen Hamburg und Bremen abgeschen), so ergibt sich als Restbetrag der Zuschußbedarf der ausgleichspflichtigen Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen. Es fehlt an einem sicheren Maßstab, besonders die Finanzbedürfnisse von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg in ihrem Verhältnis zueinander wirklichkeitsnah zu erfassen und hinreichend zuverlässig darzustellen. Die Finanzstatistik der Rechnungsjahre 1951 und 1952 hat den Zuschußbedarf für vermögensunwirksame Ausgaben im Gebiet der früheren Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern höher ausgewiesen als den Zuschußbedarf des dichter besiedelten und stärker industrialisierten Landes Nordrhein-Westfalen. Dies rechtfertigt nicht den Schluß, daß das vereinigte Land Baden-Württemberg auf die Dauer "teurer" sei als Nordrhein-Westfalen, das zwar mit geringeren Verwaltungskosten, aber mit höheren Ausgabeverpflichtungen, besonders im Sozialwesen und im kommunalen Aufgabenbereich, belastet ist. Für die hier anzustellende Betrachtung kommt es aber auf die unterschiedliche Lage von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg und ebenso auf die Relation von Hessen zu diesen beiden Ländern nicht entscheidend an; es genügt zunächst, den großen Unterschied zwischen den leistungsfähigeren und den leistungsschwächeren Ländern darzustellen. Wird hier der Zuschußbedarf von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen hypothetisch in gleicher Höhe, nämlich mit 103 v. H. des Bundesdurchschnitts oder mit 252 DM je Einwohner angesetzt (vgl. aber Nr. 142), so ergibt sich folgendes Bild:

Zuschußbedarf der Länder und Gemeinden für vermögensunwirksame Ausgaben im Rechnungsjahr 1955

	Mill DM	DM je Ein- wohner	in v. H.von 240 DM je Einwohner
Nordrhein-Westfalen	3 709,5	252,35	103,0
Baden-Württemberg	1 771,5	252,35	103,0
Hessen	1 1 4 8,2	252,35	103,0
Bayern (u. Lindau)	2 096,2	227,85	93,0
Niedersachsen	1 442,1	220,50	90,0
Rheinland-Pfalz	718,8	220,50	90,0
Schleswig-Holstein	526, 0	232,75	95,0
Länder (ohne Hansestädte)	11 412,3	240,11	98,0
Hamburg	596,8	343,00	140,0
Bremen	216,1	343,00	140, 0
Länder insgesamt	12 225,2	244,99	100,0

140. Dem Zuschußbedarf der Länder und Gemeinden für vermögensunwirksame Ausgaben, der vorstehend mit 12 225 Mill. DM für die einzelnen Länder nachgewiesen ist, stehen für 1955 insgesamt 13 859 Mill. DM Steuereinnahmen und 830 Mill. DM Erwerbseinkünfte, zusammen also 14 689 Mill. DM aus allgemeinen Deckungsmitteln gegenüber, so daß 2 464 Mill. DM für vermögenswirksame Ausgaben (Investitionen usw.) verfügbar bleiben. Für den interregionalen Finanzvergleich ist allerdings ein Betrag von 300 Mill. DM abzusetzen, den die Gemeinden aus der unterschiedlichen Anspannung der Realsteuern, insbesondere auch aus der Lohnsummensteuer erzielen. Es bleiben also bei Annahme einer gleichmäßigen Realsteueranspannung insgesamt 2 164 Mill. DM für Investitionen verfügbar. Wie sich dieser Betrag auf die einzelnen Länder verteilt, ergibt die folgende Übersicht:

Verfügungsbeträge für vermögenswirksame Ausgaben im Rechnungsjahr 1955 (ohne Finanzausgleich)

	Verfügbare		Außerdem verfügbare		Verfügungssumme	
	Steuereinnahm e n		Erwerbseinkünfte		insgesamt	
	Mill	DM je	Mill	DM je	Mill	DM je
	DM	Einw.	DM	Einw.	DM	Einw.
Nordrhein-Westfalen	933	63,47	134	9,12	1,067	72,59
Baden-Württemberg	315	44,87	185	26,35	500	71,22
Hessen	41	9,01	117	25,71	158	34,72
Bayern (u. Lindau)	38	4,13	160	17,39	198	21,52
Niedersachsen	— 50	— 7,65	90	13,76	40	6,11
Rheinland-Pfalz	— 65	— 19,94	82	25,15	17	5,21
Schleswig-Holstein	— 142	— 62,83	24	10,62	— 118	— 52,21
Länder (ohne Hansestädte)	$1.070 \\ 238 \\ 26$	22,51	792	16,66	1,862	39,17
Hamburg		136,78	20	11,49	258	148,27
Bremen		41,27	18	28,57	44	69,84
Länder insgesamt (ohne Berlin)	1,334	26,73	830	16,63	2,164	43,76

In der Verteilung des finanziellen Bewegungsspielraums, der den Ländern für Investitionen u. dgl. aus ihren ordentlichen Einnahmen verbleibt, wird die Spannweite der regionalen Finanzkraftunterschiede deutlich. Wie bereits für das Rechnungsjahr 1952 nachgewiesen (vgl. Nr. 132), würde sich auch im Rechnungsjahr 1955 die öffentliche Investitionskraft in wenigen begünstigten Ländern konzentrieren, falls die Durchführung eines finanziellen Ausgleichs unterbliebe; Niedersachsen und Rheinland-Pfalz hätten sich mit Verfügungsbeträgen zu begnügen, die in keinem Verhältnis zu den Aufbaubedürfnissen in diesen Ländern stehen, während Schleswig-Holstein bereits zur Deckung seiner laufenden Ausgaben außerstande und zu einer bedenklichen Fehlbetragswirtschaft gezwungen wäre.

141. Alle diese Gründe erfordern und rechtfertigen eine fühlbare Intensivierung des Länderfinanzausgleichs. Sie findet ihre Grenze allein in der Notwendigkeit, auch auf die Bedürfnisse der leistungsfähigeren Länder Rücksicht zu nehmen und die Höhe ihrer Ausgleichsverpflichtungen in Grenzen zu halten, die für sie noch tragbar sind. Nur aus diesem Grund beschränkt der Ausgleichsplan der Bundesregierung die von den ausgleichspflichtigen Ländern aufzubringende und den ausgleichsberechtigten Ländern zuzuweisende Ausgleichsmasse auf rd. 5 v. H. des Gesamtbetrages der Landessteuereinnahmen; das bedeutet eine Steigerung des Ausgleichsbetrages für 1955 auf über 400 Mill. DM gegenüber rd. 250 Mill. DM (1953) und rd. 240 Mill. DM (1954). Im Ergebnis führt dieser Ausgleichsplan zu einer Verringerung der Steuerkraftunterschiede unter den Ländern (ohne Hansestädte) von 146 DM auf 77 DM je Einwohner; die Unterschiedsspanne, die (ohne Finanzausgleich) von 63 bis 116 v. H. des Bundesdurchschnitts reicht, wird auf den Raum von 82 bis 111 v. H. eingeengt. Auf der Grundlage der Vorausberechnungen (Anlagen 8 bis 13) ergeben sich die Auswirkungen der Finanzausgleichsleistungen auf die Steuerkraft der einzelnen Länder aus der folgenden Übersicht:

Beiträge und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsplan für 1955 und Steuereinnahmen vor und nach Vollzug des Finanzausgleichsplans 1955

		(—) und	Steuereinnahmen				
		isungen (+) nzausgleich	vor Voll	nach Izug des F	vor nach inanzausgleichs		
	Mill. DM	DM je Einwohner	in DM je Einwohner		in v. H. des Durchschnitts		
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg Hessen Bayern (und Lindau) Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	$\begin{array}{c} -228 \\ -103 \\ 0 \\ +66 \\ +131 \\ +74 \\ +165 \end{array}$	- 15,51 - 14,67 + 7,17 + 20,03 + 22,70 + 73,01	315,85 297,15 261,32 231,96 212,84 200,61 169,91	300,34 282,48 261,32 239,13 232,87 223,31 242,92	116,2 109,4 96,2 85,4 78,3 73,8 62,5	110,5 104,0 96,2 88,0 85,7 82,2 89,4	
Länder (ohne Hansestädte) Hamburg Bremen	+ 105 91 14	+ 2,21 52,30 22 22	262,61 479,89 384,13	264,82 427,59 361,91	96,6 176,6 141, 4	97,5 157,4 133,2	
Länder insgesamt (ohne Berlin)	± 4 36	± 8,74	271,72	271,72	100,0	100,0	

Die Übersicht läßt erkennen, daß das Gefälle der Steuerkraftrelationen zwar fühlbar abgeflacht ist, aber den regionalen Bedarfsrelationen noch keineswegs entspricht (vgl. Nr. 139); die natürlichen Finanzkraftunterschiede der Länder sind nicht beseitigt. Damit wird den Bedürfnissen der leistungsfähigen Länder Rechnung getragen, deren hohe Steuerkraft zum Teil durch überdurchschnittliche Ausgabelasten absorbiert wird.

Bei der Beurteilung des finanziellen Ergebnisses ist zu berücksichtigen, daß mit dem Auslaufen der Einkommen- und Körperschaftsteuerzerlegung vom 1. Januar 1955 ab gerechnet ist (vgl. Nr. 233). Die bisherige Auswirkung des Zerlegungsgesetzes kann noch nicht zahlenmäßig genau übersehen werden, da die von den Ländern für die Zeit vom 1. April bis 31. Dezember 1953 gemeldeten Zerlegungsergebnisse auf einem ungleichen Bearbeitungsstand der Zerlegung von Voraus- und Abschlußzahlungen beruhen. Trotzdem läßt sich auf Grund der vorliegenden Ergebnisse die Auswirkung der Zerlegung auf den Finanzausgleich einigermaßen abschätzen. Wenn der Finanzausgleich im Rechnungsjahr 1955 unter Beibehaltung der Zerlegung nach den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs durchgeführt wird, so ergeben sich Ausgleichsleistungen in Höhe von rd. 400 Mill. DM. Wird dagegen das Zerlegungsgesetz aufgehoben, so werden 1955 nur noch für eine Übergangszeit Zerlegungsbeträge geleistet, die sich aus den Abschlußzahlungen auf die Veranlagung für 1954 ergeben. Bei vollem Wegfall der Zerlegung erhöht sich in der Berechnung des Finanzausgleichs für 1955 die Ausgleichsmasse auf rd. 435 Mill. DM, und es ergeben sich hierbei für die einzelnen Länder gewisse Anderungen in den Beiträgen und Zuweisungen. Diesen Anderungen ist aber gegenüberzustellen, welche Auswirkung ein Wegfall der Zerlegung auf den Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer hat. Das läßt die folgende Übersicht erkennen:

Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer und Finanzausgleich

	Gesamt-	Finanzaus	gleich 1955	Auswirkung des Wegfalls der Zerlegung			
	betrag der Zerlegung	mit Zerlegung	ohn e Zerlegung	im Finanz- ausgleich	im Länder- anteil	zusammen	
			—Mill. D	м			
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg Hessen Bayern (u. Lindau) Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	$\begin{array}{c} - \\ + 23 \\ + 12 \\ - 40 \\ + 54 \\ + 21 \\ + 24 \end{array}$	$\begin{array}{rrrr} -& 221 \\ -& 107 \\ -& 4 \\ +& 84 \\ +& 107 \\ +& 62 \\ +& 151 \end{array}$	$ \begin{array}{rrrr} & -228 \\ & -103 \\ & 0 \\ & +66 \\ & +131 \\ & +74 \\ & +165 \end{array} $	$\begin{array}{rrrr} - & 7 \\ + & 4 \\ + & 4 \\ - & 18 \\ + & 24 \\ + & 12 \\ + & 14 \end{array}$	$ \begin{array}{rrr} - & 14 \\ - & 7 \\ + & 24 \\ - & 32 \\ - & 13 \\ - & 14 \end{array} $	- 7 - 10 - 3 + 6 - 8 - 1	
Hamburg*) Bremen	94 	— 59 — 13	- 91 - 14	- 32 - 1	+ 56 -	$^{+\ 24}_{-\ 1}$	
Länder insgesamt (ohne Berlin)	± 13 4	± 404	± 43 6	± 58	± 80	± 30	

142. Wird der Finanzausgleichsplan verwirklicht, so können die finanzschwachen Länder nicht nur ihren Zuschußbedarf für vermögensunwirksame Ausgaben aus Steuereinnahmen decken (vgl. Nr. 139, 140); sie haben auch einen Spitzenbetrag an Steuereinnahmen verfügbar, der in Verbindung mit den zu erwartenden Einnahmen aus dem Erwerbsvermögen eine Verfügungssumme für Investitionen in Höhe von 21 bis 29 DM je Einwohner ergibt. In der folgenden Übersicht ist diese Verfügungssumme für die einzelnen Länder und ihre Gemeinden dergestalt errechnet, daß die Steuereinnahmen nach Vollzug des Finanzausgleichs mit dem in Nr. 139 dargestellten Zuschußbedarf verglichen werden.

Verfügungsbeträge für vermögenswirksame Ausgaben vor und nach Vollzug des Finanzausgleichsplans für 1955

	Ve	rfügbare Ste	Verfügungssumme aus				
	vor Vollzug des Finanzausgleichs			ollzug des Jusgleichs	Steuern und Erwerbseinkünften		
	Mill. DM	DM je Einw.	Mill. DM	DM je Einw.	Mill. DM	DM je Einwohner	
Nordrhein-Westfalen Baden-Württen berg Hessen	933 315 41	63,47 44,87 9.01	705 212 41	47,96 30,20 9,01	839 397 158	57,08 56,55 34,72	
Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	38 - 50 - 65 - 142	4,13 - 7,65 - 19,94 - 62,83	104 81 9 23	11,30 12,38 2,76 10,18	264 171 91 47	28,69 26,14 27,91 20,80	
Länder (ohne Hansestädte) Hamburg Bremen	1 070 238 26	22,51 136,78 41,27	1 175 147 12	24,72 84,48 19,05	1 967 167 30	41,38 95,97 47,62	
Länder insgesamt	1 334	26,73	1 334	26,73	2 164	43,36	

Die finanziellen Auswirkungen des Ausgleichsplans für 1955 werden noch verdeutlicht, wenn sie mit den Auswirkungen des Finanzausgleichs 1953 auf die Steuerkraft der einzelnen Länder verglichen werden.

^{*)} Der Zerlegungsbetrag, der auf einer vorläufigen Angabe von Hamburg beruht, ist vielleicht etwas zu hoch geschätzt.

Vergleich der Beiträge und Zuweisungen und der Steuereinnahmen nach Vollzug des Finanzausgleichs in den Rechnungsjahren 1953 und 1955

	Beiträg in Mil		d Zuweisun in v. der Lande	Н.	Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden in DM je Einwohner			
_	1953 1955		1953	1955	1953 1955		Untersch	
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg Hessen Bayern (u. Lindau) Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	- 151 - 76 + 30 + 57 + 20 + 144	$\begin{array}{r} - 228 \\ - 103 \\ 0 \\ + 66 \\ + 131 \\ + 74 \\ + 165 \end{array}$	- 5,3 - 5,9 + 2,3 + 6,7 + 5,1 + 65,9	- 8,2 - 8,3 + 5,2 + 16,6 + 19,2 + 82,7	301,10 283,81 257,16 221,10 215,05 203,67 220,00	300,34 282,48 261,32 239,13 232,87 223,31 242,92	- 0,76 - 1,33 + 4,16 + 18,03 + 17,82 + 19,54 + 22,92	
Länder (ohne Hansestädte) Hamburg Bremen	+ 24 - 19 - 5	+ 105 91 14	- 3,9 - 3,4	- 17,2 - 10,3	255,84 420,41 370,25	264,82 427,59 361,91	+ 8,98 + 7,18 - 8,34	
Länder insgesamt	\pm 251	<u>+</u> 436	± 3,0	± 5,4	262,99	271,72	+ 8,73	

Die Verwirklichung des Finanzausgleichsplans für 1955 bewirkt, daß die Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer vornehmlich die leistungsfähigeren Länder trifft, von denen sie auch getragen werden kann; die Steuereinnahmen der finanzschwachen Länder erhöhen sich gegenüber 1953 um 18 bis 23 DM je Einwohner. Hierdurch verringern sich die Steuerkraftunterschiede der Länder (ohne Hansestädte) von 98 DM je Einwohner im Rechnungsjahr 1953 auf 77 DM im Rechnungsjahr 1955. Die Intensivierung des Finanzausgleichs verlangt zwar von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg Beiträge in Höhe von 8,2 bis 8,3 v. H. ihrer Landessteuereinnahmen, von Bremen und Hamburg Beiträge von 10,3 und 17,2 v. H.; gleichwohl behalten — wie die Darstellung erkennen läßt — die leistungsfähigeren Länder einen erheblichen Vorsprung an Finanzkraft, der sie nicht nur zur Deckung ihres höheren laufenden Steuerbedarfs, sondern auch zu höheren Investitionsleistungen befähigt.

Wird in diesem Zusammenhang berücksichtigt, daß der für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg für 1955 in gleicher Höhe veranschlagte Zuschußbedarf nicht ganz dem Verhältnis entspricht, in dem die bisherigen Ausgaben dieser beiden Länder zueinander gestanden haben (vgl. Nr. 132), und wird im Hinblick hierauf der Zuschußbedarf von Baden-Württemberg mit 10 v. H. höher angesetzt als der Zuschußbedarf von Nordrhein-Westfalen, so ergibt sich als Verfügungssumme zur Finanzierung von Investitionen usw. für Nordrhein-Westfalen ein Betrag von 956 Mill. DM oder 65 DM je Einwohner und für Baden-Württemberg ein Betrag von 281 Mill. DM oder 40 DM je Einwohner. Eine solche Betrachtung würde die Finanzlage von Nordrhein-Westfalen noch günstiger erscheinen, aber zugleich erkennen lassen, daß auch der verstärkte Finanzausgleich dem Land Baden-Württemberg seine bisherige Vorzugsstellung beläßt. Der relativ hoch erscheinende Ausgleichsbeitrag von Hamburg erklärt sich allein daraus, daß hier der Wegfall der Zerlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuer unterstellt ist, wodurch Hamburg einen beträchtlichen Zuwachs an Steuerkraft erhält; nach wie vor verbleibt aber der Hansestadt Hamburg ein erheblich größerer Spielraum für Investitionen u. dgl. als allen übrigen Ländern.

IV. Die Methode der Finanzausgleichsregelung

143. Da der Finanzausgleich die in einzelnen Ländern bestehenden Spannungen zwischen ihren Ausgabeverpflichtungen und den ihnen zur Verfügung stehenden Deckungsmitteln mildern soll, müssen die finanzwirtschaftlichen Tatbe-

stände, auf die sich die Ausgleichsregelung gründen soll, aus zwei (miteinander zu kombinierenden) Elementen gewonnen werden: dem Finanzbedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit. Es würde nicht genügen, den Ausgleich auf eine bloße Umschichtung der Steuerkraft zu beschränken, weil die Gunst oder Ungunst der Finanzlage eines Landes nicht allein nach seiner Steuerstärke oder Steuerschwäche zutreffend beurteilt werden kann. Ein solches Verfahren würde insbesondere solche Länder benachteiligen, deren Steueraufkommen durch relativ hohe Ausgabelasten übermäßig beansprucht wird; es wäre auch volkswirtschaftlich verfehlt, diesen Ländern die Fähigkeit zu solchen Mehraufwendungen zu beschneiden, weil der höhere Mitteleinsatz vielfach erst die Voraussetzungen dafür schafft, daß das höhere Steueraufkommen überhaupt erzielt werden kann. Noch weniger durchführbar ist der Versuch, den Finanzausgleich allein auf den unterschiedlichen Finanzbedarf abzustellen, zumal erst das Verhältnis der Ausgaben zu den Einnahmen einer Gebietskörperschaft die Höhe seines Ausgleichsbedarfs bestimmen kann.

144. Im Finanzausgleichsverfahren sind nicht in erster Linie die absoluten Werte, sondern die Relationen ausschlaggebend, in denen die finanzwirtschaftlichen Tatbestände zueinander stehen. Deshalb sind Beziehungswerte zu ermitteln, die einen möglichst objektiven Vergleich von Land zu Land gestatten. Maßstäbe für die Leistungsfähigkeit eines Landes können daher nur aus Einnahmen gewonnen werden, die nach einheitlichem Recht und einheitlichem Verfahren erhoben werden; desgleichen können Ausgabebelastungen nur insoweit im Finanzausgleich berücksichtigt werden, als sie sich auf ökonomische Tatbestände zurückführen oder abstellen lassen, die ihrerseits interregional vergleichbar und statistisch erfaßbar sind. Damit sollen für das Ausgleichsverfahren einheitliche Bemessungsgrundlagen gewonnen, die auszugleichenden Finanzkraft- und Finanzbedarfsunterschiede objektiviert und die individuellen, meist willensmäßig bedingten Einflüsse auf die Haushaltsgebarung der einzelnen Länder möglichst ausgeschaltet werden.

Der Finanzausgleich muß auch elastisch und daher so gestaltet sein, daß er sich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung automatisch anpassen kann. Er ist daher tunlichst auf solche Tatbestände zu gründen, die Veränderungen in den Finanzbedarfs- und Finanzkraftrelationen selbsttätig und unmittelbar zum Ausdruck bringen.

145. Das Verfahren des Finanzausgleichs wird von zwei polaren Zielsetzungen beherrscht: der materiellen Gerechtigkeit und der methodischen Einfachheit. Es ist naturgemäß unmöglich, beiden Forderungen voll gerecht zu werden. Das Bestreben, allen Ausgleichsbedürfnissen zu entsprechen und möglichst gerechte Ausgleichsergebnisse zu erzielen, führt zu einer übermäßigen Komplizierung und Erschwerung des Verfahrens und damit zu einem Aufwand, der in keinem Verhältnis zu dem (auch dann noch zweifelhaften) Ergebnis steht. Eine übertriebene Verfeinerung der Ausgleichstechnik erschwert zudem die sachlichen Auseinandersetzungen der Beteiligten und macht es dem Außenstehenden nahezu unmöglich, den zentralen Fragen des Finanzausgleichs Verständnis und Interesse entgegenzubringen. Im Gegensatz zum kommunalen Finanzausgleich, der naturgemäß differenzierter gestaltet werden muß, kann für den Länderfinanzausgleich ein Bedürfnis nach übermäßiger Verfeinerung auch sachlich nicht anerkannt werden, weil die Ausgleichsergebnisse sich ohnehin in einem Spielraum von globalen Zahlenwerten bewegen und angesichts des Volumens der hier bewegten Finanzmassen Abweichungen innerhalb dieser Toleranz nicht entscheidend ins Gewicht fallen können.

Für die Methode des Finanzausgleichs ergibt sich hieraus das Erfordernis, die Ausgleichstatbestände auf wenige, finanzwirtschaftlich bedeutsame und repräsentative Faktoren zu beschränken. Damit wird das Verfahren auch materiell stärker objektiviert, weil bei der absoluten und relativen Gewichtung der

einzelnen Ausgleichsfaktoren eine gewisse Willkür kaum ganz auszuschalten ist und die ausgleichstechnische Wirkung dieser Faktoren durch übermäßige Häufung vielfach kompensiert oder verfälscht wird. So leidet auch die gegenwärtige Finanzausgleichsregelung unter dem Bestreben, allzu vielen Bedarfstatbeständen Geltung zu verschaffen. Aus Gründen der Verfahrensvereinfachung ist auch eine Aufsplitterung des Länderfinanzausgleichs in einzelne Sonderausgleichsregelungen (z. B. Straßenbaulastenausgleich) zu vermeiden.

146. Der künftige Finanzausgleich kann sich auf wenige Bedarfstatbestände aber auch deshalb beschränken, weil die laufenden Finanzbedürfnisse der Länder sich zunehmend einander angeglichen haben (vgl. Nr. 132). Da der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft am stärksten von der Einwohnerzahl abhängt, ist die (jeweilige) Wohnbevölkerung der primär gegebene Bedarfsmaßstab. Ferner ist der Erfahrungstatsache Rechnung zu tragen, daß auch die Bevölkerungsdichte die Höhe des Finanzbedarfs bestimmt: im gemeindlichen Bereich steigt die Kopfquote des öffentlichen Aufwands nicht proportional, sondern progressiv mit der Zunahme der Siedlungsdichte, insbesondere auf sozialem, hygienischem und kulturellem Gebiet. Im übrigen genügt es, in diesem Zusammenhang die besondere Bedarfssituation der Hansestädte (Hafenlasten), des finanzschwächsten Landes Schleswig-Holstein und des — mit den übrigen Ländern nicht vergleichbaren — Landes Berlin zu berücksichtigen.

Ist hiernach die künftige Finanzausgleichsaufgabe weniger ein Ausgabenproblem, so gewinnt sie um so größere Bedeutung für die Einnahmenseite:
die entscheidende Funktion des Finanzausgleichs ist die Milderung der hohen,
meist strukturbedingten Unterschiede in der regionalen Steuerkraft. Dieser
Steuerkraftausgleich kann nur dann zu gerechten und finanzwirtschaftlich
angemessenen Ergebnissen führen, wenn er alle Steuern erfaßt, die den Ländern
und Gemeinden zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zufließen und
nach einheitlichem Recht erhoben werden. Hierzu gehören auch die Realsteuern, deren Erträge allerdings — da sie auf örtlich unterschiedlichen Hebesätzen beruhen — durch Umrechnung auf einheitliche, kommunalfinanzwirtschaftlich angemessene Hebesätze interregional vergleichbar gestaltet werden
müssen.

Der Steuerkraftausgleich gründet sich auf die von den Finanzbehörden der Länder tatsächlich erzielten Steuereinnahmen; infolgedessen wird sein Vollzug von den Ungleichheiten beeinflußt, die sich aus einer unterschiedlichen Erhebungspraxis in den einzelnen Ländern ergeben können. Daß die Ausgleichsbeteiligten die Möglichkeit haben, entscheidende Elemente des Finanzausgleichs—die Höhe der Steuereinnahmen— im Verwaltungswege zu beeinflussen, ist ein nicht zu übersehender Mangel des Verfahrens. Dieser Mangel muß angesichts der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Situation (Art. 108 Abs. 3 GG) als unvermeidlich hingenommen werden.

147. Das Verfahren des Finanzausgleichs ist durch die Finanzverfassung, insbesondere durch die Verteilung der Steuerertragshoheit und der Steuerverwaltungshoheit zwischen Bund und Ländern weitgehend vorgezeichnet. Hiernach bestimmt sich namentlich, welche Funktionen dem Bund beim Vollzug des Finanzausgleichs zugewiesen werden können. Verfassungsrechtlich beschränkt sich die Kompetenz des Bundes nicht auf die Gesetzgebung; auch die administrative Sicherstellung des Finanzausgleichs ist eine typische, aus der übergebietlichen Garantiefunktion des Zentralstaats (Art. 28 Abs. 3 GG) abzuleitende Bundesaufgabe. Mithin wäre eine Ausgleichsregelung zulässig, die ausschließlich aus Bundesmitteln, z. B. durch normierte und regional differenzierte Steuerüberweisungen vollzogen wird. Um aber den Finanzausgleich aus seinen Mitteln durchführen zu können, müßte der Bund im Rahmen der vertikalen Steuerverteilung außer der für seinen eigenen Finanzbedarf benötigten Steuerausstattung (auf Kosten der Länder) die Steuerzuteilung erhalten, die ihn zu Finanzausgleichsleistungen an die Länder befähigt. Zu einer solchen

- Regelung war wie die Vorverhandlungen mit den Ländern ergeben haben die Zustimmung des Bundesrates (vom Sonderfall Berlin abgesehen) nicht zu erwarten. Zulässig wäre es ferner, den Finanzausgleich dergestalt zu vollziehen, daß das Aufkommen der Landessteuern, die Gegenstand des Ausgleichs sein sollen, nach einem anderen Schlüssel als dem Maßstab des örtlichen Aufkommens (z. B. nach Bedarfsmerkmalen) verteilt wird; aber dieses Verfahren wird dadurch erschwert, daß die in Betracht kommenden Steuern nicht von Bundesbehörden verwaltet werden. Aus diesen Gründen ergab sich die Notwendigkeit, an die Verfahrenstechnik der geltenden Finanzausgleichsregelung anzuknüpfen.
- 148. In seiner derzeitigen Fassung bestimmt Art. 106 Abs. 4 GG, daß der Finanzausgleich materiell und formell ausschließlich in der Länderebene, also horizontal zu vollziehen ist und die verwaltungsmäßige Mitwirkung des Bundes sich auf die technische Abwicklung zu beschränken hat. Demgemäß haben die bisher erlassenen Finanzausgleichsgesetze das Verfahren dergestalt geregelt, daß die ausgleichspflichtigen Länder bestimmte Beiträge aufzubringen und in monatlichen Teilbeträgen über die Bundeshauptkasse, die als Verteilungsstelle fungiert, den ausgleichsberechtigten Ländern zu überweisen haben (vgl. Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern in den Rechnungsjahren 1953 und 1954 vom 26. Juni 1953 - BGBl. I S. 446 -). Dieses Verfahren hat sich technisch als ziemlich umständlich und für die ausgleichsberechtigten Länder zuweilen als nachteilig erwiesen, weil sie nicht automatisch in den Genuß der ihnen zustehenden Ausgleichsleistungen gelangen, sondern auf die Überweisung der ausgleichspflichtigen Länder angewiesen, von deren Dispositionen also abhängig sind. Das Ausgleichssystem führt auch zu der wenig glücklichen Konsequenz, daß jedes ausgleichspflichtige Land mit allen ausgleichsberechtigten Ländern, jedes ausgleichsberechtigte Land mit allen ausgleichspflichtigen Ländern zu tun hat.
- 149. Der Entwurf des Länderfinanzausgleichsgesetzes sieht eine Lösung vor, die es bei der horizontalen Grundkonstruktion beläßt, aber die technischen Mängel des bisherigen Verfahrens vermeidet. Der Vollzug des Finanzausgleichs wird in der Weise vertikal gestaltet, daß die Ausgleichsleistungen mit den Ablieferungen des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer gekoppelt werden; damit wird erreicht, daß die Leistungen, welche die einzelnen Länder dem Bund auf Grund seiner Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer schulden und täglich an ihn abzuliefern haben, nach den Maßstäben des Finanzausgleichs regional differenziert werden. Dieses Verfahren, das einen technisch vereinfachten und automatischen Vollzug des Finanzausgleichs ermöglicht, sichert den ausgleichsberechtigten Ländern die ihnen zustehenden Leistungen laufend und ohne Verzug und paßt die Liquiditätsbeanspruchung der ausgleichspflichtigen Länder den jeweiligen Eingängen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer elastisch an; die Ansprüche der ausgleichsberechtigten Länder konzentrieren sich auf einen Schuldner, die Verbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder auf einen Gläubiger: den Bund. Das Verfahren vermeidet auch die nicht einleuchtende Eigentümlichkeit des gegenwärtigen Finanzsystems, das einem finanzstarken Land überschüssige und daher gesondert wieder abzuziehende Steuereinnahmen zuweist und einem finanzschwachen Land benötigte und daher gesondert wieder zuzuweisende Steuereinnahmen entzieht.
- 150. Der im Entwurf des Länderfinanzausgleichsgesetzes vorgesehene Finanzausgleich beruht auf der folgenden Grundkonstruktion:

 Die Steuerkraft der einzelnen Länder wird mit der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft verglichen; hierbei werden rechnerisch die Hafenlasten der Hansestädte, die Sonderbelastungen des Landes Schleswig-Holstein und die Siedlungsdichte (Bevölkerungsgliederung nach Gemeindegrößenklassen) aller Länder berücksichtigt. Der Unterschied zwischen der tatsächlichen und der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft (Überschuß oder Fehlbetrag) wird dergestalt

ausgeglichen, daß die unterdurchschnittliche Steuerkraft der leistungsschwachen Länder auf etwa 90 v. H. des Bundesdurchschnitts angehoben und der hierzu erforderliche Betrag von den übrigen Ländern im Verhältnis ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft aufgebracht wird. Um die sich hieraus ergebenden (zunächst vorläufig errechneten) Ausgleichsleistungen werden die täglichen Ablieferungen der Länder an den Bund (Bundesanteil an der Einkommenund Körperschaftsteuer) abgewandelt, und zwar werden die Überweisungen der ausgleichspflichtigen Länder entsprechend erhöht und die Überweisungen der ausgleichsberechtigten Länder entsprechend ermäßigt. Nach Schluß des Rechnungsjahres werden Spitzenbeträge, die sich aus der endgültigen Abrechnung ergeben, durch einmalige Abschlußzahlungen ausgeglichen.

Da die Sonderlage des Landes Berlin seine Einbeziehung in das allgemeine Finanzausgleichssystem einstweilen nicht zuläßt, muß der Ausgleich zugunsten Berlins ausschließlich vertikal gestaltet, also wie bisher durch Gewährung einer Bundeszuweisung zur Deckung des allgemeinen Landesfinanzbedarfs vollzogen werden.

151. Bei einer Verkoppelung des im Art. 106 c des Entwurfs des Finanzverfassungsgesetzes normierten Bundes- und Länderanteils am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit den lt. Anlage 8 Nr. 10 und Nr. 11 veranschlagten Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträgen (vgl. Nr. 149) ergibt sich für die einzelnen Länder folgendes Bild:

	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sach- sen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bun- desge- biet
		— abso	olute Be	träge i	n Mill. 1	DM —				
 Einkommen- und Körperschaft- steueraufkommen i. Rj. 1955 Länderanteile an der Einkommen- 	3 708	1 530	1 638	1 046	958	4 78	257	708	177	10 500
u. Körperschaft- steuer (60 v.H. von Nr. 1)	2 225	918	983	627	575	287	154	425	106	6 300¹)
3. Finanzausgleichs- leistungen i. Rj. 1955 (Beiträge —, Zuschüsse +)	— 22 8	+ 66	103	+ 131	0	+ 74	+ 165	— 91	14	+ 436
4. Länderanteile (Nr. 2) zuzüglich oder abzüglich Finanzausgleichs- leistungen (Nr. 3)	1 997	984	880	758	575	361	319	334	92	6 300
5. Abgewandelte Länderanteile in v. H. des Ein- kommen- u. Kör- perschaftsteuer- aufkommens										
(Nr. 1) 6. Abgewandelter Bundesanteil in v. H. des Einkom- men- und Körper- schaftsteuerauf-	53,86	64,31	53,72	72,47	60,00	75,52	124,12	47,18	51,98	60,00
kommens (Nr. 1)	46,14	35,69	46,28	27,53	4 0,00	24,48	— ²)	52, 82	48,02	40,00

¹⁾ Länderanteile nach Wegfall der Zerlegung.
2) Schleswig-Holstein erhält eine Barüberweisung von 62 Mill. DM, weil die dem Lande zustehende Ausgleichszuweisung (165 Mill. DM) den Bundesanteil an der im Lande aufkommenden Einkommen- und Körperschaftsteuer (103 Mill. DM) um diesen Betrag übersteigt.

BESONDERER TEIL

A. Die Einzelvorschriften des Finanzverfassungsgesetzes

Zur Eingangsformel des § 1

152. Daß Artikel 106 GG formell aufgehoben und durch neue Vorschriften ersetzt wird, rechtfertigt sich aus den unter Nr. 44 dargelegten Gründen.

Zu Artikel 106

(Allgemeiner Verteilungsgrundsatz)

- 153. Absatz 1 bringt entsprechend dem Auftrag des Art. 107 Satz 3 GG den für die Steuerverteilung maßgebenden Grundsatz zum Ausdruck, Bund und Länder als prinzipiell gleichberechtigte Partner steuerlich so auszustatten, daß sie ihrer Ausgabenverantwortung gerecht werden können (Konnexität zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerverteilung; vgl. hierzu Nr. 58 ff.). Die Vorschrift dient dem Gesetzgeber zugleich als Leitsatz für die Anwendung der Revisionsklausel (Art. 106 e) und für die materielle Gestaltung des Finanzausgleichs unter den Ländern (Art. 106 f Abs. 2).
- 154. Die Worte "im Rahmen der verfügbaren Einnahmen" sollen nur klarstellen, daß im Rahmen des Finanzausgleichs weder dem Bund noch den Ländern eine Steuerausstattung garantiert werden kann, deren Höhe den vollen Bedarf beider Partner deckt; die Befähigung des Bundes und der Länder, die ihnen obliegenden Ausgaben zu leisten, findet ihre natürliche Grenze in den verfügbaren Einnahmen. Zu den "Einnahmen" in diesem Sinne gehören auch die nichtsteuerlichen Einnahmen; daraus folgt, daß zur Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Angemessenheit der Steuerverteilung, der Notwendigkeit einer Revision und des Finanzausgleichs unter den Ländern die sonstigen Einnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden (vgl. Abs. 3) mitberücksichtigt werden müssen. Zum "Aufkommen" in dem hier normierten Sinne gehören alle Leistungen, welche die Pflichtigen an Steuern, Zinsen, Säumnis- und Strafzuschlägen entrichtet haben, nicht dagegen Geldstrafen, Geldbußen und Erzwingungsgelder oder Zwangsgelder (vgl. dazu § 11 Abs. 2 des Zweiten Überleitungsgesetzes vom 21. August 1951 BGBl. I S. 774 —).
- 155. Die Worte "der im Bundesgebiet erhobenen Steuern" stellen im Zusammenhang mit Art. 106 d klar, daß der Verteilung zunächst das am 1. Januar 1955 geltende Steuersystem zugrunde liegt (vgl. Nr. 43), und daß die Zuweisung des Aufkommens einer bestimmten Steuer an die Länder keine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie dieser Steuer bedeutet. Die Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers über die materielle Gestaltung des Steuerrechts bleibt also unberührt; die gesetzliche Umgestaltung einer Steuer beeinflußt die Steuerertragshoheit nur dann, wenn sie zu einer völligen Umwandlung des Charakters der betreffenden Steuer führt. So würde z. B. der Einbau der Abgabe "Notopfer Berlin" in die Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Folge haben, daß ihr Aufkommen nach Art. 106 c auch den Ländern zusteht.
- 156. Absatz 2 enthält die Grundsatzregelung über die Lastenverteilung im Sinne der Konnexität zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (vgl.

Nr. 59 ff., 64). Der Leitsatz dient der vertikalen Abgrenzung der Befugnisse und Verpflichtungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Finanzwirtschaft und bildet damit eine wesentliche Voraussetzung für die Anwendung der Revisionsklausel (Art. 106 e) und für die Gestaltung des Länderfinanzausgleichs (Art. 106 f). Materiell soll die Vorschrift nur das dem Grundgesetz immanente Prinzip verdeutlichen, daß — abgesehen von den Tatbeständen des Art. 120 GG — jede Gebietskörperschaft die mit der Ausübung ihrer staatlichen Befugnisse und mit der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben verbundenen Ausgaben zu tragen hat. Der Wortlaut des Abs. 2 ist dem Art. 30 GG und somit der entscheidenden Kompetenznorm der Verfassung nachgebildet; damit wird die gesetzestechnische Verbindung zwischen Art. 30 GG und Art. 107 Satz 3 GG ("entsprechend seinen Aufgaben") hergestellt, der Begriff "Aufgaben" durch den korrespondierenden (für die zu verteilenden Steuereinnahmen allein adaequaten) Begriff "Ausgaben" ersetzt und auf diese Weise der Auftrag des Art. 107 Satz 3 GG begrifflich erst vollziehbar gemacht (vgl. Nr. 59, 60).

Die Ausgabenverantwortung, deren Grenzen durch die Kompetenz zur Wahrnehmung der korrespondierenden Befugnisse und Aufgaben bestimmt werden, beschränkt sich nicht auf die Kosten des behördlichen Vollzugs, die sog. Personal- und Sachausgaben; sie erstreckt sich auch auf die allgemeinen Haushaltsausgaben. Die so umgrenzte Ausgabenverantwortung einer Gebietskörperschaft bezieht sich somit nicht auf den behördlichen Vollzug im rein technisch-administrativen Sinn; unter "Wahrnehmung" einer Befugnis oder Aufgabe ist jede Form der Verwaltungstätigkeit zu verstehen, insbesondere auch die Förderung von Staatszwecken im gesetzesfreien Raum, und zwar sowohl in alleiniger Zuständigkeit als auch im Zusammenwirken mit anderen Gebietskörperschaften (Gemeinschaftsaufgaben). Art. 106 Abs. 2 regelt nicht die Sachkompetenz, sondern knüpft nur an sie an. Ob also der Bund im Einzelfall befugt ist, eine Aufgabe allein oder gemeinsam mit den Ländern ("soweit") wahrzunehmen, d. h. ob und inwieweit die Wahrnehmung staatlicher Befugnisse und Aufgaben "Sache des Bundes" ist, bleibt hier unbeantwortet. Diese Entscheidung ergibt sich aus der materiellen Sachkompetenz, deren Umfang die Verfassung bestimmt; Zweifel hierüber müßten durch Verfassungsauslegung, gegebenenfalls durch Verfassungsrechtsprechung geklärt werden. Aus Abs. 2 folgt aber eindeutig, daß eine finanzielle Bundesbeteiligung an der Wahrnehmerstelle Bundesbeteiligen Bundesbeteiligen B mung von Befugnissen und Aufgaben, die ausschließlich Ländersache sind, also z. B. an den Kosten des behördlichen Apparats der Länder, unzulässig ist. Wegen der weisungsgebundenen Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder wird auf § 1 des Entwurfs eines Finanzanpassungsgesetzes verwiesen (vgl. Nr. 176).

Aus der Ausgabenverteilung ergibt sich die Verteilung der nichtsteuerlichen Einnahmen; dem Träger der Ausgaben stehen regelmäßig die Einnahmen zu, die mit den Ausgaben in unmittelbarem haushaltswirtschaftlichem Zusammenhang stehen.

- 157. Die in Art. 120 Abs. 1 GG bezeichneten Ausgaben stellen einen Sondertatbestand dar, weil das Grundgesetz die Ausgabenverantwortung eindeutig dem Bund zugewiesen, die Aufgabenverantwortung aber nicht entsprechend geregelt hat; hier kann der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz insoweit nicht gelten, als die Sachzuständigkeit nach den allgemeinen Kompetenznormen des Grundgesetzes den Ländern zusteht (vgl. Nr. 59).
- 158. Absatz 3 trägt der Tatsache Rechnung, daß die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs Ländersache ist, die Gemeindefinanzen aber im bundesstaatlichen Finanzausgleich einen integrierenden Bestandteil der Länderfinanzen bilden (vgl. Nr. 45). Das gilt auch für die Steuerverteilung als solche; der Bundesgesetzgeber hat das Ob und Wie der gemeindlichen Beteiligung an den Landessteuereinnahmen der Landesgesetzgebung zu überlassen.

Zu Artikel 106a (Ausschließliche Bundessteuern)

159. In dieser Vorschrift sind alle Steuern zusammengefaßt, die ausschließlich dem Bund zusließen. Der Ertrag der Finanzmonopole und die Zölle sind bereits durch Art. 106 in Verbindung mit Art. 107 GG endgültig dem Bund zugewiesen. Art. 106a gliedert diese Vorschriften in die durch die Ergänzung des Verfassungstextes gebotene neue Systematik der Vorschriften über die Steuerertragshoheit ein, ohne ihren materiellen Inhalt zu verändern. Die Ersetzung des Wortes "Monopole" durch das Wort "Finanzmonopole" ist nur eine redaktionelle Anderung, die der Anpassung an die Formulierung der Art. 105 Abs. 1 und 108 Abs. 1 GG dient. Aus dem Sachzusammenhang ergibt sich, daß der Verfassungsgeber beide Ausdrücke als identische Begriffe verwendet hat.

Die Verbrauchsteuern, die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben werden mit der unter Art. 106a Nr. 2 vorgesehenen Ausnahme als Steuergruppen dem Bund zugewiesen. Die Zuweisung erstreckt sich danach nicht nur auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes erhobenen, sondern auch auf etwaige künftige Steuern und Abgaben der bezeichneten Art (vgl. Nr. 165). Damit ist von vornherein auch das Aufkommen künftig neu einzuführender Verbrauchsteuern oder einmaliger Vermögensabgaben dem Bund zugewiesen (vgl. Art. 106d), soweit es sich nicht um Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis handelt.

Unter Nr. 3, 4, 6 und 7 sind bestimmte, im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes erhobene Steuern aufgeführt. Die Zuweisung gilt nur für die im einzelnen aufgeführten Steuern, nicht aber für neu einzuführende gleichartige Steuern (vgl. Nr. 164 ff.).

160. Zu Nr. 2: Der Begriff "Verbrauchsteuern" ist weder in den einzelnen Verbrauchsteuergesetzen noch in der Reichsabgabenordnung näher bestimmt. Auch Rechtsprechung und Schrifttum haben zu seiner Abgrenzung bisher nichts Abschließendes beigetragen. Die Kriterien dieses von der Gesetzgebung als gegeben vorausgesetzten Begriffs müssen den Merkmalen der Steuer entnommen werden, die seit jeher unter diesen Begriff subsumiert worden sind. Verbrauchsteuern sind danach Steuern, die den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belasten und die auf Grund eines äußerlich erkennbaren Vorgangs (z. B. Übergang in den Wirtschaftsverkehr) von demjenigen als Steuerschuldner erhoben werden, in dessen Sphäre sich der Vorgang verwirklicht; die Steuer wird wirtschaftlich regelmäßig nicht vom Steuerschuldner, sondern im Wege der Überwälzung vom Endverbraucher getragen.

Die Entscheidung, ob eine bestimmte Steuer den Verbrauchsteuern zuzurechnen ist, bleibt eine Frage der Auslegung. Unter Art. 106 a Nr. 2 fallen folgende Verbrauchsteuern:

Tabaksteuer
Kaffeesteuer
Teesteuer
Zuckersteuer
Salzsteuer
Branntweinsteuer
Mineralölsteuer
Kohlenabgabe
Schaumweinsteuer

Essigsäuresteuer Zündwarensteuer Leuchtmittelsteuer Spielkartensteuer Süßstoffsteuer

Zu Nr. 3: Die Umsatzsteuer wird auf Grund des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung vom 1. September 1951 (BGBl. I S. 791) erhoben. Die Umsatzausgleichsteuer ist gleichfalls im Umsatzsteuergesetz geregelt und wird darin aus verwaltungstechnischen Gründen als Verbrauchsteuer im Sinne der Reichsabgabenordnung bezeichnet. Für die Ertragshoheit ist die Frage der systematischen Zuordnung unerheblich.

Zu Nr. 4: Die Beförderungsteuer wird nach dem Beförderungsteuergesetz in der Fassung des Gesetzes vom 2. Juli 1936 (RGBl. I S. 531) auf die Beförderung von Personen und Gütern erhoben.

Zu Nr. 5: Die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Lastenausgleichsabgaben ergeben sich aus § 3 des Lastenausgleichsgesetzes: die Vermögensabgabe, die Hypothekengewinnabgabe und die Kreditgewinnabgabe.

Darüber hinaus fallen unter Nr. 5 auch einmalige Vermögensabgaben und sonstige Ausgleichsabgaben, die etwa künftig im Zuge der Ausgestaltung des Lastenausgleichsrechts eingeführt werden.

Zu Nr. 6: Die Zuweisung der Abgabe "Notopfer Berlin" bezieht sich auf die durch den Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe "Notopfer Berlin" (BT-Drucksache Nr. 482) neugestaltete Steuer. Sie ist eine Sondersteuer vom Einkommen, die im Hinblick auf ihre besondere Zweckbestimmung uneingeschränkt dem Bund zufließt (vgl. Nr. 104).

Zu Nr. 7: Die Einführung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ist nach dem Entwurf eines Gesetzes über die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer (BT-Drucksache Nr. 484) vorgesehen, der gleichzeitig mit dem vorliegenden Entwurf in Kraft treten soll (vgl. Nr. 105).

Zu Artikel 106b (Ausschließliche Landessteuern)

161. Die Vorschrift bezeichnet alle Steuern, deren Aufkommen ausschließlich den Ländern zufließt. Wie bei den ausschließlichen Bundessteuern sind aus Gründen der Rechtsverdeutlichung auch die Steuern aufgeführt, die bereits durch Art. 106 in Verbindung mit Art. 107 GG endgültig den Ländern zugewiesen sind (Realsteuern und Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis). Die durch Art. 105 Abs. 2 GG begründete Einbeziehung der Grunderwerbsteuer, der Wertzuwachssteuer und der Feuerschutzsteuer in die Gruppe der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungkreis bleibt unberührt.

Durch die Zuweisung der in Art. 106 b bezeichneten Steuern an die Länder wird auch die Frage, ob und inwieweit die Gemeinden und Gemeindeverbände am Aufkommen beteiligt werden, nicht berührt (Art. 106 Abs. 3 Satz 2).

Den Ländern werden die Verkehrsteuern (soweit sie nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind), die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis als Steuergruppen, die übrigen Steuern als Einzelsteuern zugewiesen. Wegen der rechtlichen Bedeutung dieser Unterscheidung vgl. Nr. 159 und 165.

- 162. Zu Nr. 1: Die Vermögensteuer wird nach dem Vermögensteuergesetz in der Fassung vom 16. Januar 1952 (BGBl. I S. 28) erhoben. Die Verpflichtung der Länder, nach § 6 Abs. 1 und 2 des Lastenausgleichsgesetzes Zuschüsse aus dem Aufkommen an den Ausgleichsfonds zu leisten, wird durch die Zuweisung des Ertrages an die Länder nicht berührt; § 6 des Lastenausgleichsgesetzes setzt vielmehr voraus, daß der Ertrag dieser Steuer den Ländern zusteht (vgl. auch § 3 des Entwurfs des Finanzanpassungsgesetzes).
 - Zu Nr. 2: Die Erbschaftsteuer umfaßt die nach dem Erbschaftsteuergesetz in der Fassung vom 30. Juni 1951 (BGBl. I S. 764) erhobenen Steuern auf den Erwerb von Todes wegen, auf Schenkungen unter Lebenden und auf Zweckzuwendungen.
 - Zu Nr. 3: Die Kraftfahrzeugsteuer wird nach dem Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 23. März 1935 (RGBl. I S. 407) erhoben. Gegenstand der Besteuerung ist das Halten eines Kraftfahrzeugs zum Verkehr auf öffentlichen Straßen. In der vorläufigen Regelung der Ertragshoheit (Art. 106 GG) ist die Kraftfahrzeugsteuer nicht besonders bezeichnet, sondern offenbar den Verkehrsteuern zugerechnet worden. Die Eingliederung unter den Begriff der Verkehrsteuern ist jedoch rechtlich nicht unbestritten. Zur Ausräumung von Zweifeln über die Ertragshoheit wird die Kraftfahrzeugsteuer in Art. 106 b neben den Verkehrsteuern besonders aufgeführt. Daraus folgt nicht, daß die Steuer außerhalb des Katalogs des Art. 105 GG stehe und nicht der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliege. Der Grundsatz, daß Art. 105 GG alle Steuern erschöpfend erfaßt hat, gilt uneingeschränkt.

Zu Nr. 4: Verkehrsteuern sind Steuern, die an rechtlich erhebliche Vorgänge des Verkehrs, insbesondere des Rechtsverkehrs anknüpfen. Nach gegenwärtigem Recht weist Nr. 4 das Aufkommen folgender Steuern den Ländern zu:

Kapitalverkehrsteuern

Versicherungsteuer

Totalisatorsteuer

Buchmachersteuer

Lotteriesteuer

Sportwettsteuer

Wechselsteuer

Bemerkenswert ist noch die Spielbankabgabe, die allerdings auch Merkmale

einer Steuer vom Einkommen und vom Umsatz trägt.

Hinzu kommen die Verkehrsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, insbesondere die in Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG ausdrücklich als solche bezeichneten Steuern, die schon nach bisherigem Recht endgültig den Ländern zugewiesen sind.

Ausgenommen sind nur die Umsatzsteuer (Umsatzausgleichsteuer) und die Beförderungsteuer, die nach Art. 106a dem Bund zugewiesen sind (vgl. Nr. 160).

Zu Nr. 5: Die Biersteuer wird nach dem Biersteuergesetz in der Fassung vom 14. März 1952 (BGBl. I S. 149) erhoben.

Sie ist — abgesehen von den Verbrauchsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis — die einzige Verbrauchsteuer, die nach Art. 106a Nr. 2 nicht dem Bund zusließt (vgl. Nr. 160).

Zu Nr. 6: Zu den Realsteuern gehören die Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und die Grundsteuer von den Grundstücken nach dem Grundsteuergesetz in der Fassung vom 10. August 1951 (BGBl. I S. 519) und die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital einschließlich der Lohnsummensteuer nach dem Gewerbesteuergesetz in der Fassung vom 30. April 1952 (BGBl. I S. 270).

Zu Nr. 7: Die Gruppe der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis umfaßt neben der Grunderwerbsteuer, der Wertzuwachssteuer und der Feuerschutzsteuer (Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG) die herkömmlichen kleineren Gemeindesteuern, z. B. die Vergnügungsteuer und die Hundesteuer. Der "Wirkungskreis" der Feuerschutzsteuer, die sich von der Versicherungsteuer nicht wesentlich unterscheidet, erscheint nur kraft Grundgesetzes "örtlich bedingt". Eine einheitliche Begriffsbestimmung, die eine eindeutige Umgrenzung dieser Steuergruppe ermöglicht, ist bisher weder von der Praxis noch in der Rechtsprechung entwickelt worden. Die bestehenden Auslegungsschwierigkeiten durch eine Legaldefinition auszuräumen, ist im Rahmen des Gesetzes nach Art. 107 GG nicht möglich.

Zu Artikel 106c (Gemeinschaftliche Steuern)

163. Art. 106 c weist das Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer dem Bund und den Ländern gemeinschaftlich zu und setzt den Anteil des Bundes auf 40 v. H. und den der Länder auf 60 v. H. des Aufkommens fest (vgl. Nr. 112). Der Charakter der Steuer als einer gemeinschaftlichen Steuer ist damit verfassungsrechtlich festgelegt. Die Beteiligungsquoten können nur im Rahmen des Art. 106 e durch einfaches Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden (vgl. Nr. 115). Aus der verfassungsrechtlichen Kennzeichnung als gemeinschaftliche Steuer folgt jedoch, daß sie nicht ganz auf einen Partner übergehen kann.

Art. 106 c erstreckt sich auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer nach dem Einkommensteuergesetz und dem Körperschaftsteuergesetz in der Fassung des gleichzeitig vorgelegten Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung von Steuern (BT-Drucksache Nr. 481). Zur Einkommensteuer gehören auch die Kapitalertragsteuer und die Aufsichtsratsteuer. Künftige Änderungen des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts berühren die Ertragshoheit nicht.

Art. 106 c gilt nicht für die in Art. 106 a bezeichneten Sondersteuern vom Einkommen.

Zu Artikel 106 d (Einführung neuer Steuern)

- 164. Die Art. 106a bis 106c regeln zunächst die Verteilung der im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Entwurfs erhobenen Steuern; sie erfassen nicht alle denkbaren Steuern. Eine verfassungsrechtliche Regelung der Steuerertragshoheit muß aber ihrer Natur nach erschöpfend sein und daher auch Bestimmungen über die Zuteilung solcher Steuern treffen, die künftig eingeführt werden (vgl. Nr. 43). Da die Wesensmerkmale und das finanzielle Gewicht etwaiger neuer Steuern nicht im voraus bestimmbar sind, müssen sich die Vorschriften über die Ertragshoheit insoweit auf die Normierung von Grundsätzen beschränken, soweit sich die Zuweisung einer neuen Steuer nicht bereits zwangsläufig aus den Art. 106 a bis 106 c ergibt.
- 165. Art. 106 d unterscheidet hierbei drei Gruppen neuer Steuern:
 - a) Steuern, die einer der in Art. 106 a und 106 b allgemein bezeichneten Steuerarten zuzurechnen sind;
 - b) Steuern, die einer der in den Art. 106 a bis 106 c konkret bezeichneten Steuern gleichartig sind und sie ersetzen;
 - c) sonstige Steuern.

Zu a) Soweit in den Art. 106 a und 106 b die Zuteilung von Steuerarten (Steuergruppen) geregelt ist, gilt diese Regelung auch für künftig einzuführende Steuern, die einer dieser Steuerarten zuzurechnen sind. Dies ergibt sich formell bereits aus dem Wortlaut der Art. 106 a und 106 b und sachlich aus der Überlegung, daß die Gründe für die Zuweisung einer bestimmten Steuerart auch für künftige Steuern der gleichen Art entscheidend sein müssen. Eine ausdrückliche Erstreckung auf neu einzuführende Steuern ist erforderlich, um klarzustellen, daß auf die bezeichneten Steuern die allgemeine Zuteilungsvorschrift des Art. 106 d Satz 2 keine Anwendung findet.

Zu b) Die allgemeine Zuteilungsvorschrift des Art. 106 d Satz 2 würde es ermöglichen, die in den Art. 106 a bis 106 c verfassungsrechtlich geregelte Verteilung im Wege der einfachen Gesetzgebung abzuändern. Um dies zu verhindern, ist vorgesehen, daß eine neue Steuer, die einer der in den Art. 106 a bis 106 c konkret bezeichneten Steuern gleichartig ist und sie ersetzt, dem Träger der aufgehobenen Steuer zusteht. Die Anwendung dieser Vorschrift setzt voraus, daß eine der in den Art. 106 a bis 106 c konkret genannten Steuern aufgehoben wird und daß die neue Steuer dieser aufgehobenen Steuer gleichartig ist. Wenn nur eine der beiden Voraussetzungen erfüllt ist, findet auf die neue Steuer die allgemeine Zuteilungsvorschrift des Satzes 2 Anwendung.

Der Begriff der "gleichartigen" Steuer ist aus § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 27. April 1926 übernommen. Der materielle Inhalt dieses Begriffs ist durch die Rechtsprechung, insbesondere des früheren Reichsfinanzhofs, hinreichend geklärt. Sie ist auch für die Auslegung des Art. 106 d von Bedeutung. Maßgebend ist grundsätzlich allein der Steuergegenstand, die Quelle, aus der die Steuer geschöpft wird. Wo dieses Merkmal versagt, sind der Besteuerungsmaßstab, die subjektive Steuerpflicht oder die wirtschaftliche Steuerwirkung heranzuziehen. Nicht entscheidend ist die äußere Bezeichnung der Steuer.

Zu c) Für sonstige neue Steuern gilt der Grundsatz, daß alle Steuern, deren Belastungswirkung sich im wesentlichen auf den Bereich eines Landes beschränkt, den Ländern und alle anderen Steuern dem Bund zustehen. Mit dieser Vorschrift wird sichergestellt, daß auch die künftige steuerrechtliche Entwicklung den Erfordernissen einer wirtschaftsgerechten und organischen Verteilung der Steuerquellen gerecht werden kann. Ob die Belastungswirkung einer Steuer sich im wesentlichen auf den Bereich eines Landes beschränkt, ist nach der steuerwirtschaftlichen Auswirkung des einzelnen Steuerfalles zu beurteilen. Steuern, deren Belastungswirkung sich ausschließlich auf den Bereich eines Landes beschränkt, sind angesichts der engen Verflechtung der Wirtschaftsbeziehungen in Deutschland kaum denkbar. Mit den Worten "im wesentlichen" ist zum Ausdruck gebracht, daß es auf das Schwergewicht der räumlichen Beziehung einer Steuer ankommt.

166. Die Vorschriften des Art. 106 d beziehen sich unmittelbar nur auf Bundes- und Landessteuern. Für die Beteiligung der Gemeinden gilt Art. 106 Abs. 3 Satz 2. Art. 106 d stellt mit normativer Kraft die Ertragshoheit über eine neue Steuer fest. Er enthält damit unmittelbar geltendes Recht und beschränkt sich nicht auf einen Auftrag an den Bundesgesetzgeber. Für eine materielle Regelung der Steuerertragshoheit im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG ist mithin auch in Zukunft kein Raum. Der Bundesgesetzgeber ermöglicht mit der materiellen Gestaltung einer neuen Steuer zugleich die unmittelbare Anwendung des Art. 106 d. Eine bundesgesetzliche Bestimmung über die Zuteilung der Steuerertragshoheit ist zur Klarstellung zweckmäßig; aber sie kann nur deklaratorische Bedeutung haben, da diese Frage in der Verfassung erschöpfend geregelt ist.

Zu Artikel 106e (Revisions- und Sicherungsklausel)

167. Der Auftrag des Art. 107 GG, die Steuern entsprechend den beiderseitigen Aufgaben auf Bund und Länder zu verteilen, kann zunächst nur nach dem Stande vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes vollzogen werden (Art. 106 a bis 106 c). Art. 107 GG gilt jedoch insoweit als fortdauernde Verfassungsnorm. Deshalb regelt Art. 106 e die Anpassung der Steuerverteilung an künftige Anderungen des ursprünglichen Verteilungsmaßstabs, indem er auf der Grundlage der allgemeinen Vorschrift des Art. 106 Voraussetzung, Art und Ausmaß der Anpassungsmaßnahmen verfassungsrechtlich normiert (vgl. hierzu Nr. 115). Es liegt im Wesen des zu regelnden Gegenstandes, daß der Verfassunggeber sich bei der Normierung dieser Voraussetzungen auch solcher Begriffe bedienen muß, die nicht exakt und eindeutig bestimmbar sind. Er stellt damit um so größere Anforderungen an das pflichtmäßige Ermessen des Gesetzgebers. Die praktische Anwendung der Revisionsklausel erfordert stets die zusammenfassende Würdigung des gesamten finanzwirtschaftlichen Sachverhalts, der jeweils gegeben ist, und eine billige Abwägung der einander gegenüberstehenden Bedürfnisse und Interessen.

Der Gesetzentwurf beschränkt die Revision der Steuerverteilung auf die Möglichkeit, die Beteiligungsquoten an der gemeinschaftlichen Einkommen- und Körperschaftsteuer im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung zu ändern (vgl. aber Nr. 172). Eine solche Änderung würde sich gleichzeitig und gleichmäßig sowohl auf die Einkommensteuer wie auf die Körperschaftsteuer erstrecken müssen. Da die Erträge aller anderen Steuern verfassungsrechtlich endgültig zugeteilt sind, könnten Belastungsverschiebungen, die über den hiernach zur Verfügung stehenden Spielraum hinausgehen und nicht anderweitig, etwa durch eine Änderung der Steuersätze aufzufangen sind, nur durch eine Verfassungsänderung nach Art. 79 GG ausgeglichen werden.

Das Beteiligungsverhältnis darf nur durch Bundesgesetz geändert werden, das — analog der gegenwärtig geltenden Vorschrift des Art. 106 Abs. 3 GG — der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Damit wird gesichert, daß den Ländern ein gesetzlicher Anspruch auf einen angemessenen Anteil an den Gemeinschaftssteuern auch künftig erhalten bleibt.

Art. 106 e beschränkt seinen Anwendungsbereich auf das finanzielle Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder. Dabei gelten die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden nach Abs. 3 als Einnahmen und Ausgaben der Länder (vgl. Nr. 45). Eine Lastenverschiebung von den Ländern zu den Gemeinden oder umgekehrt hat auf die Festsetzung der Beteiligungsquote an der Einkommen- und Körperschaftsteuer keinen Einfluß. Die Beteiligung der Gemeinden an den Ausgleichsmaßnahmen ist Sache der Landesgesetzgebung. Der interregionale Ausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs unter den Ländern ist nach Art. 106 f zu regeln. Mehrbelastungen einzelner Länder können im Rahmen des Art. 106 e nur insoweit berücksichtigt wer-

den, als sie die Gesamtbelastung der Länder insgesamt so erheblich erhöhen, daß allein aus diesem Grunde die Tatbestandsvoraussetzungen der Revision erfüllt sind. Die Ausgleichsansprüche der betroffenen Länder sind jedoch zunächst im Rahmen des Finanzausgleichs unter den Ländern zu befriedigen.

- 168. Zu Abs. 1: Die Anwendung der Revisionsklausel ist an zwei Voraussetzungen geknüpft:
 - a) Das Verhältnis zwischen den Einnahmen und den Ausgaben muß sich beim Bund anders entwickeln als bei den Ländern.
 - b) Eine Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer muß geboten sein, weil in der Haushaltswirtschaft des Bundes oder der Länder andernfalls ein erheblicher Fehlbedarf entstehen würde.

Zu a) Der Finanzausgleich kann die Höhe der verfügbaren Einnahmen von sich aus nicht beeinflussen. Er kann zwar anstreben, aber nicht sicherstellen, daß der Gesamtfinanzbedarf der öffentlichen Hand und der Finanzbedarf der Ausgleichspartner durch die verfügbaren Einnahmen voll gedeckt werden (vgl. Nr. 154). Eine Erhöhung der Ausgaben oder eine Verminderung der Einnahmen des einen Partners kann deshalb für sich allein kein Anlaß sein, zu Lasten des anderen Partners die Beteiligung an der Gesamtsteuermasse zu ändern. Das gleiche gilt, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben allgemein ändert. Eine relativ gleichmäßige Verschlechterung der Haushaltslage des Bundes und der Länder kann ebensowenig zu einer Revision führen, wie eine Mehrbelastung nur des einen Partners, die durch Mehreinnahmen oder durch Minderausgaben an anderer Stelle ausgeglichen wird. Entscheidend sind nicht die Bruttowerte, sondern der Saldo der finanziellen Auswirkungen auf die beiden Partner. Auch Änderungen von nur flüchtiger Dauer bleiben außer Betracht. Stets muß die Entwicklung der gesamten Haushaltswirtschaft beim Bund und bei den Ländern miteinander verglichen und gegeneinander abgewogen werden. Dieser Grundsatz findet seinen Ausdruck in der Bestimmung, daß das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nur geändert werden soll, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben beim Bund anders entwickelt als das gleiche Verhältnis bei den Ländern.

Unter "Einnahmen und Ausgaben" im Sinne dieser Vorschrift werden regelmäßig Finanzvorgänge des ordentlichen Haushalts zu verstehen sein. Art. 106 Abs. 2 gilt auch für den hier verwendeten Begriff der "Ausgaben".

Zu b) Im Zuge der unterschiedlichen Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und Ausgaben muß sich bei einem Partner ein Fehlbedarf ergeben. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn feststeht oder alle Anzeichen dafür sprechen, daß die verfügbaren Einnahmen zur Deckung des Ausgabenbedarfs nicht ausreichen; es ist nicht erforderlich, daß bereits ein Haushaltsfehlbetrag entstanden ist. Die Worte "oder entstehen wird" sollen ermöglichen, daß die notwendige Anpassung rechtzeitig vollzogen wird, d. h. wenn die Entstehung des Fehlbedarfs mit Sicherheit zu erwarten ist.

Der Fehlbedarf muß so erheblich sein, daß zu seiner Minderung eine Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer geboten ist. Durch diese Einschränkung werden die Fälle ausgeschaltet, in denen der Fehlbedarf im Verhältnis zum Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben ein noch tragbares finanzielles Gewicht hat. Die Bestimmung schließt die Berücksichtigung eines Fehlbedarfs nicht aus, der erst durch Häufung mehrerer, zeitlich aufeinander folgender Mehrbelastungen geringeren Ausmaßes "erheblich" geworden ist. Der Erheblichkeitsbegriff entzieht sich naturgemäß einer positiven Normierung; die Entscheidung hat der Gesetzgeber nach pflichtmäßigem Ermessen von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der Gesamtlage der Haushaltswirtschaft des Bundes oder der Ländergesamtheit zu treffen.

Eine Revision der Steuerverteilung kommt erst dann in Betracht, wenn der Fehlbedarf nicht durch Erschließung anderer Einnahmen oder durch Senkung von Ausgaben gedeckt werden kann. Dies folgt aus dem subsidiären Charakter des Rechtsbehelfs der Revision, die nur soweit zum Zuge kommt, als alle zumutbaren Mittel zur Deckung des Fehlbedarfs aus eigener Kraft erschöpft sind. Das Erfordernis der Selbsthilfe findet jedoch seine natürliche Schranke in der gebotenen Rücksichtnahme auf die Belange der Bevölkerung. Die Erschließung neuer Einnahmen kann nur insoweit gefordert werden, als sie nicht zu einer unzumutbaren Belastung der Bevölkerung oder der Wirtschaft führt. Auch die Beschränkung der Ausgaben darf die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufgaben nicht gefährden, zu der der Bund oder die Länder gesetzlich verpflichtet sind oder die nach allgemeiner Anschauung von der öffentlichen Hand gefordert wird.

- 169. Bei der Prüfung, ob eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer geboten ist, hat der Bundesgesetzgeber stets auch die Deckungsbedürfnisse des anderen Partners in Betracht zu ziehen, dem die zur Minderung des Fehlbedarfs benötigten Mittel entzogen werden müssen. Deshalb wird in der Regel keine volle Deckung, sondern nur eine angemessene Verteilung des Fehlbedarfs auf beide Partner in Betracht kommen können. Das Ausmaß einer Änderung des Beteiligungsverhältnisses wird durch die allgemeine Vorschrift des Art. 106 Abs. 1 mitbestimmt: beide Partner müssen im Rahmen der insgesamt verfügbaren Einnahmen zur Leistung der ihnen obliegenden Ausgaben befähigt werden und bleiben. Das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist daher so festzusetzen, daß auf beiden Seiten das gleiche Verhältnis zwischen Steuerbedarf und Steuereinnahmen hergestellt und damit der Vorschrift des Art. 107 Satz 3 GG entsprochen wird.
- 170. Da hier dem gesetzgeberischen Ermessen naturgemäß ein gewisser Spielraum belassen werden muß, ist die Revisionsklausel in die Form einer Sollvorschrift gekleidet worden. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, beim Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen von der ihm erteilten Ermächtigung Gebrauch zu machen, erfährt dadurch inhaltlich keine Einschränkung. Auch für die Bundesregierung ergibt sich die Verpflichtung, die Entwicklung der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder in ihrem Verhältnis zueinander laufend zu beobachten und erforderlichenfalls im Wege der Gesetzesinitiative tätig zu werden, wenn und soweit sie die Voraussetzungen für eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer als gegeben erachtet.
 - Art. 106 e Abs. 1 enthält keine ausdrückliche Bestimmung des Zeitpunktes, von dem ab das Beteiligungsverhältnis gegebenenfalls neu festzusetzen ist. Aber die Vorschrift, daß dies geschehen soll, wenn die Voraussetzungen vorliegen, kennzeichnet den Zeitpunkt als entscheidend, von dem ab die den Fehlbedarf auslösenden Tatbestände finanziell zum Tragen kommen.
- 171. Zu Abs. 2: Art. 106 e Abs. 2 gewährt den Ländern (und Gemeinden) unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 eine Sicherung für den Fall, daß ihnen durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen werden. Aus der Vorschrift ergibt sich für den Bundesgesetzgeber mittelbar die Verpflichtung, bei der Verabschiedung eines die Länder belastenden Gesetzes auf deren finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht zu nehmen und ihnen gegebenenfalls die zusätzliche Belastung tragbar zu gestalten. Aus diesem Grunde ist Absatz 2 in die Form einer Mußvorschrift gekleidet. Die Notwendigkeit, hier auch auf die Finanzlage des Bundes Rücksicht zu nehmen, folgt aus Art. 107 Satz 3 GG, der vorschreibt, daß die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern stets den beiderseitigen Aufgaben und Ausgaben zu entsprechen hat.

Durch Abs. 2 erhält der Grundsatz des § 54 des früheren Reichsfinanzausgleichsgesetzes erstmals Verfassungskraft und damit die Bedeutung einer institutionellen Garantie, die der Gesetzgeber im Rahmen seines pflichtmäßigen Ermessens respektieren muß. § 54 des Finanzausgleichsgesetzes ist damals in dem Sinne verstanden worden, daß das Reich den Ländern und Gemeinden gleichzeitig mit der Zuweisung neuer Lasten entsprechende Mehreinnahmen, nötigenfalls durch Einführung neuer Steuern oder durch Erhöhung der Steuersätze, zu erschließen hatte. Die Übernahme einer so weitgehenden Verpflichtung ist verfassungsrechtlich nicht möglich, weil Art. 107 GG den Bundesgesetzgeber nur ermächtigt, Vorschriften über die Verteilung der Steuern, nicht aber über das Ausmaß der Besteuerung zu treffen. Im übrigen ergibt sich die Verpflichtung des Bundes, bei seiner Steuergesetzgebung auch die finanziellen Bedürfnisse der Länder und Gemeinden zu berücksichtigen, schon aus seiner zentralstaatlichen Verantwortung und Gewährleistungspflicht (Art. 28 Abs. 3 GG).

172. Abs. 2 Satz 2 eröffnet die Möglichkeit, einmalige Ausgaben, die den Ländern durch Bundesgesetz für einen begrenzten Zeitraum auferlegt werden, durch Finanzzuweisungen anstatt durch eine Erhöhung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auszugleichen. Die Wahl des Ausgleichsmittels ist dem Ermessen des Bundesgesetzgebers überlassen; die Gewährung von Finanzzuweisungen ist nur eine leichter zu handhabende Sonderform der Revision. Auch die Finanzzuweisungen können nur auf Grund eines Gesetzes gewährt werden, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf und das die Bemessung und die Verteilung auf die Länder festlegt.

Die Vorschrift über die Gewährung von Finanzzuweisungen im Rahmen der Revisionsklausel dient der Verwaltungsvereinfachung. Eine durch Bundesgesetz den Ländern auferlegte Mehrbelastung kann die einzelnen Länder so unterschiedlich treffen, daß eine Erhöhung des Länderanteils an der Einkommenund Körperschaftsteuer (an der die einzelnen Länder nur im Verhältnis ihrer Steuerkraft teilhaben) unter Umständen durch eine Änderung des Finanzausgleichs unter den Ländern ergänzt werden muß, damit allen Ländern ein angemessener Ausgleich zuteil wird. Das würde bei einmaligen Mehrausgaben für einen begrenzten Zeitraum zu einer übermäßigen Komplizierung des Verfahrens führen, die mit der Gewährung gesetzlich normierter Finanzzuweisungen vermieden werden kann; die Zuweisungen können der Höhe und der Zeitdauer der Mehrbelastung angepaßt und so verteilt werden, daß zugleich die regionalen Ausgleichsbedürfnisse berücksichtigt werden.

Der Ausdruck "Finanzzuweisungen" grenzt diese Bundesleistungen von den ihrer Natur nach zweckgebundenen, vom Verwaltungsermessen beeinflußbaren "Zuschüssen" ab. Die Finanzzuweisungen fließen den Ländern im Rahmen des Bundesfinanzausgleichs als allgemeine Deckungsmittel zu, beruhen auf gesetzlicher Grundlage und sind damit dem Grunde wie der Höhe nach dem Ermessen der Bundesbehörden entzogen.

Zu Artikel 106f

(Die Steueransprüche der einzelnen Länder und der Länderfinanzausgleich)

- 173. Der Auftrag des Art. 107 Satz 3 GG beschränkt sich nicht auf das Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder; auch die einzelnen Länder sind entsprechend ihren Aufgaben und Ausgaben (Art. 106 Abs. 2) steuerlich angemessen auszustatten (vgl. Nr. 44). Dieser Forderung tragen die Vorschriften des Art. 106 f Rechnung.
- 174. Im Absatz 1 wird der Anspruch der einzelnen Länder auf die ausschließlichen Landessteuern und den Länderanteil an den gemeinschaftlichen Steuern tatbestandsmäßig umrissen: entscheidend ist grundsätzlich das örtliche, d. h. das von den Finanzbehörden des einzelnen Landes vereinnahmte Aufkommen. Das örtliche

Aufkommen ist der natürliche Beteiligungsmaßstab des einzelnen Landes an der Gesamtsteuermasse der Länder. Da die verfassungsrechtlich gesicherte Ertragshoheit der einzelnen Länder durch die Vorschriften der Steuergesetze über die örtliche Zuständigkeit der Finanzbehörden berührt wird, erscheint es geboten, etwaige aus steuertechnischen Gründen unvermeidliche Überschneidungen verfassungsrechtlich durch die Ermächtigung zu legitimieren, die Abgrenzung des örtlichen Aufkommens durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats näher zu bestimmen. Zugleich wird durch diese Vorschrift dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, das örtliche Aufkommen einzelner Steuern oder Steueranteile zu zerlegen, wie es z. B. durch das Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) geschehen ist.

175. Im Absatz 2 wird die dem Bundesgesetzgeber obliegende Verpflichtung normiert, einen angemessenen finanziellen Ausgleich unter den Ländern herbeizuführen (vgl. Nr. 44). Die Vorschrift enthält nur allgemeine Grundsätze über die Gestaltung des Finanzausgleichs (vgl. Nr. 123). Materiell steht der Länderfinanzausgleich unter der allgemeinen Zielsetzung des Art. 106 Abs. 1, während die Gestaltung im einzelnen dem (gleichzeitig vorgelegten) Entwurf eines nicht verfassungskräftigen Länderfinanzausgleichsgesetzes vorbehalten bleibt. Mit dieser Grundsatzregelung folgt die Bundesregierung dem Beispiel des Art. 106 Abs. 4 GG; sie ist der Auffassung, daß ein Ausgleich der ihrer Natur nach veränderlichen Steuerkraftunterschiede der Länder auf die Dauer wirksam nur durch ein System vollzogen werden kann, das nicht in starre Formen gepreßt, sondern hinreichend elastisch gestaltet ist. Daraus folgt für die Vorschriften des Abs. 2 notwendig eine Beschränkung auf allgemeine Grundsätze, insbesondere die Forderung, die natürlichen Finanzkraftunterschiede der Länder nicht zu nivellieren, sondern "angemessen" auszugleichen (vgl. Nr. 119) und hierbei auch die gemeindliche Finanzwirtschaft zu berücksichtigen (vgl. Nr. 120). Für die Gestaltung des Finanzausgleichs ist wesentlich, daß die Möglichkeit vorgesehen ist, die Steuern abweichend vom Prinzip des örtlichen Aufkommens zu verteilen, um erforderlichenfalls auch auf diesem Wege einen horizontalen Ausgleichseffekt erzielen zu können. Im übrigen kann der Bund unter dem Vorbehalt des Gesetzes ermächtigt werden, Ausgleichszuweisungen an leistungsschwache Länder zu gewähren und zwar nicht nur aus Ausgleichsbeiträgen der leistungsfähigen Länder, sondern auch aus eigenen Mitteln, wie es z. Z. nach § 16 des Dritten Überleitungsgesetzes zugunsten des Landes Berlin geschieht. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten sind gesetzlich zu normieren, damit die Höhe der Ausgleichsleistungen dem Verwaltungsermessen völlig entzogen ist. Die Terminologie ("Zuweisungen" und "Ausgleichszuweisungen") soll auch hier (vgl. Nr. 172) erkennen lassen, daß die Ausgleichsleistungen nicht Zuschüsse, d. h. zweckgebundene Mittel darstellen, sondern allgemeine Dekkungsmittel im Rahmen des Finanzausgleichs, auf welche die ausgleichsberechtigten Länder einen Rechtsanspruch erhalten sollen.

B. Die Einzelvorschriften des Finanzanpassungsgesetzes

Zu§1

(Ausführung von Bundesgesetzen)

176. Entsprechend dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Konnexität zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (vgl. Nr. 59) schließt Art. 106 Abs. 2 GG (in der Fassung des Entwurfs eines Finanzverfassungsgesetzes) unmittelbare Beteiligungen des Bundes an den Ausgaben der Länder und der Länder

an den Ausgaben des Bundes im allgemeinen aus; abgesehen vom Sondertatbestand des Art. 120 Abs. 1 GG (vgl. Nr. 67) ist eine beiderseitige Kostenbeteiligung nur zulässig für Gemeinschaftsaufgaben, also in den Sachbereichen, in denen Bund und Länder Verwaltungsfunktionen gemeinsam wahrnehmen (vgl. Nr. 62). Aus dieser Grundsatzregelung zieht § 1 zur Klarstellung der Rechtslage praktische Folgerungen für die Ausführung von Bundesgesetzen, ein Bereich, der in der Vergangenheit Gegenstand besonders häufiger Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern gewesen ist. Der Kompetenz der Länder, die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) zu vollziehen, entspricht die verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Gesetzesvollzug verwaltungsmäßig und finanziell sicherzustellen. Ein solches Gesetz löst also für die Länder stets die Rechtspflicht aus, mindestens die aus seinem Vollzug sich ergebenden Verwaltungskosten zu tragen. Nur soweit Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen an Weisungen von Bundesbehörden (Art. 84 Abs. 5, Art. 85 GG) gebunden sind, dem Bund also eine eigene Vollzugskompetenz zusteht, ist eine Beteiligung des Bundes an den Verwaltungsausgaben der Länder zulässig. Im Einzelfall ist freilich Voraussetzung hierfür, daß der Vollzug der Bundesweisungen den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erhebliche Verwaltungsausgaben verursacht. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, hat der Gesetzgeber nach pflichtmäßigem Ermessen unter Berücksichtigung der Gesamtlage der Haushaltswirtschaft der betroffenen Gebietskörperschaften zu entscheiden.

Die gegebene Form der finanziellen Bundesbeteiligung an den Ausgaben der Länder ist der Zuschuß; mit der Zuschußleistung bringt der Bund zum Ausdruck, daß er die in der Länder- oder Gemeindeebene anfallenden Ausgaben zum Teil (nämlich in Höhe des Zuschusses) als seine eigenen Ausgaben betrachtet. § 1 beschränkt aber die Bundesleistungen auf Zuschüsse; daraus folgt, daß eine volle Erstattung von Ausgaben der Länder (Gemeinden) nicht in Betracht kommt.

- 177. Soweit eine finanzielle Bundesbeteiligung an den Verwaltungsausgaben der Länder oder Gemeinden hiernach unzulässig ist, wird der Bund nicht der umfassenden Verpflichtung enthoben, diesen Gebietskörperschaften die von ihnen zu leistenden Ausgaben finanziell tragbar zu gestalten. Diese Verpflichtung hat der Bund als Finanzausgleichsgesetzgeber zu erfüllen (vgl. Art. 106 e Abs. 2 und 3), u. U. in der Form, daß er den Ländern Finanzzuweisungen gewährt. Aber das Institut der Finanzzuweisungen unterscheidet sich grundsätzlich von der im § 1 vorgesehenen Zuschußleistung des Bundes zu den Ausgaben der Länder (vgl. Nr. 172).
- 178. Die Vorschrift des § 1 kommt insoweit nicht zum Zuge, als die Ausgaben, die durch den Vollzug von Bundesgesetzen entstehen, nach der allgemeinen Lastenverteilungsregel überhaupt nicht die Länder, sondern allein den Bund treffen. Das ist in den Fällen der Art. 84 und 85 GG zwar nicht für die Verwaltungsausgaben, wohl aber für die allgemeinen Haushaltsausgaben (Zweckausgaben) denkbar. So ergibt sich z. B. auf dem Gebiet des Straßenwesens die Verpflichtung des Bundes, die Ausgaben für die Unterhaltung und den Ausbau der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen zu tragen, unmittelbar aus Art. 90 Abs. 1 GG, so daß insoweit eine Ausgabenverantwortung der Länder und infolgedessen auch eine Zuschußleistung des Bundes nach § 1 überhaupt entfällt; der Umstand allein, daß die Länder ein Bundesgesetz im vorgedachten Beispiel das Bundesfernstraßengesetz vom 6. August 1953 (BGBl. I S. 903) ausführen, besagt also nichts für die Frage, wer Träger der Zweckausgaben ist. Diese Frage beantwortet sich nach den allgemeinen Normen über die Verteilung der Sachzuständigkeiten, also insbesondere nach Art. 30 GG, zu dessen Auslegung auch die in der Staatspraxis und Staatsrechtslehre entwickelten

Grundsätze über die ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit des Bundes heranzuziehen sind. Dies gilt auch für den Bereich der gesetzesfreien Verwaltung.

Zu § 2 (Finanzverwaltung)

- 179. Absatz 1: Aus den unter Nr. 65 dargelegten Gründen soll auf dem Gebiet der Steuer- und Zollverwaltung die gegenseitige Erstattung von Verwaltungsausgaben allgemein auch insoweit beseitigt werden, als die Behörden, denen der Gesetzesvollzug obliegt, an Weisungen von Behörden einer anderen Gebietskörperschaft gebunden sind. Hierzu gehören zunächst die Fälle der Auftragsverwaltung, nämlich die Verwaltung des Bundesanteils an der Einkommenund Körperschaftsteuer sowie die Verwaltung der Abgabe "Notopfer Berlin" (Art. 85, Art. 108 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 34 des Gesetzes über die Finanzverwaltung) und die Verwaltung der Lastenausgleichsabgaben (Art. 85, Art. 108 Abs. 1 Satz 4, Art. 120 a GG in Verbindung mit § 204 Satz 1 des Lastenausgleichsgesetzes), ferner die Verwaltung von Bundesabgaben in Berlin (§ 7 Abs. 2 des Dritten Überleitungsgesetzes, § 205 Abs. 2 Satz 1 des Lastenausgleichsgesetzes), die ihrer Natur nach weisungsgebundene Hilfeleistung der Finanzämter bei der Bearbeitung der Umsatzsteuer und der Beförderungsteuer (§ 9 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Finanzverwaltung) und die gleichfalls weisungsgebundene Hilfeleistung der Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber den Hauptzollämtern (§ 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Finanzverwaltung). Die Vorschriften, die in diesen Fällen eine Erstattung von Verwaltungsausgaben durch den Bund vorsehen (§ 9 Abs. 2 Sätze 2 bis 5, § 16 Abs. 2, § 34 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzverwaltung, § 204 Satz 2 und § 205 Abs. 2 Satz 2 des Lastenausgleichsgesetzes), werden daher aufgehoben oder — vgl. § 2 Abs. 2 — geändert (§ 7 Abs. 3 des Dritten Überleitungsgesetzes). Das den gesetzgebenden Körperschaften z. Z. im Entwurf vorliegende Gesetz über die Beiträge des Bundes zu den Steuerverwaltungskosten der Länder (Bundestagsdrucksache Nr. 42), das eine Begrenzung der Bundesbeiträge auf ein Drittel der Steuerverwaltungskosten der Länder vorsieht, wird gegenstandslos und außer Kraft gesetzt werden. Die Vorschrift des § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzverwaltung, auf Grund deren der Bund für die Verwaltung der Biersteuer von den Ländern eine Entschädigung erhält, obwohl die Vollzugsverantwortung allein dem Bund obliegt (Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG), muß ebenfalls aufgehoben werden, weil die Vorschrift insoweit der Grundsatzregelung des Art. 106 Abs. 2 GG in der Fassung des Entwurfs eines Finanzverfassungsgesetzes widerspricht. Mit dieser Vorschrift ist auch § 6 Abs. 6 des Gesetzes über die Finanzverwaltung ("Soweit Landesaufgaben durch den Bund oder Bundesaufgaben durch das Land wahrgenommen werden, ist eine angemessene Entschädigung zu zahlen") wegen seiner allgemeinen Fassung nicht vereinbar. Daß bei Gemeinschaftsaufgaben — abgesehen von den obengenannten Fällen (Steuer- und Zollverwaltung) — auch auf dem Gebiet der Finanzverwaltung (z. B. Bauverwaltung) eine gegenseitige Kostenbeteiligung zulässig ist, ergibt sich aus der Grundsatzregelung des Art. 106 Abs. 2 GG in der Fassung des Entwurfs eines Finanzverfassungsgesetzes und aus § 1.
- 180. Absatz 2: Bei Erlaß des Dritten Überleitungsgesetzes war es aus vorwiegend politischen Gründen nicht möglich, mit der Überleitung der in Berlin aufkommenden Bundesabgaben auch deren Verwaltung dem in den übrigen Ländern geltenden Organisationsrecht anzugleichen. Zölle und Verbrauchsteuern werden daher in Berlin nach wie vor von Landesbehörden verwaltet, die insoweit den Weisungen des Bundesministers der Finanzen unterstehen (§ 7 Abs. 2 des Dritten Überleitungsgesetzes). Entsprechend dem allgemeinen Grundsatz des

Dritten Überleitungsgesetzes, das Land Berlin in finanzwirtschaftlicher Hinsicht den übrigen Ländern möglichst gleichzustellen, beteiligt sich der Bund weiterhin an den Verwaltungsausgaben der Berliner Zollbehörden. Diese Ausnahme von dem in § 2 Abs. 1 Satz 1 normierten Prinzip rechtfertigt sich auch dadurch, daß die den Zollbehörden obliegende Überwachung der Zonengrenze in Berlin besonderen Weisungen des Bundesministers der Finanzen unterliegt, deren Vollzug erhebliche Kosten verursacht. Der Umfang der Kostenbeteiligung des Bundes soll in einer zwischen dem Bund und dem Land Berlin abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung festgelegt werden.

Zu § 3 (Lastenausgleich)

181. § 6 des Lastenausgleichsgesetzes, der auf den seinerzeitigen Beratungen des Vermittlungsausschusses beruht, enthält eine vorläufige Regelung, die im Zusammenhang mit dem Gesetz nach Art. 107 GG spätestens bis zum 31. Dezember 1957 durch eine endgültige Regelung abgelöst werden muß (§ 6 Abs. 1 Satz 2).

Die vom Bundestag beschlossene Fassung des Lastenausgleichsgesetzes enthielt die Vorschrift, daß die Vermögensteuer Lastenausgleichsabgabe werden sollte. Maßgebend für diesen Beschluß war die Erkenntnis, daß die Ausgleichsabgaben (als Stichtagabgaben) während der nahezu 30jährigen Laufzeit des Lastenausgleichs in ihren Erträgen absinken werden; um dem Ausgleichsfonds die Durchführung seiner Aufgaben während der ganzen Laufzeit zu ermöglichen, erschien die Ergänzung dieser Abgaben durch eine nicht auf einen Stichtag bezogene Abgabe erforderlich, mit deren tendenziellem Ansteigen entsprechend der Neubildung von Vermögen gerechnet werden kann. Aus verfassungsrechtlichen Gründen war vorgesehen, daß die Vermögensteuer mit Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 107 GG in eine Lastenausgleichsabgabe umgewandelt und bis dahin als Übergangsabgabe eine einmalige Vermögensabgabe in entsprechender Höhe - unter gleichzeitiger Außerhebungsetzung der Vermögensteuer der Länder für den gleichen Zeitraum - erhoben werden sollte. Außerdem sah der Beschluß des Bundestages im Hinblick auf die durch die Unterhaltshilfe eingetretenen Ersparnisse an Fürsorgeaufwendungen die Leistung eines Zuschusses der öffentlichen Hand und ferner die Erstattung der Teuerungszuschläge zur Unterhaltshilfe aus öffentlichen Mitteln vor. Auf Gegenvorstellungen des Bundesrates sind diese Vorschriften im Vermittlungsausschuß gestrichen und durch den nunmehrigen § 6 ersetzt worden.

Man war hierbei von der Erwägung ausgegangen, daß angesichts der Unsicherheit über alle Rechnungsunterlagen im Jahre 1952 die Voraussetzungen für eine endgültige Regelung noch nicht gegeben seien und daher zunächst Klarheit gewonnen werden müsse, inwieweit der Ausgleichsfonds bei Würdigung auch der finanziellen Lage der Länder tatsächlich auf die Erträge der Vermögensteuer angewiesen sei.

182. Die Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes ist inzwischen angelaufen; Erfahrungen über die zahlenmäßigen Auswirkungen des Lastenausgleichsgesetzes liegen mit hinreichender Genauigkeit vor. Die endgültige Regelung kann daher, wie vorgesehen, im Zusammenhang mit dem Gesetz nach Art. 107 GG getroffen werden.

Inhaltlich beruht die Neufassung des § 6 auf der Erwägung, daß ein billiger Interessenausgleich zwischen dem Ausgleichsfonds und den öffentlichen Haushalten gefunden werden muß. Deshalb bleibt Absatz 2 insoweit unverändert. Diese Vorschrift entspricht denselben Überlegungen, die für die Gestaltung des Absatzes 1 als vorläufige Regelung maßgebend waren. Absatz 2 bewirkt, daß die Länder die Vermögensteuer insoweit behalten, als die jährlichen Einkünfte des Ausgleichsfonds aus den Ausgleichsabgaben eine bestimmte Garantie-

summe übersteigen. Nach den statistischen Unterlagen wird diese Garantiesumme im Rechnungsjahr 1953 um 100 bis 200 Mill. DM überschritten werden. Für die nachfolgenden Jahre kann — wegen der erst bevorstehenden Neuveranlagung zu den Ausgleichsabgaben — zunächst mit einem weiteren Ansteigen der Einkünfte gerechnet werden. Die Vorschrift bewirkt also zur Zeit und voraussichtlich auch für die Zukunft, daß die Länder nur einen Bruchteil ihres Aufkommens an Vermögensteuer zur Verfügung zu stellen haben.

Aus diesen Gründen erscheint es sachlich gerechtfertigt, die vorläufige Regelung der Absätze 1 und 2 in eine endgültige Regelung umzuwandeln, da hierdurch einerseits dem berechtigten Interesse des Ausgleichsfonds, eine klare Grundlage auch für langfristige Planungen zu erhalten, andererseits dem berechtigten Interesse der Länder, an einer günstigen Entwicklung der Ausgleichsabgaben

teilzunehmen, Rechnung getragen wird.

183. Absatz 1 unterscheidet sich von der bisherigen Fassung dadurch, daß die Beschränkung auf die Zeit bis zum 31. Dezember 1957 entfällt. Außerdem ist die bisher vorgesehene Kürzung der Zuschüsse um einen pauschalierten Betrag für Verwaltungskosten — als mit der Grundsatzregelung des § 2 dieses Gesetzentwurfs unvereinbar — gestrichen (vgl. Nr. 179).

Absatz 2 bleibt materiell unverändert. Zur Klarstellung eingefügt ist jedoch Satz 2. Bei Durchführung des § 6 hatten sich über die hier geregelte Frage Meinungsverschiedenheiten ergeben. Die Vertreter des Bundes und des Ausgleichsfonds hatten darauf hingewiesen, daß der Zweck des § 199 des Lastenausgleichsgesetzes - die Beschleunigung der Durchführung des Lastenausgleichs durch Gewährung eines starken Anreizes für die vorzeitige Ablösung der Ausgleichsabgaben - in das Gegenteil verkehrt würde, wenn Erträge aus solchen vorzeitigen Ablösungen bei Anwendung des § 6 Abs. 2 dem laufenden Aufkommen zugesetzt werden. Demgegenüber hatten einzelne Länder sich auf den Wortlaut des § 6 Abs. 2 berufen und zudem geltend gemacht, daß die vorzeitige Ablösung von Ausgleichsabgaben nicht nur im Ablösungsjahr zu einer Erhöhung, sondern auch in den nachfolgenden Jahren zu einer Senkung des Aufkommens aus den Ausgleichsabgaben führe; aus dieser Senkung dürfe den Ländern kein Nachteil erwachsen. Der letzte Einwand ist berechtigt. Eine nach Grundsätzen der Repräsentativstatistik durchgeführte Erhebung hat ergeben, daß bei Ablösung von Lastenausgleichsabgaben ganz überwiegend von den Möglichkeiten der Voll- oder Teilablösung, nur ausnahmsweise der Ratenablösung Gebrauch gemacht wird; hierbei hat sich ein Ablösungszeitraum von durchschnittlich 23 bis 24 Jahren ergeben. Im Interesse der Vereinfachung des Rechnungswerks und wegen der fortlaufenden Verkürzung der durchschnittlichen Ablösungszeiträume erscheint es richtig, die Ablösungsbeträge pauschal gleichmäßig auf 20 Jahre zu verteilen.

184. Neben den Zuschüssen, die die Länder aus dem Vermögensteueraufkommen leisten, fließt dem Ausgleichsfonds nach Maßgabe des § 6 Absatz 3 ein jährlicher Zuschuß von 410 Mill. DM zu, den Bund und Länder gemeinsam aufbringen. Dieser Zuschuß hat sich aus der Entstehungsgeschichte des Lastenausgleichs ergeben. Bevor der Lastenausgleich in seiner jetzigen Erscheinungsform wirksam wurde, hatten zunächst die Länder allein, später Bund und Länder gemeinsam in Gestalt der Kriegsfolgenhilfe einen Teil der dann aus dem Ausgleichsfonds gedeckten Lasten getragen. Die bei Bund und Ländern durch die Lastenübernahme auf den Ausgleichsfonds eingetretenen Ersparnisse werden in Höhe des jährlichen Zuschusses zur Verstärkung des Ausgleichsfonds herangezogen. Der Betrag wird nach § 6 Abs. 3 zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern aufgebracht. Ihrer Natur nach ist die Zuschußpflicht jedoch eine Kriegsfolgelast und daher vom Bund zu erfüllen; der Bund trägt auch den überwiegenden Teil der Ausgaben, die durch den Lastenausgleichsfonds eine Minderung erfahren haben. Es empfiehlt sich deshalb, im Zuge der Bereinigung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund

und Ländern den Zuschuß in voller Höhe auf den Bundeshaushalt zu übernehmen.

Zu § 4

(Kriegsfolgelasten) Allgemeine Vorbemerkung

- 185. Nach Art. 120 Abs. 1 GG werden die sozialen Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung eines Bundesgesetzes vom Bund getragen, die hierfür bereitgestellten Bundesmittel aber von den Fällen des Art. 87 Abs. 2 und 120 a GG abgesehen selbständig von den Ländern oder Gemeinden verwaltet. In erster Linie handelt es sich um die Ausgaben der Kriegsfolgenhilfe, der Kriegsopferversorgung und die Leistungen nach Art. 131 GG, die insgesamt einen Betrag von rd. 5 Milld. DM ausmachen und nach den Vorschriften des Ersten Überleitungsgesetzes vom Bund in der Weise finanziert werden, daß die zuständigen Landes- oder Gemeindebehörden die von ihnen geleisteten Einzelausgaben unmittelbar dem Bund in Rechnung stellen und dieser die Aufwendungen zu übernehmen hat, ohne auf die Mittelbewirtschaftung einen nennenswerten Einfluß ausüben zu können. Die finanzwirtschaftliche Unhaltbarkeit dieses Zustandes ist unter Nr. 55, 67 im einzelnen dargelegt worden. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ersten Überleitungsgesetzes sollen die gröbsten Unebenheiten des gegenwärtigen Finanzierungssystems beseitigt werden.
- 186. Da einzelne Länder den zuständigen Bundesbehörden nicht die Befugnis zugestehen, im Verwaltungswege auf die Verwendung der Bundesmittel einzuwirken, bedarf es der gesetzlichen Klarstellung, daß der Bund in Wahrnehmung seiner finanziellen Deckungsverantwortung auf die Bewirtschaftung der von ihm aufgebrachten und bereitgestellten Mittel angemessenen Einfluß nehmen kann, soweit er die von den Landes- oder Gemeindebehörden geleisteten Einzelausgaben unmittelbar gegen sich gelten lassen muß. Ein Anlaß zu zentraler Einflußnahme wird um so weniger gegeben sein, je mehr die Gebietskörperschaften, die Bundesmittel verwalten, durch eine fühlbare finanzielle Eigenbeteiligung an einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Ausgabengebarung selbst interessiert werden; deshalb wird für diejenigen Sachbereiche, in denen den örtlichen Vollzugsbehörden ein verhältnismäßig weiter Ermessensspielraum belassen werden muß, eine Interessenquotenregelung vorgeschlagen, die einen Kostenbeitrag der Gebietskörperschaften von 25 v. H. vorsieht.

In der Erkenntnis, daß auch diese Maßnahmen die bestehende Inkongruenz zwischen der Ausgabenverantwortung des Bundes und der Vollzugskompetenz der Länder (Gemeinden) nur unvollkommen überbrücken können, empfiehlt die Bundesregierung für ein Sachgebiet, das sich hierzu besonders eignet, eine grundsätzliche Umstellung des Finanzierungsverfahrens. Auf dem Gebiet der Kriegsfolgenhilfe, die sich von der allgemeinen gemeindlichen Fürsorge nur durch den versorgten Personenkreis unterscheidet, rechnen die Bezirksfürsorgeverbände die von ihnen geleisteten Einzelausgaben nach Abzug einer geringfügigen Interessenquote (15 v. H.) unmittelbar mit dem Bunde ab. Der Entwurf sieht vor, daß diese Aufwendungen durch ein Pauschzahlungssystem abgegolten werden, das zwar die finanzielle Deckungsverantwortung beim Bund beläßt, aber die Verantwortung für die Einzelausgaben den mittelverwaltenden Stellen überträgt und diese von der Interessenquotenlast — die mit der Pauschalierung ihren Sinn verliert — befreit. Die auf 100 v. H. erhöhten Pauschzahlungen des Bundes ermöglichen es den Ländern, das globale Abgeltungssystem in ihrem Bereich im wesentlichen zu übernehmen und die Verantwortung für den zweckmäßigen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz den Stellen zu überlassen, die auf Grund ihrer Sachnähe und unmittelbaren Verbundenheit mit dem zu betreuenden Personenkreis zur Übernahme dieser Verantwortung besonders befähigt sind. Zugleich entfällt damit der übermäßige und auf die Dauer nicht

mehr zu verantwortende Verwaltungsaufwand, der in allen Organisationsstufen mit dem umständlichen und kostspieligen Verfahren der Einzelabrechnung, Buchführung, Rechnungsprüfung, Statistik usw. zwangsläufig verbunden ist. Das Pauschalierungsverfahren trägt überdies dazu bei, den Grundsatz der gemeindlichen Selbstverwaltung auf einem Sachgebiet stärker zur Geltung zu bringen, das seiner Natur nach sich zum eigenverantwortlichen und lebensnahen Vollzug besonders eignet. Werden den örtlichen Verbänden die Bundesmittel künftig mit festen Beträgen und haushaltsmäßig übersehbar zur selbständigen Bewirtschaftung zugewiesen, können die Vollzugsbehörden aus ihrer unmittelbaren Einsicht in Art und Umfang des Bedarfs die der Eigenart des Einzelfalls am besten angepaßte Form der individuellen Hilfe wählen, ohne an schematische Grundsätze oder an Weisungen hinsichtlich der Verrechnungsfähigkeit ihrer Ausgaben gebunden und an der verantwortlichen und wirksamen Erfüllung ihrer sozialen Verpflichtungen gehindert zu sein. Die Bundesregierung hat volles Vertrauen zu den Kräften der kommunalen Selbstverwaltung, daß sie die ihnen pauschal und damit ohne Rechenschaftspflicht zugewiesenen Bundesmittel von sich aus den sozialen Zwecken zuführen werden, für die sie bestimmt sind; um den örtlichen Verwaltungsträgern die wirksame Wahrnehmung bestimmter Sozialaufgaben, denen die Bundesregierung besondere Bedeutung beimißt, finanziell zu erleichtern, werden die auf diese Aufgaben entfallenden Pauschbeträge mit einem Ansatz bemessen, der die bisherigen Ausgaben übersteigt. Andererseits ist unverkennbar, daß mit zunehmender zeitlicher Entfernung vom Kriegsende der ursächliche Zusammenhang zwischen den vom Bund finanzierten Fürsorgefällen und den Kriegs- und Nachkriegsereignissen allmählich schwindet und die Kriegsfolgenhilfeleistungen mit der Zeit den Charakter allgemeiner Fürsorgeleistungen annehmen, die her-kömmlich zum Aufgabenbereich der örtlichen Verbände gehören. Diese Er-wägung rechtfertigt einen schrittweisen, zunächst noch mäßigen, aber dann gleichbleibenden Abbau der Bundesleistungen innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren. Eine Revisionsklausel soll die Anpassung der Pauschbeträge an künftige Veränderungen der Bemessungsgrundlagen ermöglichen.

187. Nach § 1 Abs. 3 des Ersten Überleitungsgesetzes erstattet der Bund den Ländern auch persönliche und sächliche Verwaltungskosten. Soweit sich diese Kostenerstattungen auf den Bereich der Kriegsfolgenhilfe beschränken, gehen sie in die Pauschbeträge ein und verschwinden damit als solche. Im übrigen sind Verwaltungskostenerstattungen abzuschaffen, weil nach dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 106 Abs. 2 GG in der Fassung des Entwurfs des Finanzverfassungsgesetzes und nach § 1 dieses Gesetzentwurfs jeder Verband die Kosten seines behördlichen Apparats selbst zu tragen hat.

Die Bestimmung im einzelnen Zu § 4 Absatz 1:

188. Nr. 1 und 2:

Die Änderungen des § 1 des Ersten Überleitungsgesetzes sind z. T. redaktioneller Natur; vorwiegend ergeben sie sich aus der Umstellung auf das im § 21 a geregelte Pauschabgeltungsverfahren. Von der Umstellung werden die individuellen Fürsorgekosten für Sowjetzonenflüchtlinge ausgenommen, weil die Höhe dieser Leistungen wegen der Unübersehbarkeit der politischen Entwicklung so erheblichen Schwankungen unterliegen kann, daß sich ihre Einbeziehung in das Pauschalsystem noch nicht empfiehlt. Da sich die derzeitige Interessenquote von 15 v. H. als zu gering und daher unwirksam erwiesen hat, hält die Bundesregierung ihre Erhöhung mindestens auf 25 v. H. und damit auf den Satz für erforderlich, der im Ersten Überleitungsgesetz ursprünglich festgesetzt worden war. Bei den pauschalierten Leistungen entfällt dagegen die Interessenquote.

Die Aufwendungen für die soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene nach den §§ 25 bis 27 des Bundesversorgungsgesetzes, die künftig nicht mehr als Leistungen der Kriegsfolgenhilfe im Sinne des Ersten Überleitungsgesetzes verrechnet werden, trägt der Bund in vollem Umfang ohne Abzug einer Interessenquote (Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der §§ 25 bis 27 BVG vom 10. Dezember 1951 — GMBl. S. 256 —). Sie fallen mithin nicht unter die Pauschalregelung des § 21 a. Die Vorschriften des Fürsorgerechts finden auf diese Leistungen wie bisher Anwendung.

189. Nr. 3b:

Da das Kriegsopferversorgungsgesetz von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird (Art. 84 GG), ist für die im § 1 Abs. 3 Nr. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes vorgesehene Bundeserstattung der Kosten der Kriegsopferversorgungsverwaltung kein Raum mehr (vgl. Nr. 64); die Verwaltungskosten sind - unbeschadet der Bundesverpflichtung hinsichtlich der Versorgungsausgaben - künftig allein von den Ländern zu tragen. Die Bundesregierung hat sich zu diesem verfassungsrechtlich konsequenten Vorschlag nicht ohne Bedenken entschlossen. Denn die Höhe der vom Bund zu tragenden Versorgungslast wird nicht unwesentlich von der Verwaltungsintensität der Behörden beeinflußt, die das Kriegsopferversorgungsgesetz vollziehen. So sehr sich die Bundesregierung mit der politischen Offentlichkeit darin einig ist, daß unangebrachte Engherzigkeit und unwürdige Kontrollen im Rentenüberwachungsdienst dem Geist des Bundesversorgungsgesetzes widersprechen und daher abzulehnen sind, so ist doch andererseits die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß übermäßige Einschränkungen im ärztlichen und behördlichen Prüfungsdienst zu mißbräuchlicher Ausnutzung von Versorgungsmöglichkeiten und Vergünstigungen führen und damit eine sozial ungerechte Verteilung öffentlicher Mittel und eine unangebrachte, vom Gesetzgeber nicht gewollte Steigerung des Versorgungsaufwands begünstigen können. Um dies zu verhindern, sind die Behörden der Kriegsopferversorgungsverwaltung personell und sachlich so auszustatten, daß sie den Aufgaben, die das Gesetz ihnen zur Sicherung der berechtigten Ansprüche und zur Verhinderung mißbräuchlicher Inanspruchnahme stellt, voll gerecht werden können. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Länder das Bundesversorgungsgesetz auch dann in loyaler Wahrung der finanziellen Bundesinteressen vollziehen werden, wenn die Kosten der Verwaltung ihnen zur Last fallen, und daß sie die Übernahme dieser Kosten auf die eigenen Haushalte nicht zum Anlaß nehmen werden, einschränkende Maßnahmen zu treffen, welche die Leistungsfähigkeit der Versorgungsbehörden in einem den Bundesinteressen abträglichen Ausmaß beeinträchtigen. Sollten sich einzelne Länder, um ihre Haushalte zu entlasten, von der Haltung entfernen, die sie in der Frage der behördlichen Personal- und Sachausstattung bisher dem Bund gegenüber eingenommen haben, so würde di: Bundesregierung gesetzliche Maßnahmen erwägen müssen, um die berechtigten Belange sowohl der Versorgungsberechtigten als auch des Bundes sicherzustellen.

Von der Verlagerung der Verwaltungskosten auf die Länder werden die Ausgaben für solche Bauvorhaben ausgenommen, die vor dem 1. April 1955 für Rechnung des Bundes durch Erteilung des Bauauftrags begonnen, aber noch nicht beendet worden sind; als Beendigung des Bauvorhabens gelten die schlüsselfertige Übergabe und die Abrechnung. Für die im Eigentum des Bundes stehenden Grundstücke werden wie bisher die Aufwendungen für die Unterhaltung und Instandsetzung (soweit die Miet- und Pachtverträge nichts anderes bestimmen), für Um- und Ausbauten sowie für größere Instandsetzungen und Erneuerungen vom Bunde getragen.

Die allgemeine Rückverlagerung der Verwaltungskosten auf die Länder schließt nicht aus, daß auch weiterhin Verwaltungsausgaben für gesamtstaatliche Aufgaben vom Bund getragen oder Zuschüsse für Zwecke gewährt werden, deren Förderung auch Sache des Bundes ist. Als Bundesaufgaben in diesem Sinne sind bei der Kriegsopferverwaltung insbesondere anzusehen:

- a) die Schulung des ärztlichen und Verwaltungspersonals, um einen gleichmäßigen Ausbildungsstand und eine einheitliche Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten;
- b) die Förderung wissenschaftlicher Arbeiten und Sammlungen, um die Ergebnisse der fachärztlichen Erforschung von Krankheiten, die mit einer Kriegs-

beschädigung im Zusammenhang stehen, dem gesamten versorgungsärztlichen Dienst im Bundesgebiet dienstbar zu machen;

- c) die Verwaltung der außerhalb des Bundesgebietes befindlichen Heilstätten, sowie die Zuschußgewährung zu nicht-staatlichen Einrichtungen und Veranstaltungen, die der ärztlichen, pflegerischen und sonstigen Betreuung von Kriegsbeschädigten dienen. Nicht Bundessache sind Sondereinrichtungen der Kriegsopferverwaltung, deren Wirkungsbereich sich auf mehrere Länder erstreckt, z. B. Krankenbuchlager, Heilbedarfslager und das Prüfamt. Diese Sondereinrichtungen, die zwar für den Bezirk mehrerer Landesversorgungsämter tätig sind, stellen regionale Verwaltungskörper mit klar abgegrenztem Aufgabengebiet dar, deren persönliche wie sächliche Verwaltungskosten etatmäßig ohne weiteres erfaßbar und von dem Sitzland zu tragen sind. Wie bei anderen Einrichtungen dieser Art können die Verwaltungskosten von dem Sitzland erforderlichenfalls im Vereinbarungswege auf die beteiligten Länder umgelegt oder anderweitig ausgeglichen werden.
- 190. Nr. 4: Vgl. hierzu Nr. 67. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung ist die Möglichkeit zu eröffnen, daß die aus der Verantwortung für die Haushaltsausführung sich ergebenden Befugnisse der obersten Bundesbehörden auf die Landesbehörden übertragen werden können.
- 191. Nr. 5 und 6: Die aufzuhebenden Vorschriften des Ersten Überleitungsgesetzes sind teils durch die vorgesehene Pauschalierung, teils durch Zeitablauf gegenstandslos.
- 192. Nr. 8: Mit der Pauschalabgeltung entfällt eine Abrechnung der Einzelaufwendungen gegenüber dem Bund. Künftig werden nur noch die Ausgaben für die von der Pauschalabgeltung nicht betroffenen Sachgebiete für Rechnung des Bundes geleistet werden.
- 193. Nr. 9: Die Vorschrift des § 21 a regelt das einzuführende Pauschalabgeltungsverfahren (vgl. Nr. 186).

Die Ausnahmeregelung des Absatzes 1 Satz 2 gilt nur für die individuellen Fürsorgeleistungen an Sowjetzonenflüchtlinge; die Aufwendungen für die lagermäßig untergebrachten Sowjetzonenflüchtlinge sind von der Pauschalregelung erfaßt

Absatz 2 bestimmt die Berechnungsgrundlage für die künftig den Ländern zustehenden Pauschzahlungen des Bundes. Hierbei wird von den tatsächlichen Aufwendungen (100 v. H.) des Rechnungsjahres 1953 ausgegangen. Die Bundesregierung hatte ursprünglich geplant, eine sachgerechtere regionale Verteilung der Gesamtleistungen des Bundes dadurch zu ermöglichen, daß der Errechnung der Pauschzahlungen die tatsächlichen Aufwendungen in den einzelnen Ländern nur zur Hälfte und zur anderen Hälfte die Durchschnittsaufwendungen im Bundesgebiet zugrunde gelegt werden. Dieser Plan fand nicht die Zustimmung der Länder, weil er eine schlüsselmäßige Verteilung der Bundesleistungen auf die Selbstverwaltungskörper erfordern und damit die Übernahme der Pauschalregelung in den Ländern erschweren würde. Die Errechnung der Pauschzahlungen des Bundes aus den Istaufwendungen eines vergangenen Rechnungsjahres ermöglicht die genaue Ermittlung der an die Selbstverwaltungskörper weiterzuleitenden Anteile am Landespauschbetrag. Für die auf die Lagerkosten entfallenden Pauschzahlungen wird sich eine schlüsselmäßige Verteilung auf die örtlichen Verbände mindestens zum Teil empfehlen.

Die Zugrundelegung der vollen Aufwendungen im Bundesgebiet entlastet die Verwaltungsträger künftig von der Interessenquotenverpflichtung. Um der Gefahr eines Absinkens der im Absatz 2 Satz 2 bezeichneten Sonderleistungen (Erziehungsbeihilfen, Erholungsfürsorge, Tuberkulosehilfe) namentlich in finanzschwächeren Fürsorgeverbänden zu begegnen und diese finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen, wird der der Pauschzahlung zugrunde liegende Grundbetrag bei diesen Leistungen um weitere 10 v. H.

erhöht; hierbei werden die Aufwendungen für die Sowjetzonenflüchtlinge nicht ausgeschieden.

Der Pauschbetragsbemessung können nach Absatz 3 nur solche Aufwendungen zugrunde gelegt werden, die nach den hierüber erlassenen Bestimmungen verrechnungsfähig gewesen sind. Ergeben sich Beanstandungen des Bundesrechnungshofs, ist zur Klärung das im § 20 des Ersten Überleitungsgesetzes geregelte Schiedsverfahren vorgesehen, das den Interessen aller Beteiligten gerecht wird.

Absatz 4 sieht den allmählichen Abbau der Bundesleistungen im Zeitraum von 10 Jahren vor. Die folgende Übersicht läßt erkennen, in welchem Umfange der Anteil der in der offenen Fürsorge laufend unterstützten Parteien der Personengruppen der Kriegsfolgenhilfe im Vergleich zu den übrigen Hilfsbedürftigen in der Zeit vom 31. Dezember 1948 bis zum 31. März 1953 abgenommen hat:

	Parteien		In v.H.	
	Kriegsfolgen- hilfe	Allgemeine Fürsorge	Kriegsfolgen- hilfe	Allgemeine Fürsorge
1. 1. bis 31. 3. 1949	1 020 730	436 462	70,1	29,9
Rj. 1949	704 314	398 673	63,8	36,2
Rj. 1950	365 781	355 025	50,7	49,3
Rj. 1951	274 623	326 933	45,6	54,4
Ri. 1952	248 574	320 568	43.7	56.3

Unabhängig von dem durch die Verminderung der Empfängerzahl begründeten Rückgang der Aufwendungen findet der Abbau der Bundesleistungen seine Rechtfertigung in erster Linie darin, daß die Fürsorgemaßnahmen für die Personengruppen der Kriegsfolgenhilfe zunehmend den Charakter der Kriegsfolgelast verlieren und allmählich in den Sachbereich der normalen Fürsorgeleistungen übergehen. Vom 1. April 1965 ab entfallen daher die Leistungen des Bundes. Sofern daraus besondere Belastungen bei einzelnen Fürsorgeträgern entstehen sollten, müßten sie im Rahmen des Fürsorgelastenausgleichs innerhalb der Länder ausgeglichen werden. Erst vom Rechnungsjahr 1958 ab sinken die Bundesleistungen unter ihre gegenwärtige Höhe.

Absatz 5 erleichtert den Übergang von der Einzelabrechnung zur Pauschalabgeltung und beruht auf dem bisher schon für das Erste Überleitungsgesetz geltenden Kassenprinzip. Er ersetzt ferner die bisherigen Betriebsmittelzuweisungen des Bundes durch monatliche Teilüberweisungen der Jahrespauschbeträge an die Länder. Die Länder sind verpflichtet, die Pauschzahlungen des Bundes ungekürzt an die örtlichen Aufgabenträger weiterzuleiten.

Die vorgesehene Laufzeit der festen Pauschalregelung führt zu der Notwendigkeit, die Pauschbeträge zu überprüfen, sofern sich die Höhe der von der Pauschalabgeltung betroffenen Aufwendungen infolge der politischen oder wirtschaftlichen Entwicklung im Bundesgebiet erheblich verändern sollte (Absatz 7).

Zu § 4 Absatz 2:

194. Die Änderung des § 15 Abs. 1 des Umsiedlungsgesetzes ergibt sich daraus, daß Erstattungen von Verwaltungskosten im Verhältnis zwischen Bund und Ländern künftig entfallen (vgl. Nr. 64).

Zu § 4 Absatz 3:

195. Die Bestimmung ist notwendig, um zu verhindern, daß die Aufwendungen für die Leistungen nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz durch die Pauschzahlungen des Bundes (§ 21 a des Ersten Überleitungsgesetzes), bei deren Bemessung diese Leistungen nicht berücksichtigt sind, abgegolten werden. Die Festsetzung einer Interessenquote von 25 v. H. rechtfertigt sich aus den

gleichen Erwägungen wie bei den übrigen von der Pauschalregelung vorerst noch nicht erfaßten Aufwendungen (vgl. Nr. 188).

Soweit andere Gesetze Leistungen des Bundes im Rahmen der Kriegsfolgenhilfe oder im gleichen Umfang oder im gleichen Verhältnis wie Kriegsfolgenhilfe-leistungen vorsehen, sind sie durch die Pauschzahlungen abgegolten (vgl. z. B. § 38 des Flüchtlingsnotleistungsgesetzes vom 9. März 1953 — BGBl. I S. 45 —, § 8 des Bundesevakuiertengesetzes vom 14. Juli 1953 — BGBl. I S. 586 —, § 23 b des Heimkehrergesetzes in der Fassung vom 17. August 1953 — BGBl. I S. 931 —).

Zu § 5

(Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung)

196. Vgl. Nr. 68 a).

In § 77 Abs. 2 des Bundesergänzungsgesetzes ist eine Bundeserstattung der regional nicht radizierbaren Ausgaben in Höhe von 90 v. H. der Aufwendungen der Länder vorgesehen. Der 10% ige Länderanteil stellt eine Interessenquote dar. Aus den unter Nrn. 67, 188 dargelegten Gründen ist auch hier die Interessenquote auf 25 v. H. zu bemessen. Dem entspricht die Neufassung des § 77 Abs. 2.

Zu § 6 (Bundesstatistiken)

197. Nach § 8 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 1314) werden die Kosten der Bundesstatistiken von Bund und Ländern nach den bei ihnen entstandenen Arbeiten getragen, soweit nicht durch Gesetz oder Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt wird. Die vorgesehene Neufassung dieser Vorschrift entspricht der Grundsatzregelung des Art. 106 Abs. 2 GG in der Fassung des Entwurfs eines Finanzverfassungsgesetzes, mit der die Möglichkeit, durch Gesetz oder Rechtsverordnung etwas anderes zu bestimmen, unvereinbar ist. Die Kosten der Statistik sind durchweg ihrer Natur nach persönliche und sächliche Verwaltungsausgaben (vgl. Nr. 61). Werden den Ländern oder Gemeinden durch bundesgesetzlich angeordnete einmalige Erhebungen zusätzliche Kosten von erheblicher Bedeutung auferlegt, so kommen die Vorschriften des Art. 106 e Abs. 2 und 3 zum Zuge.

Zu § 7

(Ablieferung von Steuereinnahmen)

198. Die dem Bund zustehenden Steuern und der Bundesanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Art. 106 c GG) werden zum Teil von den Finanzbehörden der Länder (den Finanzämtern) erhoben. Damit der Bund unverzüglich über diese Einnahmen verfügen kann, haben die Finanzämter sie nach § 7 Abs. 1 — wie bisher — nicht über die Zentralkassen der Länder, sondern unmittelbar und täglich an die Bundeshauptkasse abzuführen.

Die den Ländern zustehende Biersteuer wird von Bundesfinanzbehörden (Hauptzollämtern und Zollämtern) erhoben. Auch hier muß jede Verzögerung bei der Ablieferung vermieden werden. Deshalb wird in § 7 Abs. 2 bestimmt, daß die Hauptzollämter (Zollämter) die den Ländern zustehende Biersteuer — wie bisher — täglich unmittelbar an die von den obersten Finanzbehörden der Länder bestimmten Kassen abzuliefern haben.

Die nach § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens gegebene Möglichkeit einer anderweitigen Regelung der Ablieferung wird vor allem dann in Betracht kommen, wenn die abzuliefernden Einnahmen der Finanzämter und Hauptzollämter (Zollämter) eine gewisse Mindesthöhe nicht erreichen. Die Vorschriften gestatten auch Sonderregelungen mit einzelnen Ländern.

Zu § 8

(Auskunftspflicht) 9. Die Durchführung des Gesetzes macht es erforde

199. Die Durchführung des Gesetzes macht es erforderlich, daß der Bund von den durch das Gesetz betroffenen Finanzvorgängen der Länder Kenntnis erhält und ebenso die Länder über die entsprechenden Finanzvorgänge des Bundes unterrichtet werden. § 8 soll dies sicherstellen.

(Außerkrafttreten des Reichsfinanzausgleichsgesetzes)

- 200. Während die Verordnung über die einstweilige Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs (Finanzausgleichsverordnung) vom 30. Oktober 1944 (Reichsgesetzbl. I S. 282) mit dem Grundgesetz in vollem Umfang unvereinbar ist und daher nicht als Bundesrecht fortgilt (Art. 123 Abs. 1 GG), trifft dies für das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 27. April 1926 und die dazu ergangenen Änderungsgesetze nur zum Teil zu. Auch diese Vorschriften sind im wesentlichen durch die Entwicklung überholt oder mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, so daß es ihrer formellen Aufhebung insoweit an sich nicht bedarf. Einige Vorschriften vor allem die §§ 2 und 17 b —, bei denen die Rechtslage in dieser Hinsicht nicht zweifelsfrei ist, sollen aus Gründen der rechtlichen Klarstellung außer Kraft gesetzt werden.
- 201. § 2 regelt die vertikale Steuerkonkurrenz und enthält das grundsätzliche Verbot für die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände), Steuern zu erheben, die Reichssteuern gleichartig sind. Mit dem Vorschlag, diese Bestimmung aufzuheben, bringt die Bundesregierung nicht zum Ausdruck, daß sie die Weitergeltung des hier verlautbarten allgemeinen Rechtsgrundsatzes verneint. Aus Art. 72 GG folgt, daß kein Raum für die Landesgesetzgebung verbleibt, soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht in Steuersachen Gebrauch gemacht hat. Die Inanspruchnahme einer Materie durch die Gesetzgebung begründet die Vermutung einer erschöpfenden und abschließenden Regelung. Mithin bleibt die Landesgesetzgebung auf die Steuergebiete beschränkt, die der Bundesgesetzgeber seinerseits nicht erfaßt hat.
- 202. Nach § 17 b dürfen Sondersteuern auf Wohnungen (Wohnraum) und Mieten nicht erhoben werden. Soweit es sich bei den hier in Betracht kommenden Steuern um Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis handelt, ist die Vorschrift mit Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG unvereinbar. Durchweg unterliegen aber die im § 17 b bezeichneten Steuern der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, weil es sich um grundsteuerähnliche Abgaben oder um Verbrauch-(Aufwand-)Steuern handelt (Art. 72 Abs. 1 GG). Es besteht daher kein Anlaß, die Vorschrift des § 17 b zu übernehmen.
- 203. § 20 regelt die Berechtigung der Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts, Zuschläge zu Reichssteuern zu erheben. Die Vorschrift kann ersatzlos aufgehoben werden. Was diese Vorschrift feststellt, ergibt sich bereits aus dem Grundgesetz; nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 6 der Weimarer Verfassung sind Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben.
- 204. Der in der Vorschrift des § 54 enthaltene Grundsatz ist in den Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes (Art. 106 e Abs. 2) übernommen, während der Leitsatz des § 55 in einem besonderen Gesetzentwurf der Bundesregierung normiert werden wird, durch den das Gesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und der Gemeinden vom 10. August 1925 (RGBl. I S. 252)*) ersetzt werden soll.
- 205. Das Finanzausgleichsgesetz vom 27. April 1926 kann durch Bundesgesetz nur insoweit außer Kraft gesetzt werden, als es Bundesrecht geworden ist (Art. 124 GG). Vorschriften, die als Landesrecht fortgelten, werden durch § 9 nicht berührt. Dazu gehört z. B. § 38 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung des § 1 Nr. 5 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

^{*)} In der Fassung des § 9 des Gesetzes über die Pauschalierung der Verwaltungskostenzuschüsse vom 17. Juli 1930 (RGBl. I S. 215) und des § 24 des Einführungsgesetzes zn den Realsteuergesetzen vom 1. Dezember 1936 (RGBl. I S. 961).

vom 31. Juli 1938 (RGBl. I S. 966) und des § 20 des Grunderwerbsteuergesetzes vom 29. März 1940 (RGBl. I S. 585), weil die Grunderwerbsteuer der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder unterliegt (Art. 70 und Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG).

Zu § 10

(Neufassung von Gesetzen)

206. Das Gesetz über die Finanzverwaltung ist wiederholt geändert worden. Auch das Erste Überleitungsgesetz hat seit der Fassung vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 779) Änderungen erfahren. Die durch das Finanzanpassungsgesetz eintretenden zahlreichen Änderungen machen nunmehr eine Neufassung beider Gesetze erforderlich. § 10 sieht eine entsprechende Ermächtigung für den Bundesminister der Finanzen vor.

Zu § 11

(Geltung in Berlin)

207. Die Vorschrift entspricht dem Dritten Überleitungsgesetz.

Zu § 12

(Inkrafttreten)

- 208. Das Gesetz soll gleichzeitig mit dem Finanzverfassungsgesetz am 1. Januar 1955 in Kraft treten. Es kann aber mit Rücksicht auf seine haushaltsmäßigen Auswirkungen bei Bund und Ländern erst für das Rechnungsjahr 1955 wirksam werden.
- 209. Die in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgabenverlagerungen werden sich im Rechnungsjahr 1955 für den Bund und die Länder wie folgt auswirken (Beträge in Mill. DM):

(2001.186 2.1.2)	Mehrbelastung des Bundes	Entlastung des Bundes
	Entlastung	
	der Länder	der Länder
Steuerverwaltung		
Wegfall der Bundesbeiträge		
(§ 2)		220
Wegfall der Länderbeiträge	0	
(§ 2)	8	
Lastenausgleich		
Wegfall des Zuschusses der Länder	240	
(§ 3)	240	
Kriegsfolgenhilfe		
Pauschalierung und Wegfall der Interessenquote		
(§ 4 Abs. 1)	120	
Erhöhung der Interessenquote		•
(§ 4 Abs. 1)		10
Kriegsopferversorgung		
Wegfall der Verwaltungskostenerstattung		
(§ 4 Abs. 1)		156
Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz		
Erhöhung der Interessenquote		
(§ 4 Abs. 3)		17
Bundesergänzungsgesetz	•	
Erhöhung der Interessenquote		20
(§ 5)		20
16:1:	368	423
Mithin insgesamt	_	55

C. Die Einzelvorschriften des Länderfinanzausgleichsgesetzes

210. Der Gesetzentwurf gründet sich auf Art. 106 f Abs. 2 GG (in der Fassung des Entwurfs eines Finanzverfassungsgesetzes); er dient dem Ziel, die finanziellen Beziehungen unter den Ländern nach objektiven Merkmalen so zu ordnen, daß die leistungsfähigeren Länder verpflichtet werden, mit ihrer überschüssigen Finanzkraft zur Deckung des unabweisbaren Finanzbedarfs der leistungsschwächeren Länder beizutragen. Die vorgesehene Regelung des Finanzausgleichs schließt sich aus den unter Nr. 147 dargelegten Gründen in ihrer Methode und ihrer Grundkonstruktion dem bisherigen System an. Dem Entwurf liegt jedoch das Bestreben zugrunde, das bisherige Ausgleichssystem zu vereinfachen und es durch eine verstärkte Objektivierung dauerhafter zu gestalten (vgl. Nr. 145).

Zu § 1 (Ausgleichsleistungen)

211. Die Vorschrift bringt die horizontale Grundkonstruktion des Finanzausgleichs zum Ausdruck: die Ausgleichsleistungen nehmen ihren Weg über den Bund, ohne den Bundeshaushalt selbst zu berühren. Der Bund nimmt nur eine Verteilungsfunktion wahr, deren (gegenüber dem bisherigen Verfahren vereinfachter) Vollzug sich aus den Vorschriften des § 11 ergibt.

Zu § 2

(Ausgleichspflichtige und ausgleichsberechtigte Länder)

212. Die Vorschrift bestimmt, welche Länder dem Grunde nach ausgleichsverpflichtet und ausgleichsberechtigt sind, während sich die Höhe der Ausgleichsverpflichtung und der Ausgleichsberechtigung aus den folgenden Vorschriften ergibt.

Zu § 3 (Steuerkraftmeßzahl, Ausgleichsmeßzahl)

213. Die Begriffe Steuerkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl dienen der Vereinfachung des Gesetzestextes. Die Steuerkraftmesszahl kennzeichnet die Steuerkraft eines Landes, die sich - abgesehen von den im § 6 geregelten Sonderfällen (Hansestädte und Schleswig-Holstein) — aus der Summe seiner Steuereinnahmen (§ 4) und der Realsteuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 5) ergibt. Die Ausgleichsmeßzahl kennzeichnet die auf ein Land bezogene und mit einem Bedarfselement modifizierte (vgl. Nr. 222) bundesdurchschnittliche Finanzkraft. Sie bildet den Masstab für den Grad der finanziellen Leistungskraft oder Leistungsschwäche eines Landes.

Zu§4

(Steuereinnahmen der Länder)

- 214. Vgl. hierzu Nr. 146. Abs. 1 bestimmt die Landessteuern, deren Aufkommen für die Ermittlung der Steuerkraftmeßzahlen zugrunde gelegt wird; dies sind außer dem Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer
 - die Vermögensteuer
 - die Erbschaftsteuer
 - die Kraftfahrzeugsteuer
 - die Kapitalverkehrsteuern
 - die Versicherungsteuer
 - die Buchmachersteuer
 - die Lotteriesteuer
 - die Sportwettsteuer
 - die Spielbankabgabe
 - die Wechselsteuer
 - die Biersteuer

Die Totalisatorsteuer ist mit Rücksicht auf ihre Zweckbindung, die der ausschließlichen Landesgesetzgebung unterliegenden Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis sind mit Rücksicht auf ihre differenzierten Gestaltungsmöglichkeiten und wegen ihres geringen finanziellen Gewichts ausgenommen. Wegen der Realsteuern vgl. Nr. 217 ff.

Das Steueraufkommen wird nach den tatsächlich erzielten Einnahmen (Kassenprinzip) im Ausgleichsjahr ermittelt. Zum Begriff der Steuereinnahmen (Aufkommen) vgl. Nr. 154.

- 215. Durch Abs. 2 wird klargestellt, daß das Aufkommen aus der Vermögensteuer nur insoweit bei der Ermittlung der Steuerkraft der Länder angerechnet wird, als es zur Deckung des Landesfinanzbedarfs zur Verfügung steht.
- 216. Nach Abs. 3 sind die auf Grund des Zerlegungsgesetzes zu leistenden Zahlungen zu berücksichtigen, damit die Ausgleichsrechnung der Finanzkraft jedes Landes gerecht wird. Es handelt sich dabei um eine Übergangsregelung, da nach § 15 des Gesetzentwurfs nur noch die Steuern für die Jahre 1952, 1953 und 1954 zerlegt werden.

Zu § 5 (Realsteuereinnahmen der Gemeinden)

217. Vgl. hierzu Nr. 120. Die durchschnittliche Anspannung der Realsteuern ist in den einzelnen Ländern sehr verschieden; sie lag im Rechnungsjahr 1952 — von den Hansestädten abgesehen — bei der Grundsteuer A zwischen 116 v. H. und 184 v. H., bei der Grundsteuer B zwischen 161 v. H. und 240 v. H. und bei der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital zwischen 259 v. H. und 292 v. H. Um diese Unterschiede auszugleichen, werden die auf einen für die einzelne Steuerart einheitlichen Hebesatz umgerechneten Realsteuereinnahmen zugrunde gelegt. Der einheitliche Hebesatz für die Grundsteuer B ist entsprechend den tatsächlichen Anspannungsverhältnissen nach der Gemeindegröße gestaffelt. Die Staffelung ergibt in den einzelnen Gemeindegrößenklassen eine ziemlich genaue Übereinstimmung der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer B mit dem Aufkommen:

		Gen	neindegr	ößenklasse	Aufkommen 1952 in Mill. DM	Steuerkraft nach § 5 in Mill. DM
Gen	neinden	bis	2000	Einwohner	60,5	61,1
von	2000	"	3000	39	27,6	27,5
"	3000	"	5000	22	40,4	40,5
"	5000	"	10000	"	69,3	69,3
22	10000	"	20000	»	64,4	65,3
,,	20000	"	50000	22	107,3	108,3
"	50000	"	100000	33	67,3	67,5
über	10000	0		»	380,3	383,1
insg	esamt				817,1	822,6

Auch der einheitliche Hebesatz der Grundsteuer A enspricht etwa dem Bundesdurchschnitt für das Rechnungsjahr 1952 (158 v. H.). Der einheitliche Hebesatz für die Gewerbesteuer liegt dagegen unter dem Bundesdurchschnitt für das Rechnungsjahr 1952, der für Gemeinden, die Lohnsummensteuer erheben, 254 v. H. (unter Einrechnung des Aufkommens aus der Lohnsummensteuer 335 v. H.) und für die übrigen Gemeinden 283 v. H. beträgt. Die sich daraus für gewerbesteuerstarke Länder ergebende Vergünstigung findet zum Teil ihren Ausgleich in der Einrechnung des Aufkommens aus der Lohnsummensteuer bei der Kürzung der Realsteuerkraftzahlen nach Abs. 5 (vgl. Nr. 220). Sie ist im übrigen dadurch begründet, daß die Gewerbesteuerhebesätze in größerem Ausmaß überhöht sind als die der Grundsteuer und allmählich mit

einem stärkeren Absinken des Durchschnittshebesatzes der Gewerbesteuer zu rechnen ist. Die relativ niedrige Festsetzung der Gewerbesteuerhebesätze trägt damit den Bestrebungen nach einem Abbau überhöhter Sätze Rechnung.

Die Realsteuerkraftzahlen werden nach dem tatsächlichen Aufkommen in dem Rechnungsjahr errechnet, das dem Ausgleichsjahr vorausgeht. Nur diese Vorverlegung ermöglicht es, die Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge endgültig festzusetzen, sobald die Steuereinnahmen der Länder nach § 4 für das Ausgleichsjahr vorliegen, da die Ermittlung der Realsteuergrundbeträge erfahrungsgemäß längere Zeit in Anspruch nimmt.

- 218. Abs. 3 erklärt die vom Statistischen Bundesamt nach den Ergebnissen der Gemeindefinanzstatistik getroffene Feststellung der Steuergrundbeträge für verbindlich. Zur Vereinfachung der Berechnung bestimmt ferner Abs. 3 Satz 2, daß die Steuerkraftzahl der Grundsteuer B nicht für jede Gemeinde, sondern nach den durchschnittlichen Grundbeträgen für bestimmte Gemeindegrößenklassen errechnet wird. Die sich hieraus ergebenden Abweichungen sind nach den vorliegenden Untersuchungen so geringfügig, daß sie das Endergebnis des Finanzausgleichs kaum beeinflussen.
- 219. Abs. 4 gibt die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung bei der Errechnung der Steuerkraftzahlen die Ungleichheiten auszugleichen, die sich aus der unterschiedlichen Einheitsbewertung des Grundbesitzes im Bundesgebiet ergeben. Eine solche Korrektur ist für das Land Baden-Württemberg, für den Regierungsbezirk Darmstadt des Landes Hessen und für den Regierungsbezirk Rheinhessen des Landes Rheinland-Pfalz erforderlich, da in diesen Gebieten die Einheitswerte nachweislich höher festgesetzt worden sind, als im übrigen Bundesgebiet. Die bisherigen Finanzausgleichsgesetze enthielten eine entsprechende Vorschrift. Der abzusetzende Betrag war mit 12,5 v. H. der Steuerkraftzahlen allerdings zu niedrig festgesetzt. Ein regionaler Vergleich der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer B für das Rechnungsjahr 1952 ergibt folgendes Bild:

	Aufkommen	Steuerkra	Steuerkraft nach § 5	
Land	in Mill. DM	in Mill. DM	in DM je Einwohner	
Nordrhein-Westfalen	274,4	261,9	19,09	
Bayern	123,4	126,0	13,74	
Baden-Württemberg	105,8	138,0	20,79	
Niedersachsen	98,4	84,0	12,58	
Hessen	71,2	69,8	15,82	
Rheinland-Pfalz	45,8	41,2	13,11	
Schleswig-Holstein	39,6	33,4	13,58	
Hamburg	42,1	48,2	28,86	
Bremen	16,2	20,1	34,30	

Danach liegt die Steuerkraft je Einwohner bei der Grundsteuer B im Land Baden-Württemberg erheblich über den Ländern, die etwa im gleichen Maße verstädtert sind, und auch noch über dem Land Nordrhein-Westfalen, das auf Grund seiner stärkeren Verstädterung trotz der höheren Kriegszerstörungen eine größere Steuerkraft bei der Grundsteuer B hat als das Land Baden-Württemberg. Um die Steuerkraft der Grundsteuer B in Baden-Württemberg in ein richtiges Verhältnis zu den übrigen Ländern zu bringen, erscheint eine Kürzung um 20 v. H. oder 27,6 Mill. DM auf 16,63 DM je Einwohner angemessen. Der Kürzungssatz von 20 v. H. ist der Modellberechnung in den Anlagen 8 und 9 zugrunde gelegt. Die Korrektur ist einer Rechtsverordnung überlassen, weil es sich um eine zeitlich begrenzte Sonderregelung handelt, die nach der Neufestsetzung der Einheitswerte wegfallen wird.

220. Abs. 5: Die nach den Abs. 1 bis 4 errechneten Realsteuerkraftzahlen sind ohne weiteres als Grundlage für den Finanzausgleich geeignet; sie geben das Gewicht der Realsteuern im Verhältnis zu den Landessteuereinnahmen und das Ausmaß der Realsteuerkraftunterschiede unter den Ländern zutreffend wieder. In den Vorverhandlungen haben aber die Länder gefordert, daß die Realsteuerkraftzahlen nur mit einem Bruchteil der Länderfinanzmasse hinzugerechnet werden sollen, weil die höhere Realsteuerkraft einzelner Länder durch eine entsprechende Mehrausgabe im gemeindlichen Bereich kompensiert und diese Mehrbelastung durch die Einwohnerveredlung nach § 7 nicht hinreichend berücksichtigt werde. Eine Herabsetzung der Realsteuerkraftzahlen beeinträchtigt den Ausgleich der tatsächlich vorhandenen Finanzkraftunterschiede und läßt äußerlich die Intensität des Finanzausgleichs größer erscheinen, als sie tatsächlich ist (vgl. auch Nr. 223, 224). Da aber die methodischen Einzelheiten der Ausgleichsregelung in erster Linie die Finanzinteressen der Länder berühren, hat die Bundesregierung den Wünschen der Länder Rechnung getragen. Die Realsteuerkraftzahlen werden auf die Hälfte des tatsächlichen Steueraufkommens einschließlich der Lohnsummensteuer herabgesetzt. Maßgebend ist das Aufkommen in dem Kalenderjahr, das in dem Ausgleichsjahr endet; für das Ausgleichsjahr 1955 also das Kalenderjahr 1955. Die Herabsetzung wird gesondert für die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer vorgenommen. Nach den voraussichtlichen Zahlen für das Ausgleichsjahr 1955 ergibt sich folgende Kürzung der Realsteuerkraftzahlen in Mill. DM (vgl. Anlage 9):

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbe- steuer	zusammen
Steuerkraft	324,4	836,8	3044,2	4205,4
Kürzung	164,4	401,8	1209,2	1775,4
anzurechnende Steuerkraft	160,0	435,0	1835,0	2430,0

Danach ergibt sich eine Gesamtkürzung der Realsteuerkraft um 42,2 v. H.

Zu § 6

(Sonderbelastungen)

221. Vgl. hierzu Nr. 121. § 6 sichert die Berücksichtigung bestimmter Sonderbelastungen. Die Vorschriften kommen den Ländern Bremen und Hamburg mit Rücksicht auf ihre Seehäfen und dem Lande Schleswig-Holstein mit Rücksicht auf seine besondere Sozialstruktur zugute. Die Mehrbelastung wird im Gegensatz zu dem bisherigen Verfahren mit einem bestimmten Hundertsatz der nach den §§ 4 und 5 errechneten Steuereinnahmen angerechnet. Für das Rechnungsjahr 1955 werden die Steuerkraftmeßzahlen der begünstigten Länder nach Anlage 8 voraussichtlich um folgende Beträge vermindert werden:

Bremen (5 v. H.)	9,1 Mill. DM
Hamburg (5 v. H.)	32,9 Mill. DM
Schleswig-Holstein (10 v. H.)	27,3 Mill. DM
zusammen	69,3 Mill. DM

Der Abschlag für die Hansestädte entspricht etwa der bisherigen Anrechnung der Hafenlasten im Länderfinanzausgleich.

Das hier vorgesehene Verfahren, durch das Sonderbelastungen einzelner Länder abgegolten werden, weicht methodisch von der bisherigen Finanzausgleichsregelung ab, die solche Lasten durch den Einbau fester Beträge in das Rechenwerk des Finanzausgleichs berücksichtigte. In einem System, das in sich beweglich ist, können starre Elemente zu finanzwirtschaftlich unangemessenen Ergebnissen führen. Durch die hier vorgesehene prozentuale Reduzierung der

Steuerkraftwerte wird erreicht, daß die Sonderlasten gleichlaufend mit der Entwicklung der Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Damit bleibt das vom Gesetzgeber normierte Verhältnis zwischen den regionalen Sonderlasten und der regionalen Steuerkraft auch in der Folgezeit gewahrt. Zugleich bringt diese Anrechnungsmethode zum Ausdruck, daß die Länder ihre Sonderbelastungen grundsätzlich aus eigenen Steuereinnahmen zu tragen haben, der Finanzausgleich aber auf diese Verpflichtung der belasteten Länder Rücksicht nimmt.

Zu § 7 (Einwohnerzahlen)

222. Der unterschiedliche Steuerbedarf der Länder, der sich aus der mehr oder minder großen Siedlungsverdichtung in Städten ergibt, wird bei der Bemessung der Finanzausgleichsleistungen in der Weise berücksichtigt, daß die Einwohnerzahlen der Gemeinden über 5000 Einwohner mit einem Veredelungsfaktor vervielfacht werden, der mit der Gemeindegröße steigt. Die Veredelung bewirkt, daß die tatsächlichen Einwohnerzahlen und damit die Ausgleichsmeßzahlen der dichter besiedelten Länder erhöht werden; infolgedessen verringert sich die Differenz zwischen ihren Ausgleichsmeßzahlen und ihren Steuerkraftmeßzahlen. Die Steuerkraftüberschüsse der Industrieländer (Hansestädte, Nordrhein-Westfalen) erscheinen also in der Ausgleichsrechnung mit geringeren Beträgen, als wenn sie auf Grund der tatsächlichen Einwohnerzahlen errechnet worden wären. Die entgegengesetzte Wirkung ergibt sich für die übrigen Länder. Die Berechnung der Einwohnerveredelung ist aus der Anlage 10 ersichtlich.

Gegenüber dem bisherigen Finanzausgleich unter den Ländern ist die Veredelung der Einwohnerzahl eingeschränkt worden. Diese Einschränkung ist geboten, weil die Steuerkraft der Gemeinden nicht mehr im gleichen Umfang wie bisher die Steuerkraftmeßzahlen der Länder mitbestimmt (vgl. Nr. 220) und die Steigerung der Aufwendungen mit wachsender Gemeindegröße sich vorwiegend im kommunalen Bereich ergibt (vgl. Nr. 146).

Zu \ 8

(Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge)

223. Die Unterschiede zwischen der Ausgleichsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl werden bei den ausgleichsberechtigten Ländern bis zu 80 v. H. voll, darüber hinaus bis zu 95 v. H. nur mit einem Bruchteil ausgeglichen. Hierdurch wird erreicht, daß die ausgleichsberechtigten Länder, soweit ihre Steuerkraftmeßzahl über 80 v. H. liegt, an einer Steigerung ihrer Steuerkraft auch weiterhin interessiert bleiben. Für Länder, deren Steuerkraft unter 80 v. H. liegt, konnte eine solche Interessenbeteiligung nicht vorgesehen werden, weil andernfalls ein ausreichender Finanzausgleich für diese Länder nicht zu erreichen wäre.

Nach der vorgesehenen Staffelung wird die Steuerkraft der ausgleichsberechtig-

ten Länder wie folgt angehoben:

Steuerkraft bis zu 80 v. H. auf 90 v. H. von 85 v. H. " 91,25 v. H. " 90 v. H. " 92,50 v. H. " 95 v. H. bleibt 95 v. H.

Die Staffelung der Hundertsätze bewirkt also, daß die Reihenfolge der Steuerkraft der Länder durch den Vollzug des Ausgleichs nicht geändert wird, so daß die natürlichen Steuerkraftunterschiede erhalten bleiben.

Die Auffüllung der Steuerkraftmeßzahlen auf über 90 v. H. der Ausgleichsmeßzahl bedeutet jedoch nicht, daß die tatsächlichen Steuerkraftunterschiede in diesem Umfange beseitigt werden. Der tatsächliche Ausgleichseffekt ist wesentlich geringer, da die Realsteuerkraft mit weniger als 60 v. H. angesetzt ist (vgl. Nr. 220).

Nach Anlage 8 werden sich für die ausgleichsberechtigten Länder voraussichtlich folgende Ausgleichszuweisungen ergeben:

Ausgleichs	zuweisung	
in Mill. DM Sto	v. H. der euerkraft- neßzahl	in v. H. der tatsächlichen Steuerkraft

Bayern 66 4,1 Niedersachsen 131 12,6 10,6 Rheinland-Pfalz 74 14,9 12,6 Schleswig-Holstein 165 67,1 55,0 436

Land

zusammen

224. Die Höhe der Ausgleichsbeiträge insgesamt bemißt sich nach der Höhe der nach Abs. 1 zu zahlenden Ausgleichszuweisungen. Der Gesamtbetrag wird auf die beitragspflichtigen Länder nach dem Verhältnis der über den Bundesdurchschnitt (Ausgleichsmeßzahl) hinausgehenden Steuerkraft aufgeteilt. Nach Anlage 8 werden sich für die ausgleichspflichtigen Länder etwa folgende Ausgleichsbeiträge ergeben:

Land	Aı	Ausgleichsbeitrag			
	in Mill. DM	in v. H. der Steuerkraft- meßzahl	in v. H. der tatsächlichen Steuerkraft		
Nordrhein-Westfalen	228	6,4	5,5		
Baden-Württemberg	103	6,4	5,5		
Hamburg	91	14,6	12,7		
Bremen	14	8,1	6, 8		
zusammen	436				
	Zu § 9				

(Feststellung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge)

225. Es entspricht der Bedeutung des Finanzausgleichs, daß die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge durch eine Rechtsverordnung festgestellt wird, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Zu § 10

(Vollzug des Finanzausgleichs während des Ausgleichsjahres)

226. Der Finanzausgleich muß im Interesse der ausgleichsberechtigten Länder schon während des Ausgleichsjahres laufend vollzogen werden. Da die Bemessungsgrundlagen erst nach Ablauf des Ausgleichsjahres zur Verfügung stehen, kann während des Ausgleichsjahres der Finanzausgleich nur nach vorläufigen Bemessungsgrundlagen durchgeführt werden, die im § 10 Abs. 1 bestimmt werden. Die Vorschrift des Absatzes 2 gibt die Möglichkeit, den Vollzug des Finanzausgleichs während des Ausgleichsjahres der Entwicklung der Verhältnisse anzupassen.

Zu § 11

(Zahlungsverkehr während des Ausgleichsjahres)

227. Vgl. Nr. 149, 151.

Die Verknüpfung des horizontalen Finanzausgleichs mit der Ablieferung des Bundesanteils an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer führt zu einer regionalen Differenzierung des Prozentsatzes, den die Finanzämter vom Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach § 7 des Finanzanpassungsgesetzes täglich an die Bundeshauptkasse abzuliefern haben. § 11 regelt die Festsetzung dieser Ablieferungsprozentsätze; sie sind an eindeutig normierte Tatbestände geknüpft, dem freien Ermessen der Beteiligten entzogen und lediglich das Ergebnis eines Rechenwerks.

Für den Fall, daß die einem Lande zustehende vorläufige Ausgleichszuweisung den Bundesanteil der in diesem Land aufkommenden Einkommen- und Körperschaftsteuer übersteigt, ist vorgesehen, daß der Bundesminister der Finanzen den Betrag, um den die vorläufige Ausgleichszuweisung den Bundesanteil übersteigt, dem Land überweist (vgl. Nr. 151).

- 228. Die Ablieferungsprozentsätze und die etwa vom Bundesminister der Finanzen einzelnen Ländern monatlich auf die Ausgleichszuweisungen zu überweisenden Beträge werden in der Regel vor Beginn des Ausgleichsjahres durch eine Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf, festgesetzt. Um jedoch den Vollzug des Finanzausgleichs vom Beginn des Ausgleichsjahres an auf jeden Fall sicherzustellen, soll der Bundesminister der Finanzen ermächtigt sein, die erforderlichen Anordnungen zu treffen, falls die Rechtsverordnung nicht rechtzeitig verkündet wird.
- 229. Es entspricht dem praktischen Bedürfnis, daß wie in § 11 Abs. 4 vorgesehen die festgesetzten Ablieferungsprozentsätze durch eine Rechtsverordnung der Entwicklung der Verhältnisse angepaßt werden können.

Zu § 12

(Endgültige Abrechnung)

230. Da im Laufe des Ausgleichsjahres der Finanzausgleich auf Grund vorläufiger Bemessungsgrundlagen vollzogen wird (vgl. Nr. 226), bedarf es nach Feststellung der endgültigen Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge in der nach § 9 vorgesehenen Rechtsverordnung einer Abrechnung. Die auf Grund dieser Abrechnung zu leistenden Beträge werden mit dem Inkrafttreten der Rechtsverordnung fällig. Die Regelung des Zahlungsverkehrs, der sich aus der Abrechnung ergibt, soll wie bisher dem Bundesminister der Finanzen überlassen bleiben.

Zu § 13 (Berlin)

231. Vgl. Nr. 150.

Zu § 14

(Auskunftspflicht)

232. Das Gesetz ist nur vollziehbar, wenn der Bundesminister der Finanzen von allen die Höhe der Ausgleichsleistungen bestimmenden Finanzvorgängen der Länder laufend Kenntnis erhält. Die Länder werden deshalb gesetzlich verpflichtet, dem Bundesminister der Finanzen die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Zu § 15

(Außerkrafttreten des Zerlegungsgesetzes)

233. Die Auswirkungen des Zerlegungsgesetzes haben die Erwartungen der begünstigten Länder nicht erfüllt. Die positiven und negativen Folgen der Zerlegung werden überdies durch den in Zukunft intensivierten Finanzausgleich weitgehend aufgehoben. Der umfangreiche und kostspielige Verwaltungsaufwand, den der Vollzug des Zerlegungsgesetzes verursacht, steht daher in keinem Verhältnis zu seiner effektiven Nutzwirkung. Das Zerlegungsgesetz soll deshalb mit Ausnahme der §§ 1 und 9 erstmals auf die Steuer für das Kalenderjahr 1955 nicht mehr angewendet werden, während die Steuern für die Kalenderjahre 1952, 1953 und 1954 weiterhin zu zerlegen sind, auch soweit die Steuerbeträge erst nach dem 31. Dezember 1954 von den Finanzämtern vereinnahmt werden.

Die Vorschriften der §§ 1 und 9 müssen ausgenommen werden, weil sie sich nicht auf die Zerlegung, sondern auf die Steuerberechtigung beziehen.

Zu § 16

(Geltung in Berlin)

234. Die Vorschrift entspricht dem Dritten Überleitungsgesetz.

Zu § 17

(Inkrafttreten)

235. Das Gesetz soll gleichzeitig mit dem Finanzverfassungsgesetz am 1. Januar 1955 in Kraft treten. Es kann aber mit Rücksicht auf seine haushaltsmäßigen Auswirkungen erst für das Rechnungsjahr 1955 wirksam werden.

Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Bericht der Studienkommission an den Herrn Bundesminister der Finanzen

INHALT	Seite
Vorbemerkungen	138
Erster Teil	
Umgrenzung der Aufgabe	139
Zweiter Teil	
Verfassungsrechtliche Vorfragen	
A. Der Auftrag des Art. 107 GG	141
B. Der Rechtscharakter des Gesetzes nach Art. 107 GG	141
C. Die Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände innerhalb der Finanzverfassung	143
Dritter Teil	
Stärkung der Finanzverantwortung	
der Länder und der Gemeinden	
A. Allgemeines	144
B. Die Konsumsteuer	145
C. Zuschlagsrecht der Länder zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer	146
D. Zuschlagsrecht der Gemeinden zur Einkommensteuer	148
E. Die Einwohnersteuer der Gemeinden	148
Vierter Teil	
Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern	
A. Abgrenzung der finanziellen Lasten des Bundes und der Länder	
gegeneinander (Lastenverteilung)	150
I. Allgemeines	150 152
II. Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch die Länder	152
III. Vorschläge zu Einzelfällen	132
2. Leistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz	
B. Die Verteilung der Steuererträge auf Bund und Länder	152
C. Zuschlagsrecht des Bundes zur Einkommensteuer und Körper-	
schaftsteuer	154
D. Revisionsklausel im vertikalen Finanzausgleich	154
Fünfter Teil	
Gleichartige Steuern	
(vertikale Steuerkonkurrenz)	156
Sechster Teil	
Finanzausgleich unter den Ländern	156
Zusammenfassung	158

VORBEMERKUNGEN

Die hohe staatspolitische Bedeutung und die vielschichtige Problematik des im Art. 107 GG vorbehaltenen Gesetzes haben den Herrn Bundesminister der Finanzen veranlaßt, eine Studienkommission einzusetzen mit dem Auftrag, aus den im Bundesministerium der Finanzen bereits eingeleiteten Vorarbeiten heraus die Hauptfragen und die Möglichkeiten ihrer Lösung im Zusammenhang zu untersuchen und Vorschläge für eine staatswirtschaftlich angemessene und praktisch brauchbare Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auszuarbeiten. Die Beratungen sollten die zur Erörterung stehenden Fragen in fachlicher und in allgemein wirtschaftlicher Hinsicht klären.

Der Studienkommission haben angehört:

Ministerialdirigent a. D. Augustin, Wiesbaden Präsident Dr. Dahlgrün, Speyer Ministerialdirigent Dr. Fiedler, Frankfurt a. M. Ministerialdirektor z. Wv. Dr. Gramsch, Siegburg Ltd. Regierungsdirektor Dr. Herrmann, Wiesbaden Ministerialdirigent Dr. Kessler, Bonn Professor Dr. Köttgen, Göttingen Oberregierungsrat a. D. Lorenz, Wiesbaden Staatssekretär Dr. Ringelmann, München Erster Beigeordneter Dr. Storck, Köln-Marienburg Ministerialdirigent Tapolski, Düsseldorf Staatsminister a. D. Professor Dr. Terhalle, München Staatsrat Vowinkel, Stuttgart Senatssyndicus Wagenhöfer, Hamburg Präsident Weltzien, Berlin Ministerialdirektor Wormit, Kiel

Die Mitglieder der Studienkommission waren für ihre Person, insbesondere nicht als Vertreter der Gebietskörperschaften und Organisationen, denen sie angehören, sondern als unabhängige Sachverständige berufen.

Bei der Vielfältigkeit der behandelten Fragen und ihren finanziellen Auswirkungen, sei es im Verhältnis des Bundes zur Gesamtheit der Länder und Gemeinden, sei es im Verhältnis der Länder untereinander und der Länder zu ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden, konnte eine übereinstimmende Auffassung der Mitglieder nicht in allen Fragen erzielt werden. Abweichende Auffassungen einzelner Mitglieder sind jedoch, soweit bedeutsam, im Bericht hervorgehoben.

Die sieben Vollsitzungen der Studienkommission haben in der Zeit vom 10. September 1953 bis 7. Januar 1954 unter Vorsitz des von den Mitgliedern der Kommission einstimmig als Vorsitzenden gewählten Leiters der Unterabteilung "Bund und Länder" des Bundesministeriums der Finanzen, Ministerialdirigent Fischer-Menshausen, stattgefunden. Einzelne Spezialfragen wurden in Unterausschüssen unter Zuziehung von Sachverständigen und Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen und anderer Bundesministerien vorgeklärt. Für bestimmte Fragen wurden in den Vollsitzungen die folgenden Sachverständigen gehört:

Bürgermeister Dr. Fuchs, Kiel Hauptgeschäftsführer Dr. Goeb, Bad Godesberg Ministerialrat Dr. Hennig, Wiesbaden Hauptgeschäftsführer Dr. Kottenberg, Düsseldorf Direktor Dr. Noltenius, Bremerhaven

Dieser Bericht ist in der Sitzung der Studienkommission am 7. Januar 1954 abschließend beraten worden.

Die Erarbeitung des Berichts lag in den Händen eines von der Studienkommission eingesetzten Ausschusses; diesem gehörten an:

Ministerialdirigent a. D. Augustin Präsident Dr. Dahlgrün Ministerialdirigent Dr. Fiedler Oberregierungsrat a. D. Lorenz

ERSTER TEIL

Umgrenzung der Aufgabe

Der Art. 107 des Grundgesetzes*) hat dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe gestellt, durch ein mit einfacher Mehrheit zu verabschiedendes Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern mit Ausnahme der Realsteuern bis zum 31. Dezember 1954 auf den Bund und die Länder endgültig zu verteilen und hierbei jedem Teil einen gesetzlichen Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend seinen Aufgaben einzuräumen.

Die Aufgabe ist umfassender, als es der Wortlaut der Verfassungsbestimmung zunächst erkennen läßt; denn es handelt sich nicht etwa nur um eine quantitative Verteilung der verfügbaren Finanzmasse auf Bund und Länder. Die in Art. 107 GG geforderte "endgültige" Verteilung mit dem Ziel der Einräumung gesetzlicher Ansprüche auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend den Aufgaben des Bundes und der Länder soll offenbar an die Stelle der derzeitigen "vorläufigen" Regelung in Art. 106 GG treten und dem mit dem Grundgesetz begonnenen und bis zum Inkrafttreten der Neuregelung fortgebildeten Aufgaben- und Lastengefüge entsprechen. Unbeschadet der Tatsache, daß es angesichts des stetigen Auftretens neuer und auch des stetigen Wegfalls bestehender Aufgaben und Lasten einen endgültigen, d. h. für alle Zeiten geltenden Finanzausgleich nicht geben kann, soll also die Neuregelung nach Art. 107 GG den im Rahmen der Bestimmungen des X. Abschnitts des Grundgesetzes nicht abschließend und für die Dauer geregelten Finanzausgleich nunmehr nachhaltig mit Wirkung mindestens für einen längeren Zeitabschnitt neu ordnen. Damit wird die in Art. 107 GG vorbehaltene Neuordnung mitten in die Gesamtstruktur der bundesstaatlichen Finanzverfassung hineingestellt; ihre Gestaltung bedeutet sonach ein staatspolitisches und volkswirtschaftliches Problem, durch dessen Lösung die künftige Entwicklung des öffentlichen Lebens in der Bundesrepublik maßgebend bestimmt und beeinflußt werden kann.

Die neue Finanzverfassung soll auch zu einer nachhaltigen Steigerung des Wirkungsgrades der öffentlichen Gesamtverwaltung beitragen. Sie muß sich deshalb zum Ziel setzen, die Finanzverantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gegeneinander klar abzugrenzen und die im Bundesstaat vereinigten Gebietskörperschaften zu befähigen, die ihnen verfassungsmäßig zukommenden Aufgaben, soweit als möglich, eigenverantwortlich wahrzunehmen. Außerdem ist sicherzustellen, daß die Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und der Gemeinden in der großen Linie unter die gemeinsamen Erfordernisse eines ein-

"Artikel 107 Die endgültige Verteilung der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder soll spätestens bis zum 31. Dezember 1954 erfolgen, und zwar durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dies gilt nicht für die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Hierbei ist jedem Teil ein gesetzlicher Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend seinen Aufgaben einzuräumen."

^{*)} Artikel 107 GG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 20. April 1953 (BGBl. I S. 130) hat folgenden Wortlaut:

heitlichen nationalen Wirtschaftsraumes gestellt und daß zugleich auf die Grenzen der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft Rücksicht genommen wird.

Aus den Einnahmen, die den Gebietskörperschaften insgesamt zur Verfügung stehen, ist eine volle Befriedigung aller an die öffentlichen Haushalte gestellten Anforderungen nicht möglich. Vorschläge für die Erschließung neuer Einnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu machen, war nicht Aufgabe der Studienkommission. Wenn sie sich mit der Einräumung zusätzlicher Besteuerungsrechte befaßt hat, so war hierfür nicht der Gedanke der Gewinnung neuer Einnahmen, sondern lediglich die Überlegung maßgebend, daß neben dem Bund auch Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) mit der Einführung von in ihrer Höhe beweglichen Steuern die Möglichkeit erhalten sollten, Anträge auf Bewilligung neuer Ausgaben durch den Zwang zu einer entsprechenden Erhöhung des Steuerdrucks einzudämmen. Daß die bloße Neuverteilung der Einnahmen die Gesamtmasse nicht erhöhen kann, ist selbstverständlich. Deshalb ist in diesem Zusammenhang die Forderung nach voller Erfüllung der Ansprüche aller Finanzausgleichspartner nicht zu befriedigen. Der Zwang zur Beschränkung muß alle Beteiligten gleichmäßig treffen.

Ebensowenig wie der Studienkommission die Aufgabe zukommen konnte, eine die volle Befriedigung aller Ansprüche der Finanzausgleichspartner sichernde Lösung auszuarbeiten, durfte sie trotz des Wortlautes des Art. 107 GG Vorschläge unterbreiten, die eine zeitlich unbegrenzte und nicht abänderbare Lösung enthalten. Die Studienkommission sieht in dem im Art. 107 GG gebrauchten Wort "endgültige" den Auftrag, im Gegensatz zu der eindeutig vorläufigen Regelung des Art. 106 GG eine solche zu schaffen, die zwar in ihren systematischen Grundzügen dauerhaft ist, aber doch die Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten ermöglicht. Der Finanzausgleich darf ebensowenig wie andere finanzpolitische Maßnahmen die Erfordernisse der staatspolitischen Dynamik außer acht lassen.

Die Kommission hat sich in ihren Vorschlägen zunächst in dem durch Art. 107 GG gegebenen Rahmen gehalten, also versucht, eine Lösung innerhalb des Grundgesetzes zu finden. Sie hat jedoch in einem Einzelfall nach besonders sorgfältiger Prüfung einen Vorschlag für geboten erachtet, der eine Änderung des Grundgesetzes über Art. 79 GG voraussetzt (vgl. Vierter Teil, Abschn. A I). Bei Abschluß des Berichts war der Inhalt der geplanten Steuerreform im einzelnen noch nicht bekannt. Die Studienkommission mußte deshalb grundsätzlich vom gegenwärtigen Steuersystem und geltenden Steuerrecht ausgehen. Dessen ungeachtet hat sie sich bemüht, in ihren Vorschlägen für die Finanzreform auf die bereits erkennbare Zielsetzung der Steuerreform Rücksicht zu nehmen und den naturgegebenen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen der Besteuerung und des Finanzausgleichs in Rechnung zu stellen. In einigen Fällen mußte sich deshalb die Studienkommission auf Rahmenvorschläge beschränken. Wegen des engen Sachzusammenhangs zwischen Steuern und Finanzausgleich und der damit gegebenen Notwendigkeit der Abstimmung aufeinander sollten beide Gesetzgebungswerke möglichst gleichzeitig verabschiedet werden.

ZWEITER TEIL

Verfassungsrechtliche Vorfragen

A. Der Auftrag des Art. 107 GG

Daraus, daß Art. 107 GG nur von der Verteilung von Steuern spricht, folgt, daß sowohl die Steuergesetzgebungszuständigkeiten nach Art. 105 GG als auch die Steuerverwaltungszuständigkeiten nach Art. 108 GG in einem Gesetz nach Art. 107 GG nicht geändert werden können. Es kann also auch nicht durch eine Neuverteilung der Steuern nach Art. 107 GG, bei der die Ertragshoheit geändert wird, die Verwaltungszuständigkeit auf den neuen Träger der Ertragshoheit übergeleitet werden.

Hiernach beschränkt sich der Auftrag des Art. 107 GG auf die Gestaltung der in Art. 106 GG behandelten Materie. Dazu gehört unstrittig das Recht, die Steuerertragshoheit zwischen Bund und Ländern abweichend von Art. 106 Abs. 1 bis 3 GG neu zu verteilen. Es umschließt gegebenenfalls auch die Befugnis, gesetzlich festzulegen, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Neuverteilung der Steuererträge geändert werden muß oder kann. Die Kommission vertritt außerdem in ihrer Mehrheit die Auffassung, daß der Auftrag des Art. 107 GG auch die Befugnis enthält, die Vorschriften des Art. 106 Abs. 4 GG über den Finanzierungsausgleich unter den Ländern der neuen Steuerverteilung anzupassen. Eine Minderheit hält den Art. 106 Abs. 4 GG dagegen für endgültig verfassungskräftig, so daß er durch das Gesetz nach Art. 107 GG nicht geändert werden könne.

B. Der Rechtscharakter des Gesetzes nach Art. 107 GG

Für den Bundesgesetzgeber, der den in Art. 107 GG gestellten Auftrag erfüllen soll, ist es von erheblicher Bedeutung zu wissen, ob sein Gesetz in Verfassungskraft erwächst oder nicht. Wird es verfassungskräftig, wird er es nicht mit Bestimmungen belasten, deren Abänderung künftig ohne besondere Schwierigkeiten möglich sein soll, aber um so mehr solche Bestimmungen aufnehmen, die er mit größerer Dauerhaftigkeit ausgestattet wissen will. Die Studienkommission hat sich deshalb bemüht, in der Frage des Rechtscharakters des nach Art. 107 GG zu erlassenden Gesetzes zu einer zweifelsfreien und übereinstimmenden Auffassung zu gelangen. Das ist ihr leider nicht gelungen.

Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes enthält für die Beantwortung dieser Frage keine eindeutigen Anhaltspunkte. Die Studienkommission hat daher auf die Heranziehung der historischen Gesetzesmaterialien und des seinerzeitigen Schriftwechsels mit den Alliierten für die Auslegung des Art. 107 GG verzichtet. Nach ihrer Auffassung müssen in Anbetracht der zu Zweifeln Anlaß gebenden Wortfassung der staatspolitische und finanzwirtschaftliche Zweck der Bestimmung und die sich aus ihrer systematischen Stellung im Grundgesetz ergebenden Gesichtspunkte für die Beurteilung der strittigen Frage maßgeblich sein. Allgemeine Hinweise auf die "föderalistische Grundstruktur" und "unitarische Notwendigkeiten" sind ihrer Meinung nach nicht geeignet, zu einer wirklichen Klärung und einer juristisch und sachlich nicht angreifbaren Lösung zu gelangen. Wenn die Studienkommission gleichwohl zu einem übereinstimmenden Ergebnis nicht gekommen ist, so wird damit zugegeben, daß sowohl für die Auffassung, das Gesetz werde verfassungskräftig, als auch für die Gegenmeinung beachtliche rechtliche Gründe ins Feld geführt werden können.

Die Mehrheit der Studienkommission kann sich der Auffassung nicht anschließen, daß die gegenwärtige Regelung des Art. 106 GG, weil der Anderung durch einfaches Bundesgesetz vorbehalten, selbst kein Verfassungsrecht sei und daß mithin das neue Gesetz weder bestehendes Verfassungsrecht ändere noch selbst neues setze. Denn ihrer Auffassung nach erwächst Art. 106 mindestens dann endgültig in Verfassungskraft, wenn der Bundesgesetzgeber den in Art. 107 GG gesetzten Termin versäumt. Da in diesem Fall der vertikale Finanzausgleich dann nur noch unter den Voraussetzungen des Art. 79 GG geändert werden kann, würde also die Verfassungskraft von dem Tätigwerden des Bundesgesetzgebers abhängen. Würde dieser vollends zwar tätig werden, aber die bisherige Regelung des Art. 106 GG bestätigen, so könnten die Vertreter der Auffassung von der mangelnden Verfassungskraft des neuen Gesetzes unter der vorstehend gemachten Voraussetzung selbst nicht sagen, ob die Entschließung des Gesetzgebers, weil inhaltlich die alte Regelung des Art. 106 GG darstellend, den bundesstaatlichen Finanzausgleich ungewollt zu einem nunmehr voll verfassungskräftigen erhebt, oder ob das Gesetz, weil neu beschlossen, als formal neues einfaches Bundesgesetz keine Verfassungskraft habe. Der Kommission scheint es unmöglich zu sein, daß die gesetzgeberischen Organe des Bundes ein Wahlrecht haben sollten, hinsichtlich des einfachen Gesetzbeschlusses zu bestimmen, ob er als verfassungskräftig angesehen werden soll oder nicht. Nach ihrer Auffassung kann es in dieser Frage nur ein Entweder — Oder geben.

Die These von der mangelnden Verfassungskraft des zu erlassenden Gesetzes führt weiter zu dem wenig einleuchtenden Ergebnis, daß der Grundgesetzgeber den vertikalen Finanzausgleich in der Verfassung selbst, wenn auch auflösend bedingt, geregelt hat, obwohl die rechnerischen Grundlagen, auf denen er aufbaute, im höchsten Maß unzulänglich waren, der neue Gesetzgeber dagegen auf Verfassungskraft zu verzichten hat, obwohl ihm exaktes Zahlenmaterial und mehrjährige Erfahrungen zur Verfügung stehen.

Diese Umstände und Überlegungen bieten nach Auffassung der Mehrheit der Studienkommission Grund genug, die These von der mangelnden Verfassungskraft abzulehnen und mit der im Schrifttum vorherrschenden Meinung die Verfassungskraft zu bejahen.

Die Minderheit der Studienkommission stützt ihre gegenteilige Auffassung insbesondere auf die allgemeine verfassungsrechtliche Überlegung, daß einer einfachen Mehrheit der gesetzgebenden Körperschaften nicht die Legitimation zu einer so bedeutsamen und weittragenden Entscheidung eingeräumt sein könne, wie sie jede Änderung des Verfassungstextes darstellt, zumal eine solche Textänderung möglicherweise den Gesamtinhalt der Verfassung berührt.

Hinzu komme, daß ein verfassungskräftiger Finanzausgleich zu einer Erstarrung der einmal getroffenen finanziellen Abschichtung von Bund und Ländern führe, die mit dem zeitlich unbegrenzten Auftrag des Art. 107 GG, die Steuerverteilung der jeweiligen Aufgaben- und Lastenverteilung anzupassen, unvereinbar sei. Der Versuch, diese Erstarrung durch eine dem (einfachen) Bundesgesetzgeber vorbehaltene Revisionsmöglichkeit der Steuerverteilung zu begegnen, stelle einen Widerspruch zu der von der Mehrheit vertretenen These dar, die Steuerverteilung müsse verfassungskräftig geregelt werden.

Die Studienkommission ist der Überzeugung, daß der Auftrag des Art. 107 GG, eine "endgültige" Regelung zu treffen, zur Schaffung einer dauerhafteren Regelung verpflichtet, als sie im Art. 106 GG getroffen worden ist. Soll sie aber dauerhafter sein, so kann sie nach der Auffassung der Mehrheit der Kommission kaum in ein Gesetz gekleidet werden, das mit einfacher Mehrheit jederzeit abänderbar ist. Auch jede in diesem Gesetz zu verankernde Grundsatzbestimmung würde nicht dauerhafter sein als das Gesetz im übrigen. Bestimmungen über die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern, die eine stabile Ordnung aufrichten sollen, wie sie vom Bundesministerium der Finanzen in seinen ersten Referentenentwürfen vorgesehen waren und auch der Studienkommission teilweise und zeitweise vorschwebten,

sind in einem einfachen Bundesgesetz von unzureichender Bedeutung. Die von der Studienkommission für notwendig befundene Revisionsklausel, die dem Finanzausgleich die wünschenswerte Elastizität geben soll, hat nur in einem Gesetz ihren vollen Sinn, das lediglich unter den Garantien des Verfassungsschutzes geändert werden kann. In einem einfachen Gesetz hätte sie nur vorübergehende Bedeutung, weil der Gesetzgeber sich in der Folgezeit mit einfachen Gesetzen jederzeit über sie hinwegsetzen oder sie durch einfache Gesetze auch ausdrücklich ändern oder aufheben kann.

Die Mehrheit der Studienkommission sieht ihre Überzeugung von der Verfassungskraft des neuen Gesetzes schließlich in folgenden finanzpolitischen Erwägungen wesentlich gestützt: Das Fehlen der Verfassungskraft würde bedeuten, daß dem Bund auf Grund alter Regelung ein Teil seiner Finanzmasse verfassungskräftig zugeordnet bleibt, während die Länderfinanzmasse, die hauptsächlich aus der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern gebildet wird, durch einfaches Bundesgesetz unbeschränkt verändert und verschoben werden kann. Eine zwischen Bund und Ländern bewegliche Manöveriermasse mag wünschenswert sein; sie gewährleistet die Anpassung an Änderungen in der Aufgaben- und Lastenverteilung. Tatsächlich würde aber die in der Hauptsache aus Steuereinnahmen der Länder bestehende Manöveriermasse das Mittel zu einer solchen Anpassung darstellen und die Finanzmasse des Bundes im wesentlichen bei der Anpassung verschont bleiben, was letzten Endes zu einer beständig sich wiederholenden Anderung des horizontalen Finanzausgleichs der Länder führen müßte. Die Kommission bezweifelt in ihrer Mehrheit, daß eine solche ungleiche Auswirkung der These von der mangelnden Verfassungskraft des nach Art. 107 GG zu erlassenden Gesetzes mit der von keiner Seite bestrittenen Grundtendenz der Bundesverfassung im Einklang steht, den Aufgaben und Lasten der Länder im Verhältnis zu denen des Bundes gleichen Wert und gleiches Gewicht zuzumessen.

Wenn auch eine Reihe von Kommissionsmitgliedern diese verschiedenen für die Annahme der Verfassungskraft sprechenden Gründe nicht als durchschlagend anerkannt hat und deshalb die Bildung einer einheitlichen Konzeption nicht möglich gewesen ist, so haben doch diese Kommissionsmitglieder den behandelten Gründen soviel Gewicht zuerkannt, daß die Kommission einstimmig die Empfehlung aussprechen kann, dem zu beschließenden Gesetz einen Inhalt zu geben, der finanzpolitisch nicht gewünschte Auswirkungen ausschließt, wenn das Gesetz durch höchstrichterliche Entscheidung für verfassungskräftig erklärt werden sollte. Bestimmungen, die die Verfassungskraft nicht vertragen, wären zweckmäßig in einem besonderen Gesetz — Ausführungsgesetz oder Nebengesetz — zusammenzufassen.

Nach Auffassung der Mehrheit sollte das Gesetz auch formell als Ergänzung zum Grundgesetz gestaltet werden, da es zum mindesten zweifelhaft sei, ob nicht die Formvorschrift des Art. 79 Abs. 1 GG auch für das nach Art. 107 GG zu beschließende Gesetz Geltung habe.

C. Die Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände innerhalb der Finanzverfassung

Die Studienkommission hat sich mit der in der Offentlichkeit erörterten Frage befaßt, ob und inwieweit das Gesetz nach Art. 107 GG auch die Gemeinden unmittelbar zu berücksichtigen habe. Es ist anzuerkennen, daß der Finanzwirtschaft der Gemeinden im Rahmen der gesamten öffentlichen Finanzwirtschaft grundsätzlich die gleiche Bedeutung zukommt wie der staatlichen Finanzwirtschaft. Eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverfassung beeinflußt auch die Gestaltung der Gemeindefinanzen. Es ließe sich daher sachlich rechtfertigen, die Gemeinden unmittelbar in das Gesetzgebungswerk nach

Art. 107 GG einzubeziehen und Grundsatzfragen der gemeindlichen Finanzverfassung zu regeln. Die Studienkommission ist aber der Auffassung, daß der verfassungsrechtliche Rahmen des in Art. 107 GG gegebenen Auftrags für eine solche Möglichkeit keinen Raum läßt. Die hiernach notwendige Änderung des Grundgesetzes ist nach Auffassung der Mehrheit der Studienkommission abzulehnen, weil eine solche Beeinträchtigung der staatsrechtlichen Stellung der Länder aus verfassungspolitischen Gründen nicht in Betracht komme.

Eine Minderheit tritt demgegenüber für eine Änderung des Grundgesetzes ein. Sie ist der Auffassung, daß die finanzielle Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinden durch Bundesrecht nur eine Konkretisierung der in Art. 28 GG enthaltenen Garantie darstelle und schon aus diesem Grunde mit der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes in Einklang stehe. Hinzukomme, daß die staatswirtschaftliche Entwicklung zu einer zunehmenden Verflechtung zwischen dem Bund und der gemeindlichen Selbstverwaltung führe und daher eine bundesgesetzliche Bestätigung dieser Beziehungen der sich abzeichnenden Gefahr eines Auseinanderfallens von geschriebenem Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit entgegenwirken würde. Mindestens sei eine bundesrechtliche Garantie der Ertragshoheit der Gemeinden über die Realsteuern und ihrer Beteiligung am Aufkommen der wichtigsten Staatssteuern erforderlich.

Ungeachtet der gegensätzlichen Auffassungen in dieser Frage ist die Kommission darin einig, daß die Aufgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände) überall da, wo die Finanzausgleichsregelung nach den Vorschriften des Grundgesetzes, insbesondere des Art. 107 GG, an den Tatbestand der Länderaufgaben anknüpft, als integrierende Bestandteile der Länderaufgaben zu gelten haben. Dieser Grundsatz ist gesetzlich zu verankern.

DRITTER TEIL

Stärkung der Finanzverantwortung der Länder und der Gemeinden

A. Allgemeines

Eine Grundlage des föderativen Staates ist die finanzielle Eigenverantwortung der Länder; sie entspricht dem Grundsatz des Art. 109 GG und fördert eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung. Die Länder haben zur Zeit nur einen beschränkten Einfluß auf die Gestaltung ihrer Steuereinnahmen. Maßnahmen zur Stärkung der Finanzverantwortung der Länder sind deshalb nach übereinstimmender Auffassung der Kommission von besonderer Bedeutung und Dringlichkeit. Sie müssen geeignet sein, einerseits den Ländern erforderlichenfalls einen größeren Spielraum in ihren Haushalten zu gewähren, andererseits das finanzpolitische Verantwortungsbewußtsein der Länderparlamente für die steuerliche Belastung der Bevölkerung und der Wirtschaft zu vertiefen. Maßnahmen sind daher nur bei solchen Steuern sinnvoll, die ein hinreichendes finanzielles Gewicht haben, regional radizierbar und für die Bevölkerung als unmittelbare Belastung fühlbar sind.

Für die Gemeindefinanzwirtschaft sind ähnliche Überlegungen anzustellen. Den Gemeinden stehen nach dem Wegfall der Bürgersteuer im Jahre 1942 die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis zur Verfügung. Zwar ist nach dem geltenden Kommunalrecht die Verantwortung der Gemeinden dadurch stärker ausgeprägt, daß die Gemeindeparlamente im Gegensatz zu Bund und Ländern jährlich über die Hebesätze der Realsteuern zu beschließen

haben, aber durch die Fülle der Nachkriegsaufgaben hat die Entwicklung der Hebesätze zu einer gewissen Überbelastung und einer Erstarrung bei den Realsteuern geführt, die sich erst neuerdings allmählich zu lockern scheint. Deshalb wird es sowohl zur Stärkung der gemeindlichen Finanzverantwortung als auch aus Gründen eines systematischen Steueraufbaues für geboten erachtet, das gegenwärtige gemeindliche Steuersystem zu verbessern und durch eine weitere Gemeindesteuer zu ergänzen, die neben der Belastung des realen Besitzes durch die Realsteuern den Einwohner der Gemeinde als solchen, also unabhängig davon, ob er zu den Realsteuern herangezogen wird, zu einer unmittelbaren Steuerleistung heranzieht.

Nach dem Ergebnis der Beratungen der Studienkommission kommen unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen für die geforderten Maßnahmen zur Stärkung der Finanzverantwortung bei den Ländern nur zwei große Steuern in Betracht: die Umsatzsteuer und die Einkommen-(Körperschaft-)steuer. Jede dieser Steuern könnte unter entsprechender Neugestaltung in eine Bundes- und eine Landessteuer geteilt werden, oder es könnte zu der bundeseinheitlichen Steuer den Ländern ein Zuschlagsrecht gegeben werden. Die übrigen Steuern scheiden aus wirtschafts- und finanzpolitischen Gründen aus. Bei den Gemeinden ist neben der oben empfohlenen Einführung einer Personensteuer auch an die Gewährung eines Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer zu denken. Die Steuern vom Umsatz und vom Einkommen unterliegen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Kraft eigenen Rechts können die Länder daher Steuern dieser Art oder Zuschläge dazu weder selbst einführen noch die Gemeinden zur Einführung ermächtigen. Sie bedürfen dazu vielmehr einer bundesgesetzlichen Ermächtigung. (Wegen der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis vgl. die Ausführungen im Fünften Teil.)

Die Vorschläge zur Stärkung der Finanzverantwortung der Länder und Gemeinden sollen eine qualitative Verbesserung der Finanzstruktur der Länder und ihrer Gemeinden herbeiführen. Sie verfolgen nicht das Ziel, die Gesamtsteuereinnahmen der öffentlichen Hand über den gegenwärtigen Stand hinaus zu steigern. Ihre Durchführung setzt vielmehr voraus, daß es im Zuge der geplanten Steuerreform gelingt, die Gesamtbelastung von Bevölkerung und Wirtschaft fühlbar zu senken.

B. Die Konsumsteuer

Das Gutachten von Dr. Noltenius (Gesundung der Finanzverfassung der deutschen Bundesrepublik) enthält als Kernstück den Vorschlag, die dem Bund zufließende Umsatzsteuer auf die Produktions-, Großhandels- und Versandhandelsstufe zu beschränken und sie im übrigen als Kleinhandels- oder Konsumsteuer den Ländern zufließen zu lassen. Den Ländern soll das Recht eingeräumt werden, die Steuersätze innerhalb eines bundesgesetzlich zu begrenzenden Rahmens entsprechend ihrem Bedarf festzusetzen und die Steuer durch eigene Behörden zu verwalten. Ein Eventualvorschlag geht dahin, das Aufkommen, die Befugnis zur Festsetzung der Steuersätze und die Verwaltung der Konsumsteuer den Gemeinden zuzuweisen.

Die Studienkommission hat sich eingehend mit dem Vorschlag befaßt und den Verfasser des Gutachtens als Sachverständigen gehört. Die Einführung einer Konsumsteuer würde zu volkswirtschaftlich unerwünschten Auswirkungen und auch zu erheblichen technischen Schwierigkeiten führen. Zudem ist eine bewegliche Konsumsteuer nach übereinstimmender Auffassung der Kommission nicht in gleichem Maße wie eine das Einkommen unmittelbar treffende Belastung geeignet, die finanzielle Verantwortung der Organe der Länder und der Gemeinden zu stärken.

Die Studienkommission beschloß daher, bei den Erörterungen über die Verstärkung der Steuerautonomie der Länder und Gemeinden den Vorschlag einer Konsumsteuer nicht weiter zu verfolgen.

Es ist auch die Frage erörtert worden, ob den Ländern oder Gemeinden ein Zuschlagsrecht zur Umsatzsteuer gewährt werden könne, wie es im Ausland vorkommt. Die Studienkommission hat aber gerade auf Grund der ihr vorgelegten ausländischen Kritiken davon abgesehen, näher auf diesen Gedanken einzugehen.

C. Zuschlagsrecht der Länder zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

Die Meinungen über ein Länderzuschlagsrecht waren nicht einheitlich. Es wurden folgende Bedenken geltend gemacht: Es liege im Wesen eines variabel gestalteten Zuschlagsrechts, daß auch bei einer Begrenzung des Zuschlagssatzes die verfügbare Steuerpotenz nicht voll ausgenutzt wird. Es frage sich daher, ob die Freilassung dieses steuerbaren Raumes angesichts der Höhe des Steuerbedarfs und angesichts der Notwendigkeit, die Steuerkraft der deutschen Volkswirtschaft voll auszuschöpfen, verantwortet werden könne. Außerdem sei zu berücksichtigen, daß die Funktion der Steuern vom Einkommen als volkswirtschaftliches Lenkungsmittel im Bundesgebiet durch die Einführung variabler Zuschläge beeinträchtigt werde. Die Gestaltung dieser Steuern, insbesondere die Bemessung der Steuerhöhe, gehöre daher in die Hand der für die allgemeine Wirtschaftspolitik verantwortlichen Gebietskörperschaft, somit in die Hand des Bundes. Der Bundesgesetzgeber entscheide unter volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen und finanziellen Gesichtspunkten über das Maß der steuerlichen Belastung des Einkommens. Um diese in der deutschen Steuerwirtschaft anerkannten Grundsätze nicht preiszugeben, könne man sich eine regionale Steuerdifferenzierung wie sie andere Bundesstaaten, vor allem die Schweiz und USA kennen, nur in sehr engen Grenzen vorstellen. Dann aber frage es sich, ob der allenfalls vertretbare Spielraum für die autonome Gestaltung des Zuschlagsrechts ausreichend sei, um das Ziel einer verstärkten Steuerautonomie der Länder zu erreichen.

Demgegenüber wurde geltend gemacht, daß auch ein begrenztes Zuschlagsrecht keinesfalls von untergeordneter Bedeutung sei. Der Entschluß, von einem Zuschlagsrecht Gebrauch zu machen, sei so schwerwiegend und von so großer politischer Tragweite, daß sich die Handhabung dieses Rechts unbedingt im Sinne einer schärferen Prüfung und gegebenenfalls Ablehnung nicht gedeckter, zusätzlicher Ausgabenansprüche an die Haushalte auswirken werde. Es sei ferner darauf hinzuweisen, daß das Zuschlagsrecht angesichts der Höhe des Aufkommens an Einkommen- und Körperschaftsteuer auch bei einem geringeren Hundertsatz finanziell erheblich zu Buche schlagen werde.

Die Studienkommission ist sich dessen bewußt, daß mit der Einführung des Zuschlagsrechts ein neuer Weg beschritten wird und daß die Folgen und Auswirkungen dieser Maßnahme noch nicht übersehen werden können. Sie ist aber in ihrer Mehrheit der Überzeugung, daß nur auf diesem Wege versucht werden kann, dem bedauerlichen Mangel einer wirksamen Finanzautonomie der Länder zu begegnen. Es geht allerdings nach Auffassung der Studienkommission nicht an, das Zuschlagsrecht für andere als die hier aufgezeichneten Ziele zu gebrauchen. Insbesondere darf es nicht zu einem Ersatz eines unzureichend geregelten Länderfinanzausgleichs verfälscht werden. Die Studienkommission hat deshalb einstimmig als unerläßliche Voraussetzung des Länderzuschlagsrechts die Schaffung relativ gleicher Startbedingungen für alle Länder durch einen ausreichenden horizontalen Finanzausgleich gefordert (vgl. dazu die Ausführungen im Sechsten Teil).

Die nicht zu verkennenden technischen Schwierigkeiten für den Vollzug des Zuschlagsrechts sollten angesichts des finanzpolitischen Wertes der Maßnahme nach der Auffassung der Mehrheit der Studienkommission in Kauf genommen werden. Sie sind auch nach dem Urteil der gehörten Sachverständigen zu überwinden.

Für die Gestaltung eines Länderzuschlagsrechts standen die folgenden Vorschläge zur Erörterung:

- 1. Die Länder erhalten von denjenigen Steuerpflichtigen, deren Steuer nicht mehr als 10 v. H. des Einkommens beträgt, die ganze Steuer, von den übrigen Steuerpflichtigen einen Betrag in Höhe von 10 v. H. des Einkommens (Basissteuer). Der Restbetrag des Aufkommens ist Gegenstand der Teilung zwischen Bund und Ländern. Die Länder erhalten das Recht, die Basissteuer als Meßbetrag zu behandeln und die tatsächliche Steuer nach einem Hundertsatz (Hebesatz) zwischen äußerstenfalls 75 bis 125 v. H., gegebenenfalls auch innerhalb eines noch zu bestimmenden geringeren Spielraums, festzusetzen. Der Hebesatz muß durch fünf teilbar sein. Dieser Vorschlag könnte dahin abgewandelt werden, daß als Hundertsatz der Länderbasissteuer ein solcher bestimmt wird, wie er sich aus der vertikalen Aufkommensteilung zwischen Bund und Ländern für die letzteren errechnet. Diese auf der Bildung einer "Basissteuer" beruhenden Vorschläge sind wegen ihrer unterschiedlichen Auswirkung auf die Länder und des darin für den Bund gelegenen finanziellen Risikos hinsichtlich seines Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht weiter verfolgt worden.
- 2. Die Länder können Zuschläge zur Einkommensteuer festsetzen. Die Zuschläge werden nach Hundertsätzen eines Meßbetrages bemessen. Der Meßbetrag ist gleich 1 Pfennig für jede DM des steuerpflichtigen Einkommens (Schutzklausel gegen übermäßig hohe Progression); er beträgt jedoch höchstens 10 v. H. der Einkommensteuer (soziale Schutzklausel für niedrige Einkommen). Die Zuschläge der Länder dürfen 250 v. H. des Meßbetrages

kommen). Die Zuschlage nicht überschreiten. Die Hundertsätze müssen auran numzen nicht überschreiten. Die Hundertsätze müssen auran numzen zu 2. Ander Zuschlage der Tarifgestaltung stand zur Erörterung, den Meßbetag für Zuschlage entweder auf 1/2 v. H. des Einkommens, höchstens jedoch 1 aund 16 5 v. H. der Einkommensteuer festzusetzen. Die Auswirkungen dieser beiden Tarife sind aus den Anlagen 1 a und 1 b ersichtlich. Die Berechnung der beiden Tabellen beruht auf der Annahme eines gesenkten Einkommensteuertarifs. Die Anwendung eines Durchschnittshebesatzes von 100 v. H., über den im Anfang nicht hinausgegangen werden sollte, erbringt nach den Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen nach Anlage 1 den Betrag von 275 Mill. DM, nach Anlage 2 den Betrag von 350 Mill. DM. Wird die Körperschaftsteuer einbezogen (vgl. weiter unten), so erhöht sich das Aufkommen aus den Zuschlägen nach Anlage 1 um etwa 25 Mill. DM, nach Anlage 2 um etwa 50 Mill. DM. Die Kommission hat sich aus Gründen sozialer Billigkeit entschlossen, dem Tarif der Anlage 2, der die mittleren und höheren Einkommen schärfer heranzieht, den Vorzug zu geben.

Von einer Anwendung des Forensalprinzips, d. h. von einer Zerlegung der Meßbeträge in den Fällen, in denen Betriebsstätten außerhalb des steuerberechtigten Landes unterhalten werden, soll aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung abgesehen werden.

Um das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu wahren und um die Wahl der Rechtsform bei Unternehmen nicht von steuerlichen Erwägungen abhängig zu machen, wird die Ausdehnung des Zuschlagsrechts auch auf die Körperschaftsteuer für erforderlich gehalten und zwar in der gleichen Höhe wie bei den Einkommen natürlicher Personen (unter Wegfall der sozialen Schutzklausel).

Einige Mitglieder der Kommission traten dafür ein, auch ein entsprechend begrenztes Abschlagsrecht der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer einzuführen. Bei allen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) gebe es erfahrungsgemäß zahlreiche Ausgaben, von denen es zweifelhaft sein

könne, ob der durch sie erzielte Nutzen oder der Vorteil einer durch entsprechende Einsparungen erreichbaren Steuersenkung überwiegt. Bund und Gemeinden hätten in solchen Fällen die Möglichkeit, Steuersenkungen zu beschließen, und hätten hiervon auch häufig Gebrauch gemacht. Nur den Ländern fehle eine solche Alternative. Das fördere nicht die Sparsamkeit in ihrem Bereich. Nachteilig sei allerdings, wenn hierdurch ein größeres Steuergefälle zwischen einzelnen Ländern eintrete, was jedoch durch Begrenzung des Abschlagsrechts (ebenso wie beim Zuschlagsrecht vorgesehen) in tragbaren Grenzen gehalten werden könne.

Die überwiegende Mehrheit der Kommission hat indessen nach eingehender Prüfung die gegen das Abschlagsrecht der Länder sprechenden Gründe für so schwerwiegend gehalten, daß die angeführten Vorteile ihre Bedenken nicht beseitigen konnten. Sie ist der Ansicht, die Zulassung eines Abschlagsrechts könne nur auf der Unterstellung beruhen, daß der Steuergesetzgeber die von ihm für notwendig gehaltene Steueranforderung überspannt habe oder daß der Finanzausgleich zu einer finanzwirtschaftlich ungerechtfertigten Begünstigung der Länder geführt habe, die von dem Abschlagsrecht Gebrauch machen können. Sollten sich tatsächlich in einzelnen Ländern Möglichkeiten zu einer Steuersenkung ergeben, so könne das nur Anlaß für den Bundesgesetzgeber sein, seine Steuergesetze und das Finanzausgleichsrecht zu ändern. Die an sich gegen eine regionale Differenzierung der Einkommensteuerbelastung bestehenden volkswirtschaftlichen Bedenken (Steuergefälle) würden bei der Zulassung eines Abschlagsrechts (neben einem Zuschlagsrecht) so verstärkt, daß der Vorschlag, die Finanzverantwortung der Länder durch die Einräumung eines Zuschlagsrechts zu stärken, nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte.

D. Zuschlagsrecht der Gemeinden zur Einkommensteuer

Die im Abschnitt A empfohlene Ergänzung des gemeindlichen Steuersystems durch eine selbständige Personensteuer ist nach Auffassung der Kommission vor der Möglichkeit, den Gemeinden neben den Ländern ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer einzuräumen, grundsätzlich vorzuziehen. Die Steuersachverständigen, die die Kommission gehört hat, haben die mit einem kommunalen Einkommensteuerzuschlag verbundenen technischen Schwierigkeiten für so erheblich erklärt, daß der Verwaltungsaufwand, der bei den Gemeinden, den Finanzämtern und den Arbeitgebern anfällt, in einem nicht mehr vertretbaren Mißverhältnis zum Steuerertrag stehen würde. Vor allem aber würde ein kommunaler Einkommensteuerzuschlag die in der selbständigen Personensteuer liegenden Werte der eigenverantwortlichen Handhabung einer unabhängigen Steuer bei weitem nicht erreichen und die Erfassung eines über die Einkommensteuerpflichtigen hinausgreifenden Personenkreises nicht ermöglichen. Eine solche Erweiterung der Steuerbasis sollte einem örtlichen Gemeinwesen im Hinblick auf das hier besonders klar hervortretende Interesse der gesamten Einwohnerschaft an den öffentlichen Leistungen nicht vorenthalten werden.

E. Die Einwohnersteuer der Gemeinden

Die mit der Personensteuer der Gemeinden (z. B. der Bürgersteuer) bisher gemachten Erfahrungen und immer wieder auftauchende sachliche und politische Einwendungen (vgl. auch: Organische Steuerreform, Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Seite 23) nötigen jeden, der sich erneut mit der Frage ihrer Einführung befaßt, bei der Gestaltung der Steuer im Grundsätzlichen wie in sachlichen Einzelheiten, im Tarif und im Vollzug den Einwendungen von vornherein Rechnung zu tragen. Die Bedenken konzentrieren sich im wesentlichen auf folgende Punkte:

- 1. Vermehrung der Steuern und Erhöhung der Steuerlast,
- 2. unsozialer Charakter der Steuer,

- 3. Verschärfung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden,
- 4. zusätzliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes.

Die Studienkommission hat ihre Bedenken, die sich aus der Vermehrung der Zahl der Steuern ergeben, in Anbetracht der kommunalpolitischen Aufgabe einer Gemeindeeinwohnersteuer zurückgestellt. Was die Erhöhung der Gesamtsteuerlast anbetrifft, so ist in diesem Bericht bereits hervorgehoben, daß die Einführung einer Gemeindeeinwohnersteuer eine fühlbare Senkung der gegenwärtigen Einkommensbelastung - sei es durch Wegfall der Abgabe "Notopfer Berlin", sei es durch Ermäßigung des Einkommensteuertarifs — zur Voraussetzung hat. Wenn sich solche Entlastungsmaßnahmen nicht verwirklichen sollten, wird die Erhebung einer Gemeindeeinwohnersteuer in dem Umfang zu vertreten sein, in dem es gleichzeitig gelingt, überhöhte und auf die Dauer nicht tragbare andere Gemeindesteuerbelastungen zu senken.

Die Gemeindeeinwohnersteuer darf nicht als eine reine Kopfsteuer gestaltet werden, weil Steuern dieser Art den modernen Besteuerungsgrundsätzen und der sozialen Gerechtigkeit widersprechen. Sie soll andererseits nicht als reine Einkommensteuer erhoben werden, wenn sie auch das Einkommen und den Familienstand gebührend zu berücksichtigen und deshalb ihren Tarif den sozialen Grundsätzen der Einkommensbesteuerung anzupassen hat. Deshalb können die im Einkommensteuerrecht eingeführten Freigrenzen und die scharfe Progression des Tarifs nicht übernommen werden, die beide nur im Rahmen der staatlichen Einkommensteuerpolitik ihren vollen Sinn haben, den Zielsetzungen einer umfassenden Gemeindeeinwohnersteuer indessen nicht Rechnung tragen. Die Gemeindeeinwohnersteuer soll und kann nicht Instrument der öffentlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sein.

Die Gefahr einer Verschärfung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden ist nicht von der Hand zu weisen. Immerhin darf nicht übersehen werden, daß die gewerbesteuerschwachen, aber volkreichen Gemeinden an Steuerkraft gewinnen werden; ähnliches gilt für solche Wachstumsgemeinden, die wegen der Befreiung der Neubauten von der Grundsteuer in dieser Steuerart auf Jahre hinaus auf nennenswerten Einnahmezuwachs verzichten müssen. Im übrigen hat jedes Land die Möglichkeit, verschärfte Steuerkraftunterschiede durch entsprechende Gestaltung des gemeindlichen Finanzausgleichs zu beseitigen oder wenigstens zu mildern.

Eine zusätzliche Erhöhung des Arbeitsaufwandes für die abführungspflichtigen Arbeitgeber und die Verwaltung wird sich nicht vermeiden lassen, kann aber im Vergleich zum Aufwand für die ehemalige Bürgersteuer in vertretbaren

Grenzen gehalten werden.

Da hiernach das Urteil über die Brauchbarkeit der Gemeindeeinwohnersteuer der Gemeinde Gemeinde Gemeindeeinwohnersteuer der Gemeinde G Gesetzentwurf beizufügen, der die vorstehend erörterten Bedenken auszuräumen versucht (Anlage 1 c). Die Kommission legt Wert auf die Feststellung, daß der Entwurf und insbesondere der ihm beigefügte Tarif nur die Grundlage für weitere Erörterungen und Entschlüsse bilden sollen. Der Gesetzentwurf, gegen dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit von der Mehrheit der Studienkommission keine Bedenken erhoben werden, wird durch folgende Hauptmerkmale bestimmt:

1. Die persönliche Steuerpflicht soll an das wichtigste staatsbürgerliche Recht, das aktive Gemeindewahlrecht des Einwohners, anknüpfen. Empfänger bestimmter Sozialbezüge sind von der Steuer befreit. Gemeinschaftlich veranlagte Ehegatten sind wie ein einzelner Steuerpflichtiger gestellt.

2. Jeder steuerpflichtige Einwohner - mit Ausnahme der unter Nr. 1 genannten steuerbefreiten Personen - schuldet einen Mindestbetrag. Zahlt

- er Einkommensteuer (Lohnsteuer), so ist diese Steuerleistung der Maßstab für die Höhe seiner Einwohnersteuer.
- 3. Für die Bildung von Meßbeträgen, auf welche die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet, werden Steuergruppen geschaffen. Der grundsätzlich auf der Höhe der Einkommensteuer aufgebaute Gruppentarif sieht von einem Einkommen von etwa 25 000 DM an die gleiche Steuerleistung vor. Der Entwurf verzichtet bewußt auf die Heranziehung anderer Maßstäbe, wie z. B. des Vermögens, des Verbrauchs oder Aufwandes und des Umsatzes; er beschränkt sich auf den immer eindeutigen und immer greifbaren Tatbestand der Einkommensteuerleistung. Eine weitere Vereinfachung des Steuertarifs bleibt zu erwägen.
- 4. Die Einwohnersteuer des Entwurfs wird von den Gemeindebehörden verwaltet. Bei den zu veranlagenden Steuerpflichtigen stellt das Finanzamt den Gemeinden die Besteuerungsgrundlagen zur Verfügung. Soweit es sich um Arbeitnehmer handelt, wird die Steuer im Lohnabzugsverfahren erhoben und an die Betriebsgemeinde abgeführt, die ihrerseits die Steuer der sogenannten Pendler den Wohnsitzgemeinden zuleitet. Die Studienkommission ist sich dabei im klaren, daß insbesondere das Problem der Pendler verwaltungstechnische Schwierigkeiten in sich birgt.

Die Senkung der überhöhten Realsteuersätze, die nach den oben gemachten Ausführungen gleichzeitig mit der Einführung der Gemeindeeinwohnersteuer durchzuführen ist, muß durch landesrechtliche Koppelungsvorschriften sichergestellt werden. Um die Einführung der Steuer zu erleichtern, soll der Spielraum für die von den Gemeinden festzusetzenden Hebesätze auf 150 v. H., allenfalls 175 v. H. der Meßbeträge begrenzt werden. Das Aufkommen wird auf der Grundlage eines Hebesatzes von 100 v. H. bereits etwa 370 Mill. DM erreichen. Bei dieser begrenzten und mit einer Senkung überhöhter Realsteuerhebesätze verbundenen Einführung der Einwohnersteuer wird die Notwendigkeit ihrer Berücksichtigung im vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern entfallen.

VIERTER TEIL

Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

A. Abgrenzung der finanziellen Lasten des Bundes und der Länder gegeneinander (Lastenverteilung)

I. Allgemeines

Art. 107 GG fordert, daß die Steuerverteilung der Aufgabenverteilung zu entsprechen habe. Ein Zusammenhang zwischen Steuerverteilung und Aufgabenverteilung besteht insofern, als die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben die Leistung von Ausgaben erfordert, zu deren Deckung den ausgabebelasteten Gebietskörperschaften Steuermittel zugewiesen werden müssen. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist im Grundgesetz in den Grundzügen festgelegt, insbesondere durch die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder in den Art. 30 und 83 GG. Diese Vorschriften haben sich in der Staatspraxis als unzulänglich erwiesen, um die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern eindeutig und erschöpfend gegeneinander abzugrenzen.

Die Studienkommission hat die Frage untersucht, ob Art. 107 GG im Hinblick auf die festgelegte Verknüpfung der Steuerertragsverteilung mit der Aufgabenverteilung ("entsprechend ihren Aufgaben") die rechtliche Möglichkeit eröffnet, die Aufgaben- oder wenigstens die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern normativ, und zwar wegen ihrer Bedeutung gegebenenfalls auch verfassungskräftig zu regeln. Ihr wurde während der Beratungen bekannt, daß das Bundesjustizministerium diese Möglichkeit verneint. Sie hat sich in ihrer Mehrheit dieser Auffassung angeschlossen. Die Minderheit ist zwar nicht aus rechtlichen, wohl aber aus allgemein finanzpolitischen Gründen der Auffassung beigetreten. Nach Meinung einiger Mitglieder würde die Aufrichtung einer klaren und erschöpfenden Ordnung auf dem Gebiet der Lastenverteilung angesichts der der Staatstätigkeit des Bundes innewohnenden Dynamik weder von Dauer sein, noch es ermöglichen, die gegenwärtigen Verhältnisse zu revidieren, die bereits durch eine starke Verwischung der Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern, insbesondere durch die Hinnahme sogenannter ungeschriebener Bundeszuständigkeiten auf zahlreichen Verwaltungsgebieten gekennzeichnet sind. Verfassungskräftige Normen über die Lastenverteilung würden entweder die Verwaltungsbetätigung des Bundes so einengen, daß er in der Wahrnehmung wirklich notwendiger neuer und großer Aufgaben unter Umständen behindert wird oder seiner Betätigung entgegen dem Geiste des Grundgesetzes zu viel Spielraum lassen. Im übrigen war für die Haltung der Kommission in dieser Frage auch von Bedeutung, daß eine klare und zweifelsfreie Formulierung der Vorschriften über eine Kompetenzabgrenzung, die auf die bedeutsame Stellung des Bundes unter den Lastenträgern und auf seine unter vielseitigen Voraussetzungen notwendige Staatstätigkeit gebührend Rücksicht nimmt, juristisch größte Schwierigkeiten verursacht und den Erfordernissen der Anpassung des geschriebenen Rechts an das in ständiger Entwicklung befindliche Verwaltungsleben des Bundes und der Länder kaum gerecht werden kann.

Aus diesen Gründen empfiehlt die Kommission, von einer normativen Regelung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern abzusehen, so wünschenswert auch die Aufrichtung einer sauberen Grenzlinie im Interesse besonders der Haushaltsführung von Bund und Ländern gewesen wäre. In einem anderen Zusammenhang (vgl. Abschnitt D) kommt die Kommission auf dieses Problem noch einmal zurück.

Allerdings muß für ein Teilgebiet, nämlich das des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder, ein dringendes Bedürfnis nach einer klaren Abgrenzung der Lastenverteilung anerkannt werden. Die Studienkommission schlägt deshalb vor, das insoweit sich nicht klar aussprechende Grundgesetz durch eine Ergänzung des Art. 83 GG wie folgt zu ändern:

"Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Sie tragen die persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten, weitere Aufwendungen (Zweckausgaben) aber nur, wenn es ein Bundesgesetz vorschreibt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf."

Die Studienkommission ist in ihrer Mehrheit der Auffassung, daß die Länder grundsätzlich auch die persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben tragen sollen, die sich in den Fällen des Art. 85 GG (Auftragsverwaltung) ergeben. Im Falle einer unzumutbaren Mehrbelastung würde durch die Anwendung der Revisionsklausel (vgl. Abschnitt D) zu helfen sein.

Eine Minderheit der Kommission hat sich allerdings dagegen ausgesprochen, die Art. 83 und 85 gleichmäßig zu behandeln. Diese Minderheit hat darauf hingewiesen, daß bei der von der Mehrheit gewünschten Lösung die Neigung zur Schaffung von Auftragsangelegenheiten wachsen werde, also zu einer Form der Erledigung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben, die eine verschärfte Zentralisierung, eine gewisse Verwischung der Verantwortung und auch der Finanzierung mit sich bringe. Mit gutem Grund unterscheide das

Grundgesetz zwischen den beiden Formen der Ausführung von Bundesgesetzen, und man solle auch auf finanziellem Gebiet an dieser Unterscheidung festhalten.

II. Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch die Länder

Die Studienkommission erkennt an, daß die gegenwärtige Bewirtschaftung der in Art. 120 GG bezeichneten Bundesausgaben durch die Länder (Gemeinden) nicht befriedigt, insbesondere auch, weil der Träger der parlamentarischen Kontrolle (Bundestag) und die Träger der Exekutive (Landesregierungen) verschiedenen Ebenen angehören. Ohne die verfassungsmäßigen Länderzuständigkeiten zu berühren, könnte eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltung von Bundesmitteln durch die Länder in den hierfür geeigneten Fällen (Kriegsopferversorgung, Aufwendungen nach Art. 131 GG und Kriegsfolgenhilfe) dadurch erreicht werden, daß der Bund seine Leistungen an die Länder pauschaliert. Die Pauschbeträge wären auf der Grundlage der gegenwärtigen Ausgaben zu bemessen; sie müßten entsprechend dem zu erwartenden Rückgang der Ausgaben degressiv gestaltet werden. Das Pauschalierungsverfahren wäre in den entsprechenden Gesetzen zu regeln.

Die Pauschalierung vermeidet die Nachteile einer Beteiligung der Länder mit Interessenquoten, die die Länder unterschiedlich belasten, und erübrigt die Einführung eines verfassungsmäßig schwer zu begründenden Weisungsrechts des Bundes. Sie macht außerdem das gegenwärtige, recht schwierige Abrechnungsverfahren überflüssig und erspart dem Bund die etwaige Einrichtung einer bundeseigenen Verwaltung.

Eine Minderheit der Studienkommission glaubt jedoch, auf dem Gebiet der Kriegsopferversorgung der Einrichtung einer selbständigen Bundesverwaltung ungeachtet der Kostenbelastung des Bundes und der etwa notwendig werdenden Verfassungsänderung den Vorzug geben zu sollen, weil nach ihrer Auffassung dieser Weg die gleichmäßige Durchführung der Versorgungsgesetzgebung des Bundes besser gewährleiste.

III. Vorschläge zu Einzelfällen

1. Ausgleichsforderungen

In der Studienkommission ist zeitweilig der Gedanke erörtert worden, die Zins- und erst recht die etwaige spätere Tilgungslast dem Bund zuzuweisen. Mit Rücksicht auf das noch ausstehende Gesetz nach Art. 134 GG und im Hinblick auf die noch ungeklärte Frage einer Tilgung der Ausgleichsforderungen ist die Studienkommission zu dem Ergebnis gelangt, eine Anderung des bestehenden Zustandes vorerst nicht vorzuschlagen.

2. Leistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz

Die Studienkommission schlägt vor, in das Gesetz nach Art. 107 GG die gegenwärtige vorläufige Aufteilung der Entschädigungslasten als endgültige Regelung unverändert zu übernehmen. Sollte sich später ergeben, daß die von den Ländern zu tragenden Entschädigungslasten regional sehr unterschiedlich anfallen, wäre eine Übernahme auf den Bund unter gleichzeitiger Berücksichtigung im Finanzausgleich zu erwägen.

B. Die Verteilung der Steuererträge auf Bund und Länder

Art. 107 GG stellt sämtliche Steuern, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen, — ausgenommen die Realsteuern — zur Disposition. Die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern erfordert es, an mindestens einer der großen Steuern den Bund und die Länder gemeinsam

zu beteiligen. Ein Trennsystem, das die verfügbaren Steuern reinlich auf die beiden Partner aufteilt, ist daher insoweit nicht zu verwirklichen. Die Beteiligung des Bundes und der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird — wie auch immer im übrigen die Verteilung der Steuern gestaltet werden mag — erforderlich sein. Die Studienkommission hat die Frage geprüft, ob die Länder auch am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt werden sollen, was abweichend von der bisherigen Regelung des Art. 106 GG möglich wäre.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß eine Beteiligung von Bund und Ländern an jeder der Hauptsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) den größtmöglichen Ausgleich der Konjunktureinflüsse auf die Haushaltsgebarung bewirken würde. Die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer könnte außerdem so ausgestaltet werden, daß mit ihr zugleich ein wirksamer horizontaler Ausgleichseffekt erzielt wird, insbesondere wenn nicht allein eine Verteilung nach dem Merkmal des örtlichen Aufkommens, sondern auch zugleich nach der Bevölkerungszahl der Länder und unter Abzweigung eines bestimmten Betrages für die Berücksichtigung besonderer Verhältnisse, wie sie bei Hamburg und Bremen (Hafenlasten) und bei Schleswig-Holstein gegeben sind. Dennoch hat die Mehrheit der Studienkommission sich nicht für diesen Weg zu entscheiden vermocht. Sie hat vielmehr der Beibehaltung der derzeitigen vertikalen Ausgleichsregelung, die ausschließlich auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer abgestellt ist, den Vorzug gegeben, weil unsicher ist, ob und welche grundsätzlichen Änderungen die Umsatzsteuer im Zuge der bevorstehenden Steuerreform, besonders auch im Hinblick auf das europäische Integrationsprogramm erfahren wird. Außerdem lehnte die Mehrheit eine Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer deshalb ab, weil sie notwendigerweise zu einer Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer führen würde. Ein Teil der ablehnenden Mitglieder begründet diese Auffassung ferner damit, daß hierdurch eine verstärkte Tendenz zur Einführung einer Bundesfinanzverwaltung herbeigeführt würde. Die Studienkommission war jedoch übereinstimmend der Auffassung, daß die Möglichkeit einer Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer im Rahmen der Revisionsklausel offengehalten werden sollte (vgl. Abschnitt D). Die Studienkommission hat auch den Gedanken erwogen, die Beteiligung des Bundes am Gesamtaufkommen der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in der Form vorzusehen, daß die Körperschaftsteuer mit ihrem ganzen Ertrag dem Bund zufließt und die Länder das Aufkommen der Einkommensteuer behalten, soweit nicht noch restliche Bundesansprüche befriedigt werden müßten. Dieser Vorschlag erscheint zunächst bestechend, weil er mit der Ausschaltung der bei der Körperschaftsteuer besonders starken Steuerkraftunterschiede den horizontalen Ausgleich der Länder untereinander erheblich erleichtern, der gegenwärtige Bundesanteil an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer durch das Körperschaftsteueraufkommen bereits überwiegend gedeckt und die Zerlegung entbehrlich würde. Es darf aber nicht verkannt werden, daß die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer inhaltlich das gleiche steuerliche Belastungsmittel darstellen, dessen einheitliche Gestaltung und Pflege durch Bund und Länder bei der gedachten Teilung gefährdet erscheint. Dazu kommen die aus dem jederzeit möglichen Wechsel der Unternehmungsformen und aus der größeren Konjunkturempfindlichkeit der Körperschaftsteuer sich ergebenden Bedenken. Die Studienkommission hat deshalb diesen Weg nicht weiter verfolgt.

Art. 107 GG zwingt nach Auffassung der Mehrheit der Kommission den Bundesgesetzgeber, die Aufkommensanteile zahlenmäßig festzulegen. Die Errechnung fester Hundertsätze ist aber insbesondere davon abhängig, daß das Aufkommen aus den zu verteilenden Steuern einigermaßen exakt geschätzt werden kann. Das ist zur Zeit schon deswegen unmöglich, weil Ausmaß und Auswirkungen der bevorstehenden Steuerreform unbekannt sind. Mehr als eine grundsätzliche Stellungnahme in dieser Kernfrage des vertikalen Ausgleichs kann die Studienkommission aus diesen Gründen zur Zeit nicht abgeben.

Hinsichtlich der übrigen Steuern empfiehlt die Mehrheit der Studienkommission, die Erbschaftsteuer, die Kapitalverkehrsteuern, die Wechselsteuer und die Versicherungsteuer gegen entsprechende Kürzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Bund zu übernehmen. Bedenken wurden laut hinsichtlich der Erbschaftsteuer mit Rücksicht auf die Zusammenhänge mit der Vermögensteuer, während bei der Versicherungsteuer auf die nicht unbeachtlichen Unterschiede in der Höhe des Aufkommens in den einzelnen Ländern hingewiesen wurde. Bezüglich der Kraftfahrzeugsteuer bestand Übereinstimmung, daß eine Übertragung auf den Bund nur im Zusammenhang mit der Lösung des Problems Schiene/Straße in Erwägung gezogen werden könne. Im übrigen sollte es nach Anschauung der Studienkommission bei der geltenden Steuerverteilung belassen werden. Die Minderheit der Studienkommission war der Auffassung, es bestände kein Anlaß, die erwähnten Steuern anders als bisher auf Bund und Länder zu verteilen.

C. Zuschlagsrecht des Bundes zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

Die Erfahrungen mit der geltenden Regelung haben gezeigt, daß Forderungen des Bundes nach Deckung seines Mehrbedarfs durch Anderung des vertikalen Finanzausgleichs meistens nur unter Schwierigkeiten zu befriedigen sind. Rechtlich bedarf der Bund zur Erzielung eines höheren Anteils an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer der Zustimmung des Bundesrates, in dem die Länder naturgemäß auch die Interessen ihrer eigenen Haushalte zu wahren haben. Finanzwirtschaftlich ist zugleich die Schwierigkeit nicht zu unterschätzen, daß damit eine Einengung der Finanzmassen der Länder verbunden ist, die ihre Gefahren hat. Um auch die bei allen Auseinandersetzungen über den vertikalen Finanzausgleich auftretenden unerfreulichen politischen Kämpfe einzudämmen, schlägt die Mehrheit der Studienkommission vor, auch für den Bund ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, das gewissermaßen eine Parallelerscheinung zu dem oben behandelten Länderzuschlagsrecht ist, zu eröffnen. In der Frage, ob der Zuschlag des Bundes, bei dem es sich um eine "Bundessteuer" handelt, von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht werden solle, waren die Meinungen geteilt. Mit Rücksicht auf die Auswirkungen auf die Verteilung des Gesamtaufkommens an Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländern wurde von der überwiegenden Mehrheit der Kommission die Anschauung vertreten, daß wenigstens ein über einen zu bestimmenden Hundertsatz hinausgehender Bundeszuschlag von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht werden solle.

Die Studienkommission ist sich dessen bewußt, daß dieses Zuschlagsrecht ziemlich eng begrenzt sein muß, um die vom Bundesgesetzgeber festgelegte Einkommensbesteuerungsgrenze nicht allzustark aufzulockern. Sie muß darauf verzichten, Vorschläge zur Höhe des Zuschlags zu machen und beschränkt sich mit Mehrheit auf eine grundsätzliche Empfehlung.

D. Revisionsklausel im vertikalen Finanzausgleich

Die Festlegung bestimmter Anteile am Aufkommen der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in einer verfassungskräftigen vertikalen Ausgleichsregelung würde diese — selbst unter Berücksichtigung des vorstehend empfohlenen Bundeszuschlagsrechts - auf die Dauer erstarren lassen. Aufgaben- und Lastenverschiebungen sind auch in der Zukunft sowohl beim Bund wie bei den Ländern mit Sicherheit in einem Ausmaß zu erwarten, daß die Ausgleichsregelung mit hinreichender Elastizität ausgestattet werden muß. Diese Beweglichkeit soll nach dem Vorschlag der Studienkommission durch Normierung einer Revisionsklausel, die Anderungen unter bestimmten Voraussetzungen durch einfaches Bundesgesetz zuläßt, in dem nach Art. 107 GG zu erlassenden Gesetz erreicht werden. Nur so kann der Gesetzgeber dem Auftrag des Art. 107 GG gerecht werden, die Steuern "endgültig" auf Bund und Länder "entsprechend ihren Aufgaben" zu verteilen. Dabei ist aber vorzusehen, daß Anderungen nur dann eintreten dürfen, wenn ein wirkliches Bedürfnis dazu vorhanden ist. Geringfügige Gewichtsverlagerungen müssen sowohl vom Bund wie von den Ländern innerhalb der gegebenen Finanzkapazität aufgefangen werden. Nach Auffassung der Studienkommission darf auch nur die Übernahme solcher Lasten durch den Bund zu dessen Gunsten berücksichtigt werden, die sich im Einklang mit den grundsätzlichen Normen des Grundgesetzes über die Lastenverteilung befinden.

Die Studienkommission schlägt daher die Aufnahme der weiter unten wiedergegebenen Vorschrift in das Gesetz nach Art. 107 GG vor. Dabei vertritt eine Minderheit die Auffassung, daß die von der Mehrheit vorgeschlagene Fassung des Absatzes 3 dem Sicherungsbedürfnis der Länder nicht gerecht werde. Die Vorschrift müsse gewährleisten, daß eine zusätzliche Belastung der Länder ohne Erschließung neuer Einnahmequellen nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich ist. Nur dann würde vermieden, daß die Klausel ähnlich dem § 54 des Reichsfinanzausgleichsgesetzes nur eine mehr oder minder deklaratorische Bedeutung habe. Sie schlägt daher für den Absatz 3 eine abweichende Fassung vor, die nachstehend gleichfalls wiedergegeben ist.

Die Vorschrift soll hiernach lauten:

- "(1) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soll die Höhe des Bundesanteils und des Länderanteils an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer geändert werden, wenn sich im Verhältnis zwischen Bund und Ländern das finanzielle Gewicht der Lasten oder der Deckungsmittel so erheblich verlagert, daß bei billiger Berücksichtigung der Interessen des Bundes und der Länder eine Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses am Aufkommen dieser Steuern geboten ist.
- (2) Anstelle einer Erhöhung des Länderanteils an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer nach Absatz 1 kann den Ländern auch ein Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer zugewiesen werden.

(Fassung nach dem Vorschlag der Mehrheit)

(3) Werden den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Bundesgesetz zusätzliche Lasten (Mehrausgaben oder Mindereinnahmen) auferlegt, so ist von den gesetzgebenden Körperschaften gleichzeitig zu prüfen, ob der Tatbestand des Absatzes 1 gegeben ist. Wird dies festgestellt, so ist das Beteiligungsverhältnis zugunsten der Länder zu ändern.

(Fassung nach dem Vorschlag der Minderheit)

(3) Werden den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Bundesgesetz in erheblichem Umfang zusätzliche Lasten (Mehrausgaben oder Mindereinnahmen) auferlegt, so sind den Ländern gleichzeitig die zur Deckung erforderlichen Mittel durch Zuweisung neuer Steuern oder erhöhter Steueranteile zu erschließen, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates festgestellt wird, daß den Ländern die Tragung der zusätzlichen Lasten ohne Erschließung neuer Einnahmequellen zumutbar ist.

(4) Eine Anderung des Beteiligungsverhältnisses zugunsten des Bundes gemäß Absatz 1 darf nur erfolgen, soweit dem Bund zusätzliche Ausgaben für die Wahrnehmung solcher staatlichen Befugnisse oder Aufgaben entstehen, die sich unmittelbar aus dem Grundgesetz, aus seiner Rechtsstellung als Gebietskörperschaft oder aus seiner Eigenschaft als Träger von Vermögen und Schulden ergeben, oder die ihm durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates ausdrücklich übertragen werden."

Eine Minderheit sprach sich gegen die Aufnahme des Absatzes 4 aus.

FÜNFTER TEIL

Gleichartige Steuern (vertikale Steuerkonkurrenz)

Die Studienkommission hat die Frage geprüft, ob Kollisionsnormen über das selbständige Besteuerungsrecht der Länder und Gemeinden auf den Gebieten erforderlich sind, die durch die Steuergesetzgebung des Bundes bereits erfaßt

Eine Minderheit hält es im Interesse einer abgewogenen Gesamtordnung des Steuersystems für erforderlich, das Gebiet der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis von den Steuern, über die der Bund die konkurrierende Gesetzgebung hat, scharf zu trennen. Sie folgert aus Art. 72 GG, daß, soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der Steuern Gebrauch gemacht hat, für die Gesetzgebung der Länder kein Raum ist. Hat der Bund auf Grund des Art. 105 Abs. 2 GG ein Steuergebiet, das seinem Gesetzgebungsrecht unterliegt, geregelt, sei zu unterstellen, daß er eine vollständige und abschließende Regelung getroffen habe mit der Rechtswirkung, daß die Möglichkeit einer autonomen landesrechtlichen Regelung entfällt. Aus Gründen der Rechtsverdeutlichung hat die Minderheit vorgeschlagen, diesen Grundsatz im Rahmen der Neuordnung gesetzlich festzulegen, etwa in der Form des § 2 des Finanzausgleichsgesetzes 1926.

Die Mehrheit der Studienkommission vertritt demgegenüber die Auffassung, daß dem Bundesgesetzgeber nach Art. 105 Abs. 2 GG jede Einwirkungsmöglichkeit auf die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis versagt sei. Die Mehrheit hat sich aus diesem Grunde dem Vorschlag der Minderheit nicht angeschlossen.

SECHSTER TEIL

Finanzausgleich unter den Ländern

Wiese die Notwendigkeit eines horizontalen Länderfinanzausgleichs besteht kein Zweifel (vgl. die Strukturzahlen der Länder in Anlage 1 d) Die Greinsteine kommission ist übereinstieden wirkungen des Zerlegungsgesetzes der gegenwärtige Finanzausgleich einer Intensivierung bedarf. Damit sollte auch eine Vereinfachung des Ausgleichssystems und des technischen Vollzugs verbunden werden.

> Gegenwärtig wird der horizontale Länderfinanzausgleich kombiniert sowohl als Steuerkraftausgleich wie in der Form eines Augleichs bestimmter Lasten durchgeführt. Einige Ausgleichslasten haben inzwischen an Gewicht ver-

> > 156

loren. Ihre Einbeziehung in die Ausgleichsberechnung hat sich im übrigen wegen der Schwierigkeit der Abgrenzung und der Gewichtung der einzelnen Lasten in der Praxis nicht bewährt. Es wird daher vorgeschlagen, den horizontalen Finanzausgleich künftig auf einen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zu beschränken und lediglich die den beiden Hansestädten entstehenden Kosten der Unterhaltung ihrer Seehäfen — eine Aufgabe, die die Hansestädte im gesamtdeutschen Interesse erfüllen — angemessen zu berücksichtigen.

Die Augleichsmasse, d. h. die Gesamtbeiträge der ausgleichspflichtigen und die Gesamtzuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder, haben in den vergangenen Jahren betragen:

- C					
für das Rechnungsjahr	1949		585,9	Mill.	DM
für das Rechnungsjahr	1950		278,0	Mill.	DM
für das Rechnungsjahr	1951		172,9	Mill.	DM
für das Rechnungsjahr	1952		221,4	Mill.	DM
für das Rechnungsjahr		geschätzt	251,2	Mill.	DM

Die Studienkommission kann nicht so weit gehen, den Grad der notwendigen Intensivierung in Hundertsätzen einer durchschnittlichen Steuerkraft vorzuschlagen. Diese Aufgabe muß eine solche der dazu berufenen politischen Organe bleiben. Aus den ihr zur Verfügung gestellten statistischen Ergebnissen, insbesondere über die Ausgabegebarung der Länder, hat sie aber gefolgert, daß die leistungsschwachen Länder durch den horizontalen Finanzausgleich tunlichst nahe an einen Bundesdurchschnitt heranzuführen sind. Nur wenn dieses Ziel annähernd erreicht wird, ist es auch diesen Ländern möglich, ihren unerläßlichen Zweckaufwand im Rahmen des ordentlichen Haushalts wenigstens teilweise zu bestreiten. Andererseits würde nach wiederum übereinstimmender Auffassung der Studienkommission eine allzu starke Nivellierung mit der grundgesetzlich garantierten Selbständigkeit der Finanzwirtschaft der Länder und der notwendigen Berücksichtigung der großen Strukturunterschiede zwischen den Ländern nicht zu vereinbaren sein.

Die Auffüllung der Steuerkraftlücke ist in einem gebrochenen Verfahren durchzuführen, d. h. bis zu einem bestimmten Prozentsatz sind die Unterschiede voll und darüber hinaus nur zu einem Bruchteil auszugleichen. Dieses Verfahren ist notwendig, um bei den steuerschwachen Ländern das Interesse an einer Steigerung ihres Steueraufkommens wachzuhalten.

Ohne Verwirklichung dieser Gedanken wäre die Einführung eines Zuschlagsrechts zur Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht vertretbar. Für diesen Fall ist die Schaffung annähernd gleicher Startbedingungen unabweisbar, damit die finanzschwächeren Länder nicht gezwungen sind, von ihrem Zuschlagsrecht Gebrauch zu machen, um ihre reinen Pflichtausgaben zu decken.

Der Ausgleich der Steuerkraft sollte als Berechnungsmaßstab den Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer und nach Auffassung der Mehrzahl der Kommissionsmitglieder die (nivellierten) Einnahmen der Gemeinden aus den Realsteuern umfassen. Für die Einbeziehung der Realsteuern spricht die Erwägung, daß die Finanzwirtschaft der Gemeinden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs als ein integrierender Bestandteil der Finanzwirtschaft der Länder zu betrachten ist (vgl. Zweiter Teil, Abschn. C) und daß daher für die Beurteilung der Finanzkraft eines Landes die hauptsächlichen Einnahmen der Gemeinden (aus den Realsteuern) nicht außer Betracht gelassen werden dürfen. Diese Erwägung führt zu dem Vorschlag, bei der Bemessung der durchschnittlichen Steuerkraft und bei der Bewertung des regionalen Abstands von dieser Steuerkraft anstelle der tatsächlichen Einwohnerzahlen solche zugrunde zu legen, die nach Gemeindegrößenklassen abgewandelt sind; damit wird erreicht, daß der

Finanzbedarf in dichter besiedelten Gebieten finanzausgleichsrechtlich stärker berücksichtigt wird als in Gebieten von geringerer Besiedlungsdichte. Bei der Bemessung der Steuerkraft sollten die Einnahmen aus den Realsteuern nach Auffassung der Mehrheit der Kommission nur zu einem angemessenen Teil angesetzt werden, weil diese Steuern (insbesondere die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer, weniger die Grundsteuer A) auch öffentliche Lasten decken müssen, die in einem inneren Zusammenhang mit den durch diese Steuern belasteten Objekten stehen. Andererseits erscheint es der Studienkommission erwägenswert, in Abweichung vom bisherigen Verfahren bei der Berechnung der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft die ganz andere Verhältnisse verkörpernden Stadtstaaten, die Hansestädte Hamburg und Bremen, außer Betracht zu lassen. So wenig sie als Gliedstaaten des Bundes aus dem Finanzausgleichssystem herausgenommen werden können, d. h. auf ihre Einbeziehung in die aktive und passive Ausgleichsbeteiligung verzichtet werden kann, erschwert doch ihre zugegebene hohe Steuerkraft den Vergleich mit den übrigen Ländern.

Solange der Bund der Stadt Berlin Zuschüsse zum Haushaltsausgleich gewährt, kann die Stadt Berlin nicht in den Finanzausgleich unter den Ländern einbezogen werden.

Für den technischen Vollzug der Ausgleichsregelung bieten sich zwei Möglichkeiten. Der Länderfinanzausgleich kann entweder horizontal — durch Leistungen der Länder untereinander — oder vertikal — unter Einschaltung des Bundes — vollzogen werden. In beiden Fällen bleiben die materielle Gestaltung des Finanzausgleichs sowie sein Intensitätsgrad von dem technischen Vollzug unberührt. Die Studienkommission gab dem vertikalen Verfahren den Vorzug. Sondervereinbarungen des Bundes mit einzelnen Ländern über gewisse Vereinfachungen des Vollzugs sollten jedoch möglich sein.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzwesens umfaßt zwei Aufgabengebiete. Auf dem Gebiet der Steuern handelt es sich darum, die Steuerlast zu senken und gerecht zu verteilen, eine Aufgabe, deren Lösung die vorgesehene Steuerreform anstrebt. Zum anderen gilt es, die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften neu zu ordnen. Mit dieser Aufgabe beschäftigt sich der vorliegende Bericht. Seine wichtigsten — positiven und negativen — Feststellungen werden nachstehend kurz zusammengefaßt.

- 1. Zur Frage des Rechtscharakters des Gesetzes nach Art. 107 GG, ob das Gesetz verfassungskräftig sein wird oder ob es keine Verfassungskräft erlangt und daher wie jedes andere Zustimmungsgesetz durch ein späteres Zustimmungsgesetz geändert werden kann, ist eine Übereinstimmung der Auffassungen in der Studienkommission nicht erzielt worden. Gegen eine Minderheit schlägt die Studienkommission vor, das Gesetz nach Art. 107 GG so zu gestalten, daß es als verfassungskräftg gewertet werden kann. In einem besonderen Zustimmungsgesetz sind diejenigen Vorschriften aufzunehmen, die nach übereinstimmender Auffassung einem einfachen Bundesgesetz in jedem Fall vorbehalten bleiben müssen.
- 2. Im Gesetz nach Art. 107 GG kann es sich nur um die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite handeln. Eine Berücksichtigung der Gemeinden ist ohne Änderung des Grundgesetzes nicht möglich; eine solche würde die

vom Grundgesetz gewollte Stellung der Länder entscheidend ändern. Die Länderaufgaben umschließen jedoch als untrennbaren Bestandteil zugleich die gemeindlichen Aufgaben.

3. Zur Stärkung der Finanzverantwortung der Länder und der Gemeinden werden die folgenden Maßnahmen vorgeschlagen:

a) Für die Länder:

Den Ländern soll ein begrenztes Zuschlagsrecht (dagegen kein Abschlagsrecht) zur Einkommensteuer gegeben werden, dem ein Meßbetrag von 1 v. H. des Einkommens, höchstens jedoch 5 v. H. der Einkommensteuer zugrunde gelegt wird, außerdem gleichzeitig ein Zuschlagsrecht zur Körperschaftsteuer auf der Grundlage eines Meßbetrages von 1 v. H. des Einkommens.

b) Für die Gemeinden:

Den Gemeinden soll das Recht zur Erhebung einer selbständigen Personensteuer, der Einwohnersteuer, gegeben werden. Die Einwohnersteuer soll nach Meßbeträgen festgesetzt werden, die nach der Höhe der Einkommensteuer gruppiert sind. Die persönliche Steuerpflicht soll an das aktive Wahlrecht in der Gemeinde anknüpfen. Um einen größeren Kreis der Gemeindebürger anzusprechen, sollen auch Personen, die nicht einkommenoder lohnsteuerpflichtig sind, mit einem Mindestbetrag herangezogen werden, soweit sie nicht auf Sozialbezüge angewiesen sind. Es sollen Verkoppelungsvorschriften mit den Realsteuerhebesätzen vorgesehen werden. Die Gemeinden sollen, soweit ihre Steuersätze überhöht sind, das Aufkommen der Einwohnersteuer zu einer Senkung der Realsteuern verwenden Die Einführung der Einwohnersteuer wird von der Studienkommission nahezu einmütig vorgeschlagen.

- 4. Die an sich erwünschte klare Abgrenzung der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern kann in dem Gesetz nach Art. 107 GG nicht geregelt werden. Die Studienkommission hält jedoch auf dem Gebiet des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder ein Bedürfnis nach einer eindeutigen Abgrenzung der Finanzverantwortung auf dem Gebiet der Ausgaben für gegeben und schlägt eine Ergänzung des Art. 83 GG vor.
- 5. Um in der Bewirtschaftung der in Art. 120 GG bezeichneten Bundesausgaben durch die Länder eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltung der Bundesmittel zu erreichen, wird vorgeschlagen, die Bundesaufwendungen in der Kriegsopferversorgung, für die Durchführung des Gesetzes nach Art. 131 GG und für die Kriegsfolgenhilfe zu pauschalieren.
- 6. Als neue Regelung für die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern wird vorgeschlagen:
- a) An der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind Bund und Länder wie bisher gemeinsam zu beteiligen. Die Höhe des Bundesanteils ist im Gesetz nach Art. 107 GG festzulegen.
- b) Dem Bund ist ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu geben, das bis zu einer bestimmten Grenze nicht der Zustimmnug des Bundesrats unterliegt.
- c) Von einer Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer unter gleichzeitiger Minderung ihres Anteils an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ist abzusehen; die Möglichkeit einer solchen Beteiligung ist im Rahmen der Revisionsklausel (vgl. Nr. 7) offenzuhalten.
- d) Der Ertrag der Erbschaftsteuer, der Kapitalverkehrsteuern, der Wechselsteuer und der Versicherungsteuer soll von den Ländern auf den Bund unter entsprechender Kürzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Kör-

- perschaftsteuer übergehen. Über die Zuteilung der Kraftfahrzeugsteuer ist erst im Zusammenhang mit der Neuregelung des Verhältnisses Schiene/Straße zu entscheiden. Im übrigen soll die geltende Verteilung der kleineren Steuern unverändert bleiben.
- 7. Entsprechend der unvorhersehbaren Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben wird eine elastische Gestaltung der Verteilung der Steuererträge, die eine Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten ermöglicht, für erforderlich und rechtlich zulässig gehalten. Vorgeschlagen wird daher, in das Gesetz nach Art. 107 GG eine Revisionsklausel einzubauen.
- 8. Der gegenwärtige Finanzausgleich unter den Ländern muß intensiviert und vereinfacht werden. Der Finanzausgleich soll grundsätzlich auf einen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern einschließlich ihrer Gemeinden beschränkt werden, lediglich die Hafenlasten der Hansestädte sind zu berücksichtigen. Die leistungsschwachen Länder sollen tunlichst nahe an einen Bundesdurchschnitt herangeführt werden. Eine Nivellierung ist jedoch zu vermeiden. Bis zu einem bestimmten Hundertsatz sind die Steuerkraftunterschiede voll, darüber hinaus nur zu einem Bruchteil auszugleichen (gebrochenes Verfahren). Beim technischen Vollzug des Länderfinanzausgleichs ist auf ein vertikal durchgeführtes Verfahren überzugehen.

Dr. Dahlgrün Dr. Fiedler Dr. Gramsch Augustin Dr. Herrmann Dr. Kessler Prof. Dr. Köttgen Lorenz **Tapolski** Prof. Dr. Terhalle Dr. Ringelmann Dr. Storck Wormit Vowinkel Wagenhöfer Weltzien

Berechnung

eines Landeszuschlags zur Einkommensteuer von 0,5 v. H. des Einkommens, höchstens 5 v. H. der Einkommensteuer unter Zugrundelegung eines angenommenen gesenkten Tarifs

Steuerklasse I

Steuerklasse III 1

Einkommen	Einkommen- steuertarif	N		Einkommen- steuertarif	Landes- zuschlag	Nachrichtl. Notopfer Berlin
			Beträge in DM	_		
1,000		_			_	-
2,000	175,	8,75	22,45	<u> </u>	and the same of th	_
3.000	350,—	15,—	33, 95	43,	2,15	20,65
4.000	525,	20,—	47,—	218,—	10,90	29,25
6.000	875,	30,	79,—	568,	28,40	52,25
000.8	1.225,—	40,	143,20	918,— .	40,	97,65
10.000	1,775,—	50,—	208,20	1.293,—	50,—	143,65
15.000	3.250,	75,—	383,55	2.685,—	75,	277,80
20.000	4.950,	100,	571,05	4.320,—	100,	427,80
30.000	8.775,—	150,—	946,05	8.055,	150,	772,05
40.000	13.000,	200,	1,321,05	12.210,—	200,—	1,147,05
60,000	22,425,—	300,—	2.071,05	21.525,—	300,	1.897,05
80.000	32.850,—	400,—	2.821,05	31.860,—	400,—	2.647,05
100.000	44.125,—	500,—	3,571,05	43,090,	500,—	3.397,05
150.000	75,225,	750,—	5 .446 ,05	74.055,	750,—	5,272,05
200,000	107.725,	1.000,	7.321,05	106,555,—	1.000,—	7.147,05
250,000	140.225,—	1.250,—	9,196,05	139.055,	1.250,—	9.022,05
341.900	199.960,	1.709,50	12.642,30	198.790,	1.709,50	12.468,30
500,000	302.725,—	2.500,—	18.571,05	301.555,—	2,500,	18,397,05
800,000	4 97. 72 5,—	4.000,—	29.821,05	496.555,—	4.000,	29,647,05
1.000,000	627,725,	5.000,—	37,321,05	626,555,—	5.000,	37,147,05

Berechnung

eines Landeszuschlags zur Einkommensteuer von 1 v. H. des Einkommens, höchstens 5 v. H. der Einkommensteuer unter Zugrundelegung eines angenommenen gesenkten Tarifs

Steuerklasse I

Steuerklasse III 1

Einkommen	Einkommen- steuertarif	Notopfer		Landes- Einkommen- Lande Notopfer steuertarif zuschlag		Landes- zuschlag	Nachrichtl. Notopfer Berlin
			Beträge in DM				
1.000	—		_	_			
2.000	175,—	8,75	22,45	_	w- m-m	*****	
3,000	350,—	17,50	33,95	43,—	2,15	20,65	
4.000	525,	26,25	47,—	218,	10,90	29,25	
6.000	875,—	43,75	79,—	568,—	28,40	52,25	
8.000	1,225,—	61,25	143,20	918,—	45, 90	97,65	
10.000	1.775,—	88,75	218,20	1.293,	64,65	143,65	
15.000	3.250,—	150,—	383,55	2,685,—	134,25	277,80	
20.000	4.950,	200,—	571, 05	4.320,—	200,—	427,8 0	
30.000	8,775,—	300,—	946,05	8.055,—	300,	772,05	
40.000	13.000,	400,	1,321,05	12,210,	400,—	1.147,05	
60.000	22,425,—	600,—	2,071,05	21,525,—	600,—	1.897,05	
80.000	32.850,	800,—	2.821,05	31.860,	800, —	2,647,05	
100,000	44.125,—	1.000,—	3.571,05	4 3,090,—	1.000,	3.397,05	
150,000	75.225,	1.500,	5.446,05	74.055,	1,500,—	5,272,05	
200,000	107.725,—	2.000,	7.321,05	106.555,	2.000,	7.147,05	
250,000	14 0, 225, —	2.500,	9,196,05	139.055,—	2.500,	9.022,05	
341 .900	199.960,—	3.419,	12.642,30	198,790,—	3.419,—	12,468,30	
500,000	302.725,	5.000,—	18.571,05	301,555,	5,000,—	18,397,05	
800,000	497,725, —	8.000,—	29,821,05	496,555,—	8.000,—	29.647,05	
1.000.000	627.725,—	10,000,—	37.321,05	626.555,	10.000,—	37.147,05	

Entwurf eines Einwohnersteuergesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Verpflichtung zur Erhebung der Einwohnersteuer

Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Gemeinden verpflichtet oder ermächtigt werden, nach den Vorschriften dieses Gesetzes eine Einwohnersteuer als Gemeindesteuer zu erheben.

§ 2

Persönliche Steuerpflicht

- (1) Einwohnersteuerpflichtig ist jede Person, die am Stichtag (§ 4) das gesetzliche Mindestalter für die Ausübung des aktiven Gemeindewahlrechts in der steuerberechtigten Gemeinde (§ 3) erreicht hat.
- (2) Ehefrauen sind nur steuerpflichtig, wenn sie nach § 26 des Einkommensteuergesetzes mit dem Ehegatten zusammen zu veranlagen sind oder Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit haben oder dauernd von ihrem Ehegatten getrennt leben.
- (3) Die Steuerpflicht entsteht bei Personen, die in den Geltungsbereich dieses Gesetzes zuziehen, mit dem Beginn des auf den Zuzug folgenden Kalendermonats.
- (4) Die Steuerpflicht erlischt mit dem Beginn des Kalendermonats, in dem der Steuerpflichtige stirbt oder seinen Wohnsitz mangels eines Wohnsitzes seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufgibt.

6 3

Steuerberechtigte Gemeinde

(1) Steuerberechtigt ist die Gemeinde, in der der Steuerpflichtige am Stichtag (§ 4) seinen Wohnsitz oder mangels eines Wohnsitzes seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

- (2) Hat ein Steuerpflichtiger am Stichtag mehrere Wohnsitze, so gilt das folgende:
- 1. Gegenüber unverheirateten Personen, die nicht mit Angehörigen im Sinne des § 10 des Steueranpassungsgesetzes einen gemeinsamen Haushalt führen, ist die Gemeinde berechtigt, die sich bei sinngemäßer Anwendung des § 73 a Abs. 3 der Reichsabgabenordnung ergibt.
- 2. Gegenüber anderen Personen ist die Gemeinde steuerberechtigt, in der sich die Angehörigen, mit denen der Steuerpflichtige einen gemeinsamen Haushalt führt, im Stichtagsjahr überwiegend aufgehalten haben.

§ 4 Stichtag

Maßgebend für die Steuerpflicht, für die Steuerberechtigung und für den Gebietsstand einer Gemeinde sind die Verhältnisse am Stichtag. Stichtag ist der 10. Oktober des dem Erhebungsjahr (§ 8) vorangehenden Kalenderjahres. Wird für die allgemeine Personenstandsaufnahme ein anderer Tag bestimmt, so ist dieser als Stichtag maßgebend. In den Fällen des § 2 Abs. 3 ist der Stichtag der Tag des Zuzugs in den Geltungsbereich dieses Gesetzes.

§ 5 Mindeststeuer

- (1) Jede steuerpflichtige Person hat vorbehaltlich der Sonderregelung des Absatzes 3 und des § 6 den Mindestbetrag der Einwohnersteuer (Absatz 2) zu entrichten (Mindeststeuer).
 - (2) Die Mindeststeuer wird erhoben,
- 1. wenn der Steuerpflichtige zur Einkommensteuer zu veranlagen ist, nach einem Steu-

- ermeßbetrag von sechs Deutsche Mark für das Erhebungsjahr,
- 2. wenn der Steuerpflichtige dem Steuerabzug vom Arbeitslohn unterliegt, nach einem Steuermeßbetrag von 0,50 Deutsche Mark für den Kalendermonat.

Die Mindeststeuer ist von den in Nr. 2 bezeichneten Personen nur insoweit zu erheben, als die im Erhebungsjahr durch Lohnabzug einbehaltenen Beträge hinter dem Zwölffachen der Mindeststeuer für einen Monat zurück-

- (3) Die Mindeststeuer wird nicht erhoben
- 1. von Ehefrauen, die nach § 26 des Einkommensteuergesetzes mit dem Ehegatten zusammen zu veranlagen sind,
- 2. für den Kalendermonat, für den dem Steuerpflichtigen ausschließlich Bezüge der folgenden Art zugeflossen sind:

Fürsorgeunterstützung Arbeitslosenunterstützung

Unterstützung der Arbeitslosenfürsorge Renten der Rentenversicherung der Arbeiter (Invalidenversicherung), der Rentenversicherung der Angestellten (Angestelltenversicherung) und der knappschaftlichen Rentenversicherung, ausgenommen der Knappschaftssold

Kranken- und Familiengeld der Unfall-

versicherung

Ausgleichsrenten, Versorgungskranken-und -hausgeld und Elternrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz

Kranken- und Hausgeld der Krankenversicherung

Kriegsschadenrente nach dem Lastenausgleichsgesetz.

Die Voraussetzungen für die Anwendung der Nr. 2 sind auch dann erfüllt, wenn die Bezüge nur für einen Teil des Kalendermonats gewährt worden sind.

§ 6

Besondere Besteuerungsgrundlagen

- (1) Bei Steuerpflichtigen, die zur Einkommensteuer veranlagt werden, ist der Festsetzung der Einwohnersteuer die für das Erhebungsjahr (§ 8) veranlagte Einkommensteuer zugrunde zu legen.
- (2) Bei Steuerpflichtigen, die dem Steuerabzug vom Arbeitslohn unterliegen, ist der Berechnung der Einwohnersteuer zugrunde zu legen:

- 1. wenn der Steuerpflichtige seinen Arbeitslohn in monatlichen Lohnzahlungszeiträumen erhält:
 - die für einen Monat einbehaltene Lohn-
- 2. wenn der Steuerpflichtige seinen Arbeitslohn in kürzeren Lohnzahlungszeiträumen erhält:
 - die Lohnsteuer, die bei Anwendung der Lohnsteuertabelle für monatliche Lohnzahlungen von dem Arbeitslohn einzubehalten wäre, soweit dieser in den Lohnzahlungszeiträumen bezogen worden ist, die in einem Kalendermonat enden.

Im Falle der Veranlagung gilt Absatz 1.

- (3) Für Ehegatten, die nach § 26 des Einkommensteuergesetzes zusammen zu veranlagen sind, wird die Einwohnersteuer einheitlich festgesetzt. Besteuerungsgrundlage ist die für die Ehegatten veranlagte Einkommensteuer.
- (4) Bei Steuerpflichtigen, die ihren Arbeitgeber im Laufe eines Monats mehr als einmal wechseln, beträgt die Einwohnersteuer für einen Monat 1 vom Hundert des Arbeitslohnes, den der Steuerpflichtige in dem Monat erhalten hat.

§ 7

Steuermeßbeträge

Die Höhe der Einwohnersteuermeßbeträge ergibt sich aus den Anlagen a und b.

§ 8

Hebesatz

- (1) Die Einwohnersteuer wird nach einem Hundertsatz der Steuermeßbeträge für das Kalenderjahr (Erhebungsjahr) erhoben. Der Hundertsatz (Hebesatz) wird von der Gemeinde jeweils für ein Erhebungsjahr fest-
- (2) Der Hebesatz muß mindestens 100 vom Hundert des Meßbetrages betragen und darf 250 vom Hundert des Meßbetrages nicht übersteigen. Er muß jeweils bis zum Stichtag festgesetzt, durch 10 teilbar und für alle Steuerpflichtigen der Gemeinde gleich sein.

§ 9

Steuer verkoppelung

Die Länder treffen Bestimmungen darüber, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Einwohnersteuer zu den Hebesätzen für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer stehen müssen. Die Bestimmungen sollen eine angemessene Heranziehung aller Steuerpflichtigen zu den Gemeindelasten gewährleisten.

§ 10

Verwaltung der Einwohnersteuer

(1) Die Einwohnersteuer wird von den Gemeinden verwaltet, soweit die Länder keine abweichende Regelung treffen. Die Besteuerungsgrundlagen werden den Gemeinden von den Finanzämtern zur Verfügung gestellt.

(2) Soweit die Einwohnersteuer in den Fällen des § 6 Abs. 2 durch Lohnabzug erhoben wird, überwachen die Finanzämter die ordnungsmäßige Einbehaltung und Abführung der Einwohnersteuer.

§ 11

Verfahrensvorschriften

- (1) § 38 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes findet bei der Einwohnersteuer entsprechende Anwendung.
- (2) Wird die Einwohnersteuer von den Gemeinden verwaltet, so gelten die Vorschriften der Reichsabgabenordnung über Haftung, Verjährung, Strafrecht und Strafverfahren sinngemäß.

§ 12

Erhebungsart

Die Einwohnersteuer ist zu erheben:

- 1. bei den Steuerpflichtigen, die Arbeitslohn beziehen, durch Lohnabzug (§ 13),
- 2. bei den übrigen Steuerpflichtigen durch Steuerbescheid (§§ 14 und 15).

§ 13

Lohnabzug

- (1) Im Falle des § 12 Nr. 1 ist die Einwohnersteuer vom Arbeitgeber nach den Vorschriften des § 19 einzubehalten und abzuführen
- (2) Für den Arbeitgeber sind die in der Lohnsteuerkarte des Steuerpflichtigen enthaltenen Angaben über die steuerberechtigte Gemeinde und den Hebesatz maßgebend. Unterbleibt in einem Jahr die Ausstellung von Lohnsteuerkarten, so sind die Hebesätze

öffentlich bekanntzugeben. Die steuerberechtigte Gemeinde ist in diesem Falle von dem Arbeitgeber festzustellen.

§ 14

Vorauszahlungen

- (1) Im Falle des § 12 Nr. 2 hat der Steuerpflichtige am 10. Januar, 10. April, 10. Juli und 10. Oktober Vorauszahlungen zu leisten.
- (2) Die Vorauszahlungen bemessen sich grundsätzlich nach der Steuer, die sich nach Anrechnung der durch Lohnabzug einbehaltenen Beträge (§ 12 Nr. 1) bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Sie können der Einwohnersteuer angepaßt werden, die sich für das Erhebungsjahr voraussichtlich ergeben wird.

§ 15

Abschlußzahlung

- (1) Auf die Steuerschuld werden angerechnet: 1. die für das Erhebungsjahr entrichteten Vorauszahlungen,
- 2. die durch Lohnabzug einbehaltenen Beträge, soweit sie auf das Erhebungsjahr entfallen.
- (2) Ist die Steuerschuld größer als die Summe der Beträge, die nach Absatz 1 anzurechnen sind, so ist der Unterschiedsbetrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Steuerbescheides zu entrichten (Abschlußzahlung).
- (3) Ist die Steuerschuld kleiner als die Summe der Beträge, die nach Absatz 1 anzurechnen sind, so wird der Unterschiedsbetrag nach Bekanntgabe des Steuerbescheides dem Steuerpflichtigen nach seiner Wahl entweder auf seine Steuerschuld gutgeschrieben oder zurückgezahlt.

\$ 16

Rechtsmittelverfahren

- (1) Gegen eine Willenskundgebung, durch die erstmalig Einwohnersteuer angefordert wird, ist das für Gemeindesteuern vorgesehene Rechtsmittelverfahren gegeben.
- (2) Wird im Rechtsmittelverfahren geltend gemacht, daß die Einwohnersteuer für dasselbe Erhebungsjahr von mehreren Gemeinden angefordert worden ist, so ist die Entscheidung auszusetzen, bis über die Steuerberechtigung entschieden ist (§ 17).

(3) Im Rechtsmittelverfahren kann nur im Falle des § 6 Abs. 2 Nr. 2 geltend gemacht werden, die Besteuerungsgrundlage sei zu hoch festgestellt worden.

§ 17

Streit über die Steuerberechtigung

Wird die Steuerberechtigung einer Gemeinde von einer anderen Gemeinde oder vom Steuerpflichtigen bestritten, so ist nach den Vorschriften der Reichsabgabenordnung über das Zuteilungsverfahren mit den folgenden Abweichungen zu verfahren. Der Zuteilungsbescheid (§ 390 Abs. 1 der Reichsabgabenordnung) wird von der Oberfinanzdirektion erteilt, in deren Bezirk das Finanzamt liegt, das für die Veranlagung des Steuerpflichtigen zur Einkommensteuer zuständig ist. Ist der Steuerpflichtige nicht zur Einkommensteuer zu veranlagen, so ist die Oberfinanzdirektion zuständig, in deren Bezirk die Gemeinde liegt, die die erste Lohnsteuerkarte ausgeschrieben hat, oder, wenn eine Lohnsteuerkarte nicht ausgeschrieben worden ist, die Oberfinanzdirektion, in deren Bezirk die Gemeinde liegt, die den Steuerpflichtigen zuerst zur Einwohnersteuer herangezogen hat. Gegen den Zuteilungsbescheid ist das Rechtsmittel der Beschwerde gegeben; über sie entscheidet der Bundesfinanzhof im Beschlußverfahren.

§ 18

Anderung der Besteuerungsgrundlage

Wird die Besteuerungsgrundlage geändert (z. B. durch Berichtigungsveranlagung, Rechtsmittelentscheidung) und begründet die Anderung die Anwendung eines anderen Steuermeßbetrages, so ist die Festsetzung der Einwohnersteuer durch besonderen Bescheid zu berichtigen. Von einer Berichtigung ist abzusehen, wenn die Anderung der Einwohnersteuer weniger als 10 vom Hundert der ursprünglichen Steuerschuld beträgt. Etwaige Mehrbeträge hat der Steuerpflichtige innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides zu entrichten. Zuviel erhobene Beträge sind zu erstatten.

§ 19

Pflichten des Arbeitgebers

(1) Der Arbeitgeber hat die Einwohnersteuer, gegebenenfalls die Mindeststeuer (§ 5), vom Arbeitslohn des Arbeitnehmers spätestens bei

- der Lohnzahlung für den letzten Lohnzahlungszeitraum, der im Kalendermonat endet, einzubehalten. Endet das Dienstverhältnis im Laufe des Kalendermonats, so ist die Einwohnersteuer spätestens bei Beendigung des Dienstverhältnisses einzubehalten.
- (2) Der Arbeitgeber hat die einbehaltene Einwohnersteuer bis spätestens zum 10. des auf die Einbehaltung folgenden Kalendermonats in einem Betrag an die Betriebsgemeinde abzuführen. Er kann die Abführung zurückstellen, bis der abzuführende Betrag 50 Deutsche Mark erreicht hat, längstens jedoch bis zum 10. des ersten Monats des Kalenderhalbjahres, das auf die Einbehaltung folgt. Führt ein Arbeitgeber die einbehaltenen Einwohnersteuerbeträge nicht rechtzeitig ab, so hat er dies bis zum Ablauf der Frist der Betriebsgemeinde anzuzeigen.
- (3) Wenn der Arbeitslohn ganz oder teilweise aus Sachbezügen besteht und der bare Lohn zur Deckung der Einwohnersteuer nicht ausreicht, hat der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber den zur Deckung der Einwohnersteuer erforderlichen Betrag zu zahlen. Unterläßt dies der Arbeitnehmer, so hat der Arbeitgeber einen entsprechenden Teil der Sachbezüge nach seinem Ermessen zurückzubehalten und die Einwohnersteuer zu entrichten.
- (4) Bei der Abführung ist das von der Gemeinde mitgeteilte Kassenzeichen anzugeben und darauf hinzuweisen, daß es sich bei den abgeführten Beträgen um einbehaltene Einwohnersteuer handelt. Ferner ist die Zahl der Arbeitnehmer mitzuteilen, auf die der abgeführte Betrag entfällt. Einer Bezeichnung der einzelnen Arbeitnehmer bedarf es nicht.
- (5) Der Arbeitgeber hat in dem für Zwecke der Lohnsteuer für den Arbeitnehmer zu führenden Lohnkonto die steuerberechtigte Gemeinde mit dem Hebesatz vorzutragen; er hat die vom Arbeitslohn des Arbeitnehmers einbehaltenen Einwohnersteuerbeträge im Lohnkonto gesondert anzuschreiben und die Belege über die Abführung bis zum Ablauf des dritten auf die Lohnzahlung folgenden Kalenderjahres aufzubewahren. Nach Ablauf des Kalenderjahres hat der Arbeitgeber eine nach steuerberechtigten Gemeinden getrennte Zusammenstellung der von ihm im abgelaufenen Kalenderjahr abgeführten Einwohnersteuerbeträge an die Betriebsgemeinde einzureichen. Durch Landesgesetz kann der Arbeitgeber verpflichtet werden, diese Zusammenstellung einmalig für einen kürzeren Zeitraum an die Betriebsgemeinde einzureichen.

Pflichten der Betriebsgemeinde

- (1) Die Betriebsgemeinde hat die ihr im Lohnabzugsverfahren überwiesenen Einwohnersteuerbeträge, die auf andere steuerberechtigte Gemeinden entfallen, diesen unverzüglich zu überweisen. Die der einzelnen steuerberechtigten Gemeinde für ein Erhebungsjahr zustehenden Einwohnersteuerbeträge werden von der Betriebsgemeinde auf Grund der im § 19 Abs. 5 Satz 2 genannten Zusammenstellungen der Arbeitgeber ermittelt. Auf die den steuerberechtigten Gemeinden zustehenden Beträge werden die für das Erhebungsjahr nach Absatz 2 überwiesenen Einwohnersteuerbeträge angerechnet. Sind diese Beträge höher als der der steuerberechtigten Gemeinde für das Erhebungsjahr zustehende Einwohnersteuerbetrag, so hat die steuerberechtigte Gemeinde den Unterschiedsbetrag der Betriebsgemeinde auf Anforderung unverzüglich zu erstatten.
- (2) Die im Laufe des Erhebungsjahres von den Arbeitgebern abgeführten Einwohnersteuerbeträge sind von der Betriebsgemeinde entsprechend den Verhältnissen im vorhergehenden Erhebungsjahr auf die Betriebsgemeinde und die übrigen steuerberechtigten Gemeinden aufzuteilen. Die auf die übrigen steuerberechtigten Gemeinden entfallenden Anteile sind diesen laufend zu überweisen, soweit sie den Betrag von . . . Deutsche Mark monatlich übersteigen.

§ 21

Anwendung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung

Die Vorschriften der für das Erhebungsjahr geltenden Lohnsteuer-Durchführungsverordnung finden sinngemäß Anwendung, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt.

Ermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung dieses Gesetzes Rechtsverordnungen zu erlassen.

(Muß noch ergänzt werden hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung.)

§ 23

Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund der in diesem Gesetz enthaltenen Ermächtigungen erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

S 24

Inkrafttreten

- Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung gilt dieses Gesetz, soweit die Einwohnersteuer
 durch Steuerbescheid erhoben wird, erstmals für das Kalenderjahr (Erhebungsjahr) 1955,
- durch Lohnabzug erhoben wird, erstmals für Lohnzahlungszeiträume, die im Monat Januar 1955 enden.
- (2) Im übrigen tritt das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Anlage a zum Entwurf eines Einwohnersteuergesetzes

Steuermeßbeträge für die Erhebung der Einwohnersteuer durch Steuerbescheid (zur Berechnung der Einwohnersteuer für das Erhebungsjahr)

T. (.)	Einkomm	ensteuer	Steuermeß-	
Lfd.	von mehr als	bis	betrag	
Nr.	DM	DM	DM	
1	_	20	6	
2	20	173	12	
3	173	353	18	
4	353	570	24	
5	570	728	30	
6	728	868	36	
7	868	1.002	42	
8	1.002	1,164	48	
9	1.164	1.316	5 4	
10	1,316	1.501	60	
11	1.501	1.670	66	
12	1,670	1.857	72	
13	1.857	2,227	84	
14	2,227	2,654	96	
15	2,654	2,956	108	
16	2,956	3,266	120	
17	3,266	3.570	132	
18	3.570	3,882	144	
19	3,882	4.338	162	
20	4,338	4.802	180	
21	4.802	5.550	210	
22	5.550	6.34 9	240	
23	6,349	7.199	270	
24	7.199 un me	d hr	300	

Anlage b
zum Entwurf eines Einwohnersteuergesetzes

Steuermeßbeträge für den Lohnabzug (zur monatlichen Berechnung der Einwohnersteuer)

	Lohnst	teuer	Steuermeß-	
Lfd.	von mehr als	bis	betrag	
Nr.	DM	DM	DM	
1		1,65	0,50	
2	1,65	14,4 0	1,—	
3	14,40	29,40	1,50	
4	29,40	47,25	2,—	
5	47,25	60,65	2,50	
6	60,65	72,30	3,—	
7	72,30	83,50	3,50	
8	83,50	97,—	4,—	
9	97,	109,65	4,50	
10	109,65	125,05	5,—	
11	125,05	138,90	5,50	
12	138,90	154,75	6,	
13	15 4 ,75	185,55	7,—	
14	185,55	221,15	8,—	
15	221,15	246,30	9,—	
16	246,30	272,15	10,—	
17	272,15	297,50	11,—	
18	297,50	323,50	12,—	
19	323,50	361,50	13,50	
20	361,50	400,15	15,—	
21	400,15	463,90	17,50	
22	463,90	529,05	20,—	
23	529,05	599 , 90	22,50	
24	599,90 und meh		25,—	

¹⁾ Fortgeschriebene Wohnbevölkerung. 2) Ohne Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke und ohne Bauwirtschaft; Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten (in einigen Ländern auch teilweise Betriebe unter 10 Beschäftigten). 3) Einschl. Tierzucht, Jagd, Gärtnerei, Fischerei. 4) Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten; ohne Handelswaren, einschl. Verbrauchsteuern. 5) Einschl. des Bundesanteils an der Einkommen- u. Körperschaftsteuer. 6) Einschl. Lohnsummensteuer; Gewerbesteuerausgleichszuschüsse abgeglichen. 7) Einschl. Fürsorgeverwaltung; Kriegsfolgenhilfe nicht enthalten. 8) Einschl. Wege, Brücken, sonstiger Tiefbau, Schifffahrt, Häfen; für Wasserläufe u. Wasserbau ohne Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohner. 9) Einschl. Schulden bei Gebietskörperschaften u. Rückständen; ohne Auslandsschulden der Länder.

Auszug aus dem Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Organischen Steuerreform

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats:

Staatsminister a. D. Prof. Dr. Fritz Terhalle (Vorsitzender),

Prof. Dr. Carl Boettcher,

Prof. Dr. Ottmar Bühler,

Finanzpräsident i. R. Dr. Georg Gast,

Prof. Dr. Harald Gerfin,

Prof. Dr. Dr. h. c. Wilhelm Gerloff,

Senatspräsident Dr. Walter Hübschmann,

Prof. Dr. Horst Jecht,

Prof. Dr. Friedrich Klein,

Prof. Dr. Fritz Neumark,

Prof. Dr. Hans Ritschl,

Prof. Dr. Günter Schmölders,

Prof. Dr. Rudolf Stucken,

Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Gerhard Weisser,

Dipl.-Kfm. Lorenz Wolkersdorf

B. Finanzausgleich

I. Grundlagen und Zielsetzung einer Neuordnung des Finanzausgleichs Der bisherige Finanzausgleich in der Bundesrepublik hat ausgeprägten Kompromißcharakter: Auf der einen Seite ist er gekennzeichnet durch das Streben nach föderalistischem Staatsaufbau, also nach Übertragung weitgehender Kompetenzen auf die Länder, auf der anderen Seite durch das Streben, finanzwirtschaftlichen Notwendigkeiten gerecht zu werden, die nach Zentralisierung der Lastentragung und der Steueraufbringung drängen.

Eine allein auf die Wahrung der Länderkompetenzen gerichtete Finanzwirtschaft würde im westdeutschen Staats- und Wirtschaftsgebiet große Unterschiede in den Leistungen der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände für ihre Bevölkerung und eine erhebliche Unterschiedlichkeit der Steuerbelastung herbeiführen. Es kann nämlich keine Rede davon sein, daß sich in den Gebieten der einzelnen Länder relativ niedrige Steuerkraft mit relativ niedrigem und relativ hohe Steuerkraft mit relativ hohem Bedarf an öffentlichen Leistungen paart. Große Unterschiede in den öffentlichen Leistungen und der Steuerbelastung sind weder politisch noch ökonomisch zu rechtfertigen, insbesondere würden starke Unterschiede in der Steuerbelastung sich als Standortsfaktor auswirken und die Unterschiede in dem Bedarf und der Finanzkraft der Länder noch weiter steigern.

Bei der Neuordnung des Finanzausgleichs ist anzustreben:

- a) die öffentlichen Aufgaben und die finanziellen Lasten sachgemäß und klar zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu verteilen;
- b) auf der Grundlage einer solchen Lastenverteilung Bund und Länder in angemessener Weise am gesamten staatlichen Steueraufkommen zu beteiligen; hierbei sind die Erträge aus diesen Steuern nach ihrer wirtschaftspolitischen Bedeutung, ihrer räumlichen Belastungswirkung und ihrer Anpassungsfähigkeit an den Bedarf der Aufgabenträger auf Bund und Länder zu verteilen;
- c) die Steuerverwaltungshoheit mit der Verteilung der Steuererträge in Einklang zu bringen;
- d) die Aufgabenerfüllung auch den leistungsschwachen Ländern zu ermöglichen;
- e) angesichts der Bedeutung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden obliegenden Aufgaben auch die Deckung der gemeindlichen Finanzbedürfnisse zu gewährleisten, und zwar möglichst unter Wahrung des Grundsatzes der gemeindlichen Selbstverwaltung.

II. Aufgabenträger, Lastenträger und Verwaltungsträger

Als Leitsatz muß gelten, daß der Aufgabenträger auch der Lastenträger zu sein hat. Hiernach sind Bundesaufgaben aus Bundesmitteln, Länderaufgaben aus Ländermitteln zu finanzieren.

Nach dem Grundgesetz ist die Verwaltung im regionalen und lokalen Bereich durchgehend den Ländern und ihren Unterverbänden übertragen, auch dann, wenn der Bund die Lasten trägt; die Erfahrung hat gezeigt, daß bei dieser Regelung die Wirtschaftlichkeit des Vollzugs der in Frage stehenden Aufgaben gefährdet ist. Als Möglichkeiten der Abhilfe kommen in Betracht, entweder die Verwaltungsträger an den Lasten in ihrem Bereich zu beteiligen oder weitergehende Aufsichtsrechte des Bundes zu begründen oder bundeseigene Verwaltungen zu errichten. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es vor allem geboten, die Verwaltung der Verteidigungsaufgaben dem Bund zu übertragen, die Verwaltung der Kriegsopferversorgung und der Leistungen nach Artikel 131 des Grundgesetzes insoweit, als der Bund die Lasten trägt, mindestens in die Bundesauftragsverwaltung zu überführen und an den Ausgaben der Kriegs-

folgenhilfe die örtlichen Verwaltungsträger finanziell so zu beteiligen, daß sie an einer ökonomischen Durchführung dieser Aufgaben hinlänglich interessiert sind (Interessenquote).

III. Die Steuergesetzgebungshoheit

Steuergesetzgebungshoheit ist durch das Grundgesetz den Ländern nur in einem sehr beschränkten Umfange zugewiesen worden. Unter dem Gesichtspunkt des föderalistischen Staatsaufbaus und zur Stärkung der Finanzverantwortung der Länder wäre es wünschenswert, den Ländern einen weiteren, finanziell ergiebigen Bereich autonomer Steuerpolitik zu eröffnen. Das würde auf wichtigen Steuergebieten unterschiedliche Steuerbelastungen zur Folge haben. Die bei gegebener Steuergesetzgebung höchstmöglichen Erträge sind jedoch nur zu erzielen, wenn die Steuern im Staats- und Wirtschaftsgebiet einheitlich geregelt und erhoben werden, da nur unter dieser Voraussetzung eine hohe Steuerbelastung für die Wirtschaftssubjekte erträglich ist und die Bildung von Steueroasen, in denen die steuerliche Leistungsfähigkeit nicht ausgeschöpft wird, vermieden wird. Nur auf diese Weise läßt sich auch die Forderung nach möglichst gleichmäßiger und gerechter Verteilung der Steuerlast im Bundesgebiet verwirklichen. Hinzu kommt, daß die großen Steuern bei ihrer in der Gegenwart üblichen Höhe zu einem bedeutenden Mittel gesamtstaatlicher Wirtschaftspolitik geworden sind; deshalb gehört die Fähigkeit ihrer rechtlichen Gestaltung in die Hand des Verbandes, der Träger der nationalen Wirtschaftspolitik ist.

Als Ausnahmen von dem Grundsatz gleichmäßiger Steuerbelastung im gesamten Bundesgebiet erscheinen regionale Abweichungen in der Steuerbelastung bei den sogenannten Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis vertretbar. Bei den Realsteuern müssen unterschiedliche Hebesätze in Kauf genommen werden, weil eine selbstverantwortliche gemeindliche Finanzwirtschaft ohne eine gewisse Beweglichkeit in der Bemessung der Hebesätze nicht möglich ist. Zur Stärkung der gemeindlichen Finanzverantwortung könnte es erwünscht erscheinen, das gegenwärtige gemeindliche Steuersystem durch eine Gemeindepersonensteuer zu ergänzen, deren Hebesätze von den Gemeinden zu bestimmen wären. Aus den oben (A I/3)* dargelegten Gründen ist dieser Gedanke jedoch abzulehnen.

IV. Die Verteilung der Steuererträge

Die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Gemeinden) muß sich der Lastenverteilung anpassen. Nach dem Grundgesetz verbleiben die Erträge der Zölle und Finanzmonopole dem Bund, die Erträge der Realsteuern und der sogenannten Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis den Ländern und nach Maßgabe des Landesrechts den Gemeinden. Dieser gegenwärtige Zustand hat sich grundsätzlich bewährt. Die Belassung der Realsteuern bei den Gemeinden ist bundesgesetzlich zu regeln.

Die Zuweisung des Ertrages der großen Verbrauchsteuern an den Bund erscheint als allein sinnvoll, da sie aus steuertechnischen Gründen nicht am Ort des Verbrauchs der belasteten Güter, sondern am Ort der Produktion oder des Übergangs in den freien Verkehr erhoben werden. Die Zuweisung

^{*)} Diese Ausführungen lauten: "Sondereinkommensteuern, welche in der Weise wie das Notopfer Berlin oder die frühere Bürgersteuer neben der allgemeinen Einkommensteuer erhoben werden, sind ihrer Funktion nach nicht als eine Methode zur Verwirklichung einer zweigliedrigen Einkommensbesteuerung anzusehen. Infolgedessen können auch die Vorschläge, die darauf abzielen, das Notopfer Berlin nach der Erfüllung seiner ausdrücklichen Zweckbestimmung weiterbestehen oder an seiner Stelle eine kommunale Personalsteuer wieder aufleben zu lassen, nicht befürwortet werden. Ihre Verwirklichung hätte zur Folge, daß der für die eigentliche Einkommensbesteuerung verfügbare Belastungsspielraum eingeengt wird, so daß der Einkommensteuer nicht die wirtschaftlich und fiskalisch optimale Gestalt gegeben werden kann, deren sie bedarf."

des Ertrages der Biersteuer an die Länder nach dem örtlichen Aufkommen widerspricht diesem Grundsatz und ist nur unter dem Gesichtspunkt besonderer Rücksichtnahme auf das Land Bayern erträglich, das zu den steuerschwächeren Ländern gehört, bei der Biersteuer jedoch ein überdurchschnittliches Aufkommen erzielt.

Die Zuweisung der Erträge auch der Vermögensverkehrsteuern (Börsenumsatzsteuer, Wechselsteuer, Versicherungsteuer, Grunderwerbsteuer) sowie der Lotterie- und Rennwettsteuer an den Bund entspricht dem Wesen dieser Abgaben. Beispielsweise gehören die Versicherungsnehmer keineswegs durchgängig dem Lande an, in dem die Versicherungsgesellschaften ihren Sitz haben und die Versicherungsteuer abgeführt wird. Ähnliches gilt für die Börsenumsatzsteuer. Mit Rücksicht auf die speziellen Länderaufgaben, denen ein Teil des Erträges der Lotterie- und Rennwettsteuer bisher gewidmet ist, sollten die Erträge dieser beiden Steuern den Ländern verbleiben.

Die Erträge der Kraftfahrzeugsteuer werden herkömmlicherweise für Aufgaben verwendet — die Straßenunterhaltung —, die vornehmlich von den Ländern und ihren Gemeinden wahrzunehmen sind. Infolgedessen sind die Erträge dieser Steuer den Ländern zu belassen, die ihrerseits die Gemeinden beteiligen. Das Aufkommen der Beförderungsteuer sollte jedoch wie bisher dem Bunde zugewiesen werden. Es besteht kein Anlaß, die bisherige Regelung zu ändern, zumal die Haupterträge von der Bundesbahn aufgebracht werden.

Unbeschadet der Tatsache, daß das Lastenausgleichsgesetz die Länder verpflichtet, in Höhe ihres Aufkommens aus der Vermögensteuer Beiträge an den Lastenausgleichsfonds abzuführen, empfiehlt es sich, den Ertrag der Vermögensteuer ebenso wie den der Erbschaftsteuer den Ländern zu belassen.

Von entscheidender Bedeutung ist die Zuweisung der Erträge der Umsatzsteuer einerseits und der Einkommen- und Körperschaftsteuer andererseits. Die bisherige einseitige Finanzierung der Länderhaushalte aus dem Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer hat zu mannigfachen Unzuträglichkeiten geführt, zumal der Bund im Dienste seiner wirtschaftspolitischen Aufgaben genötigt war, die Steuergesetzgebung mehrfach zu ändern, was sich dann bei den Ländereinnahmen ausgewirkt hat. Die Beteiligung der Länder an einer weiteren großen Steuer wie der Umsatzsteuer unter gleichzeitiger Minderung ihres Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist geeignet, diese Unzuträglichkeiten zu mildern. Ferner ist daran zu denken, daß die Einkommen- und Körperschaftsteuer einerseits und die Umsatzsteuer andererseits auf Veränderungen der wirtschaftlichen Lage in Ausmaß und Tempo unterschiedlich reagieren; durch Beteiligung des Bundes und der Länder an den Erträgen beider Steuerarten wird erreicht, daß ein gewisser Ausgleich in den Einnahmen Platz greift. In diesem Zusammenhang ist von einer Art "Verbundwirtschaft" der Bund- und Länderfinanzwirtschaften gesprochen worden. Die prozentualen Beteiligungsquoten des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer und an der Einkommen- und Körperschaftsteuer können nur unter dem Vorbehalt gesetzlich festgelegt werden, daß ihre Anderung durch Gesetz für den Fall vorbehalten bleibt, daß sich im Verhältnis der Einnahmen oder der Ausgaben des Bundes und der Länder wesentliche Verschiebungen ergeben.

V. Die Steuerverwaltung

Eine rationelle Steuerbewirtschaftung, die zugleich die Gleichmäßigkeit der Erhebung verbürgt, verlangt, daß derjenige Verband die Steuern erhebt, der dazu am besten befähigt ist. Die wirtschaftliche Entwicklung hat dazu geführt, daß dieser Gesichtspunkt bei immer mehr Steuern für die Verwaltung durch den weitesten Verband spricht.

Bei den Zöllen und Verbrauchsteuern erscheint im Einklang mit der gegenwärtigen Regelung die Steuerverwaltung durch den Bund als die allein sinnvolle Lösung, um eine gleichartige Handhabung im ganzen Bundesgebiet zu sichern, auf die aus Gründen des Wettbewerbs der in verschiedenen Ländern ansässigen Wirtschaftssubjekte nicht verzichtet werden kann. Das gilt für die Biersteuer auch dann, wenn das Aufkommen den Ländern zusließt (vgl. oben IV).

Sowohl bei den Vermögensverkehrsteuern (Börsenumsatz-, Wechsel-, Versicherungsteuer) als auch bei der Beförderung- und der Grunderwerbsteuer ist die Steuerverwaltung durch den Bund angebracht, zumal ihm die Erträge bei den Vermögensverkehrsteuern nach den oben gemachten Vorschlägen zufließen sollen und ihm bei der Beförderungsteuer schon jetzt zustehen.

Auch bei der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Erbschaft- und Umsatzsteuer sowie den Lastenausgleichsabgaben ist nur die ungeteilte Verwaltung durch den Bund geeignet, die Einheitlichkeit der Erhebung und das Höchstmaß der Erträge zu sichern. Ungeachtet der Streitfrage, ob diese Lösung mit dem Grundgesetz vereinbar ist oder ob es einer Grundgesetzänderung bedarf, wird vorgeschlagen, ihre Verwaltung auf den Bund zu übertragen bzw., soweit sie ihm bereits zusteht, dem Bund zu belassen.

Bei der modernen Ausgestaltung der Realsteuern ist die Erfassung der maßgebenden Größen so eng mit der Erfassung der entsprechenden Größen im Rahmen der Einkommen- und Vermögensteuer verknüpft, daß die Feststellung der Besteuerungsgrundlagen nicht unabhängig voneinander vollzogen werden kann. Dem Bund ist deshalb die Feststellung der Meßbeträge zu übertragen, während die Festsetzung der Hebesätze und die Erhebung der Steuern den Gemeinden zu belassen sind.

Danach verbleibt ein kleiner Rest von Steuern, deren Verwaltung an sich den Ländern zustehen würde (Rennwett- und Lotteriesteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Grunderwerbsteuer), zumal die Erträge ihnen zufließen sollen. Das würde indessen bedeuten, daß die Länder allein um der Verwaltung dieser Steuern willen eigene Steuerbehörden aufrecht erhalten müßten, deren Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zum Steuerertrag stünden. Um nun Wege zu eröffnen, eine solche unrationelle "Doppelgleisigkeit der Finanzverwaltung" zu vermeiden, ist die Möglichkeit zu schaffen, die Verwaltung dieser Steuern den Bundesfinanzbehörden als "Länderauftragsangelegenheit" zu übertragen; das hätte zur Folge, daß die Bundesfinanzbehörden insoweit den Weisungen der obersten Finanzbehörden der Länder unterworfen wären.

VI. Ausgleichsmaßnahmen

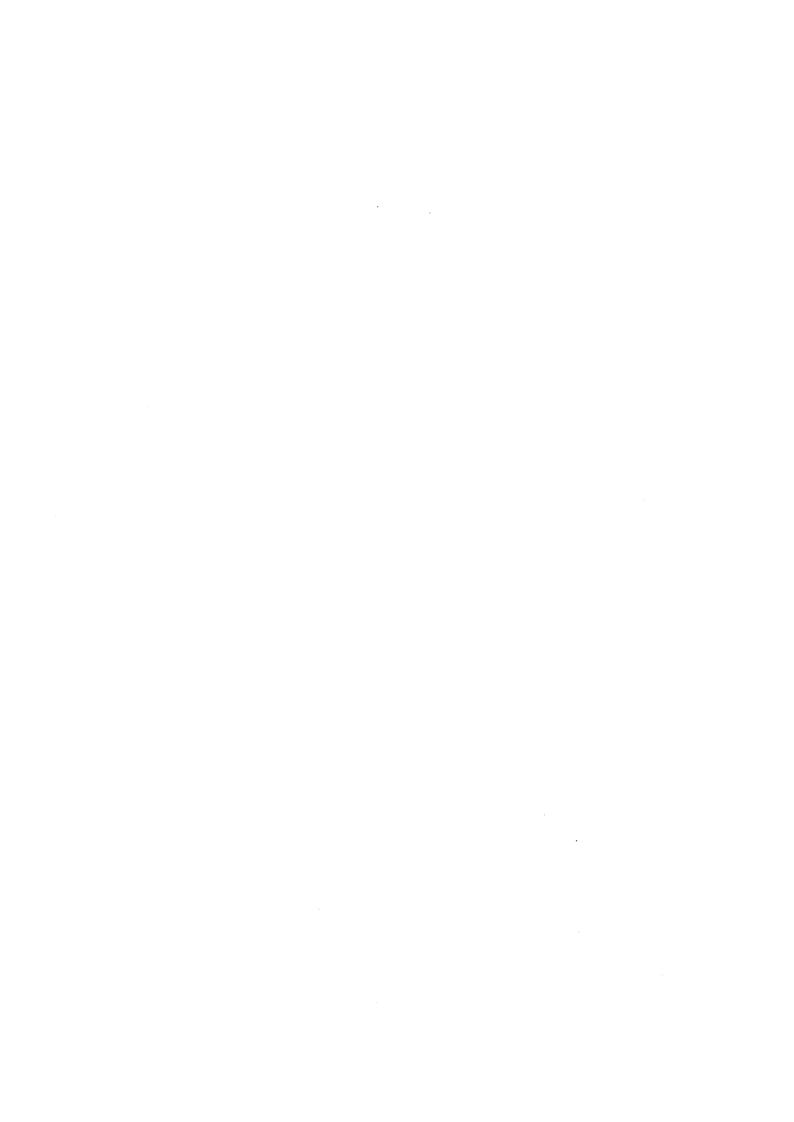
An der den Ländern insgesamt zuzuteilenden Steuermasse sind die einzelnen Länder in erster Linie nach dem Maßstab des regionalen Aufkommens zu beteiligen. Die Notwendigkeit, allen, auch den finanzschwachen Ländern und ihren Gemeinden, ein Mindestmaß an Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, zwingt jedoch zu finanziellen Ausgleichsmaßnahmen. Unter Verzicht auf die bisherige Methode des horizontalen Finanzausgleichs, der sich in der Praxis nicht bewährt hat, sollten diese Ausgleichsmaßnahmen in die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern unmittelbar eingefügt, also vertikal gestaltet werden.

Von dem Grundsatz, den Beteiligungsmaßstab der einzelnen Länder aus dem regionalen Aufkommen zu gewinnen, kann bei der Kraftfahrzeugsteuer und der Rennwettsteuer abgewichen werden; hier sollte das Gesamtaufkommen nach Maßstäben verteilt werden, die der herkömmlichen Verwendung ihrer Erträge (Bau und Unterhaltung von Straßen und Wegen, Förderung der Pferdezucht) entsprechen. Das setzt allerdings voraus, daß die Kraftfahrzeugsteuer und die Rennwettsteuer im Auftrage der Länder von Bundesfinanzbehörden verwaltet werden (vgl. oben V). Es könnte naheliegen, auch den Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Bedarfsmaßstäben zu verteilen, da das örtliche Aufkommen dieser Steuern von Land zu Land selbst nach Durch-

führung der Zerlegung noch große Unterschiede aufweist. Da es jedoch erwünscht ist, daß die Länder an der Förderung ihrer heimischen Wirtschaft steuerlich unmittelbar interessiert bleiben, sprechen überwiegende Gründe dafür, den einzelnen Ländern den nach dem örtlichen Aufkommen sich ergebenden Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zuzusprechen.

Bei der Umsatzsteuer, für die oben eine prozentuale Beteiligung der Länder am Aufkommen vorgeschlagen wurde, ist als Verteilungsschlüssel das örtliche Aufkommen wenig geeignet, es sei denn, daß auch bei ihr wie bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eine "Zerlegung" der eingehenden Steuererträge vorgenommen würde. Eine solche Zerlegung ist jedoch technisch undurchführbar. Eher kann ein Ausgleich der Finanzkraft der verschiedenen Länder erzielt werden, wenn der Umsatzsteueranteil der Länder vornehmlich nach Bedarfsmaßstäben verteilt wird (Bevölkerungszahl u. dgl.). Das braucht nicht auszuschließen, daß ein beschränkter Teil des Länderanteils nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wird, um den finanzstarken Ländern einen gewissen Ausgleich dafür zu schaffen, daß sie durch den höheren Bundeszugriff auf Einkommen- und Körperschaftsteuer in verhältnismäßig hohem Maße Steuereinnahmen verlieren.

Unter der Voraussetzung, daß für die Einkommen- und Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuer eine bundeseigene Steuerverwaltung eingeführt wird, ergibt sich die Möglichkeit, den § 35 des Finanzausgleichsgesetzes von 1926 in abgewandelter Form wieder einzuführen, d. h. durch Ergänzungszuschüsse des Bundes die Steuereinnahmen steuerschwacher Länder in der Weise aufzufüllen, daß der Pro-Kopf-Betrag keines Landes mehr als einen bestimmten Vomhundertsatz hinter dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Betrag aller Länder zurückbleibt. In diesen Ausgleich wären die Einnahmen der Länder aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Vermögensteuer (sofern ihr Ertrag tatsächlich zur Verfügung der Länder steht, was gegenwärtig nicht der Fall ist), der Erbschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der Biersteuer sowie die Realsteuerkraft ihrer Gemeinden einzubeziehen. Das Verfahren der Ergänzungszuschüsse kann nur subsidiäre Bedeutung haben und nur dann zum Zuge kommen, soweit die oben vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen nicht ausreichen; keinesfalls sollten sie dazu führen, eine unzweckmäßige Gliederung des Bundesgebietes zu verewigen.



Anlage 3 Entwicklung der Bundesfinanzen in den Rechnungsjahren 1952 bis 1954 in Mill. DM

	19	52	1953	1954	
Einnahme- und Ausgabegruppen des zusammen- efaßten ordentlichen und außerordentlichen Haushalts	Haushalts- Soll	Ist- Ergebnis	Haushalts- Soll	Vorläufig Haushalts Soll ¹)	
A. Einnahmen					
1. Bundeseigene Steuern und Zölle	15 569,8	15 348, 9	16 305,3	16 990,0	
2. Bundesanteil an der Einkommen- und Körper- schaftsteuer	3 832,0	3 925,9	4 178,1 175,0	5 040,0	
4. Steuern und Zölle zusammen:	19 401,8	19 274,8	20 658,4	22 030,0	
5. Ablieferungen der Post	160,0	165,9	185,0	190,0	
	1 '	105,9	•	,	
6. Anteil am Reingewinn der BdL	120,0	77.4	80,0 79,9	50,0	
7. Bundesvermögen	65,8	77,4		85,8	
8. Erlös aus Münzprägung	145,0	166,7	40,0	15,0	
9. Anleihen2)	1 171,3	934,2	2 359,0	1 989,2	
0. Verwaltungs- und andere Einnahmen	4 77,8	632 ,4 3)	569,8	693,7	
1. Beitrag der Länder zur Abdeckung des Fehlbetrages 1949	76,0	67,7		_	
2. Haushaltseinnahmen im engeren Sinne ²)	21 617,7	21 319,2	23 972,0	25 053,7	
		1	20 7.2,0	20 000,1	
3. Durchlaufende und zweckgebundene Mittel, Doppelzählungen	1 737,2	1 783,1	3 877,3	2 060,0	
4. Gesamteinnahmen²)	23 354,9	23 102,3	27 849,3	27 113,7	
B. Ausgaben	0.000.0	7 892,0	9 610,1	9 411,1	
5. Besatzung und Verteidigung	8 800,0	,	,		
6. Soziale Kriegsfolgeleistungen	4 777,9	4 731,3	5 336,5	5 458,3	
7. Sonstige Sozialleistungen²)	2 796,7	2 909,7	2 884,9	3 579,1	
7a. (Desgl. einschl. Erstatt. in Schuldbuchforderungen)	(.)	(3079,7)	(3624,9)	(3579,1)	
8. Finanzhilfe Berlin	600,0	662,0 4)	685,0	690,0	
3. Durchlaufende und zweckgebundene Mittel, .	628,6	692,9	300,6	241,2	
0. Wohnungsbau und Siedlung	573,1	618,2	916,1	1 040,9	
1. Darlehen an die Deutsche Bundesbahn	60,0	60,0	90,0	340,0	
2. Ausgleichszuschüsse an überlastete Länder	250,0	250,0	_		
3. Andere wichtige Förderungsmaßnahmen	253,2	303,1	348, 3	481,0	
24. Zinsendienst	244,0	212,7	585,3	685,3	
25. Tilgung und Inanspruchnahme aus Sicherheits-					
leistungen	93,0	44,4	300,4	261,4	
26. Ersatzleistungen, Entschädigungen u. dgl	10,0	90,2	226,1	417,2	
7. Versorgungsbezüge	80,7	79,0	94,8	112,1	
28. Wirtschaftliche Unternehmen, Bundesvermögen	180,9	141,3	152,6	215,9	
und Münzprägung	1	183,1	208,0	31,5	
29. Beitrag an Währungsfonds und Weltbank	184,0			168,0	
0. Abzahlung von STEG-Lieferungen	21,0	21,0	137,0	1	
31. Bundessteuerverwaltung ⁶)	369,2	360,7	243,3	222,1	
2. Bundeszollverwaltung	312,5	279,9	322,6	347,6	
33. Binnen- und Seewasserstraßenverwaltung	238,3	230,9	250,8	239,1	
34. Bundesfernverkehrstraßen	264,2	243,4	313,2	315,8	
35. Sonstiges	855,3	665,5	966,4	1 133,2	
6. Zur Deckung des Fehlbetrages aus Vorjahren	338,5	639,8		<u> </u>	
7. Summe	21 931,1	21 311,0	23 972,0	25 390,7	
8. Davon ab: Globaleinsparung, 1954: 4º/oige Kürzung der Einzelansätze:	_ 313,4		_	337,0	
9. Haushaltsausgaben im engeren Sinne ²)	21 617,7	21 311,0	23 972,0	25 053,7	
0. Durchlaufende und zweckgebundene Mittel,			,	1	
Doppelzählungen	1 737,2	1 785,5	3 877,3	2 060,0	
11. Gesamtausgaben²)	23 354,9	23 096,5	27 849,3	27 113,7	
2. Einnahme-Mehr (+), Ausgabe-Mehr (-)	± 0	+ 5,87	± 0	± 0	

Anmerkungen:

¹⁾ Laut Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1954 (Bundestagsdrucksache 200). — 2) Außerdem Schuldbuchverpflichtungen 1952: rd. 170 Mill. DM, 1953: 740 Mill. DM. — 3) Einschl. 26,1 Mill. DM nachträglich abgeführte Interessenquoten der Länder. — 4) Darunter 62,0 Mill. DM als Darlehen. — 5) Ohne die unter den zweckgebundenen Mitteln enthaltenen 20,0 Mill. DM aus ERP-Zuweisungen. — 6) Einschl. Verwaltungskostenerstattungen für Lastenausgleichsabgaben. — 7) ERP-Mittel, die zur Deckung von ERP-Zuschüssen zur Verfügung stehen müssen und im Rechnungsjahr 1953 vereinnahmt worden sind.

Entwicklung der Länder- und Gemeindefinanzen (ohne Berlin) in den Rechnungsjahren 1951 bis 1954

in Mill. DM

	1951	1952	1953	195 4
	Ist	Vorl. İst	Schät	zung
A. Ausgaben				
I. Vermögensunwirksame Ausgaben	1			
1. Verwaltungsausgaben	İ		ļ	
a) Persönliche Verwaltungsausgaben	5 62 4	6 256	6 880	7 000
b) Sächliche Verwaltungsausgaben	846	931	1 030	1 050
c) Versorgung	1 144	1 291	1 425	1 450
Summe 1:	7 614	8 4 78	9 335	9 500
2. Unterhaltung von unbeweglichem Ver-	~~~			
mögen	502	590	600	620
3. Anschaffung von beweglichem Vermögen	304	342	340	320
4. Verzinsung der Schulden	476	571	620	725
5. Übrige Ausgaben (Kriegsfolgenhilfe, Fürsorge, Jugendhilfe,	:			
Gesundheitswesen und sonstige Verwal-				
tungszweige)	3 4 18	3 773	4 575	4 740
Vermögensunwirksame Ausgaben insgesamt:	12 314	13 754	15 470	15 905
II. Vermögenswirksame Ausgaben				
1. Bauinvestitionen	2 153	2 521	2 780	2 860
2. Grunderwerb	160	221	240	240
3. Gewährung von Darlehen	2 160	2 539	2600	2900
4. Schuldentilgung	170	174	200	270
5. Zuführung an Rücklagen und sonstige	400	569	F05	~ . ~
vermögenswirksame Ausgaben	433	563	525	545
Vermögenswirksame Ausgaben insgesamt:	5 076	6 018	6 345	6 815
III. Ausgaben insgesamt / Finanzbedarf	17 389	19 772	21 815	22 720
. Einnahmen				
I. Vermögensunwirksame Einnahmen			•	
1. Zuweisungen vom Bund	1 152	1 090	1 100	980
2. Gebühren und sonstige Einnahmen der	1 102	1 090	1 100	900
Verwaltung	3 070	3 176	3 350	3 515
Summe I:	4 222	4 266	4 450	4 495
II. Vermögenswirksame Einnahmen	1 222	1200	1 100	4 1 7 6
1. Darlehen von Bund und Lastenausgleich	1 250	1 588	1 280	1 600
2. Darlehen aus Kreditmarktmitteln	745	1 128	1 600	1 800
3. Sonstige vermögenswirksame Einnahmen	1			
(aus Rücklagen, Vermögensveräußerung.				
Rückzahlung von Darlehen)	455	813	710	700
Summe II:	2 450	3 529	3 590	4 100
III. Allgemeine Deckungsmittel				
1. Steuereinnahmen	10 740	12 278	13 535	13 890
2. Reineinnahmen des Erwerbsvermögens	628	805	810	810
3. Sonstige allgemeine Deckungsmittel ¹)	109	17	50	50
Summe III:	11 477	13 100	14 395	14 750
IV. Einnahmen insgesamt	18 149	20 895	22 435	23 345
1 · · · —				
C. Abschluß		1		
I. Mehreinnahmen (+), Mehrausgaben (-)	+ 760	+ 1 123	+ 620	+ 625
II. a) Anteil am Bundesfehlbetrag	— 53	— 49	l –	
b) Rücklagen für den Gesamthaushalt	400	246	ĺ	
(Zuführung (—)	— 190	— 216	· ·	
III. Gesamtabschluß (Mehreinnahmen (+)				
(ohne Abwicklung von Vorjahrsüberschüssen bzwfehlbeträgen)	+ 517	(2) + 858		
	1	1'		

¹⁾ Einschl. der Salden aus Umlageeinnahmen und -ausgaben, des Länderfinanzausgleichs und der Ausgleichsbeträge.
2) Ohne Berücksichtigung der Zuweisung vom Bund zur Deckung von Fehlbeträgen.

Regionale Verteilung der im Kalenderjahr 1953 vereinnahmten Steuern, die der a) = Beträge b) = Beträge in DM je Einwohner (Bevölkerungszahl vom 30. 6. 1953)

Steuerart	Nord- rhein- West- falen	Bayern einschl. Lindau	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Berlin	Bundes gebiet mit Berlin
. Einkommensteuer:											
а) b)	2993,2 212,66	1220,9 133,10	1296,8 191,51	863,3 130,27	737,8 165,64	· 422,6	258,7 108,48	476,7 279,47	147,1 $244,72$		8762,6 171,06
c)	124,3	77,8	112,0	76,2	96,8	77,2	63,4	163,4	143,1	90,5	100,0
Körperschaftsteuer:	-	-	•		•	-	-	-	•		
a)	1024,4	405,2	476,7	323,2	317,2	105,0 32,80	47,3 19,83	166,2 97,44	$37,7 \\ 62,72$	87,4 39,14	2990,2
b) c)	72,78 124,7	44,17 75,7	70,40 120,6	48,77 83,6	71,21 122,0	56,2	34,0	166,9	107,5	67,1	58,37 100,0
Notopfer Berlin:	•		•	•	•	•	-	•	,		•
a)	332,4	142,4	143,9	98,8	88,4	45,5	27,8	57,9	16,2	22,4	975,7
ь) -\	23,62 124,0	15,52 81,5	21,25 $111,5$	14,91 78,3	19,85 104,2	14,21 74,6	11,66 61,2	33,95 $178,2$	26,95 141,5	10,03 52,7	19,05 100,0
c) /ermögensteuer:	127,0	01,0	111,0	10,0	104,2	14,0	01,2	170,2	111,0	02,1	100,0
a)	158,5	54,3	52,7	36,9	36,6	16,4	7,8	20,3	5,8	16,1	405,4
b)	11,26	5,92	7,78	5,57	8,22	5,12	3,27	11,90	9,65	7,21	7,91
c) astenausgleichsabg.:	142,4	74,8	98,4	70,4	103,9	64,7	41,3	150,4	122,0	91,2	100,0
a)	686,5	293,7	272,0	223,0	155,4	79,5	80,3	98,2	30,6	55,5	1974,9
b)	48,77	32,02	40,17	33,65	34, 89	24,83	33,67	57,57	50,91	24,86	38,55
c)	126,5	83,1	104,2	87,3	90,5	6 4,4	87,3	149,3	132,1	64,5	100,0
Erbschaftsteuer: a)	25,1	6,4	8,2	4,1	3,4	6,6	1,3	2,5	0,7	3 ,2	61,6
ь)	1,78	0,70	1,21	0,62	0,76	2,06	0,55	1,47	1,16	1,43	1,20
c)	148,3	58,3	100,8	51,7	63,3	171,7	45,8	122,5	96,7	119,2	100,0
raftfahrzeugsteuer:	154,4	91,1	79,5	59,9	47,2	32,9	19,8	22,2	7,6	16,1	530,7
a) b)	10,97		11,74	9,04	10,60		8,30	13,02	12,64	7,21	10,36
c)	105,9	95,8	113,3	87,3	102,3	99,2	80,1	125,7	122,0	69,6	100,0
Kapitalverkehrsteuern	4 7 0		0.0	0.4	~ ~	4.0	0.0	<i>(</i> 7	0.7	1.6	40.0
a) L)	15,8 1,12	4,0 0,44	3,8 0,56	$\frac{3,1}{0,47}$	5,7 1,28	1,0 0,31	0,8 0,34	6,7 3,93	0,7 1,16	$\frac{1,6}{0,72}$	43, 3 0,89
b) c)	131,8	51,8	65,9	55,3	150,6	36,5	40,0	462,4	136,5	84,7	100,0
Versicherungsteuer:	-	•	•	•	,				•	•	·
a)	29,3	17,0	16,2	9,5	10,9	1,7	1,8	16,0	2,0	3,6	108,1
b)	2,08 98,6	1,85 87,7	2,39 113, 3	1,43 67,8	2,45 116,1	0,53 25,1	0,75 35,5	9,38 444, 6	3,33 157,8	1,61 76,3	2,11 100,0
c) Fotalisatorsteuer:	20,0	01,1	110,0	01,0	110,1	20,1	00,0	111,0	10.,0	.0,0	100,0
a)	5,8	2,7	0,0	0,2	0,3	-	0,0	2,1	0,0	0,1	11,2
ь)	0,41			0,03	0,07		0,00	1,23			
c) Buchmachersteuer:	186,4	131,8	0,0	13,6	31,8		0,0	559,1	0,0	18,2	100,0
a)	3,8	0,6	0,3	8,0	0,8	0,1	0,1	1,5	0,1	1,0	9,0
b)	0,27	0,07	0,04	0,12	0,18				0,17		0,18
c)	150,0	38,9	22,2	66,7	100,0	16,7	22,2	488,9	94,4	250,0	100,0
Lotteriesteuer und Sportwettsteuer											
a)	28,0	14,2	13,6	11,0	12,4	8,7	3,4	7,1	1,3	8,8	108,5
b)	1,99	1,55	2,01	1,66	2,78	2,72	1,43	4,16	2,16	3,94	2,1
c) W - 1	93,9	73,1	94, 8	78,3	131,1	128,3	67,5	196,2	101,9	185,8	100,0
Wechselsteuer: a)	21,0	8,2	9,0	6,0	9,9	3,0	2,0	7,0	2,0	1,9	69,9
ь́)	1,49	0,89	1,33	0,91	2,22	0,94	0,84	4,10	3,33	0,85	1,3
c)	109,6	65 ,4	97,8	66,9	163,2	69,1	61,8	301,5	244,9	62,5	100,0
Beförderungsteuer: ohne 93,5 Mill. DM Be- förderungsteuer der Bundesbahn											
a)	47,1	21,2	18,9	16,1	11,0	8,2	6,6	6,5	2,5	7,5	145,7
ь)	3,35	2,31	2,79	2,43	2,47	2,56	2,77	3,81	4,16	3,36	
c)	118,0	81,3	98,2	85,6	87, 0	90,1	97,5	134,2	146,5	118,3	100,0

konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen (ohne Realsteuern)*) in Mill. DM

c) = Beträge je Einwohner in v. H. des Bundesdurchschnitts

Steuerart	Nord- rhein- West- falen	Bayern einschl. Lindau	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Berlin	Bundes gebiet mit Berlin
II. Umsatzsteuer			-								
a)			1200,5	848,0	688,6	404,7	251,5	427,7	116,1		8409,2
b)	210,68 128,3	134,30 81,8	177,29 108,0	127,96 77,9	15 4,6 0 9 4, 2	126,42 77,0	105,46 64,2	250,75 152,7	193,15 117,7	123,07 75,0	164,16 100,0
c) Imsatzausgleich-	120,0	01,0	100,0	11,9	97,2	11,0	04,2	102,7	111,1	10,0	100,0
euer											
a)	127,2	42,3	52,2	24,0	21,6	25,6	18,7	99,4	36,0	9,1	456,1
b)	9,04	4,61	7,71	3,62	4,85	8,00	7,84	58,28	59,89	4,08	8,90
c) II. Tabaksteuer	101,6	51,8	86,6	40,7	54,5	89,9	88,1	654,8	672,9	45,8	100,0
a)	150,4	375,3	313,1	260,4	27,6	197,2	200,1	456,9	310,2	35,1	2326,2
b)	10,69	40,91	46,24	39,29	6,20	61,60	83,91	267,87	516,09	15,72	45,4
c)	23,5	90,1	101,8	86,5	13,7	135,7	184,8	589,9	1136,4	34,6	100,0
Laffeesteuer	140.7	99 ਵ	92.0	36.9	10.9	69	29.7	104.6	01.9	97.6	512 F
a) b)	149,7 10,64	22,5 2, 4 5	23,8 3,51	36,2 5,46	19,2 4,3 1	6,2 1,94	32,7 $13,71$	104,6 61,32	91,2 151,72	27,6 12,36	513,5 10,02
c)	106,2	24,5	35,0	5 4 ,5	43,0	19,4	136,8	612,0	1514,2	123,4	100,0
eesteuer	•	,	·	•	·		•	•	•		•
a)	2,3	1,6	0,7	13,7	4,3	0,1	0,9	7,0	2,3	1,1	33,9
b)	0,16 24,2	0,17	0,10	2,07	0,97	0,03	0,38	4,10	3,83 580,3	0,49	0,6 100,0
c) uckersteuer	24,2	25,8	15,2	313,6	147,0	4,5	57,6	621, 2	500,5	74,2	100,0
a)	96,8	31,4	39,3	125,9	19,7	15,9	4,6	12,8	0,6	3,0	350,1
ь́)	6,88	3,42	5,80	19,00	4,42	4,97	1,93	7,50	1,00	1,34	6,8
c)	100,7	50,1	84,9	278,2	64,7	72,8	28,3	109,8	14,6	19,6	100,0
alzsteuer	5,2	49	6.6	94.0	0.9	0,0	0,0	0,0	0.0	0,0	40,1
a) b)	0,37	4,2 0,46	6,6 0,97	24,0 3,62	0,2 0,04	0,00	0,00	0,00	0,0 0,00	0,00	0,7
c)	47,4	59,0	124,4	464,1	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
iersteuer			-			-	•	•	_	•	
a)	96,0	123,8	48,9	19,2	20,8	20,6	2,6	10,6	7,4	12,2	362,1
p)	6,82	13,50	7,22	2,90	4,67	6,44	1,09	6,21	12,31	5,46	7,0° 100,0
c) ranntweinsteuer	96,5	190,9	102,1	41, 0	66,1	91,1	15,4	87,8	174,1	77,2	100,0
a)	145,1	13,5	23,4	37,2	12,4	30,5	15,9	17,7	10,1	17,5	323,2
b)	10,31	1,47	3 ,4 6	5,61	2,78	9,53	6,67	10,38	16,80	7,84	6,3
_,c)	163,4	23,3	54,8	88,9	44,1	151,0	105,7	164,5	266,2	124,2	100,0
Iineralölsteuer	256,0	22,8	39,1	67,1	23,3	14,0	35,2	235,2	28,8	12,3	733,8
a) b)	18,19		5,77	10,12	5,23	4,37	1 4 ,76	137.89	47,91	5,51	14,3
c)	127,0	17,4	40,3	70,7	36,5	30,5	103,1	962,9	334,6	38,5	100,0
lohlenabgabe	_		-	•	-		•	,	•		
a) b)	201,4	2,6	0,0	2,3	0,0	0,0	_				206,4
b)	14,31 355,1	0,28 6,9	0,00 0,0	0,35 8,7	0,00 0,0	0,00 0,0		_			4,0 100,0
c) onstige Verbrauch-	000, I	υ, ϶	0,0	υ, ι	0,0	0,0					100,0
euern											*
a)	21,6	23,5	18,3	7,0	12,7	8,8	15,0	0,3	0,0	4,8	111,9
b)	1,53	2,56	2,70	1,06	2,85	2,75	6,29	0,18	0,00	2,15	2,1
c)	70,2	117,4	123,9	48,6	130,7	126,1	288,5	8,3	0,0	98,6	100,0
umme	0740.2	4177 9	41 E7 E	2190.0	9907 4	1454.0	10240	2263.1	057 A	068.9	30063,
a) b)	97 4 2,3	455,39	4157,5 613,96	<i>5</i> 120,9 470.03	513,54			1326,79	857,0 1425.72	968,2 433,63	586,
c)	117,9	77,6	104,6	80,2	87,5	77,4	73,9	226,1	242,9	73,9	100,

bedingtem Wirkungskreis.

Anlage 6

Vermögensunwirksame Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden in den Rechnungsjahren 1951 und 1952

	Bunde (ohne	sgebiet Berlin)	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men
	Mill, DM	DM je E.				DM	je Einwoh	ner			
Rechnungsjahr 1951					·			· · ·			
1. Zuweis. an Bund,	004.0	40.70	04 74	45.00	00.00	4 4 0 7	45.45	40.00	20.48	7.04	0.00
Zweckverbände usw.	896,2 6 591,4	18,59	21,56	17,89	20,39	16,35	17,17	10,93 122,05	28,15	7,06	9,30 201,36
 Persönliche Ausgaben Unterhaltung des unbe- 	0 571,7	136,76	134,21	126,15	143,53	120,83	141,67	122,03	137,4 9	242,09	201,50
weglichen Vermögens	500, 5	10,38	9,92	8,40	12,83	11,76	9,45	8,39	9,41	16,59	12,22
4a Verzinsung v. Aus-											
gleichsf.	404,5	8,39	7,40	7,95	9,24	6,82	10,68	6,98	5,43	21,41	12,05
b Ubrige Verzinsung 5. Anschaffung bew. Verm.	83,7 301,8	1,7 4 6,26	1,04 7,27	1,61 4,90	2,43 8,15	1,97 3,92	2,78 6,9 4	1,80 4,69	1,69 3,18	1,27 11,76	2,75 10,33
6. Soziale Kriegsfolgel.	544,1	11,29	11,50	11,98	10,46	14,13	9,31	5,46	15,00	7,90	11,36
7. Sonstige soziale Lasten	700.0	14,54	18,03	11,05	12,21	11,73	12,98	10,77	15,00	31,12	29,26
8. Ausgaben für Anstalt.		~ ~~	7 (0	5 .05	0.07	= 40	0.70	/ 40	40.80	4 4 70	10.60
des Gesundheitswesens	363,9	7,55	5,69	7,05	8,84	7,69	8,58	4,18	10,50	14,72 53.63	19,62
9. Sonstige Ausgaben	1 906,2	39,55	34,98	36,18	45,83	38,00	40,70	37,32	45,76	53,62	80,20
10. Summe der Ausgaben 11. Verrechnungen zwischen	12 293,1	255,06	251,60	233,16	273,90	233,20	260,28	212,56	271,64	407,53	388,44
Ländern u. Gemeinden	— 146, 0	3,03	 5,18						— 5,39		
12. Erstattungseinnahmen	220,1	4, 57	5,43	4,47	3,90	2,77	3,64	2,09	4,34	12,24	13,42
13. Finanzbedarf	12 219,0	2 53,53	251,35	232,51	273,01	229,79	258,03	214,10	272,68	392,15	374,68
14. Zuweis. v. Bund, Zweckverbänden usw. 15. Gebühren, Entgelte,	1 261,8	26,18	27,07	25,36	23,73	30,30	22,65	21,28	3 5,63	21,23	23,92
Strafen	1 693,4	35,14	30,82	35,00	41,81	32,41	36,08	25,91	34,46	62,06	59,72
16. Übrige Einnahmen	944,0	19,59	22,15	16,13	22,60	16,75	17,12	15,43	19,22	25,45	37,52
17. Summe der Einnahmen		80,90	80,04	76,50	88,15	79,45	75,85	62,61	89,31	108,74	121,17
18. Zuschußbedarf	0 319,0	172,62	171,51	156,02	184,85	150,54	182,17	151,49	183,37	283,41	253,51
Rechnungsjahr 1952											
1. Zuweis. an Bund,	000	20.25	07.40	10 70	00.00	99.00	17.00	11.04	01.76	0.10	1418
Zweckverbände usw.	989 7 5 4 8	20,35 155,33	27,40 155,82	13,52 140,63	22,08 161,19	22,90 139, 4 5	17,80 159,26	11,04 140,91	21,76 155,56	9,10 272,03	14,15 $233,75$
2. Persönliche Ausgaben 3. Unterhaltung des un-	1 510	100,00	100,02	110,00	101,17	107,10	107,20	110,71	100,00	_ ,	200,70
bew. Vermögens	590	12,14	11,52	9,81	13,16	13,34	11,02	12,32	11,79	25,39	11,93
4a Verzinsung v. Ausglf.	447	9,20	6,12	7,74	14,37	7,20	10,52	9,20	10,00	20,72	2 4 ,38
b Ubrige Verzinsung	125	2,57	1,97	3,38	3,37	2,02	3,76	1,69	1,50	1,86	3,24
5. Anschaff. bewegl. Verm.	3 41 508	7,02 10,45	7,73 8,31	5,78 12, 4 3	8,99 10,44	5,35 13,52	6,48 9,45	5,60 5,95	5,12 15,09	12,10 8,21	13,30 15,34
6. Soziale Kriegsfolgel.7. Sonstige soziale Lasten	747	14,75	15,45	13,08	13,04	12,18	1 4 ,06	11,90	16,39	34,80	31,88
8. Ausgaben f. Anstalten		•		•	•	,	•	,		-	
des Gesundheitswesens 9. Sonstige Ausgaben	369 2 382	7,59 4 9,02	4,59 46,13	7,63 52, 44	9,32 62,70	$ \begin{array}{r} 8,07 \\ 38,52 \end{array} $	9,23 45,73	4,65 42,72	10,74 48,11	15,87 54,08	20,29 85,42
10. Summe der Ausgaben 11. Verrechn. zwisch. Länd.	14 016						287,30				
und Gemeinden	-158 270	-3,25 $5,56$	-3,72 6,56	-4,25 4,58	-4,97 4,02	-2,61 $3,15$	6,14 5,12	-2,93 $3,28$	-11,22 $5,94$	+28,27 $13,54$	-1,36 $35,46$
12. Erstattungseinnahmen13. Finanzbedarf	13 904	286,13	282,19	266,11				245,66		412,36	419,59
14. Zuweisungen v. Bund,	1 239	25,50	28,20	18,20	23,40	30,69	21,10	21,86	45,22	22,40	25,75
Zweckverbänden usw. 15. Gebühren, Entgelte,	1 881	38,71	35,13	35,55	46,56	35,74	41,60	29,76	3 3, 96	73,91	69,90
Strafen 16. Übrige Einnahmen	1 147	23,60	25,07	27 ,4 7	26,72	19,35	17,66	15,53	20,13	27,79	37,00
17. Summe der Einnahmen 18. Zuschußbedarf	4 267 9 637	87,81 198,32	88,40 193,79	81,22 18 4,8 9	96,68 222,93	85,79 176,24	80,36 207,95	67,13 178,53	99,35 202,00	124,10 288,26	132,65 286,95

Steuereinnahmen der Länder und Realsteuereinnahmen der Gemeinden¹) vor und nach Vollzug des Finanzausgleichs 1951 bis 1954

	1951	1952	1953	1954	1951	1952	1953	1954
		Beträge in	Mill. DM		Beträg	e in DM	je Einwo	hner
Steuereinahmen vor dem Finanzausgleich								
· ·	2.011.5	3 692,2	2 001 5	4 197 7	991 45	967 59	280,82	285,85
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg	3 011,5 1 358,1	3 652,2 1 652,8	3 981,5 1 829,8	4 127,7 1 889,9	221,45 206,17	267,53 2+7,81	268,38	273,11
Hessen	903,2	1 021,1	1 029,5	1 007,7	205,62	230,85	232,65	237,78
Bayern (und Lindau)	1 490,5	1 732,5	1 790,3	1 856,0	162,38	188,91	195,28	202,18
Niedersachsen	1 053,2	1 169,9	1 222,4	1 260,1	156,94	175,62	184,74	191,65
Rheinland-Pfalz	424,2	509,1	572,4	592,0	136,35	161,22	177,99	182,72
Schleswig-Holstein	279,6	318,6	332,2	343,6	112,43	130,42	140,64	148,74
Hamburg	592,6	640,9	665,2	6 9 0, 9	357,42	382,06	387,87	399,36
Bremen	161,3	182,2	204,7	213,1	277,62	308,76	338,35	343,71
Länder (insgesamt)	9 274,2	10 919,1	11 638,0	12 045,7	191,99	224,70	236,80	241,22
Beiträge (—) und Zuweisungen (+)								
Nordrhein-Westfalen	- 83,2	— 135,2	151,5	1 4 0,9	- 6,12	9 ,8 0 -	<u> — 10,69 -</u>	- 9,76
Baden-Württemberg	— 31, 4	- 45,4	 76,2	 71,6		- 6,81	<u> — 11,18 ·</u>	— 10,35
Hessen	— 10,9	_			- 4,33			
Bayern (und Lindau)2)	+ 13,3	+ 15,3	+ 29,6	+ 23,6		+ 1,67		
Niedersachsen	+ 26,3	+ 56,1	+ 57,4	+ 53,2	+ 3,92			
Rheinland-Pfalz	+ 28,8	+ 33,1	+ 20,5	+ 21,9	+ 9,26			
Schleswig-Holstein	+ 101,8	+ 116,3	+ 143,7	+ 139,1	+ 40,94			
Hamburg Bremen	— 36,6	- 40,2	— 18,8 — 4,7	- 20,8	22,07	23,96	10,30 · 7,77 ·	
	- 1500			<u>- 4,5</u>				
Länder (insgesamt) ²)	<u>+</u> 170,2	± 220,8	± 251,2	± 237,8	± 3,52	± 4,54	± 5,11 ;	± 4,80
Steuereinnehmen nach dem Finanzausgleich								
Nordrhein-Westfalen	2 928,3	3 557,0	3 830,0	3 986,8	215,33	257,73	270,13	276,09
Baden-Württemberg	1 326,7	1 607,2	1 753,6	1 818,3	201,40	241,00	257,20	262,76
Hessen	884,2	1 021,1	1 039,5	1 072,4	201,29	230,85	232,65	237,78
Bayern (und Lindau)	1 503,8	1 747,8	1 819,9	1 879,6	163,83	190,58	198,51	204,75
Niedersachsen	1 079,5	1 226,0	1 279,8	1 313,3	160,86	184,04	193.41	199,74
Kheinland-Pfalz	453,0	542,2	592,9	613,9	145,61	171,70	184,36	189 ,48
Schleswig-Holstein	381,4	434, 9	4 75,9	482,7	153,37	178,03	201,48	208,96
Hamburg	556, 0	600,7	646,4	670,1	335,35	358,10	376,91	387,34
Bremen	161,3	182,2	200,0	208,6	277,62	308,76	330,28	336,45
Länder (insgesamt)	9 274,2	10 919,1	11 638,0	12 045,7	191,99	2 24, 70	236,80	243,22

¹⁾ Die Realsteuereinnahmen der Gemeinden sind nach den Vorschriften des Finanzausgleichs mit gleichen Hebesätzen von den für das Vorjahr geltenden Grundbeträgen errechnet.

2) Durch die Zusammenfassung von Bayern und Lindau ist die Ausgleichszuweisung an Bayern um den Ausgleichsbeitrag von Lindau vermindert.

Anlage 8
Berechnung eines Finanzausgleichs unter den Ländern im Rechnungsjahr 1955
(Beträge in Mill. DM)

			(Den age	111 141111.						
	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bundes- gebiet
1. Einwohnerzahl										
am 30. 9. 55						0.040	0.040	4 77 (0	400	40.000
a) in 1000 b) Veredelte Einwohner	14 700	9 200	7 020	6 540	4 550	3 260	2 260	1 740	630	49 900
in 1000	15 228	8 905	6 809	6 296	4 468	3 071	2208	2 201	71 4	49 900
c) in v. H. der wirk- lichen EinwZahl	103,6	96,8	97,0	96,3	98,2	94,2	97,7	126,5	113,3	100
2. Steuereinnahmen der						*****				
Länder a) Einkommen- und Körperschaftsteuer ohne Zerlegung Lohnsteuer	1 337	4 61	490	315	337	170	95	239	66	3 510
Einko mmensteuer	1 531	691	751	468	352	231	139	223	79	4 465
Körperschaftsteuer	841	378	397	262	269	78 479	$\frac{22}{256}$	708	32 177	$\frac{2525}{10500}$
zusammen davon: 60 v. H.	3 709	1 530	1 638	1 045	958	479	200	708	177	10 300
Länderanteil b) Vermögensteuer¹) c) Erbschaftsteuer d) Kraftfahrzeugsteuer e) Sonstige Verkehr-	2 225 69,7 25,8 180,0	918 23,9 6,6 106,3	983 23,1 8,5 92,7	627 16,2 4,2 69,9	575 16,0 3,6 54,9	287 7,2 2,7 38,4	154 3,4 1,3 23,1	425 8,9 2,6 25,8	106 2,6 0,7 8,9	6 300 171,0 56,0 600,0
steuern²)	124,1	55,5	54,2	38,3	50,2	18,3	10,3	48,3 12,3	7,8 8,7	407,0 406,0
f) Biersteuer zusammen²)	111,3 2 735,9	143,6 1 253,9	56,7	22,3 777,9	723,9	23,9 377,5	3,0 195,1	522,9	134,7	7 940,0
3. Realsteuerkraft der Ge-	2 (00,9	1 200,9	1 210,2	111,3	(20,)	011,0	170,1	022,7	101,1	. 710,0
meinden ^a) a) Grundsteuer A b) Grundsteuer B c) Kürzung zum Aus- gleich unterschied-	24,9 144,3	36,7 69,4	28,6 76,1	29,8 46, 3	13,9 38,5	13,7 22,7	11,3 18, 4	0,6 26,5	0,5 11,0	160,0 453,2
licher Einheitswerte d) Gewerbesteuer	667,8	267,3	-15,2 291,1	185,5	2,2 149,4	-0.8 82.5	48,1	107,6	35.7	18,2 1 835,0
zusammen	837,0	373,4	380,6	261,6	199,6	118,1	77,8	134,7	47,2	2 430,0
4. Steuereinnahmen insges. 5. Kürzung zur Abgeltung v. Sonderbelastungen4)	3 572,9		-	1 039,5	923,5	495,6	272,9 27,3	657,6	181,9 — 9,1	10 370,0 — 69,3
6. Steuereinnahmen im Finanzausgleich (Steuer-		4.60		4.000	009	406	246	60 °	177	10.201
kraftmeßzahl) 7. Ausgleichsmeßzahl ⁵)	3 573 3 144	1 627 1 838	1 599 1 406	1 039 1 300	923 922	496 634	246 456	625 454	173 147	10 301 10 301
8. Überschüsse (+) oder Fehlbeträge (-) 9. Aufgliederung der Fehl- beträge	+ 429	<u> </u>	+ 193	— 261	+ 1	— 138	— 210	+ 171	+ 26	± 820
a) bis 80 v. H. der Ausgleichsmeßzahl				1		- 11	— 119			— 131
b) von 80 bis 90 v. H.		_ 27		_ 130		63	— 46			— 266
der Ausgleichsmeßz. c) von 90 bis 95 v. H.										
der Ausgleichsmeßz. 10. Ausgleichszuweisungen zu den Fehlbeträgen an v. H. der Ausgleichs-		— 92		_ 65		_ 32	- 23			— 212
meßzahl a) 80 v. H. 100 v. H.				+ 1		+ 11	+ 119			+ 131
b) 80 bis 90 v. H.		+ 20		+ 97,5	;	+ 47				+ 199
75 v. H. c) 90 bis 95 v. H.				-						
50 v. H.		+ 46		+ 32,5			+ 11,5	5		+ 106
zusammen 11. Ausgleichsbeiträge (53,2 v. H. der Über- schüsse nach Ziffer 8)	— 22 8	+ 66	_ 103	+ 131	0	+ 74	+ 165	— 91	— 14	+ 4 36 - 4 36
12. Steuereinnahmen in v. H. der Ausgleichs- meßzahl a) vor dem Finanz-	223		- 0 3		-			- 2		
ausgleich	113,6	88,5	113,7	79,9	100,1	78,2	53,9	137,7	117,7	100,0
b) nach dem Finanz- ausgleich	106,4	92,1	106,4	90,0	100,1	89,9	90,1	117,6	108,2	100,0
								•		Mill DM

¹⁾ abzügl. der an den Lastenausgleich geleisteten Beträge. — 2) Ohne 75 Mill, DM Grunderwerbsteuer, 13 Mill, DM Totalisatorsteuer und 30 Mill, DM Feuerschutzsteuer; vgl. im übrigen Anlage 12. — 3) Ansatz der Realsteuern nach Anlage 9. — 4) Kürzung in Schleswig-Holstein um 10 v.H. und in Hamburg und Bremen um 5 v.H. der Einnahmen nach Ziffer 4. — 5) 206,43 DM je veredelten Einwohner.

Berechnung der Realsteuerkraft im Rechnungsjahr 1954 zur Durchführung des Finanzausgleichs im Rechnungsjahr 1955 (Beträge in Mill. DM)

			(200148	,0 111 1/111	. 2111)					
	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bundes- gebiet
Grundsteuer A Grundbeträge 1952 Steuerkraft 1952:	30,4	44,7	34,9	36,4	16,9	16,7	13,8	0,7	0,6	195,1
160 v. H. Steuerkraft 1954 ¹)	48,6 50,5	71,5 74,4	55,8 58,0	58,2 60,5	27,0 28,1	26,7 27,8	22,1 23,0	1,1 1,1	1,0 1,0	312,0 324,4
Grundsteuer B Grundbeträge 1952										
die ersten 12 000 DM	14,3	16,2	14,8	12,5	8,0	6,8	4,1	0,0	0,0	76,7
die weiteren 48 000 DM	19,3	10,7	12,2	8,1	6,1	4,8	4,0	0,0	0,1	65,3
die weiteren 90 000 DM	14,7	7,1	7,4	4,9	3,2	2,4	2,1	0,1	0,2	42,1
die weiteren 100 000 DM	9,3	2,8	4,2	2,8	1,6	1,5	1,3	0,1	0,2	23,8
die Beträge über 250 000 DM	61,6	24,1	27,2	13,3	14,4	5 ,4	5,0	19,1	7,6	177,7
zusammen	119,2	60,9	65,8	41,6	3 3,3	20,9	16,5	19,3	8,1	385,6
Steuerkraft 1952										
von 12 000 DM 160 v. H.	22,9	25,9	23,7	20,0	12,8	10,9	6,6	0,0	0,0	122,8
von 48 000 DM 180 v. H.	34,7	19,3	22,0	14,6	11,0	8,6	7,2	0,0	0,2	117,6
von 90 000 DM 200 v. H.	29,4	14,2	14,8	9,8	6,4	4, 8	4,2	0,2	0,4	84,2
von 100 000 DM 225 v. H.	20,9	6,3	9,5	6,3	3,6	3,4	2,9	0,2	0,5	53,6
von den weit. Betr. 250 v. H.	154,0	60,3	68,0	33,3	36,0	13,5	12,5	4 7,8	19,0	444,4
zusammen Steuerkraft 1954¹)	261,9 277,6	126,0 1 33,6	138,0 146,3	84,0 89,0	69,8 7 4, 0	41,2 43,7	33,4 35,4	48,2 51,1	20,1 $21,3$	822,6 872,0
Kürzung der Steuerkraft zum Ausgleich unter- schiedlicher Einheits- werte um 20 v. H. ²) 1952 1954			— 27,6 — 29,3		4,2 4,4	- 1,4 1,5				— 33,2 — 35,2
			29,3		4,4	1,0				55,2
Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital										
Grundbeträge 1952 Steuerkraft 1952:	316,5	126,7	138,0	87,9	70,8	39,1	22,8	51,0	16,9	869,7
250 v. H. Steuerkraft 1954 ¹)	791,3 1 107,8	316,8 443,5	345,0 483,0	219,8 307,7	177,0 247,8	97,8 13 6, 9	57,0 79,8	127,5 178,5	42 ,3 59,2	2 174,5 3 044,2
Realsteuerkraft										
insgesamt 1952 1954	1 101,8 1 435,9	514,3 651,5	511,2 658,0	362,0 457,2	269,6 345,5	164,3 206,9	112,5 138,2	176,8 230,7	63, 4 81,5	3 275,9 4 205,4
Herabsetzung der Steuer- kraftziffern auf 50 v. H. der Realsteuereinnahm. ²) Grundsteuer A:			ŕ	,	·	,	,	j	, in the second	·
49,3 v. H. Grundsteuer B:	24,9	36,7	28,6	29,8	13,9	13,7	11,3	0,6	0,5	160,0
52,0 v. H. Kürzung 52,0 v. H.	144,3	69,4	76,1 15,2	46,3	38,5 — 2,2	22,7 — 0,8	18,4	26,5	11,0	453,2 — 18,2
Gewerbesteuer: 60,3 v. H.	667,8	267,3	291,1	185,5	149,4	82,5	48,1	107,6	35,7	1 835,0
zusammen	837,0	373,4	380,6	261,6	199,6	118,1	77,8	134,7	47,2	2 430,0

¹⁾ Die Steuerkraft 1954 ist gegenüber der Steuerkraft 1952 bei der Grundsteuer A um 4 v. H., bei der Grundsteuer B um 6 v. H. und bei der Gewerbesteuer um 40 v. H. höher angesetzt.
2) Kürzung in Baden-Württemberg, im Reg.-Bez. Darmst adt des Landes Hessen und im Reg.-Bez. Mainz des Landes Rheinland-Pfalz.
3) Einnahmen aus der Grundsteuer A: 320 Mill. DM, aus der Grundsteuer B: 870 Mill. DM, aus der Gewerbe- und Lohnsummensteuer: 3670 Mill. DM.

Anlage 10

Zahl der Gemeinden, Einwohnerzahl und veredelte Einwohnerzahl der Länder nach Gemeindegrößenklassen am 30. 9. 1955 auf Grund geschätzter Einwohnerzahlen in 1 000

	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bun- des- gebiet
Zahl der Gemeinden										:
— 5 000	2 012	6 943	3 212	4 115	2 608	2841	1 324			23 055
5 000 — 20 000	272	151	137	134	84	58	55			891
20 000 — 100 000	76	25	29	24	11	13	11			189
100 000 — 500 000	18	4	4	3	3	2	2		2	38
500 000 — 1 000 000	4	1	1	1	1	_	_		2	8
über 1 000 000								1		1
zusammen	2 382	7 12 4	3 383	4 277	2 707	2914	1 392	1	2	24 182
Einwohnerzahl der Gemeinden										
 5 000	2 640	5 100	3 345	3 240	2 150	1 940	895			19 310
5 000 — 20 000	2660	1 300	1 210	1 210	7 4 5	465	465			8 055
20 000 — 100 000	3 060	1 050	1 115	1 080	4 55	600	410			7 770
100 000 — 500 000	3 740	830	765	500	560	255	4 90		630	7 770
500 000 — 1 000 000	2600	920	585	510	6 40					$5\ 255$
über 1 000 000								1 740		1 740
zusammen	14 700	9 200	7 020	6 5 40	4 550	3 260	$2\ 260$	1 7 4 0	630	49 900
Einwohnerschichtung										
die ersten 5 000	4 490	6 005	4 200	4 050	2645	$2\ 305$	1235	5	10	24 945
die weiteren 15 000	2 770	99 5	1 035	960	550	4 00	385	15	30	7 1 4 0
die weiteren 80 000	3 300	950	935	920	555	500	350	80	160	7 750
die weiteren 400 000	3 540	830	765	600	660	55	290	400	4 30	7 570
die weiteren 500 000	600	4 20	85	10	1 4 0			500		1 755
die weiteren Einwohner								740		740
zusammen	14 700	9 200	7 020	6 540	4 550	3 260	$2\ 260$	1 740	630	49 900
Einwohnerwertung										
die ersten 5 000 : 1,	4 490	6 005	4 200	4 050	2645	2305	1 235	5	10	24 945
die weiteren 15 000 : 1,10	3 047	1 094	1 138	1 056	605	440	424	17	33	7 854
" " 80 000 : 1,20	3 960	1 140	1 122	1 104	666	600	420	96	192	9 300
" " 400 000 : 1,30	4 602	1 079	995	780	85 8	71	377	520	55 9	9 841
" " 500 000 : 1,40	8 4 0	588	119	14	196			700		2 457
" "Einwohner 1,50		·						1 110		1 110
zusammen	16 939	9 906	7 5 74	7 004	4 970	3 416	2 456	2 448	794	55 507
Veredelte Einwohnerzahl (89,899 v. H.)	15 228	8 905	6 809	6 296	4 468	3 071	2 208	2 201	714	49 900
in v. H. der wirklichen Einwohnerzahl	103,6	96,8	97,0	96,3	98,2	94,2	97,7	126,5	113,3	100

Anlage 11 Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden vor und nach Vollzug des Finanzausgleichs

im Rechnungsjahr 1953 und 1955 Nachrichtlich: Reineinnahmen der Länder und Gemeinden aus dem Erwerbsvermögen

	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bundes- gebiet
Einwohner in 1000 am 30. 9. 1953 30. 9. 1955	14 178 14 700	9 168 9 200	6 818 7 020	6 617 6 540	4 468 4 550	3 216 3 260	$2362 \\ 2260$	1 715 1 740	605 630	49 147 49 900
1953				P	eträge ir	ı Mill. I	OM			
1. Landessteuern¹)	2 898	1 289	1 316		775	411	222	492	142	8 413
2. Gemeindesteuern ²)	1 522	708	695	498	37 4	224	156	248	87	4 512
3. zusammen	4 420	1 997	2 011	1 366	1 1 4 9	635	378	740	229	12 925
4. Beiträge und Zuweisungen im Finanzausgleich	— 151	+ 30	— 76	+ 57	_	+ 20	+ 144	— 19	_ 5	$\pm~251$
5. Steuereinnahmen nach Vollzug des FinAusgl. 6. Reineinnahmen aus	4 269	2 027	1 935	1 423	1 149	655	522	721	224	12 925
dem Erwerbsvermögen³)	131	156	180	88	114	80	23	20	18	810
1955										
7. Landessteuern¹)	2 768	1 278	1 238	791	734	384	199	530	136	8 058
8. Gemeindesteuern ²)	1 875	856	8 48	601	455	270	185	305	106	5 501
9. zusammen	4 643	2 134	2 086	1 392	1 189	654	384	8 3 5	242	13 559
10. Beiträge und Zuweisungen im FinAusgl.	 228	+ 66	— 103	+ 131	0	+ 74	+ 165	— 91	— 14	± 4 36
11. Steuereinnahmen nach Vollzug des FinAusgl.	4 415	2 200	1 983	1 523	1 189	728	549	744	228	13 559
12. Reineinnahmen aus dem Erwerbsvermögen³)	134	160	185	90	117	82	24	20	18	830
1953					e in DM	•				
13. Landessteuern	204	141	193	131	173	128	94	287	235	172
14. Gemeindesteuern	107	77	102	75	84	70	66	145	144	92
15. zusammen	312	218	295	206	257	197	160	431	378	326
16. Beiträge und Zuweisungen im Finanzausgleich	- 11	+ 3	_ 11	+ 9	_	+ 6	+ 61	—11	- 8	
17. Steuereinnahmen nach Vollzug des FinAusgl.	301	221	28 4	215	257	203	221	420	370	263
18. Reineinnahmen aus dem Erwerbsvermögen	9	17	26	13	26	25	10	12	30	16
1955										
19. Landessteuern	188	139	176	121	161	118	88	305	216	161
20. Gemeindesteuern	128	93	121	92	100	83	82	175	168	110
21. zusammen	316	232	297	213	261	201	170	480	384	272
22. Beiträge und Zuweisungen im Finanzausgleich	<u> </u>	+ 7	_ 15	+ 20		+ 23	+ 73	— 52	-22	
23. Steuereinnahmen nach Vollzug des FinAusgl.	300	239	282	233	261	223	24 3	428	362	272
24. Reineinnahmen aus dem Erwerbsvermögen	9	17	26	14	26	25	11	11	29	17

vgl. Anlage 12.
 Die Steuereinnahmen der Gemeinden sind auf der Grundlage gleicher Realsteuerhebesätze geschätzt. Vgl. Anlage 13 Abschnitt b.
 vgl. Anlage 14.

Anlage 12 Steuereinnahmen der Länder (ohne Gemeindesteuern der Hansestädte) 1953 und 1955 (Beträge in Mill. DM)

			Detrage	ın mıı.	DIVI					
	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bundes- gebiet
1953										_
Einkommen- und Körper- schaftsteuer	2 450,7	988,2	1 105,0	732,7	643,8	330,0	184,1	405,4	116,5	6 956,4
Vermögensteuer¹)	47,2	16,2	15,7	11,1	10,9	4,9	2,3	6,0	1,7	116,0
Erbschaftsteuer	24,0	6,1	7,9	3,9	3,3	2,5	1,2	2,4	0,7	52,0
Kraftfahrzeugsteuer	151,2	89,2	77,9	58,7	46,2	32,2	19, 4	21,7	7,5	504,
Grunderwerbsteuer	15,4	12,0	11,3	6,6	5,5	4,1	2,3	2,7	1,1	61,
Kapitalverkehrsteuer	17,1	4,3	4,1	3,3	6,2	1,1	0,9	7,2	0,8	45,
Versicherungsteuer	29,8	17,3	16,5	9,6	11,1	1,7	1,8	16,2	2,0	106,
Rennwett- u. Lotteriesteuer	39,1	18,1	14,6	12,5	14,1	9,2	3,7	11,2	1,5	124,
Wechselsteuer	21,9	8,5	9,4	6,3	10,3	3,1	2,1	7,3	2,1	71,
Feuerschutzsteuer	5,2	4,7	4,6	3,8	2,2	1,6	1,3	1,4	0,2	25,
Biersteuer	96,8	124,9	4 9,3	19,4	21,0	20,8	2,6	10,7	7,5	353,
Insgesamt ¹)	2 898,4	1 289,5	1 316,3	867,9	774,6	411,2	221,7	492,2	141,6	8 413,
1955										
Einkommen- u. Körper- schaftsteuer²)	2 225,0	918,0	983,0	627,0	575,0	287,0	154,0	425,0	106,0	6 300,0
Vermögensteuer¹)	69,7	23,9	23,1	16,2	16,0	7,2	3,4	8,9	2,6	171,0
Erbschaftsteuer	25,8	6,6	8,5	4,2	3,6	2,7	1,3	2,6	0,7	56,0
Kraftfahrzeugsteuer	180,0	106,3	92,7	69,9	54,9	38,4	23,1	25,8	8,9	600,0
Grunderwerbsteuer	19,0	14,8	13,9	8,0	6,7	5,1	2,9	3,3	1,3	75,0
Kapitalverkehrsteuer	20,9	5,3	4,9	4,1	7,6	1,3	1,1	8,8	1,0	55,0
Versicherungsteuer	36,5	21,2	20,3	11,8	13,6	2,1	2,2	19,8	2,5	130,0
Rennwett- u. Lotteriesteuer	47,8	22,3	18,0	15,3	17,3	11,3	4, 5	13,7	1,8	152,0
Wechselsteuer	25,6	10,0	11, 0	7,3	12,0	3,6	2,5	8,5	2,5	83,0
Feuerschutzsteuer	6,2	5,7	5,6	4,6	2,7	1,9	1,5	1,6	0,2	30,0
Biersteuer	111,3	1 4 3,6	56,7	22,3	24,2	23,9	3,0	12,3	8,7	406,0
Insgesamt ¹)	2 767,8	1 277,7	1 237,7	790,7	733,6	384,5	199,5	530,3	136,2	8 058,0
Nachrichtlich: Länderanteil an der abgesetzten Zer- legung	0	-24	+14	+32	+7	+-13	+14	— 56	0	±80

abzüglich der an den Lastenausgleich abgeführten Beträge.
 bei 60 v. H. Länderanteil und bei Wegfall der Zerlegung.

Anlage 13 Steuereinnahmen der Gemeinden (einschl. Gemeindesteuern der Hansestädte) 1953 und 1955 (Beträge in Mill. DM)

	Nord- rhein- West- falen	Bayern	Baden- Würt- tem- berg	Nie- der- sachsen	Hessen	Rhein- land Pfalz	Schles- wig- Hol- stein	Ham- burg	Bre- men	Bundes- gebiet
a) Wirkliche Steuerein- nahmen 1953										
Grundsteuer A Grundsteuer B Gewerbesteuer	36,3 280,8 994,7 234,0	66,8 126,3 401,4 0,2	58,3 108,1 487,6 0,0	67,1 100,8 307,6 16,3	28,7 72,9 225,7 18,0	31,5 47,2 131,6 13.0	25,7 40,6 78,7 10,5	0,5 42,5 185,6 25,9	0,1 17,8 49,1 14,1	315,0 837,0 2 862,0 332,0
Lohnsummensteuer Vergnügungsteuer Sonstige Gemeindesteuern	54,1 66,1	23,6 47,2	16,6 35,7	22,6 28,0	12,9 23,9	7,0 14,4	7,6 12,9	10,3 12,9	3,3 3,9	158,0 245,0
zusammen	1 666,0	665,5	706,3	542 ,4	382,1	2 44,7	176,0	277,7	88, 3	4749, 0
1955										
Grundsteuer A Grundsteuer B Gewerbesteuer Lohnsummensteuer Vergnügungsteuer Sonstige Gemeindesteuern	38,0 302,1 1 282,5 287,6 65,1 76,3	69,9 135,8 517,5 0,3 28,4 54,5	61,1 116,3 628,8 0,0 20,0 41,2	70,3 108,3 396,6 20,0 27,2 32,4	30,1 78,3 290,9 22,1 15,5 27,7	33,0 50,7 169,6 16,0 8,4 16,6	27,0 43,6 101,4 12,9 9,2 14,9	0,5 45,7 239,3 31,8 12,3 14,9	0,1 19,2 63,4 17,3 3,9 4,5	330,0 900,0 3690,0 408,0 190,0 283,0
zusammen	2 051,6	806,4	867,4	654,8	464,6	294,3	209,0	344,5	108,4	5801,0
b) Vergleichbare Steuer- einnahmen 1953										
Grundsteuer A: 160 v.H. Grundsteuer B:	49,6	72,9	56,9	59,3	,	27,2	22,5	1,1	1,0	318,0
160-250 v. H. Kürzung ¹)	269,6	129,8	142,1 — 28,4	86,5	71,9 — 4 ,3	42,4 — 1,4	34,4	49,6	20,7	847,0 34,1
Gewerbesteuer: 283 v. H. ²) Vergnügungsteuer Sonstige Gemeindesteuern	1 083,0 54,1 66,1	434,4 23,6 47,2	16,6	301,3 22,6 28,0	242,0 12,9	134,3 7,0 14,4	78,7 7,6 12,9	174,3 10,3 12,9	58,1 3,3 3,9	2 978,0 158,0 245,0
zusammen	1 522,4	707,9	694,8	497,7	373,9	223,9	156,1	248,2	87,0	4511,9
1955 Grundsteuer A: 160 v. H.	51,6	75,7	59,1	61,5	2 8, 5	28,2	23,3	1,1	1,0	330,0
Grundsteuer B: 160-250 v. H.	285,2	137,4	150, 3	91,5	76,1	44,8	36,4	52,4	21,9	896,0
Kürzung¹) Gewerbesteuer: 283 v. H.²) Vergnügungsteuer Sonstige Gemeindesteuern	1 396,2 65,1 76,3	560,0 28,4 54,5	20,0	388,4 27,2	15,5	173,1	101,4 9,2 14,9	224,6 12,3 14,9	7 4 ,9 3,9 4 ,5	36,6 3 839,0 190,0 283,0
zusammen	1 874,4	856,0	848,4	601,0	455,3	269,6	185,2	305,3	106,2	5 501,4
c) Mehr- oder Minderein- nahmen aus der wirk- lichen Anspannung der Realsteuern 1953 1955	+143,6 +177,2	5 — 42,4 2 — 49,6	+ 11,5 + 19,0	+ 44.7	$\frac{1}{8}$ $\frac{8,2}{9,3}$	+20,8 +24,7	+ 19,9 + 23,8	+29,5 +39,2	$^{+1,3}_{+2,2}$	+ 237,1 + 299,6

¹⁾ Zum Ausgleich der unterschiedlichen Einheitsbewertung ist die Steuerkraft der Grundsteuer B in Baden-Württemberg, im Reg.-Bez. Darmstadt des Landes Hessen und im Reg.-Bez. Mainz des Landes Rheinland-Pfalz um 20 v. H. gekürzt.

²⁾ Entsprechend dem durchschnittlichen Hebesatz der Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erheben.

Anlage 14 Reineinnahmen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) aus dem Erwerbsvermögen

					stwirtschaftl n 1935 bis			nnahmen c			Schätz	zung für 19	955
L = Land		ternenmer	und von			1737		men und indvermöge			Land- u.	Sonstiges	Ins-
G = Gemeinden (GVerb.)	1935 — 1937	1949	1950	1951	1952	1949 — 1952	1949	1950	1951	1952	forst- wirtsch. Verm.	Erwerbs- verm.	gesamt
	Mill. RM		Mil	l. DM		Mill. DM		Mil	l. DM			Mill. DM	
Nordrhein-Westfalen L	2,9	6,8	1,5	4,7	•	2,5	7,2	21,1	9,4	30,0			
G	1,8	5,5	4,7	6,5	11,6	7,1	23,6	53,1	64,0	79,4	ļ		
zusammen	4,8	12,4	3,3	11,3	11,6	9,6	30,8	74,2	73,3	109,4	14	120	134
Bayern und Lindau L	21,7	69,0	57,7	59,6	82,7	67,2	11,8	27,5	27,6	11,9	i		
G	$\frac{3,5}{25,3}$	15,9 8+,9	15,4	19,8	20,0	17,8	41,8	48,3	40,1	43,0	100	- (0	1 160
zusammen	1	1	73,1	79,5	102,7	85,0	53,6	75,8	67,6	54,9	100	60	160
Baden-Württemberg L	13,6	44,6	67,4	41,3	57,3	52,6	10,8	13,0	9,7	21,5			ł
G	19,9 33,4	47,7 92,4	45,3	53,4	69,0	53,9	14,7	22,6	17,1	35,5	1 100		1 105
zusammen	1	1 '	112,7	94,7	126,3	106,5	25,5	35,6	26,7	57,0	120	65	185
Niedersachsen L	10,6	37,1	11,4	21,0	44,7	28,5	4,3	10,6	8,1	8,5			
G zusammen	0,4	1,6 38,7	1,2 12,6	$\frac{1,5}{22,5}$	1,5 46,2	1,5	20,3	27,3 37,9	25,6 33,7	32,5	 45	45	<u> </u> 90
		1	-	•	•		· ·	•	-	41,0	45	40	90
Hessen L G	8,0 8,7	25,1 33,7	23,4 $22,2$	23,0	35,1	26,6	4,4	3,8	6,6	2,8			ĺ
zusamme n	16,6	58,8	45,5	35,0 58,0	43,5 78,6	33,6	11,8 16,2	16,3 20,1	27,9 34,4	35,3 38,1	75	42	117
	1 ′	′	•	,	,	1	l '	•		·	1 '0	72	111
Rheinland-Pfalz L G	4,6 6,5	24,5 35,2	17,9 2 4 ,1	25,7 37,0	26,6 39,5	23,7 33,9	3,3 8,1	15,3 8,3	4,2 8,3	6,5 $10,2$			
zusammen	11,1	59,7	42,0	62,8	66,1	57,6	11,4	23,6	12,4	16,7	64	18	82
Schleswig-Holstein L	0,9	3,3	_ 0 , 2	0,2	1,0	1,1	1,5	5,8	3,5	5,9	"		-
G	0,5	1,1	0,9	1,4	1,0 1,4	1,1	8,2	3,6 7,5	3,3 12,6	3,9 13,8			
zusammen	1,4	4,4	0,7	1,5	2,4	2,3	9,7	13,3	16,1	19,7	2	22	24
Hamburg L	0,0	— 0 ,3	0,3	0,1	0,1	_0,1	0,1	9,0	12,9	17,4		20	20
Bremen L		_	_	0,0		0,0	- 8,6	8,1	14,7	16,5		18	18
Länder insges. L	62,3	210,1	175,8	175,7	247,5	202,1	34,8	114,2	96,6	121,0	240	140	380
G	41,2	140,9	113,8	154,6	186,5	149,1	128,5	183,4	195,5	249,7	180	270	450
zusammen	103,5	351,0	289,6	330,3	434,0	351,2	163,3	297,6	292,0	370.7	420	410	830

Anlage B

Der Präsident des Bundesrates

Bonn, den 9. April 1954

An den Herrn Bundeskanzler

Mit Bezug auf das Schreiben vom 18. März 1954 — 6 — 52000 — 475/54 — beehre ich mich mitzuteilen, daß der Bundesrat in seiner 121. Sitzung am 9. April 1954 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen hat, zum

Entwurf eines Gesetzes zur Anderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)

und zum

Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz)

die sich aus den Anlagen 1 und 3 ergebenden Neufassungen vorzuschlagen.

Zum

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Finanzverfassung (Finanzanpassungsgesetz)

schlägt der Bundesrat die sich aus der Anlage 2 ergebenden Änderungen vor und erhebt im übrigen gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, daß die Gesetzentwürfe seiner Zustimmung bedürfen.

Dr. h. c. Zinn

Anderungsvorschläge des Bundesrates

I.

Die Bundesregierung hat den Gesetzen zur Finanzreform folgende beherrschende Gedanken zugrunde gelegt:

- 1. Die Sicherung der Haushaltsführung des Bundes,
- 2. die dauerhafte Abgrenzung zwischen den Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern mit dem Ziel einer selbständigen Haushaltsführung der Partner im Sinn von Art. 109 GG,
- 3. den Ausgleich zwischen den steuerstarken und den steuerschwachen Ländern.

Der Bundesrat erkennt diese Grundgedanken zur Finanzreform an. Er bedauert aber, daß die Vorlagen die Interessen des Bundeshaushalts zu stark in den Vordergrund stellen und keinen angemessenen Ausgleich zwischen den berechtigten Forderungen des Bundes und der Länder vorsehen. Wenn man davon ausgeht, daß die Haushaltspläne im Bund und in den Ländern mit der gleichen Sparsamkeit aufgestellt sind und gleichberechtigten, wenn auch verschiedenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft dienen, dann dürfen die Auswirkungen der Finanzreform zusammen mit denen der gleichzeitig vorgeschlagenen Steuerreform nicht so verteilt werden, daß der erwartete Ausfall überwiegend den Ländern aufgebürdet wird.

Die Auswirkungen der Vorlagen zur Finanzund Steuerreform auf den Bund und die Länder ergeben sich aus folgenden Zahlen, die dem amtlichen Material der Bundesregierung entnommen sind:

Die durch Finanz- und Steuerreform nach den Vorschlägen des Bundesrates beeinflußten Einnahmen und Ausgaben

Gegenstand		A ige Rechtslage	1	B h Reform		**) ne Reform
•	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder
1	2	3	4	5	6	7
Einkommen- und Körperschaftsteuer	38 v. H. von 11,6 Mia =	62 v. H. von 11,6 Mia =	40 v. H. von 10,9 Mia =	60 v. H. von 10,9 Mia =	38 v. H. von 13 200 Mio =	62 v. H. von 13 200 Mio =
Steuerverwaltung — Bundesbeiträge — § 2*)	+ 4 408 450	+ 7 192 + 450	+ 4360	· + 6540	+ 5 016 450 64	+ 8 184 + 450 + 64
— Länderbeiträge — § 2	+ 8	- 8			+ 8	+ 64 - 8
Kriegsfolgenhilfe Grundsätzlicher Wegfall der Interessenquote der Länder — § 4 Abs. 1			— 120	+ 120		
Erhöhung der Länderinteressenquote in bestimmten Fällen — § 4 Abs. 1			. + 10	<u> </u>		
Kriegsopferversorgung — Wegfall der Verwaltungskostenerstattung — § 4 Abs. 1			+ 156	— 156		
Kriegsgefangenen-Entschädigungsgesetz — § 4 Abs. 3 — Erhöhung der Interessenquote			+ 17	— 17		
Bundesergänzungsgesetz Erhöhung der Interessenquote von 10 v.H. auf 25 v.H. in bestimmten Fällen — § 5			+ 20	<u> </u>		
Lastenausgleich Wegfall des Zuschusses der Länder, Übernahme durch den Bund — § 3			<u> </u>	+ 240		
Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer 2,5 v. H. von 10 900 Mio			+ 272			
Erhöhung der Umsatzsteuer für den Großhandel			+ 150		·	
	+ 3 966	+ 7634	+ 4625	+ 6 697	+ 4510	+ 8690

^{*)} Die §§ bezeichnen Vorschriften des Finanzanpassungsgesetzes

^{**)} Anwachsen des Soz. Prod. von 1953 auf 1955 um 10 v.H.; dementsprechend Anwachsen der EK. u. Kp. St.

Die durch Finanz- und Steuerreform nach den Vorschlägen der Bundesregierung beeinflußten Einnahmen und Ausgaben

Gegenstand	-	A ige Rechtslage	1955 nad	3 h Reform	C**) 1955 ohne Reform		
0.18	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	
1	2	3	4	5	6	7	
Einkommen- und Körperschaftsteuer	38 v. H. von 11,6 Mia = + 4 408	62 v. H. von 11,6 Mia = + 7 192	35 v. H. von 10,9 Mia = + 3 815	65 v. H. von 10,9 Mia = + 7 085	38 v. H. von 13 200 Mio = + 5 016	62 v. H. von 13 200 Mio = + 8 184	
Steuerverwaltung — Bundesbeiträge — § 2*)	— 450	+ 450	— 330	+ 330	450 64	+ 450 + 64	
— Länderbeiträge — § 2	+ 8	_ 8			+ 8	_ 8	
Kriegsopferversorgung — Wegfall der Verwaltungskostenerstattung — § 4 Abs. 1		-	+ 156	— 156			
	+ 3 966	+ 7634	+ 3641	+ 7 259	+ 4510	+ 8 690	

^{*)} Die §§ bezeichnen Vorschriften des Finanzanpassungsgesetzes

^{••)} Anwachsen des Soz. Prod. von 1953 auf 1955 um 10 v.H.; dementsprechend Anwachsen der EK. u. Kp. St.

Gegenüberstellung

(in Mio DM)

	Vorschläge der	Bundesregierung	Vorschläge de	es Bundesrates
	Bund	Länder	Bund	Länder
1953 gegenwärtiger Rechtszustand	3 966	7 634	3 966	7 634
1955 nach Reform	4 625	6 697	3 641	7 259
Unterschied	+ 659	— 937	— 325	— 375
1953 gegenwärtiger Rechtszustand	3 966	7 634	Unverändert wie nebenstehend	
1955 ohne Reform	4 510	8 690		
Unterschied	+ 544	+ 1 056		
1955 ohne Reform	4 510	8 690	4 510	8 690
1955 nach Reform	4 625	6 697	3 641	7 259
Unterschied	+ 115	— 1 993	- 869	— 1 431

Theoretischer Steuerausfall — 1878 — 2300

Die Differenz von — 1878 zu — 2300 = 422 Mio erklärt sich aus der Ablehnung der Ergänzungsabgabe (272) und der Ablehnung der Erhöhung der Umsatzsteuer (150)

Diese unterschiedlichen Auswirkungen der Reformvorlagen sind noch schwerwiegender, wenn man sie zu den Reinausgaben des Bundes und der Länder in Beziehung setzt. Die Reinausgaben in den Haushaltsplänen der Länder betragen im (letzten abgeschlossenen) Rechnungsjahr 1952 14 992 Mio DM, die Ausgaben des Bundes im Rechnungsjahr 1952 (ohne die durchlaufenden und zweckgebundenen Mittel und ohne die Doppelzählungen) 21 311 Mio DM. Es verhalten sich daher die Ausgaben des Bundeshaushalts zu denen der Gesamtheit der Länderhaushalte etwa wie 60: 40. Ein gleiches Größenverhältnis ergibt sich auch, wenn die Steuereinnahmen von Bund und Ländern miteinander verglichen werden.

Es läge daher nahe, die Auswirkungen der Reformvorlagen auf Bund und Länder ebenfalls im Verhältnis von 60: 40 zu verteilen. Eine solche Verteilung des Ausfalles würde allerdings außer acht lassen, daß dem Bund in der Zukunft hohe und in ihrem Ausmaß wenig beeinflußbare Ausgaben zuwachsen können. Dazu kommt, daß der Bundesrat bei seinen Beschlüssen zur Steuerreform das Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer (Ergänzungsabgabe) und die von der Bundesregierung vorgeschlagene Erhöhung der Umsatzsteuer ablehnt. Unter diesen Umständen hält es der Bundesrat allenfalls noch für tragbar, den durch die Steuerreform verursachten Ausfall auf Bund und Länder in dem Verhältnis zu verteilen, in dem sie an dem Aufkommen der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer beteiligt sind. Nach dem geltenden Recht hat der Bund Anspruch auf einen Anteil von 38 v. H. an dem Aufkommen dieser Steuern, während die Länder 62 v. H. behalten. Nach den Beschlüssen des Bundesrates zum Entwurf des Gesetzes über die Inanspruchnahme der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer durch den Bund im Rechnungsjahr 1954 und zum Bundeshaushalt 1954 soll es auch für dieses Rechnungsjahr bei dem gleichen Anteilverhältnis bleiben. Daraus sollte sich auch eine entsprechende Beteiligung an dem Ausfall für die spätere Zeit ergeben. Weiterhin sind die Mehrbelastungen der Länder zu berücksichtigen, die sich aus den nachfolgenden Vorschlägen des Bundesrates zur Finanzreform ergeben. Sie bewirken eine Entlastung des Bundes und eine Mehrbelastung der Länder in der Größenordnung von etwa 300 Mio DM. Als Ergebnis seiner Überlegungen zur Steuer- und Finanzreform kommt der Bundesrat daher zu der Auffassung, daß der Bundesanteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer künftig auf 35 v. H. verfassungsmäßig festzusetzen ist. Er hält dies für einen gerechten und billigen Ausgleich.

Allerdings trifft auch dieser Vorschlag in seinen Auswirkungen die Länder noch ungleich härter als den Bund, wenn man berücksichtigt, daß das Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommen in den Haushalten der Länder rund 70 v. H. der Einnahmen ausmacht, während der Bundesanteil an diesen Steuern weniger als 20 v. H. der gesamten Bundeseinnahmen beträgt.

II.

1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)

Der Bundesrat macht den aus Anlage 1 ersichtlichen Gegenvorschlag. Er hat bereits im Sommer 1953 eine Studienkommission unter Vorsitz des Senators Dr. Nolting-Hauff mit dem Auftrag eingesetzt, den gesamten Fragenkreis des Art. 107 GG zu bearbeiten. Das Arbeitsergebnis dieser Studienkommission ist in einer Denkschrift niedergelegt, die als Anlage 4 dieser Stellungnahme beigefügt ist. Auf die Ausführungen dieser Denkschrift wird im allgemeinen Bezug genommen.

Insbesondere hat sich der Bundesrat den Vorschlägen dieser Denkschrift in folgenden Punkten angeschlossen: In formeller Beziehung glaubt er, sich bei der Neufassung des Art. 106 GG, enger als die Bundesregierung, der Fassung des bisherigen Art. 106 anschließen zu müssen. So wird seiner Ansicht nach dem im Art. 107 GG niedergelegten Auftrag des Verfassungsgesetzgebers am besten entsprochen.

Sachlich weicht der Vorschlag des Bundesrates von der Vorlage der Bundesregierung im wesentlichen wie folgt ab:

- a) Die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer bleiben Landessteuern. Der Bund soll wie bisher einen Anteil am Aufkommen dieser Steuern erhalten. Dieser Vorschlag erscheint dem Bundesrat zwingend, weil die beiden Steuern das Rückgrat der Finanzkraft der Länder darstellen, während ihre Bedeutung für den Haushalt des Bundes weit zurücktritt.
- b) Der Bundesrat hält eine allgemeine Revisionsklausel, wie sie die Bundesregierung

in Art. 106 e Abs. 1 ihrer Vorlage vorsieht, nicht für vertretbar. Er glaubt, daß die Einführung einer solchen allgemeinen Revisionsklausel im Ergebnis nichts anderes bedeuten würde als die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Zustandes der ständigen Auseinandersetzung über den Bundesanteil an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländern. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß derartige Interessenkämpfe künftig nach Möglichkeit entfallen sollen.

Eine Sicherungsklausel für die Länder und damit auch für ihre Gemeinden und Gemeindeverbände ist für den Fall ausreichend — allerdings auch unentbehrlich daß durch Bundesgesetz den Ländern oder ihren Gemeinden wesentliche neue Lasten aufgebürdet werden sollten. Diese Sicherung war schon in § 54 des Reichsfinanzausgleichsgesetzes von 1926 verwirklicht. Da in allen finanziell bedeutsamen Fragen, die Bund und Länder gleichzeitig berühren, die Gesetzgebung dem Bund zusteht, erscheint dem Bundesrat ein Schutzbedürfnis nur für die Länder und ihre Gemeinden zu bestehen. Im Gegensatz zu den Ländern hat der Bund eine Reihe von Ausweichmöglichkeiten, wenn er sich neuen Anforderungen in der Zukunft gegenüber gestellt sehen sollte.

Die im Art. 106 Abs. 4 letzter Satz vorgeschlagene Bestimmung entspricht dem § 55 des ehemaligen Reichsfinanzausgleichsgesetzes. Sie ist dringend erforderlich, um die Fälle zu erfassen, in denen nicht die Länder und Gemeinden in ihrer Gesamtheit, sondern einzelne Länder oder einzelne Gemeinden belastet werden. Auch in der Vergangenheit haben derartige Fälle von Sonderbelastungen einzelner Gemeinwesen immer nach einem Sonderausgleich gedrängt, und das Reich ist diesen Notwendigkeiten auch gerecht geworden. Die Vorschrift enthält einen anerkannten tragenden Grundsatz der Finanzverfassung. Sie muß daher ihren Platz auch in der Finanzverfassung finden. Geschähe das nicht und würde die Vorschrift in ein gewöhnliches Bundesgesetz übernommen, wie es nach Nr. 204 der amtlichen Begründung der Bundesregierung zum Finanzanpassungsgesetz vorgesehen ist, so bestände keine Sicherheit dagegen, daß nicht jedes später erlassene und jedes Spezialgesetz den Grundsatz zu Lasten des finanziell

Schwächsten durchbrechen könnte. Auch würden die Verhandlungen über Spezialgesetze durch die jedes Mal zu wiederholende Auseinandersetzung über einen derartigen Sonderausgleich erheblich erschwert werden.

c) Dem Bund wird mit der verfassungsgegesetzlichen Festlegung seines Anteils an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer die ihm bisher gebotene Handhabe genommen, zusätzliche Ländereinnahmen seinem Finanzbedarf dienstbar zu machen. Es erscheint daher geboten, dem Bund für den Fall einer unumgänglichen und nicht anderweitig zu deckenden Steigerung seines Finanzbedarfs die Möglichkeit zu eröffnen, in Form von Zuschlägen zusätzliche Mittel aus der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zur Deckung seines Finanzbedarfs heranzuziehen.

Während dem Bund und den Gemeinden von vornherein eine eigene Verantwortung auch im Bereich ihrer Einnahmen übertragen wurde, beschränkt sich die Finanzverantwortung der Länder bisher im wesentlichen auf den Bereich ihrer Ausgaben. Die den Ländern zufließenden Steuern und deren Tarife unterliegen fast ausnahmslos bundesgesetzlicher Regelung, auf die die Landtage keinerlei Einfluß ausüben können. Das Fehlen jeder Verantwortlichkeit der Länder im Bereich ihrer Einnahmen ist mit dem bei der Steuerverteilung nach Art. 107 GG zu berücksichtigenden Grundsatz des Art. 109 GG nicht vereinbar. Es ist daher erforderlich, den Ländern in Form eines verfassungsgesetzlich verankerten Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer die Möglichkeit einer selbstverantwortlichen Gestaltung auch im Bereiche ihrer Einnahmen zu geben. Das Zuschlagsrecht kann zwar zu einer unterschiedlichen Belastung der Steuerpflichtigen im Bundesgebiet führen; diese Konsequenz wird indessen die Länderparlamente zu äußerster Zurückhaltung bei seiner Ausübung veranlassen, und dadurch ihr Verantwortungsbewußtsein, was insbesondere die Ausgabenpolitik des Landes anlangt, maßgeblich stärken.

Das Zuschlagsrecht des Bundes und der Länder ist der Höhe nach zu begrenzen, um, was das Zuschlagsrecht des Bundes anbetrifft, eine Aushöhlung der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu verhüten und, was das Zuschlagsrecht der Länder angeht, um eine zu starke Differenzierung der Steuerbelastungen in den einzelnen Ländern von vornherein auszuschließen. Die Begrenzung und nähere Regelung des Zuschlagsrechts muß in einem zustimmungsbedürftigen Rahmengesetz festgelegt werden.

- d) Die Bundesregierung macht in Art. 106 Abs. 2 GG ihres Entwurfes den Versuch einer grundsätzlichen Aufteilung der Aufgaben und Ausgaben zwischen Bund und Ländern. Diese Zielsetzung erscheint zwar grundsätzlich anerkennenswert. Der Bundesrat kann jedoch der Bundesregierung in diesem Punkt aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht folgen. Der in der Regierungsvorlage vorgeschlagene Grundsatz der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern kann in einem Gesetz zu Art. 107 GG schon deshalb nicht aufgestellt werden, weil dies die dort enthaltene Ermächtigung überschreitet.
- e) Hinsichtlich des Finanzausgleichs unter den Ländern hat der Bundesrat nach eingehenden Verhandlungen unter den Ländern Vorschläge erarbeitet, die in verschiedenen Punkten von denen der Bundesregierung abweichen. Im Abs. 5 des Gegenentwurfes des Bundesrates zum neuen Art. 106 GG sind die Grundsätze des Verhandlungsergebnisses der Länder niedergelegt. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu II 3 (Länderfinanzausgleich) und die Anlage 3 verwiesen.
- 2. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Finanzverfassung (Finanzanpassungsgesetz)

Der Bundesrat schlägt die als Anlage 2 beigefügte Fassung an Stelle der Regierungsvorlage vor. Sein Gegenvorschlag unterscheidet sich von der Vorlage der Bundesregierung im wesentlichen in folgenden Punkten:

- § 1 der Regierungsvorlage (Ausführung von Bundesgesetzen) erscheint dem Bundesrat entbehrlich und enthält nach seiner Auffassung die Gefahr von Mißdeutungen. Sie ist auch wegen der vorgeschlagenen Streichung des Art. 106 Abs. 2 GG der Regierungsvorlage erforderlich.
- § 2 (Finanzverwaltung) in der Fassung der Bundesregierung geht nach Auffassung des Bundesrates zu weit, wenn er für die Zukunft den Ersatz von Steuerverwaltungskosten durch

den Bund völlig fortfallen lassen will. Der Bundesrat sieht in den Vorschlägen des Bundestagsausschusses für Finanz- und Steuerfragen (Bundestags-Drucksache 205 2. Wahlperiode) eine geeignete Lösung. Nach diesem Vorschlag soll der Bund künftig den Ländern die Hälfte ihrer Steuerverwaltungskosten erstatten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß in steuerschwachen Ländern der Anteil der Verwaltungskosten notwendigerweise höher ist als in den Ländern mit verhältnismäßig hohem Steueraufkommen. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, daß hier wie auf anderen Gebieten eine Pauschalierung der Erstattung den Vorzug verdient. Diese dient nicht nur der Verwaltungsvereinfachung, sondern vermeidet auch sonst kaum zu umgehende Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgabengebarung. Sie fördert auch den Willen zur Sparsamkeit bei den Ländern. Um aus der Pauschalierung keine Erstarrung der Erstattung werden zu lassen, empfiehlt der Bundesrat, den pauschalen Kostenersatz künftig der Entwicklung des Aufkommens der Steuern anzupassen, das die Finanzbehörden der Länder für den Bund verwalten. Als Ausgangsjahr für die Berechnungen schlägt der Bundesrat das Rechnungsjahr 1953 vor. Demgemäß sollen die einzelnen Länder an einer Steigerung des Steueraufkommens nach dem Maßstab ihres Kostenanteils im Jahre 1953 beteiligt werden.

§ 3 (Lastenausgleich). Dem Vorschlag der Bundesregierung vermag der Bundesrat nicht zu folgen. Die Einnahme- und Ausgabeent-wicklung des Lastenausgleichsfonds ist zur Zeit noch nicht hinreichend klar zu übersehen. Der Bundesrat hält es daher nicht für angebracht, auf den Vorschlag der Bundesregierung einzugehen, den Ländern den Zuschuß zum Lastenausgleichsfonds gemäß § 6 Abs. 3 LAG abzunehmen. Der Zuschuß der Länder beträgt zur Zeit etwa 240 Mio DM. Er kann in einigen Jahren wesentlich niedriger sein (§ 6 Abs. 3 Satz 2 LAG) und eignet sich daher nicht zu einem Austausch gegen Teile der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, die ihrer Art nach beständig sind. Der Bundesrat hält zunächst eine Aufrechterhaltung des derzeitigen Zustandes um so mehr für zweckmäßig, als mit wichtigen Abänderungen des Lastenausgleichsgesetzes schon in naher Zukunft zu rechnen ist, die u. U. die Grundlagen des von der Bundesregierung vorgeschlagenen Austauschs verändern.

Eine neue Regelung der Länderzuschüsse nach § 6 Abs. 1 und Abs. 2 LAG hält der Bundesrat im gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls nicht für geboten. Aus den vorstehend dargelegten Gründen sollte diese Neuregelung bis etwa 1957 zurückgestellt werden, wie im LAG vorgesehen.

Zu § 4 (Kriegsfolgelasten) kann der Bundesrat den Vorschlägen der Bundesregierung nur teilweise folgen. Die wesentlichsten Vorschläge der Bundesregierung bestehen in folgendem:

a) Erhöhung der Interessenquoten der Länder für Leistungen an Sowjetzonenflüchtlinge und ehemalige Kriegsgefangene von 15 auf 25 v. H.

Den Gründen, die die Bundesregierung für diese Erhöhung angeführt hat, vermag der Bundesrat nicht beizutreten. Er macht darauf aufmerksam, daß nach Art. 120 GG die Kriegsfolgelasten vom Bund zu tragen sind. Eine höhere Beteiligung der Länder als bisher wäre mit dem Wesen einer Interessenquote nicht vereinbar und würde verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

b) Übernahme der persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten der Kriegsopferversorgung.

Der Bundesrat glaubt, dem Vorschlag der Bundesregierung zu diesem Punkt folgen zu können. Er hält den Gedanken der Bundesregierung für richtig, daß die Länder die Kosten ihrer Verwaltung grundsätzlich selbst tragen sollen. Eine Ausnahme muß allerdings für diejenigen Einrichtungen (Versorgungskrankenhäuser, Versorgungsheilstätten und Versorgungskuranstalten) gelten, die nur in einzelnen Ländern vorhanden sind, aber der Kriegsopferversorgung des ganzen Bundesgebietes dienen. Diese Einrichtungen müssen nach wie vor aus Bundesmitteln unterhalten werden, um die Sitzländer nicht allzu stark zu belasten.

c) Weisungsrechte des Bundes in der in der Vorlage (§ 4 Abs. 1 Nr. 4) vorgesehenen Form erscheinen schon deshalb mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, weil sie in Widerspruch zu Art. 84 Abs. 5 GG stehen. Der Bundesrat hat ähnliche Vorschläge der Bundesregierung schon beim Gesetzentwurf über das Verfahren in der Kriegsopferversorgung aus diesem Grunde ablehnen müssen. Der Bundesrat glaubt, daß die bisherige Regelung, nach der Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung

oder von erheblicher finanzieller Auswirkung nur mit Zustimmung der zuständigen Bundesorgane getroffen werden können und nach der der Bundesrechnungshof Einblick in sämtliche Rechnungsunterlagen nehmen kann, den berechtigten Bedürfnissen des Bundes voll genügt.

d) Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Pauschalierung der Kriegsfolgenhilfe verspricht eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung. Allerdings enthält sie auch ein beträchtliches Risiko für die Länder. Diese sollen künftig das Wagnis der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung tragen. Trotzdem stimmt der Bundesrat dem Grundgedanken der Pauschalierung zu. Allerdings kann er sich nicht mit der von der Vorlage vorgesehenen starken Degression einverstanden erklären, die die Pauschbeträge binnen 10 Jahren zum völligen Wegfall bringt.

Er schlägt deshalb eine gewisse Abflachung der Degression und ihre vorläufige zeitliche Begrenzung bis zum Jahre 1960 vor. In diesem Jahre soll durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates der weitere Fortgang der Degression nach den dann vorliegenden Erkenntnissen bestimmt werden.

Der Bundesrat ist ferner der Ansicht, daß eine Pauschalierung insoweit abzulehnen ist, als ihr höhere Erstattungen des Bundes zugrunde liegen als bisher. Dies würde den Austausch von tendenziell absinkenden Lasten gegen beständige Einnahmen der Länder darstellen.

Zu § 5 (Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung) hält der Bundesrat die Heraufsetzung der Interessenquote der Länder in den im § 77 Abs. 2 des Bundesergänzungsgesetzes gekennzeichneten Fällen auf 25 v. H. nicht für angebracht. Er schlägt deshalb vor, es bei der Interessenquote von 10 v. H. zu belassen. Im übrigen vertritt er den Standpunkt, daß der Bund die Aufwendungen für alle verschleppten Personen zu übernehmen hat.

3. Zum Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz)

Der Bundesrat legt als Ergebnis sehr eingehender Beratungen unter den Ländern einen Gegenentwurf (Anlage 3) vor, der ebenso wie der von ihm nicht angenommene Entwurf der

Bundesregierung den bisherigen Länderfinanzausgleich wesentlich intensiviert. Die Ausgleichsmasse soll nach dem Gegenentwurf des Bundesrates künftig etwa 100 Mio DM größer sein als bisher. Eine noch weitergehende Nivellierung zwischen den ausgleichspflichtigen und den ausgleichsberechtigten Ländern — wie sie die Bundesregierung vorschlägt — hält der Bundesrat jedoch für nicht vertretbar, weil sie zu unzumutbaren Anforderungen an die ausgleichspflichtigen Länder führen würde. Im übrigen unterscheidet sich der Gegenvorschlag des Bundesrates von der Vorlage der Bundesregierung dadurch, daß seine Grundzüge verfassungskräftig gestaltet werden sollen (Art. 106 Abs. 5 GG nach den Vorschlägen des Bundesrates), womit eine Dauerregelung zwischen den Ländern erreicht werden soll. Außerdem ist er wesentlich einfacher gestaltet als der Entwurf der Bundesregierung.

Wegen der Einzelheiten des Systems wird auf die Vorschriften des Gegenentwurfes hingewiesen.

Anlage 1

Gegenvorschlag zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)

Auf Grund des Artikels 107 des Grundgesetzes hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Artikel 106 des Grundgesetzes erhält folgende Fassung:

- "(1) Die Zölle, der Ertrag der Monopole, die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer, die einmaligen Zwecken dienenden Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben und die Abgabe "Notopfer Berlin" fließen dem Bunde zu.
- (2) Die Biersteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Verkehrsteuern mit Ausnahme der Beförderungsteuer und der Umsatzsteuer, die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis fließen den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu.
- (3) Von dem Aufkommen an Einkommensteuer und an Körperschaftsteuer erhält der Bund einen Anteil von 35 v. H. Der Bund und die Länder können nach Maßgabe eines

Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Zuschläge zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer erheben.

- (4) Werden den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Bundesgesetz in erheblichem Umfange zusätzliche Lasten (Mehrausgaben oder Mindereinnahmen) auferlegt, so sind den Ländern gleichzeitig die zur Deckung erforderlichen Mittel durch Zuweisung neuer Steuern oder erhöhter Steueranteile zu erschließen, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates festgestellt wird, daß den Ländern die Tragung der zusätzlichen Lasten ohne Erschließung neuer Einnahmequellen zumutbar ist. Besondere Kosten oder besondere Einnahmeausfälle, die einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) in unmittelbarer Auswirkung von Verträgen, Gesetzen oder Verwaltungsmaßnahmen des Bundes entstehen, sind durch Sonderzuweisungen auszugleichen.
- (5) Zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern ist ein angemessener finanzieller Ausgleich herbeizuführen. Zu diesem Zwecke leisten die Länder, deren Aufkommen an Landessteuern ohne Realsteuern je Einwohner (Steuerkraft) den Bundesdurchschnitt übersteigt, zugunsten der Länder, deren Steuerkraft 95 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht erreicht, jährlich Beiträge. Als Beitrag erhält

das Land, dessen Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht erreicht, den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um seine Steuerkraft auf 85 v. H. des Bundesdurchschnitts zu erhöhen. Das Land, dessen Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts erreicht oder übersteigt, erhält als Beitrag den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um die Hälfte des Unterschiedes zwischen seiner Steuerkraft und 95 v. H. des Bundesdurchschnitts auszugleichen. Die Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen und Hamburg als Stadtstaaten und aus der Unterhaltung ihrer Seehäfen erwachsen, sowie die übermäßigen Belastungen

des Landes Schleswig-Holstein sind beim Steuerkraftausgleich zu berücksichtigen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird der Steuerkraftausgleich näher geregelt. Dieses Gesetz kann ferner bestimmen, daß der Bund aus eigenen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt."

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1955 in Kraft. Es ist erstmalig für das Rechnungsjahr 1955 anzuwenden.

Anlage 2

Änderungsvorschläge zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Finanzverfassung (Finanzanpassungsgesetz)

I.

§ 1 wird gestrichen.

II.

§ 2 wird durch den folgenden Artikel I ersetzt:

"Artikel I

Finanzverwaltung

§ 1

- (1) Der Bund leistet jedem Land zu den Kosten der Verwaltung der Umsatzsteuer und der Beförderungsteuer, der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Reichsfluchtsteuer, der Lastenausgleichsabgaben und der Abgabe "Notopfer Berlin" Beiträge in Höhe der Hälfte der Kosten, die das Land im Rechnungsjahr 1953 für die Verwaltung der Besitz- und Verkehrsteuern aufgewendet hat (Steuerverwaltungskosten).
- (2) In dem Verhältnis, in dem sich in einem Rechnungsjahr das Aufkommen der in Abs. 1 bezeichneten Abgaben im Bundesgebiet gegen-

über dem Aufkommen im Rechnungsjahr 1953 erhöht oder ermäßigt, ändert sich auch der Anspruch der Länder auf Steuerverwaltungskosten. Jedem Land steht der Anteil zu, der seinem Anteil an den Steuerverwaltungskosten im Rechnungsjahr 1953 entspricht.

§ 2

Steuerverwaltungskosten (§ 1) sind

- die fortdauernden Ausgaben des Landes (§ 4 der Reichshaushaltsordnung) für
 - a) die Finanzämter und deren Hilfsstellen b) die Besitz- und Verkehrsteuerabteilung
 - der Oberfinanzdirektionen
 - c) die Oberfinanzkassen
 - d) die Oberfinanzpräsidenten
 - e) die Finanzschulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung
 - f) die Finanzgerichte,
- die fortdauernden persönlichen Verwaltungsausgaben des Landes für die Steuerabteilung der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesfinanzbehörden.

Zu den Steuerverwaltungskosten gehören auch die Versorgungsausgaben.

§ 3

- (1) Der Bundesminister der Finanzen leistet monatliche Vorauszahlungen auf die jedem Land zustehenden Beiträge. Die Vorauszahlungen sind jeweils am 15. des Monats für den vorangegangenen Monat zu entrichten.
- (2) Der Bundesminister der Finanzen setzt mit Zustimmung des Bundesrates die endgültige Höhe der Beiträge nach Ablauf des Rechnungsjahres auf Grund des rechnungsmäßigen Nachweises fest. Die nach Abs. 1 geleisteten Vorauszahlungen werden mit den Beiträgen verrechnet. Die Beiträge werden, soweit sie nicht vorausgezahlt sind, den Ländern unverzüglich überwiesen.
- (3) Die Länder sind verpflichtet, dem Bundesminister der Finanzen die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und ihre sachliche Richtigkeit von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde des Landes bestätigen zu lassen.

§ 4

- (1) Die folgenden Vorschriften treten außer Kraft:
- 1. § 6 Abs. 6, § 9 Abs. 2 Sätze 2 bis 5, § 13 Abs. 2, § 16 Abs. 2, § 34 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vom 6. September 1950 (Bundesgesetzbl. S. 448) in der Fassung des Zweiten Überleitungsgesetzes vom 21. August 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 774),
- 2. § 204 Satz 2 und § 205 Abs. 2 Satz 2 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl, I S. 446).
- (2) § 7 Abs. 3 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) erhält folgende Fassung:
- ,(3) Soweit und solange Finanzbehörden des Landes Berlin die dem Bund zustehenden Zölle und Verbrauchsteuern verwalten, beteiligt sich der Bund an den persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben dieser Behörden nach Maßgabe einer zwischen dem Bund und dem Lande Berlin abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung.

€ 5

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 6

Dieses Gesetz ist auf Beiträge des Bundes anzuwenden, die auf die Zeit nach dem 31. März 1955 entfallen.

S 7

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft."

III.

§ 3 wird gestrichen.

IV.

- § 4 wird Artikel II und wie folgt geändert:
 - 1. In § 4 Abs. 1 Nr. 1 wird die Einleitung wie folgt geändert:
 - "§ 1 Abs. 1 Ziff. 1 bis 5 erhält folgende Fassung:"

Begründung siehe unter Nr. 3.

2. In § 4 Abs. 1 Nr. 1 wird § 1 Abs. 1 Nr. 3 des Ersten Überleitungsgesetzes wie folgt geändert:

"Die Aufwendungen für die Kriegsfolgenhilfe (§§ 7 bis 13); für die in § 7 Abs. 2 Ziff. 3 bezeichneten Personen trägt der Bund nur 85 v. H. der Aufwendungen gemäß §§ 8 bis 11."

Begründung

Die Erhöhung der Interessenquote von 15 v. H. auf 25 v. H. bei den Aufwendungen für die Sowjetzonenflüchtlinge ist unbegründet. Die Formulierung "Aufwendungen gemäß" soll Auslegungsschwierigkeiten vorbeugen. Siehe auch die allgemeinen Bemerkungen des Bundesrates zu § 4 der Regierungsvorlage.

Aus den gleichen Erwägungen, die dazu führten, daß die individuellen Fürsorgekosten für Zugewanderte aus der sowjetischen Besatzungszone aus der Pauschalabrechnung herausgelassen wurden, müssen auch die ebensowenig vorher bestimmbaren Aufwendungen gemäß § 11 Erstes Überleitungsgesetz durch Einzelabrechnung zwischen Bund und Ländern abgegolten werden.

3. In § 4 Abs. 1 Nr. 1 wird § 1 Abs. 1 Nr. 6 des Ersten Überleitungsgesetzes gestrichen.

Begründung

Die Aufwendungen für Grenzdurchgangslager sollte der Bund wie bisher zu 85 v. H. tragen. Sie eignen sich nicht für eine Pauschalierung; vergleiche den entsprechenden Beschluß des Flüchtlingsausschusses vom 25. März 1954 zu Nr. 2 und 3

- 4. § 4 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b erhält folgende Fassung:
 - "b) erhält Ziff. 2 folgende Fassung:
 - ,2. bei den in Abs. 1 Ziff. 8 genannten Aufwendungen die Kosten der Versorgungskrankenhäuser, Versorgungskuranstätten und Versorgungskuranstalten einschließlich des Bauund Ausstattungsaufwands sowie die Kosten für Bauvorhaben, die vor dem 1. April 1955 für Rechnung des Bundes begonnen, aber noch nicht beendet worden sind."

Begründung

Diejenigen Einrichtungen (Versorgungskrankenhäuser, Versorgungsheilstätten und Versorgungskuranstalten), die nur in einzelnen Ländern vorhanden sind, aber der Kriegsopferversorgung des ganzen Bundesgebietes dienen, müssen nach wie vor aus Bundesmitteln unterhalten werden, um die Sitzländer nicht allzu stark zu belasten. Siehe auch die allgemeinen Bemerkungen des Bundesrates zu § 4 der Regierungsvorlage.

- 5. § 4 Abs. 1 Nr. 4 (§ 4 Abs. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes):
 - a) In Satz 1 werden die Worte "oder Gemeinden (Gemeindeverbände)" gestrichen.

Begründung

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die in Satz 1 vorgesehene Regelung im Bereich des Kommunalrechts ist nicht gegeben.

b) Satz 2 erhält die folgende Fassung: "Die danach den für die Ausführung des Haushalts verantwortlichen Bundesbehörden zustehenden Befugnisse werden von den jeweiligen obersten Landesbehörden wahrgenommen."

Begründung

Beseitigung der Möglichkeit einer Mischverwaltung, die eintreten würde, falls die Bundesbehörden die einschlägigen Befugnisse nicht auf die zuständigen obersten Landesbehörden übertragen.

- c) Das in Satz 3 vorgesehene Weisungsrecht kann nach Art. 84 Abs. 5 GG nur der Bundesregierung, nicht obersten Bundesbehörden, verliehen werden. Nach dieser Bestimmung kann ein Weisungsrecht auch nur für besondere Fälle begründet werden. Es müßten also die Voraussetzungen zur Erteilung von Einzelweisungen enger umschrieben werden.
- d) Satz 4 wird gestrichen.

Begründung

Eine derartige Vorschrift ist nur im Bereich der sogenannten Auftragsverwaltung zulässig (Art. 85 Abs. 3 Satz 2 GG).

6. In § 4 Abs. 1 Nr. 7 werden die Worte hinter dem letzten Komma "in § 16 die Worte" nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Ziff. 6 aus der Regierungsvorlage wieder gestrichen.

Begründung

Redaktionelle Angleichung an die Empfehlung unter Nr. 3.

7. In § 4 Abs. 1 Nr. 8 a wird hinter den Worten "Abs. 1" eingefügt "Ziff. 1, 2, 6 bis 10".

Begründung

Redaktionelle Anpassung an die Empfehlung unter Nr. 3.

- 8. § 4 Abs. 1 Nr. 9:
 - § 21 a Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

"(1) Die Aufwendungen für die in § 1 Abs. 1 Ziff. 3 bis 5 aufgeführten Sachgebiete werden vom Bund durch Leistung von Pauschbeträgen abgegolten. Dies gilt nicht für die in § 1 Abs. 1 Ziff. 3 2. Halbsatz bezeichneten Aufwendungen und für die Aufwendungen, die außerhalb des Bundesgebietes entstehen."

Begründung

Redaktionelle Anpassung an die Empfehlungen zu Nr. 2 und 3.

9. § 4 Abs. 1 Nr. 9:

Im § 21 a Abs. 2 wird der dritte Satz gestrichen.

Begründung

Eine abweichende Berechnungsweise für diese Aufwendungen ist nicht erforderlich.

10. § 4 Abs. 1 Nr. 9:

§ 21 a Abs. 4 wird wie folgt geändert:

"(4) Der Pauschbetrag beträgt in vom Hundert des Grundbetrages

im	Rechnungsjahr	1955	85
im	Rechnungsjahr	1956	80
im	Rechnungsjahr	1957	75
im	Rechnungsjahr	1958	70
im	Rechnungsjahr	1959	65
vom	Rechnungsjahr	1960 an	60

Bis zum 30. September 1960 ist durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, in welchem Umfange die Pauschbeträge für die folgenden Rechnungsjahre zu senken sind.

Begründung

Der Pauschbetrag wird im Jahre 1955 nicht mit 100 v. H., sondern mit 85 v. H. angesetzt und in den folgenden Jahren jeweils nur um 5 v. H. gesenkt, um den Bund nicht zu höheren Leistungen zu verpflichten und den Abbau der Pauschale für die Aufgabenträger erträglicher zu gestalten. Im übrigen wird erst im Jahre 1960 zu übersehen sein, in welchem Umfange die Pauschbeträge für die folgenden Rechnungsjahre zu senken sind. Siehe auch die allgemeinen Bemerkungen des Bundesrates zu § 4 der Regierungsvorlage.

11. § 4 Abs. 1 Nr. 9:

In § 21 a Abs. 5 wird Satz 2 Halbsatz 2 wie folgt geändert:

"die Länder überweisen die Pauschbeträge den Landes- und Bezirksfürsorgeverbänden und den gegebenenfalls sonst beteiligten Aufgabenträgern zur Deckung der von ihnen zu gewährenden Leistungen der Kriegsfolgenhilfe."

Begründung

Durch die weitere Fassung wird den unterschiedlichen Zuständigkeiten in den Ländern Rechnung getragen.

12. § 4 Abs. 1 Nr. 9:

In § 21 a Abs. 6 wird Satz 2 wie folgt geändert:

"Wird die Rechtsverordnung nicht vor dem 1. April 1955 verkündet, leistet der Bund monatliche Abschlagszahlungen in der im Rechnungsjahre 1953 geleisteten Höhe."

Begründung

Die Fassung dient der Gewährleistung laufender Zahlungen bis zum Erlaß der vorgesehenen Rechtsverordnung.

13. In § 4 Nr. 9 erhält der neu eingefügte § 21 a des Ersten Überleitungsgesetzes in Abs. 7 folgende Fassung:

"(7) Führt die politische oder wirtschaftliche Entwicklung im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu einer erheblichen Steigerung oder Minderung der in Abs. 1 verzeichneten Aufwendungen oder ergeben sich erhebliche Verlagerungen in der Belastung der Länder zueinander, so sind im ersten Falle die Pauschbeträge, im zweiten Falle sowohl die Grundbeträge der Länder als auch die Pauschbeträge durch Rechtsverordnung der Bundesreung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, dieser Änderung anzupassen."

Begründung

Die Anderung ist erforderlich, um im Zuge von Entwicklungen mögliche Belastungsverschiebungen unter den Ländern durch entsprechende Anderung bei der Ermittlung des Grundbetrages ausgleichen zu können.

Die Einbeziehung des Landes Berlin ist bereits in § 11 des Ersten Überleitungsgesetzes ausgesprochen. Entsprechend müssen auch Änderungen, von denen das Land Berlin entscheidend betroffen wird, berücksichtigt werden.

V.

§ 5 wird durch folgenden Artikel III ersetzt:

"Artikel III

Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung

§ 77 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialisti-

schen Verfolgung vom 18. September 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 1378) erhält folgende Fassung:

,§ 77

- (1) Die durch dieses Gesetz begründeten Entschädigungslasten werden bis auf weiteres von den Ländern getragen.
- (2) Der Bund erstattet den Ländern 90 v.H. des ihnen durch die Leistungen an verschleppte Personen sowie nach §§ 21, 23 Abs. 2 und §§ 67 bis 76 erwachsenden Aufwandes.
- (3) Entsprechend der Regelung des Abs. 2 erstattet der Bund den Ländern den Aufwand für Rentenleistungen gemäß § 33, soweit die Summe der Entschädigungsleistungen nach § 33 Abs. 1 und 3 die Höhe der Kapitalentschädigung gemäß §§ 31 und 32 übersteigt.
- (4) Der den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz aus ihrer Sonderzuständigkeit gemäß § 89 Abs. 5 erwachsende Sachaufwand wird vom Bund getragen."

Begründung zu Abs. 1 bis 3 Siehe die allgemeinen Bemerkungen des Bundesrates zu § 5 der Regierungsvorlage. Begründungzu Abs. 4

- § 89 BEG regelt die Zuständigkeit der Entschädigungsbehörde. In Abs. 5 werden die Entschädigungsbehörden
- a) des Landes Nordrhein-Westfalen für Berechtigte mit Wohnsitz in europäischen Ländern,
- b) des Landes Rheinland-Pfalz für Berechtigte mit Wohnsitz in außereuropäischen Ländern

für zuständig erklärt.

Es ist kein Grund zu erkennen, der es rechtfertigen könnte, die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit einer Sonderzuständigkeit auszustatten, die erhebliche Belastungen zur Folge hat. Gerade bei Entschädigungsberechtigten, die ihren Wohnsitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland haben, entspricht es der Billigkeit, daß der Bund die hieraus erwachsenden Entschädigungslasten übernimmt.

VI.

Die §§ 6 bis 12 der Regierungsvorlage werden Artikel IV bis X.

Gegenvorschlag zum Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz)

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Artikels 106 Abs. 5 GG (Länderfinanzausgleichsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

6 1

- (1) Als Steuereinnahmen eines Landes im Sinne des Artikels 106 Abs. 5 GG in der Fassung vom ... (Bundesgesetzbl. I S...) gelten seine kassenmäßigen Einnahmen aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, den Bundesanteil ausgenommen, der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Biersteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, den Verkehrsteuern mit Ausnahme der Totalisatorsteuer und der Feuerschutzsteuer im Ausgleichsjahr.
- (2) Von den Einnahmen eines Landes aus der Vermögensteuer werden die Beträge abgesetzt, die das Land als Zuschuß nach § 6 Abs. 1 und 2 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. August 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 446) im Ausgleichsjahr an den Ausgleichsfonds geleistet hat.
- (3) Von den Einnahmen eines Landes aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer werden die Beträge abgesetzt, die das Land noch nach den Vorschriften des Zerlegungsgesetzes vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) im Ausgleichsjahr an andere Länder geleistet hat. Beträge, die das Land nach diesen Vorschriften im Ausgleichsjahr noch von anderen Ländern erhalten hat, werden zugesetzt.

§ 2

Die ausgleichspflichtigen Länder bringen die Zuschüsse für die ausgleichsberechtigten Länder entsprechend ihrer den Bundesdurchschnitt übersteigenden Steuerkraft auf. Dabei wird die übersteigende Steuerkraft, die zwischen 100 und 105 v. H. des Bundesdurchschnitts liegt, zur Hälfte, die 105 v. H. des Bundesdurchschnitts übersteigende Steuerkraft voll angerechnet.

§ 3

Die im Artikel 106 Abs. 5 GG bezeichneten Belastungen der Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein werden beim Steuerkraftausgleich wie folgt berücksichtigt:

- 1. Zum Ausgleich der Sonderbelastungen als Stadtstaaten wird die Einwohnerzahl des Landes Bremen mit 110 v. H., die Einwohnerzahl des Landes Hamburg mit 120 v. H. gewertet.
- 2. Zum Ausgleich der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung ihrer Seehäfen erwachsen, werden die nach § 1 ermittelten Steuereinnahmen des Landes Bremen um 11 v. H., die des Landes Hamburg um 9 v. H. gekürzt.
- 3. Zum Ausgleich der Sonderbelastungen des Landes Schleswig-Holstein werden die nach § 1 ermittelten Steuereinnahmen dieses Landes um 20 v. H. gekürzt.

§ 4

- (1) Die Beiträge der Hansestädte werden herabgesetzt, wenn der auf den Einwohner einer Hansestadt entfallende Betrag der Landessteuereinnahmen (§ 1 unter Berücksichtigung der Sonderberechnung nach § 3 Ziff. 2) und der Realsteuereinnahmen im Ausgleichsjahr nach Absetzung des Beitrages kleiner ist als der nach Abs. 2 zu errechnende Vergleichsbetrag.
- (2) Der Vergleichsbetrag wird je Einwohner errechnet aus der Summe
- der Landessteuereinnahmen abzüglich der Beiträge in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg im Ausgleichsjahr,
- 2. der Realsteuereinnahmen in Köln und Stuttgart im Ausgleichsjahr.

- (3) Als Realsteuereinnahmen gelten die nach dem Mittel der Hebesätze von Köln und Stuttgart umgerechneten tatsächlichen Einnahmen.
- (4) Unter den in den Abs. 1 und 2 bestimmten Voraussetzungen wird der Beitrag einer Hansestadt um den mit der Bevölkerungszahl vervielfachten Unterschiedsbetrag herabgesetzt.

§ 5

- (1) Das Land Berlin nimmt bis auf weiteres am Finanzausgleich unter den Ländern nicht teil.
- (2) Solange das Land Berlin an dem Finanzausgleich unter den Ländern nicht teilnimmt, erhält es einen Beitrag aus Bundesmitteln nach Maßgabe des § 16 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) in der Fassung des Artikels II des Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer und zur Änderung des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe "Notopfer Berlin" vom 26. März 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 88).

§ 6

Die Länder sind verpflichtet, dem Bundesminister der Finanzen die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und ihre sachliche Richtigkeit von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde des Landes bestätigen zu lassen.

§ 7

(1) Das Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) ist, mit Ausnahme der §§ 1 und 9, auf die nach dem 31. Dezember 1954 beginnenden Veranlagungszeiträume und auf die nach diesem Zeitpunkt endenden Lohnzahlungszeiträume nicht mehr anzuwenden.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, das Verfahren der Zerlegung für die Kalenderjahre 1952 bis 1954 durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu vereinfachen.

\$ 8

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Lande Berlin.

§ 9

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Durchführungsvorschriften über die Ermittlung der Einwohnerzahlen, über die Feststellung der Beiträge und ihre Aufbringung, den Vollzug des Finanzausgleichs während des Ausgleichsjahres und die endgültige Abrechnung zu erlassen.

§ 10

Dieses Gesetz ist erstmals für das Rechnungsjahr 1955 anzuwenden; es tritt am 1. Januar 1955 in Kraft. § 7 Abs. 2 tritt mit der Verkündung des Gesetzes in Kraft.

Die Neuverteilung der Steuern auf Bund und Länder nach Artikel 107 des Grundgesetzes

Denkschrift der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten Studienkommission für die Gesetzgebung nach Artikel 107 des Grundgesetzes

Januar 1954

Inhaltsübersicht

Denkschrift	Seite
1. Aufgabe	209
2. Vertikale Steuerverteilung	210
 a) Beibehaltung der bisherigen Steuerverteilung; Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer . 	210
b) Keine Aufteilung oder Aufspaltung der Umsatz- steuer	211
c) Zuschläge des Bundes und der Länder zur Ein- kommen- und Körperschaftsteuer	212
d) Sicherungsklausel	213
e) Bürgersteuer (Einwohnersteuer)	2 13
3. Steuerkraftausgleich unter den Ländern	214
a) Erster Vorschlag	214
b) Alternativvorschlag	215
Entwurf eines Finanzverfassungsgesetzes	215
Zahlenmaterial zu dem Steuerkraftausgleich unter den Ländern	221

1. Aufgabe

Das Grundgesetz hat im Art. 107 dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe gestellt, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern bis zum 31. Dezember 1954 endgültig auf den Bund und die Länder zu verteilen, und hierbei jedem Teil einen gesetzlichen Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend seinen Aufgaben einzuräumen.

In jedem Bundesstaat ist die Verteilung der Finanzverantwortung von großer politischer und staatswirtschaftlicher Bedeutung; wird doch die bundesstaatliche Ordnung erst durch eine entsprechende Finanzverfassung wirksam und funktionsfähig. Für die neu erstandene Deutsche Bundesrepublik ist die Gestaltung der Finanzverfassung eine Schicksalsfrage. Die Dezentralisation der Verantwortung wird in größeren Staaten ebenso wie übrigens auch in der Großwirtschaft bei der zunehmenden Kompliziertheit des Gemeinschaftslebens und des zu seiner Ordnung erforderlichen Apparates immer mehr zu einer dringenden Notwendigkeit. Die Stärkung der Selbstverwaltung auf der unteren und mittleren staatlichen Ebene setzt politischen Föderalismus, der einen möglichst weitgehenden Einfluß der Gliedstaaten auf den Gesamtstaat erstrebt, nicht notwendig voraus. Die im eigenen Volke so heftig kritisierte bundesstaatliche Verfassung kann jedenfalls ihre Bewährungsprobe nur bestehen, wenn sie den Gesamtstaat mit intensiverem Leben erfüllt, als es ein zentral verwaltetes großes Gemeinwesen gerade unter den modernen Verhältnissen besitzen kann. Das ist aber nur zu erreichen, wenn die Gliedstaaten zu einer echten Selbstverantwortung gelangen, die ihrerseits wiederum eine echte Finanzverantwortung in sich schließen muß. Gerade das Beispiel der klassischen Bundesdemokratien in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz zeigt, daß der Gesamtstaat, wenn er sich auf lebendig funktionierenden Gliedstaaten aufbaut, dadurch nicht schwächer, sondern wesentlich stärker wird.

Die Möglichkeiten für die Gestaltung der deutschen Finanzverfassung sind begrenzt. Der totale Zusammenbruch von 1945 wird noch für lange Zeit einen Finanznotstand zur Folge haben. Die Gestaltung der Finanzverfassung war und ist im wesentlichen eine Frage der Verteilung der Steuerquellen auf Bund und Länder. Entscheidende Bedeutung kommt mithin der Frage zu: Nach welchen

Grundsätzen sind die Steuern zu verteilen? Das Grundgesetz selbst gibt hier die richtungweisende Antwort. Das Bekenntnis des Grundgesetzes zum bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik beinhaltet zugleich die Forderung nach einer entsprechenden finanzwirtschaftlichen Selbstverantwortlichkeit des Bundes und der Länder. Dieser Grundsatz ist bereits im Art. 109 GG, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind, Verfassungsrecht geworden. Bund und Länder müssen demnach - das ist das Ziel der Steuerverteilung durch Zuweisung gegeneinander abgegrenzter Einnahmequellen in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit voneinander unabhängig und zugleich in der Lage sein, ihr finanzpolitisches Schicksal eigenverantwortlich zu gestalten.

Von diesem Ziel ist die gegenwärtige Finanzordnung weit entfernt. Der Bund ist in der Lage, Fehlbeträge seines Haushalts über den Art. 106 Abs. 3 GG, der seinem Wortlaut und Sinn nach eigentlich ganz anderen Zwekken dienen sollte, auf die Länder abzuwälzen. Die Länder verfügen über Einnahmen, die ihrer gesetzgeberischen Initiative unterlägen, so gut wie überhaupt nicht, da die Ländersteuern fast ausnahmslos bis zu den letzten Tarifen bundesgesetzlicher Regelung unterliegen, an der die Länder lediglich als Gesamtheit im Bundesrat teilnehmen.

Wenn der Verfassungsgesetzgeber von 1949 so die Finanzverfassung noch nicht nach seinen Grundsätzen gestalten konnte, war dies darin begründet, daß die Lasten, die aus den auf Bund und Länder verteilten Aufgaben erwuchsen und die Ergiebigkeit der zu ihrer Finanzierung bestimmten Steuern derzeit noch nicht hinreichend zu übersehen waren. Das Grundgesetz hat deshalb im Art. 106 nur eine vorläufige Regelung für die Steuerverteilung getroffen. Die "endgültige" Steuerverteilung, d. h. eine Regelung, die für einen längeren Zeitraum Geltung haben kann, behielt es im Art. 107 dem Bundesgesetzgeber vor, und zwar befristet bis zum 31. Dezember 1952. Durch das Gesetz zur Anderung des Art. 107 GG vom 20. April 1953 (BGBl. I S. 130) wurde diese Frist bis zum 31. Dezember 1954 verlängert. Das künftige quantitative Verhältnis des Bundesfinanzbedarfs zum Länderfinanzbedarf war zu jener Zeit aus verschiedenen Gründen noch nicht hinreichend übersehbar. Über das für die Höhe des Bundesfinanzbedarfs entscheidende künftige Ausmaß der Besatzungs-

kosten, des Auslandsschuldendienstes und der Wiedergutmachungsleistungen bestand noch keine Klarheit. Es erschien wünschenswert, möglichst die Auswirkungen der mit der Finanzreform zeitlich nahe zusammenfallenden Großen Steuerreform auf das Aufkommen der großen Steuern zu berücksichtigen, wenn auch das Finanzverfassungsgesetz als das Grundgesetz des künftigen bundesstaatlichen Finanzwesens in weiterer Zukunft liegende Steuerreformen nicht ausschließt. — Ungewiß war schließlich auch, wie sich gegebenenfalls die Eingliederung Deutschlands in das westliche Verteidigungssystem auf die innerdeutsche Wirtschaft auswirken würde und welche strukturellen Rückwirkungen sich hieraus auf die öffentliche Finanzwirtschaft in Deutschland ergeben würden. Inzwischen besteht Klarheit über das Ausmaß des Auslandsschuldendienstes und der Wiedergutmachungsleistungen des Bundes, und die Grundzüge der Großen Steuerreform sind zu übersehen. — Die übrigen noch ungewissen künftigen Belastungen können allerdings noch von erheblichem Einfluß auf das künftige Verhältnis des laufenden Bundesfinanzbedarfs zum laufenden Länderfinanzbedarf sein. Mit derartigen ungewissen Einwirkungen auf die öffentliche Finanzwirtschaft wird in absehbarer Zeit aber stets gerechnet werden müssen. Sie dürfen, zumal eine weitere Einengung des Finanzbedarfs der Länder zu Gunsten des Bundes ausgeschlossen erscheint, nicht zum Anlaß genommen werden, die Lösung eines so wesentlichen Zentralpro-blems der bundesstaatlichen Ordnung, wie es die endgültige Gestaltung der Finanzverfassung darstellt, erneut zurückzustellen oder gar auf sie zu verzichten. Der Auftrag des Verfassungsgesetzgebers zwingt zudem zu einer fristgerechten Regelung.

Art. 107 GG ermöglicht und gebietet ausschließlich die Neuverteilung der Steuern. Eine Anderung der bestehenden Aufgabenverteilung läßt er nicht zu; der ausdrückliche Hinweis auf den Zusammenhang mit der Aufgabenverteilung in Art. 107 Satz 3 will nur besagen, daß die Steuerverteilung der im Grundgesetz festgelegten Aufgabenverteilung Rechnung tragen muß. — Das im Art. 107 vorbehaltene Gesetz kann auch die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Gemeinden (Gemeindeverbände) neben Bund und Ländern als dritten selbständigen Partner bei der Steuerverteilung zu berücksichtigen, nicht erfüllen. Die Sicherung der Finanzwirt-

schaft der Gemeinden (GV), insbesondere die Zuweisung von Einnahmequellen an die Gemeinden (GV) ist, abgesehen von der dem Bunde in Art. 28 Abs. 3 GG übertragenen Gewährleistungspflicht, ausschließlich Sache der Länder. Art. 107 beschränkt dementsprechend die Steuerverteilung auch ausdrücklich auf Bund und Länder.

Die dem Bundesgesetzgeber im Art. 107 übertragene Bestimmung der "endgültigen" Steuerverteilung erfordert die Änderung des Art. 106 GG. Nur mit einer mindestens in den Grundzügen verfassungskräftigen Regelung kann der Auftrag des Art. 107 erfüllt werden, da nur so eine relative "Endgültigkeit" zu erreichen ist und andernfalls die "Finanzverfassung", was nicht ihr Sinn sein kann, jederzeit durch einfaches Bundesgesetz geändert werden könnte.

Mit der Neufassung des Art. 106 ist der Auftrag des Art. 107 an sich erfüllt. Die Denkschrift und der anliegende Gesetzentwurf befassen sich indessen auch mit den notwendigen bundesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen; lediglich die rein technischen Durchführungsvorschriften, die Rechtsverordnungen des Bundesministers der Finanzen vorbehalten bleiben sollen, werden nicht weiter berücksichtigt.

2. Vertikale Steuerverteilung

a) Beibehaltung der bisherigen Steuerverteilung; Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Der Verfassungsgesetzgeber von 1949 hat im Art. 106 Abs. 1 und 2 die Steuerertragshoheit des Bundes und der Länder dergestalt gegeneinander abgegrenzt, daß er die Steuern, deren wirtschaftliche Belastungswirkung über den Bereich eines einzelnen Landes hinausgreift, dem Bunde, alle übrigen, im wesentlichen regional radizierbaren Steuern den Ländern zuwies. Die Verteilung der Steuern war mithin vornehmlich auf die wirtschaftsgeographische Bedeutung der einzelnen Steuerarten und nicht in erster Linie darauf abgestellt, wie die finanzielle Gesamtlast, zu deren Deckung die Steuereinnahmen bestimmt sind, sich haushaltsmäßig auf den Bund und die Länder verteilte. Für den Fall einer Inkongruenz zwischen Lastenverteilung und Steuerverteilung sah Art. 106 Abs. 3 GG zugunsten des Bundes eine Berichtigung der Steuerverteilung vor; der Bund konnte einen Teil

der den Ländern zustehenden Einkommenund Körperschaftsteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben in Anspruch nehmen. Von dieser Möglichkeit hat der Bund erstmalig im Rechnungsjahr 1951 und seitdem in jedem Rechnungsjahr in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht. Im gegenwärtigen Rechnungsjahr (1953) nimmt er 38 v. H. der Einkommenund Körperschaftsteuer in Anspruch.

Die Verteilung der Steuern nach der wirtschaftsgeographischen Bedeutung der einzelnen Steuerarten ist zweckmäßig und hat sich bewährt. Ihre Beibehaltung wird daher befürwortet. Wenn es aber bei der bisherigen Verteilung bleiben soll, entsteht sofort die Frage, wie in Zukunft mit dem Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer verfahren werden soll.

Würde die Einkommen- und Körperschaftsteuer ungeteilt den Ländern verbleiben, so würden die Steuereinnahmen der Länder ihren Gesamtfinanzbedarf übersteigen und andererseits die Einnahmen des Bundes nicht zur Deckung seines Finanzbedarfs ausreichen. Folglich müssen Steuereinnahmen der Länder auf den Bund verlagert werden. Im Hinblick auf das relativ geringe Aufkommen der übrigen Landessteuern kann dies im erforderlichen Ausmaß nur mit Hilfe der Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf Bund und Länder erreicht werden. Die Aufrechterhaltung der bisherigen, in Art. 106 Abs. 3 GG festgelegten Regelung kann nicht in Betracht kommen. Art. 107 Satz 3 gebietet ausdrücklich, daß Bund und Ländern ein gesetzlicher Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile einzuräumen ist. Außerdem würde es dem eingangs dargelegten, im Art. 109 GG verankerten Prinzip der selbständigen und voneinander unabhängigen Finanzverantwortung des Gesamtstaates und seiner Gliedstaaten widersprechen, wenn dem Bund die Möglichkeit belassen würde, Fehlbeträge seines Haushalts auf die Länder abzuwälzen.

Es wird daher vorgeschlagen, die Einkommen- und Körperschaftsteuer nach verfassungsgesetzlich festgelegten Hundertsätzen auf Bund und Länder aufzuteilen und im übrigen die bisherige Verteilung der Steuern beizubehalten.

Die endgültige zahlenmäßige Festlegung des Beteiligungsverhältnisses ist eine politische Frage. Von einem Vorschlag hierfür wird daher abgesehen.

b) Keine Aufteilung oder Aufspaltung der Umsatzsteuer

Eine prozentuale Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer gegen eine entsprechende Senkung der Landesanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist mit der Begründung gefordert worden, daß die Steuereinnahmen der Länder hierdurch krisenfester gestaltet würden, weil die Umsatzsteuer weniger konjunkturempfindlich sei. Wie eingehende Untersuchungen ergeben haben, unterscheiden sich indessen beide Steuern in ihrer Konjunkturempfindlichkeit nur unwesentlich voneinander. Der mit der Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer verfolgte Zweck würde also nicht erreicht. Hinzu kommt, daß die Umsatzsteuer sich als Überweisungssteuer nicht eignet, weil — wie Popitz ausführt — "der Umsatzsteuer ihrem Aufbau nach zu einer wirtschaftlichen Verteilung kein geeigneter Maßstab zu entnehmen ist". "Wo der Verbrauch erfolgt, der ja die Quelle der Steuer darstellt, ist überhaupt nicht feststellbar". Eine Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen würde daher schon "der nicht feststellbaren Verteilung des Verbrauchs" widersprechen (Popitz Umsatz-steuer-Kommentar 1928 S. 68). Wenn aber der Umsatzsteueranteil der Länder mit Rücksicht darauf, daß eine Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen nicht in Betracht kommt, nach einem besonderen Schlüssel etwa der Einwohnerzahl - verteilt werden müßte, könnte an seiner Stelle ebensogut ein entsprechender Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach demselben Schlüssel zur Verteilung gelangen. Eine Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer ist aus diesen Gründen und auch wegen der damit verbundenen Verwaltungsmehrarbeit abzulehnen.

Auch die ferner in Erwägung gezogene Aufspaltung der Umsatzsteuer in eine Produktions- und Großhandelssteuer, die dem Bunde belassen, und eine Einzelhandelssteuer, sogenannte Konsumsteuer, die den Ländern gegen eine entsprechende Senkung ihrer Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zugewiesen werden sollte, wird nicht empfohlen. Nach einem einschlägigen Vorschlage sollten die Länder in einem festgelegten Rahmen die Tarifhoheit über die Konsumsteuer erhalten. Diese Regelung würde, wenn sie ohne Einschränkung zu verwirklichen wäre, dem mit der Neuverteilung der Steuern anzustrebenden Ziele weitgehend entsprechen; die Länder würden in der Konsumsteuer eine

gewichtige eigene Steuerquelle und mit der Tarifhoheit über sie zudem die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Gestaltung ihrer Finanzpolitik erhalten. Zugleich würde die Einführung der Konsumsteuer in gewissem Umfange eine Verringerung der Steuerkraftunterschiede unter den Ländern bewirken. Die Steuer würde aber trotz ihres relativ hohen Aufkommens und trotz ihrer die Steuerkraftunterschiede verringernden Wirkung weder eine zusätzliche Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer noch einen Finanzausgleich unter den Ländern völlig entbehrlich machen. Die Konsumsteuer könnte zudem bei mit Verbrauchsteuern belasteten Waren nicht variabel erhoben werden; auch müßte die Besteuerung der Konsumgüter von größerem Werte wegen der Gefahr der Käuferabwanderung zu einheitlichen Sätzen erfolgen. Es erscheint fraglich, ob der den Ländern durch Übertragung der Tarifhoheit für eine autonome Steuerpolitik hiernach noch zur Verfügung stehende Spielraum sich als groß genug erweisen würde. Schließlich würde die Einführung der Steuer voraussichtlich nicht unbeachtlichen technischen Schwierigkeiten begegnen und auch eine Verwaltungsmehrarbeit zur Folge haben.

c) Zuschläge des Bundes und der Länder zur Einkommen- und Körperschaftsteuer

Die Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf Bund und Länder bedeutet eine endgültige Festlegung der vertikalen Steuerverteilung. Dem Bund ist damit die ihm durch die bisherige Regelung gebotene Handhabe genommen, Ländereinnahmen dem Finanzbedarf des Bundes dienstbar zu machen. Um ihm aber auch für die Zukunft noch die Möglichkeit zu eröffnen, zusätzliche Mittel aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung Finanzbedarfs heranzuziehen, wird schlagen, ihm ein verfassungsgesetzlich festgelegtes Zuschlagsrecht zu dieser Steuer einzuräumen. Der Bund sollte jedoch von diesem Recht nur im Falle einer unumgänglichen und nicht anderweitig zu deckenden Steigerung seines Finanzbedarfs Gebrauch machen. Die Zuschläge sollen durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf, erhoben werden und ausschließlich dem Bunde zufließen. - In den zustimmungsbedürftigen Ausführungsbestimmungen zu der verfassungskräftigen Regelung ist das Zuschlagsrecht der Höhe nach zu begrenzen, was jedenfalls mit Rücksicht auf die Beteiligung

der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer geboten erscheint. Als Höchstgrenze für die Zuschläge werden 10 v. H. der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Eine Verkoppelung der Zuschläge zur Einkommensteuer und der Zuschläge zur Körperschaftsteuer wird nicht für erforderlich gehalten; der Bund soll insoweit nicht gebunden sein.

Während dem Bund und den Gemeinden von vornherein eine eigene Verantwortung auch im Bereich ihrer Einnahmen übertragen wurde, beschränkt sich die Finanzverantwortung der Länder bisher im wesentlichen auf den Bereich ihrer Ausgaben. Der Bund und die Gemeinden können die ihnen zufließenden Steuern oder doch wenigstens deren Tarife oder Hebesätze selbst regeln; die den Ländern zufließenden Steuern und deren Tarife unterliegen dagegen fast ausnahmslos bundesgesetzlicher Regelung, die den Landtagen völlig entzogen ist. Das Fehlen jeder Verantwortlichkeit der Länder im Bereich ihrer Einnahmen wäre hinfort, da bei der Steuerverteilung nach Art. 107 der Grundsatz des Art. 109 der Verfassung berücksichtigt werden muß, mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Es wird daher vorgeschlagen, auch den Ländern ein verfassungsgesetzliches Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körper-schaftsteuer einzuräumen, um ihnen für die Zukunft die Möglichkeit einer selbstverantwortlichen Gestaltung auch im Bereich ihrer Einnahmen zu geben. Die Zuschläge sollen durch Landesgesetz erhoben werden und in voller Höhe dem einzelnen Land zufließen. Das Zuschlagsrecht kann zwar zu einer unterschiedlichen Belastung der Steuerpflichtigen im Bundesgebiet führen; diese Konsequenz wird indessen die Länderparlamente zu äußerster Zurückhaltung bei seiner Ausübung veranlassen und dadurch ihr Verantwortungsbewußtsein, was insbesondere die Ausgabenpolitik des Landes anlangt, maßgeblich stärken. Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß die Steuerpflichtigen auch schon gegenwärtig durch die teilweise sehr erheblich voneinander abweichenden Hebesätze für die Realsteuern unterschiedlich belastet werden, ohne daß sich dadurch wesentliche Schwierigkeiten ergäben. — In den zustimmungsbedürftigen Ausführungsvorschriften zu den verfassungskräftigen Bestimmungen ist das Zuschlagsrecht näher zu regeln. Als Höchstsatz werden auch für die Zuschläge der Länder 10 vom Hundert der Einkommen- und

Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Mit diesem Satz erhalten die Länder einen angemessenen Spielraum für die eigenverantwortliche Gestaltung ihrer Finanzpolitik im Bereich ihrer Einnahmen. Von einer Verkoppelung der Zuschläge zur Einkommensteuer und der Zuschläge zur Körperschaftsteuer wird abge-sehen. Den Zuschlag zur Einkommensteuer sollen die Länder durch Landesgesetz abweichend vom Einkommensteuertarif staffeln können. Innerhalb des ihnen zur Verfügung stehenden Spielraums sollen den Ländern mithin keinerlei Beschränkungen auferlegt werden. Sie erhalten also auch die Möglichkeit, den Zuschlag für höhere Steuersätze mit geringerem Hundertsatz festzusetzen, und können dadurch gegebenenfalls in gewissem Maße der Abwanderung von Steuer-pflichtigen vorbeugen. Das hinsichtlich der Lohnsteuerpflichtigen auftretende Pendlerproblem soll dadurch gelöst werden, daß die Lohnsteuer mit dem Zuschlag erhoben wird, den das Land erhebt, in welchem sich die Betriebsstätte befindet. Dementsprechend sollen die Zuschläge der Länder beim Lohnsteuerjahresausgleich außer Betracht bleiben. Eine Zerlegung der Zuschläge auf die Länder ist aus Vereinfachungsgründen auszuschließen.

d) Sicherungsklausel

Nach dem gegenwärtigen Rechtszustand kann der Bund den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Bundesgesetz zusätzliche Lasten auferlegen oder ihre Einnahmen verkürzen, ohne daß er gehalten wäre, den Ländern gleichzeitig auch die zum Ausgleich dieser Belastungen erforderlichen Mittel zu erschließen. Dies beruht hinsichtlich der zusätzlichen Lasten darauf, daß die Verwaltungsverantwortung für die bundesgesetzlich geregelten Gegenstände und damit die Dekkungsverantwortung für die erforderlichen zusätzlichen Ausgaben gemäß Art. 30GG grundsätzlich bei den Ländern liegt, und hinsichtlich der Einnahmeausfälle ist dies darin begründet, daß der Bund das Gesetzgebungsrecht über die meisten Landessteuern innehat. Ein Vetorecht gegen die Ausgabeninitiative des Bundestages, wie es die Bundesregierung nach Art. 113 GG zur Verfügung hat, ist den Ländern nicht gegeben.

Die allein dem Bunde gegebene Möglichkeit, den Partner durch Gesetz mit Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu belasten, ohne ihm zugleich den erforderlichen Ausgleich zu gewähren, verträgt sich nicht mit der endgültigen, den Aufgaben beider Partner entsprechenden Steuerverteilung, wie Art. 107 sie fordert. Es wird deshalb als notwendige Ergänzung zu der Neuverteilung der Steuern die Aufnahme einer Sicherungsklausel in das Grundgesetz vorgeschlagen, die beide Partner für die Zukunft insoweit gleichstellen soll. Der Bund wird verpflichtet, den Ländern, wenn er ihnen oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) zusätzliche Lasten auferlegt oder ihre Einnahmen verkürzt, gleichzeitig die zum Ausgleich dieser Belastungen erforderlichen Mittel zu erschließen, und zwar durch Zuweisung neuer Steuereinnahmen, d. h. durch Zuweisung neuer oder bereits bestehender Steuern oder Steueranteile, auch durch Anderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Ausgleich soll jedoch nur insoweit erfolgen, als den Ländern die zusätzlichen Belastungen nicht zuzumuten sind. Der Bundesgesetzgeber hat in dem Bundesgesetz, durch das den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) zusätzliche Lasten auferlegt oder ihre Einnahmen verkürzt werden, mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, ob und auf welche Weise die zusätzlichen Belastungen auszugleichen sind. Er muß also gegebenenfalls in diesem Bundesgesetz eine Anderung des Art. 106 der Verfassung vornehmen, wenn er nämlich den Ländern eine dem Bunde zufließende oder eine neue, an sich dem Bunde zustehende Steuer ganz oder zu einem Teil zuweisen oder das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ändern will. In diesem Falle bedarf das Gesetz jedoch nicht der im Art. 79 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit des Bundestages und Bundes-

e) Bürgersteuer (Einwohnersteuer)

Die Finanzverantwortung der Gemeinden sollte im Zusammenhang mit der neuen Finanzverfassung möglichst gestärkt werden. Dabei ist besonders zu berücksichtigen, daß das gemeindliche Steuersystem gegenwärtig erhebliche strukturelle Mängel aufweist. Während im Jahre 1938 vom Gesamtaufkommen der Gemeindesteuern nur etwa 75 v. H. auf die Realsteuern entfielen, machen diese gegenwärtig über 91 v. H. aus; der Anteil der Gewerbesteuer ist von 38 v. H. auf 64 v. H. gestiegen, der Anteil der Grundsteuer von 37,3 v. H. auf 27,1 v. H. gefallen. Die Bürgersteuer, die vor dem Kriege 12,5 v. H. der Gemeindesteuereinnahmen er-

brachte, ist weggefallen. Die Hauptsteuerlast tragen gegenwärtig mithin die Gewerbebetriebe und, allerdings in erheblich geringem Maße, der Grundbesitz. Die Masse der Einwohner wird zu den Abgaben an die Gemeinden nur noch in einem sehr geringen und für den einzelnen kaum spürbaren Umfange herangezogen. Dies hat zur Folge, daß die haushaltspolitischen Maßnahmen der Gemeinden sich im wesentlichen nur auf einen beschränkten Kreis der Einwohnerschaft auswirken, der naturgemäß in der Gemeindevertretung in der Regel nur als Minderheit vertreten ist. Die große Zahl der im allgemeinen realsteuerschwachen Landgemeinden aber befindet sich in einer besonders schwierigen Finanzlage, weil sich ihr kommunaler Aufwand nach dem Kriege durch Bevölkerungszuwachs bedeutend erhöht hat, ohne daß ihre Steuerkraft wesentlich angestiegen wäre. Auch die Steuerkraft reiner Arbeiterwohngemeinden ist erheblich zurückgeblieben. Eine Verbesserung des gemeindlichen Steuersystems erscheint mithin geboten.

Es wird daher vorgeschlagen, den Ländern die Möglichkeit zu geben, die Bürgersteuer wieder einzuführen. Die Bürgersteuer wirkt sich auf die Masse der Einwohner aus und ermöglicht damit einerseits den finanzschwachen Gemeinden, ihre Steuereinnahmen wesentlich zu erhöhen, andererseits den finanzstarken Gemeinden, durch Senkung der Hebesätze für die Realsteuern die gemeindliche Steuerlast auf einen größeren Kreis zu verlagern. Sie erweitert den eigenverantwortlichen Bereich der Gemeindefinanzwirtschaft und weckt oder stärkt das Interesse der Bürger an der gemeindlichen Selbstverwaltung. - Verfassungsgesetzlich muß mithin festgelegt werden, daß den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) die Bürgersteuer (Einwohnersteuer) zufließt. Von Vorschlägen für die Ausgestaltung der Steuer wird abgesehen. Sie unterliegt gemäß Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung.

3. Steuerkraftausgleich unter den Ländern

Die im Rahmen der endgültigen Finanzverfassung zu verankernde Eigenverantwortung der Länder erfordert ein Fundament, das alle Länder zur Leistung der unerläßlichen staatlichen Ausgaben befähigt. Die Steuerverteilung auf Bund und Länder und der Finanzausgleich unter den Ländern stehen daher in engem Zusammenhang. — Nach der bis-

herigen Regelung des horizontalen Finanzausgleichs im Art. 106 Abs. 4 GG sind sowohl die Steuerkraftunterschiede als auch die unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen. Der Finanzausgleich ist zu vereinfachen. Es hat sich herausgestellt, daß der Steuerkraftausgleich dem Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen grundsätzlich vorzuziehen ist, da es keine objektiven Zahlen für die Gewichtung der einzelnen wie Flüchtlingslasten, Kriegszerstörungslasten, Schul- und Krankenhauslasten etc. im Verhältnis zueinander gibt. Die im bisherigen Länderfinanzausgleich glichenen zahlreichen Lastengruppen haben mit der einzigen Ausnahme der Hafenlasten der Hansestädte keinen wesentlichen Einfluß auf das Resultat dieses bereits ganz überwiegend von der Steuerkraft beeinflußten Ausgleiches gehabt. Außer der Steuerkraft der Länder im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt werden deshalb künftig nur noch die laufenden Hafenlasten der Hansestädte auszugleichen sein. In diesem Ausmaß ist der Länderfinanzausgleich verfassungskräftig zu

Für die Neuregelung des horizontalen Finanzausgleichs werden im Folgenden zwei Vorschläge unterbreitet:

a) Erster Vorschlag

Der Steuerkraftausgleich soll wie folgt gestaltet werden. Die Länder, deren Steuerden Bundesdurchschnitt übersteigt, haben den Ländern, deren Steuerkraft 95 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht ereicht, jährlich Zuschüsse zu gewähren. Als Zuschüsse erhält das Land, dessen Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht erreicht, den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um seine Steuerkraft auf 85 v. H. des Bundesdurchschnitts zu erhöhen; daneben kann es einen Sonderzuschuß erhalten. Das Land, dessen Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts erreicht oder übersteigt, erhält als Zuschuß den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um die Hälfte des Unterschiedes zwischen dem Hundertsatz seiner Steuerkraft und 95 v. H. des Bundesdurchschnitts auszugleichen. Die laufenden Seehafenlasten der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg sind beim Steuerkraftausgleich zu berücksichtigen. Durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz soll der Steuerkraftausgleich näher geregelt werden.

Mit den durch diese Regelung vorgesehenen Zuschüssen wird die Leistungsfähigkeit der Länder mit geringerer Steuerkraft in angemessenem, das bisherige Ausmaß übersteigendem Umfange gehoben. Der Berechnungsmodus für die Zuschüsse an die Länder, deren Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts übersteigt, ist so gestaltet, daß diese Länder an der Entwicklung ihres Steueraufkommens interessiert bleiben.

In dem Ausführungsgesetz ist der Begriff der Steuerkraft näher festzulegen. Für die Ermittlung der Steuerkraft sind die Landessteuereinnahmen gemäß §§ 4 und 2 Abs. 1 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes 1953, 1954 (BGBl. 1953 I S. 446) zugrunde zu legen. Die Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer sind den Einnahmen nicht zuzusetzen, weil die Ausübung des Zuschlagsrechtes in einem Lande nur diesem zugute kommen darf. Die Steuereinnahmen der Gemeinden werden nicht berücksichtigt. Die Veredelung der Einwohnerzahlen wird aus den bisherigen Finanzausgleichsgesetzen beibehalten.

Das Land Schleswig-Holstein, dessen Steuer-kraft unter 75 v. H. des Bundesdurchschnitts liegt, soll auf Grund der verfassungsgesetzlichen Kannvorschrift mit Rücksicht auf seine besonderen Verhältnisse einen Sonderzuschußerhalten, der seine fiktive Steuerkraft von 85 v. H. des Bundesdurchschnitts auf 100 v. H. anhebt. Bei der Berechnung der Steuerkraft der Hansestädte werden mit Rücksicht auf ihre laufenden Seehafenlasten von den Steuereinnahmen die in dem letzten Finanzausgleichsgesetz in Ansatz gebrachten Beträge abgesetzt; bei der Ermittlung des Bundesdurchschnitts der Steuerkraft werden jedoch ihre ungekürzten Steuereinnahmen zugrunde gelegt.

An der Aufbringung der Zuschüsse einschließlich des Sonderzuschusses für das Land Schleswig-Holstein wird das einzelne ausgleichspflichtige Land in dem Verhältnis beteiligt, in welchem der Betrag des mit seiner veredelten Einwohnerzahl vervielfachten Unterschiedes zwischen dem Bundesdurchschnitt der Steuerkraft und seiner eigenen Steuerkraft zu der Summe der entsprechend für alle ausgleichspflichtigen Länder ermittelten Beträge steht.

b) Alternativvorschlag

Beim Steuerkraftausgleich sind als Steuerkraft eines Landes die Einnahmen aus Landessteuern und mit Rücksicht auf den kommunalen Finanzausgleich die Hälfte der auf der Grundlage gleicher Hebesätze ermittelten Realsteuereinnahmen seiner Gemeinden zu berücksichtigen.

Von 95 v. H. bis 105 v. H. der so errechneten bundesdurchschnittlichen Steuerkraft wird eine ausgleichsfreie Zone ("tote Zone") geschaffen: nur Fehlbeträge unter 95 v. H. des Bundesdurchschnitts werden ausgeglichen, nur Überschüsse von 105 v. H. des Bundesdurchschnitts in Anspruch genommen, und zwar so, daß der Steuerkraftausgleich ziffernmäßig im übrigen wie bei dem ersten Vorschlag erfolgt.

Die besonderen Verhältnisse des Landes Schleswig-Holstein, denen die Finanzausgleichsgesetze schon bisher Rechnung getragen haben, machen auch für die Zukunft eine Sonderregelung erforderlich, solange die Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG noch aussteht. Durch einen Sonderzuschuß sollen die Steuerkraftunterschiede bis zu 95 v. H. des Bundesdurchschnitts bei diesem Land voll ausgeglichen werden.

Die Freie Hansestadt Bremen und die Freie und Hansestadt Hamburg nehmen mit Rücksicht auf ihre laufenden Seehafenlasten am Steuerkraftausgleich nicht teil.

Die nähere Regelung des Steuerkraftausgleichs bleibt einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz überlassen. — Das Verfahren entspricht sinngemäß dem Steuerkraftausgleich im bisherigen Länderfinanzausgleich.

Die Vorschläge der Denkschrift sind in dem anliegenden Gesetzentwurf zusammengefaßt.

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzverfassung der Bundesrepublik

(Finanzverfassungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gemäß Artikel 107 des Grundgesetzes erhält Artikel 106 des Grundgesetzes folgende Fassung:

"Artikel 106

(1) Die Zölle, der Ertrag der Monopole, die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer und einmaligen Zwecken dienende Vermögensabgaben fließen dem Bunde zu.

- (2) Die Biersteuer, die Verkehrsteuern mit Ausnahme der Beförderungsteuer und der Umsatzsteuer, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Realsteuern, die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis und die Bürgersteuer (Einwohnersteuer) fließen den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu.
- (3) Die Einkommen- und Körperschaftsteuer fließt in Höhe von ... v. H. dem Bund (Bundesanteil) und in Höhe von ... v. H. den Ländern (Landesanteile) zu. Der Bund kann durch Bundesgesetz und die Länder können durch Landesgesetz Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben. Das Zuschlagsrecht des Bundes und der Länder wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, näher geregelt.
- (4) Werden den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Bundesgesetz zusätzliche Lasten auferlegt oder ihre Einnahmen verkürzt, so sind den Ländern gleichzeitig die zum Ausgleich dieser Belastungen erforderlichen Mittel durch Zuweisung neuer Steuereinnahmen, auch durch Anderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, insoweit zu erschließen, als den Ländern die zusätzlichen Belastungen nicht zuzumuten sind. In dem Bundesgesetz, durch das den Ländern oder ihren Gemeinden (Gemeindeverbänden) zusätzliche Lasten auferlegt oder ihre Einnahmen verkürzt werden, ist mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, ob und auf welche Weise die zusätzlichen Belastungen auszugleichen sind.
- (5) Die Länder, deren Steuerkraft den Bundesdurchschnitt übersteigt, haben den Ländern, deren Steuerkraft 95 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht erreicht, jährlich Zuschüßse zu gewähren. Als Zuschuß erhält das Land, dessen Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht erreicht, den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um seine Steuerkraft auf 85 v. H. des Bundesdurchschnitts zu erhöhen; daneben kann es einen Sonderzuschuß erhalten. Das Land, dessen Steuerkraft 75 v. H. des Bundesdurchschnitts erreicht oder übersteigt, erhält als Zuschuß den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um

die Hälfte des Unterschiedes zwischen dem Hundertsatz seiner Steuerkraft und 95 v. H. des Bundesdurchschnitts auszugleichen. Die laufenden Seehafenlasten der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg sind beim Steuerkraftausgleich zu berücksichtigen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird der Steuerkraftausgleich näher geregelt".

Artikel 2

Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer

§ 1

Der Bund kann zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer Zuschläge bis zur Höhe von 10 v. H. erheben.

§ 2

- (1) Die Länder können zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer Zuschläge bis zur Höhe von 10 v. H. erheben.
- (2) Durch Landesgesetz kann der Hundertsatz des Zuschlages zur Einkommensteuer abweichend vom Einkommensteuertarif gestaffelt werden.
- (3) Die Lohnsteuer wird mit dem Zuschlag erhoben, den das Land erhebt, in welchem sich die Betriebsstätte befindet. Die Zuschläge der Länder bleiben beim Lohnsteuerjahresausgleich außer Betracht.
- (4) Die Zuschläge fallen nicht unter die Vorschriften der §§ 2 bis 7 des Gesetzes über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225).

§ 3

Die vom Bunde erhobenen Zuschläge fließen dem Bunde und die von den Ländern erhobenen Zuschläge den Ländern zu.

§ 4

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Durchführungsvorschriften zu Artikel 2 dieses Gesetzes zu erlassen.

Artikel 3

Steuerkraftausgleich unter den Ländern

§ 1

- (1) Die Steuerkraft eines Landes ist der Betrag, der sich bei Teilung seiner Steuereinnahmen (§ 2) durch seine veredelte Einwohnerzahl (§ 3) im Rechnungsjahr ergibt.
- (2) Der Bundesdurchschnitt der Steuerkraft wird durch Teilung der Steuereinnahmen sämtlicher Länder im Rechnungsjahr durch deren gesamte Einwohnerzahl ermittelt.

§ 2

- (1) Als Steuereinnahmen eines Landes gelten seine kassenmäßigen Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Zuschläge ausgenommen, der Vermögensteuer, soweit sie den Ländern zufließt, der Erbschaftsteuer, der Biersteuer, den Verkehrsteuern mit Ausnahme der Totalisatorsteuer und der Feuerschutzsteuer im Rechnungsjahr.
- (2) Den kassenmäßigen Einnahmen eines Landes sind die Beträge zuzusetzen, die das Land im Rechnungsjahr nach den Vorschriften des Gesetzes über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) von einem anderen Land erhalten hat. Von den kassenmäßigen Einnahmen sind die Beträge abzusetzen, die das Land im Rechnungsjahr nach den Vorschriften des Zerlegungsgesetzes an ein anderes Land abgeführt hat.

§ 3

Zur Errechnung der Steuerkraft wird von den Einwohnerzahlen (Wohnbevölkerung) ausgegangen, die das Statistische Bundesamt am 30. September des Rechnungsjahres festgestellt hat. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes werden mit den folgenden Ansätzen je Einwohner gewertet:

die ersten 5 000 Einwohner einer Gemeinde mit 100 v.H., die weiteren 15 000 Einwohner einer Gemeinde mit 115 v. H., die weiteren 80 000 Einwohner einer Gemeinde mit 125 v. H., die weiteren 400 000 Einwohner einer Gemeinde mit 135 v. H., die weiteren 500 000 Einwohner einer Gemeinde mit 150 v. H.,

die weiteren Einwohner einer Gemeinde mit

160 v. H.

Die hiernach errechneten überhöhten Einwohnerzahlen werden nach einem für alle Länder einheitlichen Vomhundertsatz soweit ermäßigt, daß sich die Summe der wirklichen Einwohnerzahlen des Bundesgebietes ergibt (veredelte Einwohnerzahlen).

§ 4

Das Land Schleswig-Holstein erhält jährlich neben dem ihm gemäß Artikel 106 Abs. 5 Satz 2 des Grundgesetzes zu gewährenden Zuschuß als Sonderzuschuß den Betrag, der als zusätzliche Steuereinnahme erforderlich wäre, um seine Steuerkraft um 10 (15) v. H. des Bundesdurchschnitts zu erhöhen, im Höchstfalle jedoch 60 000 000 DM.

§ 5

Mit Rücksicht auf die laufenden Seehafenlasten der Hansestädte sind bei Ermittlung der Steuerkraft der Hansestädte von den Steuereinnahmen

der Freien Hansestadt Bremen 14 300 000 DM,

der Freien und Hansestadt Hamburg 36 000 000 DM

abzusetzen. Dies gilt jedoch nicht bei Ermittlung des Bundesdurchschnitts der Steuerkraft (§ 1 Abs. 2).

§ 6

An der Aufbringung der Zuschüsse einschließlich des Sonderzuschusses für das Land Schleswig-Holstein wird das einzelne ausgleichspflichtige Land in dem Verhältnis beteiligt, in welchem der Betrag des mit seiner veredelten Einwohnerzahl vervielfachten Unterschiedes zwischen dem Bundesdurchschnitt der Steuerkraft und seiner eigenen Steuerkraft zu der Summe der entsprechend für alle ausgleichspflichtigen Länder ermittelten Beträge steht.

§ 7

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Durchführungsvorschriften zu Artikel 3 dieses Gesetzes zu erlassen.

Artikel 4

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Die obersten Bundesbehörden und die obersten Landesbehörden sind verpflichtet, sich gegenseitig die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und auf Verlangen die sachliche Richtigkeit der Auskünfte von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde bestätigen zu lassen.

\$ 2

(Außerkraftsetzung von Vorschriften)

§ 3

(Geltung in Berlin)

6 4

(Inkrafttreten)

Alternativvorschlag zur Regelung des Steuerkraftausgleichs unter den Ländern

Zu Artikel 1

Art. 106 Abs. 5 GG erhält folgende Fassung: "(5) Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern, haben die Länder, deren Steuerkraft 105 v. H. des Bundesdurchschnitts übersteigt, den Ländern, deren Steuerkraft 95 v. H. des Bundesdurchschnitts nicht erreicht, jährlich Zuschüsse zu gewähren; hierbei ist der Steuerkraft eines Landes die Realsteuerkraft seiner Gemeinden zur Hälfte hinzuzurechnen. Die Zuschüsse sind so zu bemessen, daß der Steuerkraftunterschied bis zu 75 v. H. des Bundesdurchschnitts voll und bis zu 95 v. H. zur Hälfte ausgeglichen wird. Das Land Schleswig-Holstein erhält bis zur Neugliederung des Bundesgebiets (Artikel 29) jährlich einen Sonderzuschuß zum vollen Ausgleich des Unterschieds zwischen seiner Steuerkraft und 95 v. H. des Bundesdurchschnitts. Die Freie Hansestadt Bremen und die Freie und Hansestadt Hamburg nehmen mit Rücksicht auf ihre laufenden Seehafenlasten am Steuerkraftausgleich nicht teil. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird der Steuerkraftausgleich näher geregelt."

Zu Artikel 3

Steuerkraftausgleich unter den Ländern

§ 1

Ausgleichsmasse

- (1) Die Länder, deren Steuerkraftmeßzahl (§ 2) die auf der Grundlage der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft errechnete Ausgleichsmeßzahl (§ 5) übersteigt (ausgleichspflichtige Länder), bringen durch Beiträge eine Ausgleichsmasse auf.
- (2) Aus der Ausgleichsmasse erhalten die Länder, deren Steuerkraftmeßzahl die auf der Grundlage der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft errechnete Ausgleichsmeßzahl nicht erreicht (ausgleichsberechtigte Länder), Zuschüsse
- (3) Die Höhe der Ausgleichsmasse entspricht der Summe der Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder (§ 7) und des Sonderzuschusses an das Land Schleswig-Holstein (§ 8).

§ 2

Steuerkraftmeßzahl

Die Steuerkraftmeßzahl eines Landes ist die Summe seiner Steuereinnahmen (§ 3) und der Hälfte der auf der Grundlage gleicher Hebesätze errechneten Realsteuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 4).

§ 3

Steuereinnahmen der Länder

- (1) Als Steuereinnahmen eines Landes (§ 2) gelten seine kassenmäßigen Einnahmen im Ausgleichsjahr (§ 10) aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (die Zuschläge ausgenommen), der Vermögensteuer, soweit sie dem Lande zufließt, der Erbschaftsteuer, der Biersteuer, den Verkehrsteuern mit Ausnahme der Totalisatorsteuer und der Feuerschutzsteuer.
- (2) Den kassenmäßigen Einnahmen eines Landes sind die Beträge zuzusetzen, die das Land in dem Ausgleichsjahr nach den Vorschriften des Gesetzes über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) vom 29. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 225) von einem anderen Land erhalten hat. Von den kassenmäßigen Einnahmen eines Landes sind abzusetzen:
- 1. die Beträge, die das Land in dem Ausgleichsjahr nach den Vorschriften des Zerlegungsgesetzes an ein anderes Land abgeführt hat,

2. die Beträge, die der Bund von der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in dem Ausgleichsjahr in Anspruch nimmt.

§ 4

Realsteuereinnahmen der Gemeinden

- (1) Als Realsteuereinnahmen der Gemeinden eines Landes (§ 2) gelten die Grundbeträge der Grundsteuer und der Gewerbesteuer (ohne Lohnsummensteuer) mit folgenden Ansätzen:
- Grundbeträge der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben mit
 150 v. H.,
- 2. Grundbeträge der Grundsteuer von Grundstücken

in Gemeinden bis 2000 Einwohner mit 150 v. H.,

in Gemeinden über 2000 bis 5000 Einwohner mit 160 v. H.,

in Gemeinden über 5000 bis 20 000 Einwohner mit 180 v. H.,

in Gemeinden über 20 000 bis 100 000 Einwohner mit 220 v. H.,

in Gemeinden über 100 000 Einwohner mit 240 v. H.,

- 3. Grundbeträge der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital mit 265 v. H.
- (2) Als Grundbetrag (Absatz 1) gilt das Aufkommen in dem Rechnungsjahr, das dem Ausgleichsjahr vorausgeht, geteilt durch die in diesem Rechnungsjahr in Geltung gewesenen Hebesätze. Maßgebend sind die vom Statistischen Bundesamt festgestellten Ergebnisse der Gemeindefinanzstatistik.
- (3) Bei der Errechnung der Realsteuereinnahmen der Gemeinden im Land Baden-Württemberg, im Regierungsbezirk Darmstadt des Landes Hessen und im Regierungsbezirk Mainz des Landes Rheinland-Pfalz werden die Grundbeträge der Grundsteuer der Grundstücke zum Ausgleich einer unterschiedlichen Einheitsbewertung mit 87,5 v. H. angesetzt.

§ 5

Ausgleichsmeßzahl

Die Ausgleichsmeßzahl eines Landes ist die mit seiner veredelten Einwohnerzahl (§ 6) vervielfachte bundesdurchschnittliche Steuerkraftmeßzahl je Einwohner.

§ 6

Einwohnerzahl

Zur Errechnung der Ausgleichsmeßzahl wird von den Einwohnerzahlen (Wohnbevölkerung) ausgegangen, die das Statistische Bundesamt am 30. September des Ausgleichsjahres festgestellt hat. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes werden mit den folgenden Ansätzen je Einwohner gewertet:

5 000 Einwohner die ersten einer Gemeinde mit 100 v. H., die weiteren 15 000 Einwohner 115 v.H., einer Gemeinde mit die weiteren 80 000 Einwohner einer Gemeinde mit 125 v.H., die weiteren 400 000 Einwohner einer Gemeinde mit 135 v.H., die weiteren 500 000 Einwohner 150 v.H., einer Gemeinde mit die weiteren Einwohner einer Gemeinde mit 160 v.H.

Die hiernach errechneten überhöhten Einwohnerzahlen werden nach einem für alle Länder einheitlichen Vomhundertsatz soweit ermäßigt, daß sich die Summe der wirklichen Einwohnerzahlen des Bundesgebietes ergibt (veredelte Einwohnerzahlen).

§ 7

Zuschüsse

Die Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder werden auf Grund des Unterschiedsbetrages errechnet, um den ihre Steuerkraftmeßzahl (§ 2) hinter 95 v. H. ihrer Ausgleichsmeßzahl (§ 5) zurückbleibt. Hierbei werden der Betrag, der an 75 v. H. der Ausgleichsmeßzahl fehlt, voll und von dem Betrag, der von 75 v. H. bis 95 v. H. der Ausgleichsmeßzahl fehlt, die Hälfte angesetzt.

8 2

Sonderzuschuß für das Land Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein erhält bis zur Neugliederung des Bundesgebietes (Artikel 29 des Grundgesetzes) jährlich einen Sonderzuschuß zum vollen Ausgleich des Unterschieds zwischen seiner Steuerkraftmeßzahl und 95 v. H. seiner Ausgleichsmeßzahl.

§ 9

Beiträge

Die Beiträge der ausgleichspflichtigen Länder werden auf Grund der Unterschiedsbeträge errechnet, um den ihre Steuerkraftmeßzahl (§ 2) 105 v. H. ihrer Ausgleichsmeßzahl (§ 5) übersteigt. Die Unterschiedsbeträge werden nach einem einheitlichen Vomhundertsatz soweit ermäßigt, daß ihre Summe die Ausgleichsmasse ergibt (§ 1 Abs. 3).

§ 10 Ausgleichsjahr

Das Ausgleichsjahr entspricht dem Rechnungsjahr.

§ 11

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Durchführungsvorschriften zu erlassen.

	Veredelte fortgeschrie-	Einnahmen aus Landessteuern 1) 1953 gemäß Artikel 3 § 2 des Entwurfs			Zuschüsse			Überschuß über bundesdurchschnittlicher Steuerkraft		Aufbringung der Zuschüsse
Länder	bene Einwoh- nerzahl gem. Art. 3 § 3 des Entwurfs Stand 30. 9. 1953	insgesamt	sichtigung d. Sechafen- lasten²)		in DM je veredelten Einwohner nach Art. 106 nach Art. 106 GG Abs. 5 Satz 2 in der Fassung des Entwurfs ³) Entwurfs ⁴)		an Schleswig-	je veredelten Einwohner	insgesamt	gem. Art. 3 \$6 des Entwurfs (55,031 v. H. von Spalte 10) in 1000 DM
1	2	3	4	5	6	7	8	9 9	10	11
Nordrhein-Westfalen	14 872	2 707 500	182,05	182,05	_	_ `	_	21,70	322 723	177 598
Bayern und Lindau	8 855	1 278 500	144,38	144,38		3,97	35 154	_	_	
Niedersachsen	6 335	808 600	127,64	127,64	<u></u>	12,34	78 174	_		_
Baden-Württemberg	6 511	1 209 300	185,73	185,73				25,38	165 249	90 939
Hessen	4 359	763 400	175,13	175,13				14,78	64 426	35 455
Rheinland-Pfalz	3 012	367 800	122,11	122,11		15,11	45 511			_
Schleswig-Holstein	2 307	217 500	94,28	94,28	42,02		96 940 55 481 ⁵)	<u> </u>		
Hamburg	2 260	410 700	181,73	165,80		_ `	—	5,45	12 317	6 778
Bremen	701	127 600	182,03	161,62	<u> </u>	_		1,27	890	490
	49 212	7 890 900	160,35	_			311 260		565 605	311 260

¹⁾ Einnahmen aus Landessteuern nach der Berechnung des Finanzministers von Nordrhein-Westfalen — I A 6 Finanzstatistik vom 2. November 1953 —

15,93 DM für Hamburg

20,41 DM für Bremen

77

²⁾ Hamburg 36,0 Mio DM, Bremen, 14,3 Mio DM Seehafenlasten gemäß Art. 3 § 5 des Entwurfs; je veredelten Einwohner:

^{3) 85} v. H. der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft - 136,30 DM

^{4) 95} v. H. der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft - 152,33 DM

⁵⁾ Sonderzuschuß an Schleswig-Holstein in Höhe von 15 v. H. der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft gemäß Art. 5 § 4 des Entwurfs

Berechnung zum Steuerkraftausgleich unter den Ländern

- a) unter Einbeziehung der Hälfte der Realsteuereinnahmen gleicher Hebesätze der Gemeinden bei Berechnung der Steuerkraft,
- b) unter Beibehaltung der toten Zone von 95 v. H. bis 105 v. H. der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft,
- c) unter Beibehaltung der Einwohnerveredelung bei Berechnung der Ausgleichsmeßzahl

-	gemäß § des Ge- setzent- wurfs	Zahlen in	Nord- rhein- West- falen	Baden- Württem- berg	Hessen	Bayern mit Lindau	Nieder- sachsen	Rhein- land- Pfalz	Schleswig- Holstein	Länder ohne Bremen und Hamburg
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Veredelte Einwohner ¹)	§ 6 § 3 § 2 u. 4	1000 Mio DM Mio DM	14 872 2 707,5 716,5	6 511 1 209,3 324,2	4 359 763,4 181,4	8 855 1 278,5 319,7	6 335 808,6 222,6	3 012 367,8 98,8	2 307 217,5 66,5	46 251 7 352,6 1 929,7
4. Steuerkraftmeßzahl 1953 (Zeile 2 und Zeile 3) .	§ 2	Mio DM	3 424,0	1 533,5	944,8	1 598,2	1 031,2	466,6	284,0	9 282,3
5. Steuerkraftmeßzahl je veredelten Einwohner		DM	230,23	235,52	216,75	180,49	162,78	154,91	123,10	200,694
6. Steuerkraftmeßzahl je veredelten Einwohner in v. H. von 200,694 DM	§ 5	v. H. Mio DM	114,7 2 984,7	117,4 1 306,7	108,0 874,8	89,9 1 777,2	81,1 1 271,4	77,2 604,5	61,3 463,0	100,0 9 282,3
8. Unterschied zwischen Ausgleichsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl (Zeile 7 abz. 4)		Mio DM	+ 439,3	+ 226,8	+ 70,0	— 179,0	240,2	137,9	— 179,0	± 736,1
Unterschiedsbeträge zu Zeile 8										
9. bis 75 v. H. der Ausgleichsmeßzahl	§ 7	Mio DM				_			- 63,2	- 63,2
10. von 75 v. H. bis 95 v. H. der Ausgleichsmeßzahl	§ 7	Mio DM	_	_		90,1	176,6	107,7	- 92,6	467,0
11. von 95 v. H. bis 100 v. H. der Ausgleichsmeßzahl	; ;	Mio DM		-		88,9	— 63,6	— 30,2	- 23,2	205,9
12. von 100 v. H. bis 105 v. H. der Ausgleichsmeßzahl		Mio DM	+ 149,2	+ 65,3	+ 43,7	-		_		+ 258,2
13. über 105 v. H. der Ausgleichsmeßzahl	§ 9	Mio DM	+ 290,1	+ 161,5	+ 26,3			_	_	+ 477,9
Zuschüsse (+) Beiträge (—)										: -
14. 100 v. H. von Zeile 9	§ 7	Mio DM	_		_				+ 63,2	+ 63,2
15. 50 v. H. von Zeile 10	§ 7	Mio DM				+ 45,1	+ 88,3	+ 53,9	+ 46,3	+ 233,6
16. Sonderzuschuß Schleswig-Holstein (50 v. H. von Zeile 10)	§ 8	Mio DM							+ 46,3	+ 46,3
17. 343,1 mal 100 div. durch 477,9 = 71,7933 v. H.	N 0	1,110 15111				_			10,5	, ,,,,,
von Zeile 13	§ 9	Mio DM	208,3	— 115,9	— 18,9	_				- 343,1
18. Zuschüsse (+) Beiträge (-) zusammen:		Mio DM	208,3	115,9	18,9	+ 45,1	+ 88,3	+ 53,9	+ 155,8	± 343,1
19. Wie vor in v. H. der Ausgleichsmasse		v. H.	60,7	- 33,8	— 5,5	+ 13,2	+ 25,7	+ 15,7	+ 45,4	± 100,0

¹⁾ Veredelte Einwohner und Einnahmen aus den Landessteuern nach der Berechnung des Finanzministers von Nordrhein-Westfalen I A 6 Finanzstatistik vom 2. November 1953

3) Summe der Unterschiedsbeträge der ausgleichspflichtigen Länder gemäß § 9

222

²⁾ Realsteuern gleicher Hebesätze nach der Berechnung des BMdF II C-FA 1550 - 45/53 vom 9. November 1953

⁴⁾ Gesamtbeträge (Spalte 10) in den Zeilen 14, 15 und 16 — Summe der Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder — Ausgleichsmasse gemäß § 1 Abs. 3 und § 7 und 8

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Anderungsvorschlägen des Bundesrates

I. Vorbemerkung

1. Den Regierungsentwürfen liegt die allgemeine Zielsetzung zugrunde, im Rahmen der gesetzgeberischen Möglichkeiten, die Art. 107 GG bietet, die Finanzstruktur des Bundesstaates nachhaltig zu verbessern und den Grundsätzen der föderativen Verfassung auch auf finanziellem Gebiet Geltung zu verschaffen. Diese umfassende Konzeption, die im Dienste des Staatsganzen, der Ordnung des bundesstaatlichen Gesamthaushalts steht und daher eine isolierte Betrachtung vom Standpunkt der reinen Fiskalinteressen eines der beteiligten Verbände nicht zuläßt, hat in den Bemerkungen des Bundesrates kaum eine Würdigung gefunden. Seine Stellungnahme wird der staatspolitischen und gesamtfinanzwirtschaftlichen Bedeutung der Neuordnungsaufgabe nicht gerecht, da sie von den Gegensätzen der Finanzausgleichsinteressen, von der Vorstellung, daß hier im Ringen um die verfügbare Finanzmasse Stellung bezogen werden müsse, offensichtlich stärker beherrscht wird als von der bindenden Kraft der bundesstaatlichen Ordnung, die alle Glieder in der solidaren Verantwortung gegenüber dem Ganzen eint. Der Bundesrat hat vor allem die entscheidende Frage unbeantwortet gelassen, ob durch seine Vorschläge die finanziellen Belange des Gesamtstaates künftig wirksamer und auf die Dauer gewährleistet werden. Die Bundesregierung vermag auch nicht zu erkennen, worauf der Bundesrat seine allgemein gehaltene Behauptung stützt, die Regierungsvorlage verfolge vor allem die Sicherung des Bundeshaushalts und stelle "die Interessen des Bundes zu stark in den Vordergrund". In ihrer Rücksichtnahme auf die Finanzinteressen der Länder ist die Bundesregierung bis zum Außersten dessen gegangen, was gesamtstaatlich noch

vertretbar erscheint; gerade dieserhalb hat ihr Entwurf Kritik in der Offentlichkeit erfahren. In einer Reihe von Punkten hat sie den von den Ländern in den Vorverhandlungen geäußerten Wünschen entsprochen, obwohl sachliche Gründe es gerechtfertigt hätten, die Belange des Bundes stärker zur Geltung zu bringen (vgl. z. B. Nr. 109, 112 der Gesetzesbegründung). Angesichts der damit bekundeten Bereitschaft, zu einer billigen, für die Länder annehmbaren Verständigungslösung zu gelangen, durfte die Bundesregierung erwarten, daß der Bundesrat zu ihren Vorschlägen eine konstruktive Haltung einnehmen und größere Aufgeschlossenheit für eine bundesstaatliche Lösung des Finanzausgleichsproblems erkennen lassen werde. Die in den entscheidenden Punkten unter Überstimmung der steuerschwachen Länder beschlossenen Gegenentwürfe des Bundesrates bringen jedoch allzu stark das Bestreben einzelner Länder zum Ausdruck, die finanzielle Stellung, die sich aus der gegenwärtigen provisorischen Finanzverfassung für sie ergibt, gegenüber dem Bund und den übrigen Ländern für die Dauer zu festigen. Gemessen an der bisherigen staatswirtschaftlichen Entwicklung würde die Verwirklichung dieser Vorschläge einen Rückschritt bedeuten, der für den Bund und die steuerschwachen Länder zu einer unerträglichen Einengung ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit führen und mit Sicherheit in naher Zukunft schwerste Verfassungskrisen auslösen müßte. Die Länder, die sich aus solchen Vorschlägen einen Augenblickserfolg erhoffen, erweisen sich mit ihrer Durchsetzung auf die Dauer kaum einen Dienst; ein falsch verstandener Föderalismus, der die partikularen Eigeninteressen überbetont, wird zwangsläufig Abwehrkräfte auf den Plan rufen und zentralistischen Gestaltungstendenzen zum Durchbruch verhelfen. Mit Nachdruck muß die Bundesregierung betonen, daß die Herbeiführung des von der Mehrheit des Bundesrates angestrebten Erstarrungszustandes mit größeren Nachteilen verbunden und für das Gefüge des Bundesstaates weitaus gefährlicher wäre als die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen, trotz aller Mängel wenigstens entwicklungsfähigen Provisoriums. Die Bundesregierung hält aus diesen Gründen die Gegenentwürfe des Bundesrates für unannehmbar.

2. Der Bundesrat stützt seine Gegenvorschläge zur Hauptsache auf allgemeine Thesen, ohne sie materiell zu begründen; er hat insbesondere davon abgesehen, sich sachlich mit der Gesetzesbegründung auseinanderzusetzen, in der die Bundesregierung ihre Gesamtkonzeption und ihre Haltung zu den Einzelfragen eingehend dargelegt hat. Auch die der Stellungnahme des Bundesrates beigefügte Denkschrift, die einen wertvollen Diskussionsbeitrag darstellt und deren Darlegungen die Bundesregierung in vielen Punkten beitritt, befast sich — da sie bereits im Januar 1954 abgeschlossen war - nicht mit der Argumentation der Bundesregierung. In entscheidenden Punkten bleibt die Kritik des Bundesrates auf den engen Rahmen einer Gewinnund Verlustrechnung, auf die Frage nach den finanziellen Auswirkungen auf die Gegenwartslage der (oder einzelner) Länderhaushalte beschränkt; sie bewegt sich damit in Gedankengängen, die das Wesen der hier angestrebten Dauerregelung und ihre gesamtstaatliche Zielsetzung nicht erfassen. Die Bundesregierung bedauert, daß mit solchen einseitigen Nützlichkeitserwägungen schon im . ersten Stadium der parlamentarischen Verhandlungen ein Weg beschritten wird, vor dem die Bundesregierung angesichts der Größe des gemeinsamen Anliegens ausdrücklich gewarnt hat (Nr. 39 der Gesetzesbegründung). Der geringe Widerhall, den die Leitgedanken der Regierungsvorlage beim Bundesrat gefunden haben, und die ohne Vertiefung gebliebene Begründung der Gegenvorschläge haben der Bundesregierung eine sachliche Erwiderung so erschwert, daß sie sich zur Erläuterung ihres Standpunktes im wesentlichen darauf beschränken muß, auf die Gesetzesbegründung zu verweisen.

II. Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes

Der Gegenentwurf des Bundesrates unterscheidet sich von der Regierungsvorlage vor allem in den folgenden Punkten:

3. Lastenverteilungsnorm

Der Bundesrat lehnt die in Art. 106 Abs. 2 vorgesehene Normierung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern ab. Die Bundesregierung betrachtet diese Vorschrift als ein wesentliches Element des ganzen Reformwerks; sie hat auf den Nachweis der staatspolitischen und finanzverfassungsrechtlichen Notwendigkeit eines solchen Ordnungsprinzips besondere Sorgfalt verwandt (vgl. namentlich Nr. 52 bis 67, 152, 176 ff. der Begründung). Es ist bemerkenswert, daß der Bundesrat, der die Zielsetzung der Bundesregierung als "grundsätzlich anerkennenswert" bezeichnet, zur Begründung seiner Ablehnung sich in dieser entscheidenden Frage auf den kurzen Hinweis beschränkt, daß die vorgesehene Regelung die Ermächtigung des Art. 107 GG überschreite. Die Bundesregierung verweist auf das in Nr. 59 und 60 der Begründung mitgeteilte Ergebnis ihrer verfassungsrechtlichen Prüfung und hält an der Auffassung fest, daß das Ordnungsprinzip des Art. 106 Abs. 2 die notwendige Voraussetzung für jede als Dauerregelung gedachte Steuerverteilung darstellt.

Verfassungspolitisch ist die Haltung des Bundesrates in dieser für die künftige Stellung der Länder entscheidenden Frage kaum verständlich. Sie ist nicht zu vereinbaren mit den alljährlich bei der Beratung des Bundeshaushalts wiederkehrenden Bemerkungen des Bundesrates über die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern; sie steht auch im Widerspruch zu den offiziellen Erklärungen, die in letzter Zeit wiederholt von mehreren Landesregierungen über die Ausweitung der finanziellen Bundesinitiative und die sich für die Länder daraus ergebenden Konsequenzen in der Offentlichkeit abgegeben worden sind. Sollte allerdings der ablehnenden Haltung des Bundesrates die Erwägung zugrunde liegen, daß die Lastenverteilungsnorm zu einer Erweiterung des finanziellen Pflichtenkreises der Länder führt, so wäre darauf hinzuweisen, daß die Sicherung des bundesstaatlichen Aufbaus in der Verfassungswirklichkeit entscheidend von der Bereitschaft der Länder abhängt, die Pflichten zu übernehmen, die sich aus den Grundsätzen der föderativen Verfassung für sie ergeben.

4. Zuteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Der Bundesrat schlägt vor, der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer trotz der

vorgesehenen Aufkommensbeteiligung des Bundes den Charakter ausschließlicher Landessteuern beizulegen, während Art. 106 c des Regierungsentwurfs sie als gemeinschaftliche Steuern des Bundes und der Länder kennzeichnet. Der Versuch, hier rein äußerlich eine staatswirtschaftliche Entwicklung rückgängig zu machen, die sich seit Jahren durchgesetzt hat, kann keinen Erfolg haben. Das Bestreben des Bundesrates wird der Funktion der Einkommen- und Körperschaftsteuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht gerecht; es ist auch mit Art. 108 Abs. 2 GG unvereinbar. Nach dieser Vorschrift steht dem Bund die Verwaltung des von ihm beanspruchten Teils der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu mit der Befugnis, sie den Landesfinanzbehörden als Auftragsverwaltung zu übertragen. Diese Bestimmung wäre unverständlich, wenn der Verfassunggeber den Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht als echte Bundessteuer charakterisiert hätte. Der Vorschlag der Bundesregierung, die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer als gemeinschaftliche Steuern zu kennzeichnen, entspricht mithin dem eindeutigen Verfassungswillen.

5. Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Der Bundesrat schlägt vor, den Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer

auf 35 v. H. herabzusetzen. Die Bundesregierung hat in Nr. 112 der Gesetzesbegründung die von ihr vorgeschlagene Verteilung der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Finanzverfassungsgesetzes verfügbaren Finanzmasse zahlenmäßig erläutert; sie hält an dieser Berechnung fest, zumal sie den Vorschlägen des Bundesrates zum Entwurf des Finanzanpassungsgesetzes nicht zustimmen kann. Mit der Begrenzung seines Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 40 v. H. verzichtet der Bund zugunsten der Länder nicht nur auf jeden Spielraum zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben; darüber hinaus ergibt sich nach dem gegenwärtigen Sachstand für den ordentlichen Bundeshaushalt 1955 eine Deckungslücke von rd. 500 Mill. DM, deren Ausgleich gegenwärtig noch nicht erkennbar ist. Dagegen läßt die folgende Übersicht (vgl. auch Anlage 4 der Begründung) erkennen, daß die Länder und Gemeinden (ohne Berlin) in den Rechnungsjahren 1951 bis 1954 alljährlich über 3 Milld. DM überschüssige Steuereinnahmen zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben (Investitionen u. dgl.) zur Verfügung hatten, und daß dieser Verfügungsbetrag erstmals im Rechnungsjahr 1955 — als Folge der Steuersenkung — auf rd. 2,3 Milld. DM zurückgeht (Beträge in Mill. DM):

	1951	1952	1953	1954	1955
Vermögensunwirksame Einnahmen:					
Spezielle Deckungsmittel					
(Verwaltungseinnahmen u. dgl.)	4.222	4.266	4.450	4.495	4.430
Allgemeine Deckungsmittel	11.477	13.100	14.395	14.750	14.900
zusammen	15.699	17.366	18.845	19.245	19.330
Vermögensunwirksame Ausgaben	12.314	13.754	15.470	15.905	16.730
Schuldentilgung	170	174	200	270	270
zusammen	12.484	13.928	15.670	16.175	17.000
Verfügungssumme für vermögenswirksame Ausgaben (ohne Schuldentilgung)	3.215	3.438	3.175	3.070	2.330

Wird der Bundesanteil an der Einkommenund Körperschaftsteuer auf 40 v. H. bemessen, so ergibt sich für die Länder im Rechnungsjahr 1955 gegenüber 1954 nach Durchführung der Steuersenkung eine Netto-Haushaltsverschlechterung von rd. 700 Mill. DM. Der Einnahmeausfall beeinträchtigt nicht das Ordinarium der Länderhaushalte, sondern schränkt nur ihre Fähigkeit ein, vermögenswirksame Ausgaben aus Steuermitteln zu finanzieren. Diese Konsequenz liegt in der Generallinie der finanzpolitischen Konzeption, auf der die Steuersenkung beruht. Der Einnahmeausfall, der dem öffentlichen Gesamthaushalt aus der Steuersenkung entsteht, kann nach Lage der

Verhältnisse nicht durch eine Senkung ordentlicher Ausgaben, sondern nur durch Verlagerung vermögenswirksamer Ausgaben auf den außerordentlichen Haushalt gedeckt werden. Zu einer solchen Verlagerung sind nur noch die Länder und Gemeinden fähig; denn der Bund war bisher schon außerstande, seine vermögenswirksamen Ausgaben aus ordentlichen Einnahmen zu finanzieren; bereits seit 1953 hat er unter dem Zwang der Verhältnisse seine Investitionsausgaben auf den außerordentlichen Haushalt verlagert. Kann aber die Steuersenkung nur aus den Reserven finanziert werden, die im Ordinarium nach Deckung der vermögensunwirksamen Ausgaben für vermögenswirksame Ausgaben noch verbleiben, so ergibt sich zwangsläufig daraus die Folge, daß das Schwergewicht des Steuerausfalls diejenigen Gebietskörperschaften treffen muß, die in ihren Haushalten über solche Reserven noch verfügen. Aus diesem Grunde kommt es für die künftige Bemessung des Bundes- und des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf die vom Bundesrat angestellten Gewinn- und Verlustrechnungen nicht an; denn sie lassen völlig außer Betracht, daß den Ländern und Gemeinden nach den Vorschlägen der Bundesregierung Steuereinnahmen künftig 2,3 Milld. DM zur Investitionsfinanzierung und dgl. verbleiben, während für den Bund nicht einmal die Deckung seiner vermögensu n wirksamen Ausgaben gesichert ist.

Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich die methodische Berechtigung der in der Regierungsbegründung vorgenommenen Unterscheidung zwischen vermögenswirksamen vermögensunwirksamen Ausgaben (Nr. 71). Diese Unterscheidung ist für eine sachgemäße Analyse der öffentlichen Haushaltswirtschaft unentbehrlich und insbesondere bedeutsam für die Frage, aus welchen Einnahmen die Ausgaben zu decken sind. Während alle vermögensunwirksamen Ausgaben grundsätzlich aus ordentlichen Einnahmen, namentlich also aus Steuern finanziert werden müssen, gilt für einen ansehnlichen Teil der vermögenswirksamen Ausgaben die klassische Regel, daß zu ihrer Dekkung möglichst nicht Steuermittel heranzuziehen, sondern außerordentliche Einnahmen zu erschließen sind. Das von der öffentlichen Hand in der Nachkriegszeit unter dem Zwang der Verhältnisse eingeschlagene Verfahren, den größten Teil der Investitionsausgaben aus Steuermitteln zu decken, ist volkswirtschaftlich auf die Dauer ungesund und daher in dem Maße einzuschränken, in dem es gelingt, die öffentliche Investitionsfinanzierung wieder auf den normalen, finanzpolitisch sachgerechteren Weg der Anleihe oder Rücklagenentnahme zu verweisen. Nachdem der Bund diesen Weg durch Verlagerung seiner Investitionsausgaben auf den außerordentlichen Haushalt bereits beschritten hat, werden die Länder und Gemeinden nunmehr, allerdings in sehr eingeschränktem Umfange, folgen müssen: das ist der finanzpolitische Sinn des Vorschlags der Bundesregierung, den Ländern und Gemeinden im Zusammenhang mit der Steuersenkung eine Reduzierung des Steuerfonds zuzumuten, der ihnen für Investitionszwecke zur Verfügung steht, wobei anerkannt wird, daß ein Teil auch der vermögenswirksamen Ausgaben endgültig aus Steuermitteln zu decken ist. Dies bedeutet also keineswegs eine Einschränkung der Investitionsausgaben selbst, sondern nur eine Umstellung der Finanzierung. Nach wie vor verbleibt den Ländern und Gemeinden aus Steuermitteln der ansehnliche Betrag von 2,3 Milld. DM zur Finanzierung solcher vermögenswirksamen Ausgaben, die auch künftig aus ordentlichen Einnahmen zu decken sein werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Herabsetzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 35 v. H. würde die Deckungslücke im ordentlichen Bundeshaushalt um weitere 550 Mill. DM erhöhen; ein zusätzlicher Ausfall von rd. 200 Mill. DM würde sich durch die vom Bundesrat befürwortete Ablehnung der Umsatzsteuererhöhung ergeben. Der Bundesrat geht mit keinem Wort auf die Frage ein, wie unter diesen Umständen der verfassungsmäßigen Pflicht, den Bundeshaushalt auszugleichen, genügt werden und der Bund befähigt bleiben soll, den großen Zukunftsaufgaben auf politischem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet gerecht zu werden. Es ist offensichtlich, daß die vom Bundesrat angestrebte Schwächung des Bundeshaushalts die überregionale Ausgleichsfunktion des Bundes erheblich beeinträchtigen und somit im finanziellen Ergebnis nur die leistungsschwachen Länder treffen würde.

6. Revisions- und Sicherungsklausel

Die Ablehnung der allgemeinen Revisionsklausel (Art. 106 e Abs. 1 des Regierungsentwurfs) und die Forderung einer ausschließlich zugunsten der Länder wirkenden Sicherungsklausel (Art. 106 e Abs. 2) kennzeichnen die Einseitigkeit der Stellungnahme des Bundesrats besonders deutlich. Die Bundesregierung verweist auf Nr. 117 der Gesetzesbegründung und bemerkt ergänzend folgendes:

a) Ohne eine beiderseitig wirkende Revisionsklausel würde das Finanzverfassungsgesetz dem Auftrag des Art. 107 GG nicht gerecht werden und verfassungswidrig sein, weil die Steuerverteilung zwar im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuordnung, nicht aber für die Dauer der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechen würde (vgl. Nr. 41 und 167 Abs. 1 der Begründung). Eine einseitig zugunsten der Länder wirkende Sicherungsklausel verstößt gegen den im Art. 107 GG klar zum Ausdruck gebrachten Willen des Verfassunggebers, den Finanzbedarf von Bund und Ländern bei der Steuerverteilung gleichmäßig zu berücksichtigen.

Die Befürchtung des Bundesrates, die vorgesehene Revisionsklausel bedeute praktisch die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Zustandes ständiger finanzieller Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern, ist unbegründet, weil der Rechtsbehelf der Revision als ultima ratio gestaltet ist (vgl. Nr. 115 der Begründung). Die schwerwiegende finanzpolitischen Konsequenzen einer Ablehnung der allgemeinen Revisionsklausel werden bereits durch den Hinweis des Bundesrates auf die dem Bund zur Verfügung stehenden sonstigen "Ausweichmöglichkeiten" angedeutet. Offenbar soll hiernach der Bund künftig bei auftretendem Mehrbedarf ausschließlich gezwungen sein, der Bevölkerung erhöhte Steuerlasten aufzubürden, und zwar selbst dann, wenn etwa die Länder über ausreichende Steuermittel für die Deckung dieses Mehrbedarfs verfügen sollten. Auf die finanz- und wirtschaftspolitische Untragbarkeit einer solchen Lösung ist in Nr. 117 der Begründung hingewiesen. Nur eine nach beiden Seiten gleichmäßig wirkende Revisionsklausel ermöglicht es auch, die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern allein nach sachlichen Gesichtspunkten zu ordnen, da die finanziellen Auswirkungen dieser Verteilung dann erforderlichenfalls in einer Anderung des Beteiligungsverhältnisses an den gemeinschaftlichen Steuern ihren Ausgleich finden. Die Gefahr, daß diese Entscheidungen nur unter dem sachfremden Gesichtspunkt der finanziellen Auswirkungen auf Bund und Länder, nicht aber nach dem allein adaequaten Gesichtspunkt der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenverteilung getroffen werden, zeichnet sich bereits in der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Finanzanpassungsgesetzes deutlich ab. Der Wegfall der Länderzuschüsse zum Lastenausgleichsfonds, die Bemessung der Pauschalbeträge für die Kriegsfolgenhilfe und der Wegfall der Erstattung von Steuerverwaltungskosten werden allein unter dem Gesichtspunkt des finanziellen Ergebnisses für die Länder (und zwar vornehmlich für die steuerstarken Länder) beurteilt.

Eine starre Festlegung der quantitativen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern würde für die Zukunft die sachgerechte Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften nach dem Maßstab der relativen Bedarfsdringlichkeit unmöglich machen und damit gegen elementare Grundsätze eines rationellen Finanzausgleichs verstoßen. Die Bundesregierung muß aus diesen verfassungsrechtlichen und gesamtfinanzpolitischen Erwägungen an der Beibehaltung einer für Bund und Länder gleichmäßig wirkenden Revisionsklausel festhalten.

b) Für die Sicherungsklausel (Art. 106 e Abs. 2) schlägt der Bundesrat eine Fassung vor, durch die erreicht werden soll, daß die gesetzgebenden Körperschatten des Bundes verpflichtet werden, gleichzeitig mit einem Belastungsgesetz die dadurch entstehende Mehrbelastung der Länder durch Zuweisung neuer Steuern oder erhöhter Steueranteile auszugleichen. Von dieser Verpflichtung sollen die gesetzgebenden Körperschaften nur dann entbunden sein, wenn der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates feststellt, daß den Ländern ein Verzicht auf die Erschließung zusätzlicher Einnahmen aus Anlaß der Mehrbelastung zugemutet werden kann.

Die Bundesregierung hat sich bemüht, durch Art. 106 e Abs. 2 den Ländern die von ihnen gewünschte finanzielle Sicherung für den Fall zu gewähren, daß ihnen durch die Bundesgesetzgebung zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen werden (vgl. Nr. 116 und 171 der Begründung). Die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung der Sicherungsklausel geht über den verfassungsrechtlichen Rahmen des Art. 107 GG offensichtlich hinaus. Dem Erfordernis, die Ausgewogenheit der Bundes- und Länderfinanzen zu wahren, die Belastungen des Bundes ebenso zu berücksichtigen wie die Belastungen der Länder (Art. 107 Satz 3), wird nicht Rechnung ge-

tragen, da diese Sicherungsklausel ausschließlich auf die Situation der Länderhaushalte abgestellt ist und die Lage des Bundeshaushalts völlig außer Betracht läßt. Die angestrebte verfassungsrechtliche Bindung eines jeden die Länder belastenden Gesetzes — auch wenn es für sich allein nach den Vorschriften des Grundgesetzes nicht an die Zustimmung des Bundesrates gebunden wäre — an ein gleichzeitig zu erlassendes Zustimmungsgesetz über den Ausgleich der Mehrbelastung oder an die gleichfalls mit Zustimmung des Bundesrates zu treffende Feststellung des Bundestages, daß ein Ausgleich nicht erforderlich ist, würde das rechtswirksame Zustandekommen aller Gesetze, die eine - wenn auch nur geringfügige - Mehrbelastung der Länder (z. B. Verwaltungskosten) zur Folge haben, von der Zustimmung des Bundesrates abhängig machen. Auf diese Weise würde die dem Bundesrat durch das Grundgesetz eingeräumte Mitwirkung bei der Gesetzgebung erheblich erweitert; eine solche Anderung des Grundgesetzes ist durch die Ermächtigung des Art. 107 GG keinesfalls gedeckt (vgl. Nr. 46 der Begründung). Die Formulierung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Klausel würde überdies zur Folge haben, daß ihre Anwendung die Regel wäre - bis auf die Ausnahmefälle, in denen die Mehrheit des Bundesrates die Zumutbarkeitsfrage ausdrücklich bejahen würde. Die allseitig angestrebte Stabilisierung des Finanzverhältnisses zwischen Bund und Ländern würde daher nicht erreicht werden.

Auch die dem Bundesgesetzgeber wahlweise auferlegte Verpflichtung, den Ländern neue Steuern zuzuweisen, würde den Rahmen des Art. 107 GG überschreiten. In der Frage, welche Steuern erhoben und ob neue Steuern geschaffen werden, ist der Bundesgesetzgeber durch das Grundgesetz nicht gebunden; Art. 107 GG enthält keine Ermächtigung, eine solche Bindung in irgendeiner Form zum Bestandteil der Verfassung zu machen (vgl. Nr. 171 Abs. 2 der Begründung).

Die Bundesregierung kann aus diesem Grunde der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung der Sicherungsklausel nicht zustimmen; sie verweist darauf, daß nach ihrem Vorschlag der Bundesgesetzgeber verfassungsmäßig verpflichtet ist, das Beteiligungsverhältnis zugunsten der Länder zu ändern, wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen gegeben sind. Erforderlichenfalls kann auch der Bundesrat im Wege der Gesetzesinitiative eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses her-

beiführen, wenn er die Voraussetzungen als gegeben erachtet.

c) Der Bundesrat hat sich die von den kommunalen Spitzenverbänden erhobene Forderung nach Aufnahme einer dem § 55 des früheren Reichsfinanzausgleichsgesetzes entsprechenden Vorschrift in die Verfassung zu eigen gemacht. Der sachlich an sich gerechtfertigte Grundsatz dieser Vorschrift hat jedoch nach Auffassung der Bundesregierung materiell keine Verfassungsqualität; er eignet sich zur Aufnahme in die Finanzverfassung insbesondere deshalb nicht, weil er nicht das hier allein zu regelnde verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Oberverband und Unterverbänden betrifft. Es ist beabsichtigt, den Grundsatz in einem besonderen, bereits in Vorbereitung befindlichen Gesetzentwurf der Bundesregierung zu normieren (vgl. Nr. 204 der Begründung). Im übrigen wird für Sonderbedürfnisse, die im Rahmen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen sind, auf Art. 106 f Abs. 2 Satz 3 des Regierungsentwurfs verwiesen; hiernach kann gesetzlich bestimmt werden, daß der Bund aus eigenen Mitteln einzelnen leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ausgleichszuweisungen) gewährt.

7. Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer

Der Bundesrat lehnt die vorgesehene Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ab mit dem Vorschlag, Bund und Länder zu ermächtigen, nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Zuschläge zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer zu erheben.

Mit der Ablehnung der Ergänzungsabgabe würde eine entscheidende Voraussetzung für die auch vom Bundesrat als erforderlich erachtete Stabilisierung der Steuerverteilung entfallen. Wenn die Revisionsklausel die ihr nach Nr. 115 der Begründung zugedachte Funktion einer ultima ratio erhalten soll, muß der Bund die Möglichkeit haben, einen etwaigen Mehrbedarf in beschränktem Umfange auch durch steuerpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der direkten Besteuerung eigenverantwortlich auszugleichen. Diesem Zweck kann nur eine Abgabe dienen, die nicht — wie der vom Bundesrat vorgeschlagene Bundeszuschlag zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer — von der Zu-

stimmung des Bundesrates abhängig ist. Die Ergänzungsabgabe soll als eine selbständige, gesondert von der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zu erhebende Abgabe eingeführt werden (vgl. Bundestags-Drucksache 484); sie bedarf daher nach Art. 105 GG nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Die Befürchtung des Bundesrates, die Ergänzungsabgabe könne eine Aushöhlung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Folge haben, ist unbegründet. Der Höhe der Ergänzungsabgabe sind schon im Hinblick auf die beschränkte steuerliche Belastbarkeit der Volkswirtschaft und aus politischen und sozialen Gründen natürliche Grenzen gesetzt. Die Mitwirkung des Bundesrates bleibt auch ohne Zustimmungsvorbehalt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 76, 77 GG gesichert.

Der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungsvorschrift über das Recht des Bundes und der Länder, Zuschläge zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu erheben, bedarf es nicht. Der Bund hat nach Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebung über die Steuern vom Einkommen und könnte schon nach geltendem Recht durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Art. 105 Abs. 3 GG), Bundeszuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einführen und die Länder ermächtigen, ihrerseits solche Zuschläge zu erheben. Die Einfügung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorschrift in den Art. 106 GG würde, da sie sich nicht mit der Verteilung der Steuerertragshoheit befaßt, in jedem Falle den Rahmen des Art. 107 GG überschreiten (vgl. Nr. 46 der Begründung). Zu dem Vorschlag, den Ländern ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer einzuräumen, hat die Bundesregierung unter Nr. 83 bis 89 der Begründung Stellung genommen. Unabhängig hiervon hält die Bundesregierung die finanzwirtschaftliche Voraussetzung für ein Länderzuschlagsrecht — die Schaffung annähernd gleicher Startbedingungen für alle Länder (vgl. Nr. 86 der Begründung) — durch den von ihr vorgeschlagenen Länderfinanzausgleich noch keineswegs für erfüllt. Noch weniger gilt dies für den vom Bundesrat vorgeschlagenen, in seiner Intensität wesentlich schwächeren Finanzausgleich.

Die Bundesregierung hält aus diesen Gründen an der von ihr vorgeschlagenen Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körper-

schaftsteuer fest. Ohne diese Abgabe würde der Bund - abgesehen von der durch die Bundesregierung als nicht ausreichend erachteten Möglichkeit eines Bundeszuschlages zur Einkommen- und Körperschaftsteuer - vor die Wahl gestellt, zur Deckung eines zusätzlichen Bedarfs entweder allein die indirekten Bundessteuern stärker anzuspannen oder aber die Einkommen- und Körperschaftsteuer so übermäßig zu erhöhen, daß er seinen Mehrbedarf allein aus dem ihm zustehenden Anteil am Aufkommen dieser Steuern befriedigen kann. Zwangsläufig würden damit auch den Ländern Mehreinnahmen zufließen, die sie u. U. überhaupt nicht benötigen. Die Ablehnung der Ergänzungsabgabe würde bedeuten, daß die auch vom Bundesrat als unerwünscht empfundenen ständigen Auseinandersetzungen über die Beteiligung des Bundes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer unvermindert fortgesetzt würden oder, falls nach dem Vorschlag des Bundesrates auch die Revisionsklausel abgelehnt werden sollte, ein zusätzlicher Finanzbedarf des Bundes ohne Rücksicht auf die sozialen Auswirkungen nur durch Erhöhung der indirekten Steuern (Verbrauchsteuern, Umsatzsteuer) gedeckt oder aber der unheilvolle Weg inflatorischer Maßnahmen beschritten werden müßte.

8. Einführung neuer Steuern

Im Gegenentwurf des Bundesrates fehlt eine dem Art. 106 d des Regierungsentwurfs entsprechende Vorschrift über Steuern, die nach dem Inkrafttreten des Finanzverfassungsgesetzes neu eingeführt werden. Aus den unter Nr. 114 und Nr. 164 ff. der Begründung dargelegten Erwägungen kann eine verfassungsrechtliche, ihrer Natur nach erschöpfende Regelung der Steuerertragshoheit auf eine solche Vorschrift nicht verzichten.

9. Regionale Verteilung des Aufkommens aus den Landessteuern

Der Bundesrat hat ferner — ebenfalls ohne Begründung — die Vorschrift des Art. 106 f Abs. 1 des Regierungsentwurfs fallen lassen, nach der das Aufkommen der Landessteuern den einzelnen Ländern nach dem örtlichen Aufkommen zufließen soll. Die verfassungsrechtliche Normierung dieses Grundsatzes ist im Hinblick auf Art. 107 Satz 3 GG notwendig. Die hier geforderte Einräumung eines gesetzlichen Anspruchs auf bestimmte Steuern oder Steueranteile kann sich nur auf den Bund und auf die einzelnen Län-

der beziehen. Da Art. 107 GG selbst den Maßstab, nach dem der Steueranspruch der einzelnen Länder zu bemessen ist, nicht festlegt, bedarf es zur Erfüllung des Auftrags des Art. 107 GG einer verfassungsrechtlichen Norm für die regionale Verteilung des Aufkommens aus den Landessteuern. Auf Nr. 174 der Begründung wird Bezug genommen.

10. Länderfinanzausgleich

Die Bundesregierung hat in Abschnitt G unter II und III der Entwurfsbegründung ausführlich dargelegt, daß eine wesentliche Intensivierung des Finanzausgleichs unter den Ländern notwendig und möglich ist. Der Bundesrat hält die von der Bundesregierung vorgeschlagene Intensität des Finanzausgleichs für "nicht vertretbar, weil sie zu unzumutbaren Anforderungen an die ausgleichspflichtigen Länder führen würde", ohne dies näher zu erläutern und ohne zu der eingehenden Begründung der Bundesregierung Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung sieht daher keinen Anlaß, ihre Vorschläge zu überprüfen, zumal der Beschluß des Bundesrates gegen die Stimmen der steuerschwachen Länder gefaßt worden ist. Sie ist der Aufffassung, daß die Funktionsfähigkeit des föderativen Verfassungsprinzips in der Staatspraxis nur dann gesichert ist, wenn die leistungsfähigen Länder von ihren Steuerüberschüssen, deren Höhe nicht das alleinige Verdienst ihrer Bürger oder ihrer Regierungen ist, in genossenschaftlicher Verbundenheit fühlbare Opfer zugunsten der leistungsschwachen Länder bringen, um diese zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu befähigen und ihnen einen angemessenen Standard ihrer öffentlichen Verwaltungsleistungen zu ermöglichen. Versagen sich die steuerstarken Länder einem wirksamen Länderausgleich, so zwingen sie die verantwortlichen Bundesorgane zur unitarischen Lösung des Finanzausgleichsproblems.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Neufassung der grundgesetzlichen Vorschriften über den Länderfinanzausgleich sprengt den Rahmen einer Verfassungsvorschrift. Der Versuch, Einzelheiten des Finanzausgleichs, insbesondere zeitbedingte Methodenfragen in der Verfassungsurkunde zu regeln, würde allen geschichtlichen Erfahrungen widersprechen. Die verfassungskräftige Festlegung der Gestaltung des Finanzausgleichs im einzelnen blockiert auch die Möglichkeit, Mehreinnahmen, die sich für die Gesamtheit der Länder aus einer etwaigen Anwendung der Siche-

rungsklausel ergeben, bedarfsgerecht auf die einzelnen Länder zu verteilen. Die Bundesregierung hält es zudem für nicht angängig, daß man einem Lande — Schleswig-Holstein — seine "übermäßigen Belastungen" verfassungskräftig für alle Zeiten attestieren kann. Die Bundesregierung vermag schließlich nicht zu erkennen, inwiefern der Vorschlag des Bundesrates wesentlich einfacher gestaltet sein soll als das von ihr vorgeschlagene Verfahren. Im übrigen wird auf IV dieser Stellungnahme verwiesen.

III. Entwurf des Finanzanpassungsgesetzes

11. Vorbemerkung

Die Vorschriften der §§ 1 bis 6 des Gesetzentwurfs verfolgen das Ziel, Mängel im bundesstaatlichen Lastenverteilungssystem dergestalt zu beseitigen, daß einzelne Ausgabeverpflichtungen den zu ihrer Erfüllung in erster Linie geeigneten Trägern zugeordnet und überflüssige gegenseitige Verrechnungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern abgebaut werden. Daraus ergeben sich Verlagerungen mit Be- und Entlastungen für Bund und Länder. Die damit angestrebte "Flurbereinigung" des bundesstaatlichen Gesamthaushalts dient in erster Linie der Rationalisierung der Verwaltung und der Verringerung des öffentlichen Finanzbedarfs; allein unter diesem Gesichtspunkt können die Vorschläge der Bundesregierung zutreffend gewürdigt werden. Der Bundesrat stellt jedoch seine Kritik im wesentlichen darauf ab, ob und inwieweit sich die Einzelvorschläge zur Zeit finanziell vorteilhaft oder nachteilig für die (oder einzelne) Länder auswirken; er wendet damit einen Maßstab an, der der staatswirtschaftlichen Bedeutung der Regierungsvorschläge für die öffentliche Gesamtverwaltung nicht gerecht wird. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß Maßnahmen, die zu einer sachgerechten Verteilung der Ausgabenverantwortung und damit zu einer echten Rationalisierung der Verwaltung führen, ohne Rücksicht darauf zu bejahen und durchzuführen sind, ob sie dem einen oder anderen Partner finanziell zunächst günstig oder ungünstig erscheinen, zumal etwaige Mehrbelastungen, die sich per Saldo für einzelne Beteiligte ergeben, im allgemeinen (vertikalen oder horizontalen) Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Es ist bemerkenswert, daß nahezu alle Regierungsvorschläge, die von der Mehrheit des Bundesrates abgelehnt worden sind, im Ergebnis eine finanzielle Entlastung der steuerschwachen Länder zum Ziele haben. Der Hinweis des Bundesrates, die Bundesregierung erstrebe hier die Übernahme tendenziell sinkender Lasten im Austausch gegen die Inanspruchnahme beständiger oder steigender Steuereinnahmen, wäre nur dann allenfalls beachtlich, wenn entgegen aller bisherigen Erfahrung davon ausgegangen werden könnte, daß die Bundeslasten in Zukunft der Höhe nach beständig bleiben oder gar absinken werden.

Die Bundesregierung kann den Vorschlägen des Bundesrates nur in wenigen Punkten folgen; sie hält im übrigen an ihrem Entwurf fest.

12. Zu § 1

Der Bundesrat schlägt die Streichung des § 1 vor, weil er die Vorschrift für entbehrlich hält und weil sie zu Mißdeutungen führen könne. Welche "Mißdeutungen" möglich sind, ist nicht erkennbar. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Bundesbeteiligung an den Verwaltungsausgaben, die den Ländern aus der Durchführung von Weisungsaufgaben erwachsen, ist in Nr. 176 bis 178 der Begründung dargelegt. Die Vorschrift steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Art. 106 Abs. 2 GG in der Fassung des Finanzverfassungsgesetzentwurfs. Dem Vorschlag des Bundesrates kann daher nicht entsprochen werden.

13. Zu § 2

Der Bundesrat lehnt den vorgesehenen Wegfall der Erstattung von Steuerverwaltungskosten als "zu weitgehend" ab, ohne auf die ausführlichen Darlegungen der Bundesregierung in Nr. 65 der Begründung einzugehen. Die Feststellung des Bundesrates, daß die Regelung "zu weit gehe", wird nicht erläutert. Legt der Bundesrat Wert darauf, daß die gegenwärtige Verteilung der Steuerverwaltungshoheit (Art. 108 GG) beibehalten wird, so muß er hieraus auch die finanziellen Konsequenzen ziehen; folgerichtig müßte er seinerseits sogar darauf dringen, daß die Kosten der Landessteuerverwaltung in vollem Umfange von den Ländern getragen werden. Es ist aber auch nicht ersichtlich, worauf die Ablehnung des Vorschlages der Bundesregierung finanziell gestützt werden könnte, wenn der Wegfall der Erstattungen gleichzeitig mit einer Neuverteilung der Steuererträge vollzogen wird.

Der Gegenvorschlag des Bundesrates sieht eine Pauschalierung der Steuerverwaltungskosten vor mit der Maßgabe, daß die Pauschalbeträge zu erhöhen sind, wenn das Steueraufkommen steigt. Auch dies ist sachlich nicht zu rechtfertigen, da der Verwaltungskostenkoeffizient mit steigenden Steuererträgen eher sinkt als zunimmt.

Die Bundesregierung hält an ihrem Vorschlag fest, die gegenseitige Erstattung der Steuerverwaltungskosten als überflüssig und abwegig wegfallen zu lassen.

14. Zu § 3

Dem Vorschlag des Bundesrates, § 3 zu streichen, kann sich die Bundesregierung nicht anschließen. § 6 des Lastenausgleichsgesetzes enthält in den Abs. 1, 2 und 4 eine Übergangsregelung; mit dem 31. Dezember 1957 würde insoweit ein gesetzloser Zustand eintreten, wenn bis dahin nicht eine gesetzliche Neuregelung zustande käme. Der Zeitraum zwischen dem voraussichtlichen Inkrafttreten des Finanzanpassungsgesetzes und dem 31. Dezember 1957 rechtfertigt nicht eine weitere Verschiebung der Regelung, zumal auch die Verwaltung des Ausgleichsfonds ein berechtigtes Interesse hat, ihre Dispositionen auf einer langfristigen Schätzung der Einnahmen aufbauen zu können. Die erforderlichen Unterlagen stehen schon heute mit hinreichender Genauigkeit zur Verfügung. Zudem handelt es sich bei den Beiträgen des Bundes und der Länder an den Ausgleichsfonds um so erhebliche Beträge, daß die Neuregelung des Finanzausgleichs von vornherein unvollständig und mit der Gefahr neuerlicher Anderungsnotwendigkeit in den nächsten Jahren belastet wäre, wenn die Regelung des § 6 LAG zurückgestellt würde.

Die Ablehnung des § 6 Abs. 3 LAG in der Fassung des Finanzanpassungsgesetzentwurfs trifft in erster Linie die leistungsschwachen Flüchtlingsländer.

15. Zu § 4

a) § 1 Abs. 1 Ziff. 3 des Ersten Überleitungsgesetzes

Der Bundesrat lehnt die Erhöhung der verbleibenden Interessenquoten von 15 v. H. auf 25 v. H. ab. Die Bundesregierung kann auf die Erhöhung der Interessenquote in den Fällen, in denen auch künftig die Auf-

wendungen nicht durch Zahlung von Pauschalbeträgen abgegolten werden sollen (Sowjetzonenflüchtlinge), nicht verzichten, weil sich die mit dem Zweiten Überleitungsgesetz eingeführte Interessenquote von 15 v. H. nach übereinstimmender Auffassung in der Praxis nicht als genügend wirksames Mittel zur Sicherung des wirtschaftlichen Einsatzes der Bundesmittel erwiesen hat (vgl. hierzu Nr. 186 Abs. 1, 188 Abs. 1 der Begründung). Die durch die Erhöhung der Interessenquote den Ländern erwachsende Mehrbelastung (10 Mill. DM) wird im übrigen mehr als aufgewogen durch den geplanten Wegfall der Interessenquote bei den zu pauschalierenden Kriegsfolgenhilfeleistungen (120 Mill. DM).

Der Auffassung, daß eine Beteiligung der Länder in Höhe von 25 v. H. der Auf-wendungen dem Wesen einer Interessenquote widerspreche und verfassungsrechtlich bedenklich sei, kann nicht beigetreten werden. Im Ersten Überleitungsgesetz war bereits eine, Interessenquote von 25 v. H. festgesetzt worden; sie hat unbeanstandet bis 31. März 1951 gegolten. Weder bei der Beratung des Ersten Überleitungsgesetzes noch während der Gültigkeit der 25% igen Beteiligung der Länder sind gegen eine solche Interessenquote verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht worden. Sie wären auch unbegründet, weil der Bund nur "nach näherer Bestimmung eines Bundesgesetzes" (Art. 120 Abs. 1 GG) Lastenträger ist und mangels einer bundesgesetzlichen Regelung bestimmte Kriegsfolgelasten überhaupt nicht trägt (z. B. mittelbare Flüchtlingslasten).

Der Bundesrat schlägt außerdem vor, für Zugewanderte aus der sowjetischen Besatzungszone nicht nur die individuellen Fürsorgekosten, sondern auch die Lagerunterbringungskosten (§ 11 des Ersten Überleitungsgesetzes) von der vorgesehenen Pauschalierung auszunehmen. Dem Vorschlag kann nicht zugestimmt werden. Die Zugewanderten sind nur teilweise in besonderen Lagern, überwiegend aber mit anderen Kriegsfolgenhilfeempfängern und auch mit Nicht-Kriegsfolgenhilfeempfängern gemeinschaftlich untergebracht. Eine besondere Verrechnung der Lagerkosten für Zugewanderte ist daher schon technisch nicht durchführbar. Aus der Pauschalierung aller Lagerkosten, also auch der für die Zugewanderten, entstehen den Ländern oder Gemeinden zudem keine Nachteile, weil die Aufwendungen für

Lagerkosten gerade im Rechnungsjahr 1953, das der Bemessung der Pauschbeträge zugrunde gelegt werden soll, besonders hoch waren, so daß sich für die Länder sogar günstige Pauschbeträge ergeben werden.

b) § 1 Abs. 1 Ziff. 6 des Ersten Überleitungsgesetzes

Der Bundesrat schlägt vor, die Erstattung der Aufwendungen für Grenzdurchgangslager nicht zu pauschalieren. Dem Vorschlag kann nicht zugestimmt werden; die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausnahmeregelung für Grenzdurchgangslager würde den Zweck des Gesetzes gefährden, möglichst umfassend das bisherige Verrechnungssystem durch das einfachere und die Verantwortung der sachlich zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften stärkende Pauschalverfahren zu ersetzen.

c) § 1 Abs. 3 Ziff. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes

Bundesrat hält eine Übertragung Der der Unterhaltungskosten für Versorgungs-krankenhäuser usw. auf die Länder mit Rücksicht auf die z. T. überregionale Bedeutung dieser Einrichtungen nicht für angebracht. Die überregionale Bedeutung allein rechtfertigt jedoch hier wie auch sonst keine finanzielle Sonderregelung. Außer in den drei Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) und Schleswig-Holstein befinden sich in allen Ländern Versorgungsheilstätten, eine größere Zahl nur in Bayern. Da die Kosten der Heilfürsorge selbst nach wie vor der Bund trägt, können sich nur verhältnismäßig gering-fügige ungedeckte Differenzbeträge beim Verwaltungsaufwand für diese Heilstätten ergeben. Es bleibt den Ländern unbenommen, etwaige Differenzbeträge den einweisenden Versorgungsämtern anderer Länder anteilig in Rechnung zu stellen.

d) § 4 Abs. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes Der Bundesrat lehnt das vorgesehene Weisungsrecht der obersten Bundesbehörden ab und stimmt der Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes nur mit der Einschränkung zu, daß die Befugnisse der Bundesbehörden allgemein von den obersten Landesbehörden wahrgenommen werden und daß sich die Vorschrift nicht auf die Gemeinden erstreckt. Die Bundesregierung muß demgegenüber an der von ihr vorgelegten Fassung festhalten. Das vorgesehene Weisungsrecht des Bundes wird nicht auf Art. 84 GG gestützt; es steht auch nicht im

Widerspruch zu dieser Vorschrift (vgl. Nr. 67 – letzter Satz – der Begründung). Die Befugnis, Bundesgesetze als eigene Angelegenheit auszuführen, sichert zwar den Ländern für den Gesetzesvollzug die selbstverantwortliche Entscheidungsfreiheit im Rahmen des gesetzlichen Ermessensspielraums auch auf den Gebieten, auf denen der Bund die Kosten trägt. Die von den Ländern nach Art. 84 GG getroffenen Entscheidungen können aber nicht automatisch die Verpflichtung des Bundes auslösen, die finanziellen Folgen dieser Entscheidungen unbesehen auf sich zu nehmen. Denn auf den in § 1 Abs. 1 des Ersten Überleitungsgesetzes genannten Gebieten trägt nach Art. 120 GG der Bund die Finanzverantwortung. Ihm stehen damit kraft Verfassungsrechts die Befugnisse zu, deren er zur Wahrnehmung dieser Verantwortung bedarf.

Im einzelnen ergibt sich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Bestimmung des § 4 Abs. 1 Ziff. 4 aus der Finanzverantwortung des Bundes (Art. 120 GG), der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung für den Haushalt (Art. 65 Satz 2, 110, 112 und 114 Abs. 1 GG), und der Etatisierung der Mittel für die vom Bund zu tragenden Lasten im Bundeshaushalt (Art. 109 GG).

Die geltenden Vorschriften des Ersten Überleitungsgesetzes haben sich entgegen der Meinung des Bundesrates nicht als ausreichend erwiesen. Nach Art. 114 GG haben die zuständigen Bundesminister über die Verwaltung und Verwendung der zu ihrem Geschäftsbereich gehörenden Haushaltsmittel Rechnung zu legen; auf der Grundlage der Haushaltsrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes treffen die gesetz-gebenden Organe des Bundes ihre Entschei-dung über die Entlastung der Bundes-regierung. Die für die im Bundeshaushalt bewilligten Mittel zuständigen Bundesminister können die ihnen obliegende Verantwortung nur tragen, wenn sie befugt sind, sich jederzeit über die Verwaltung der Bundesmittel zu unterrichten und erforderlichenfalls z. B. auf Grund von Prüfungsbemerkungen des Bundesrechnungshofes — auf die wirtschaftliche Verwendung und Verwaltung der unmittelbar Einfluß Bundesmittel nehmen. Die vom Bundesrat gewünschte allgemeine Delegation der haushaltsrechtlichen Befugnisse der Bundesbehörden auf die obersten Landesbehörden ist in dem geforderten Umfang weder verfassungs- noch haushaltsrechtlich möglich. Bestimmte Aufgaben und Zuständigkeiten sind nach den Haushaltsvorschriften des Bundes Bundesministern vorbehalten, die sie nur selbst ausüben können. Der Bundesminister der Finanzen kann z. B. allein nach Art. 112 GG Entscheidungen über Haushaltsüberschreitungen oder über außerplanmäßige Ausgaben treffen. Der Antrag ist von dem zuständigen Ressortminister zu stellen; dieser muß in der Lage sein, die für die Überschreitung geltendgemachten Gründe auf ihre Dringlichkeit und Unabweisbarkeit selbst zu überprüfen; er muß auch befähigt sein, Maßnahmen zur Verhinderung oder Einschrän-kung von Haushaltsüberschreitungen zu treffen. Ebenso muß die Mitwirkung des Bundes bei der Wiedereinziehung zu Unrecht gewährter Leistungen gesichert sein. Das Finanzanpassungsgesetz beschränkt sich deshalb darauf, die Möglichkeit einer Delegation bestimmter haushaltsrechtlicher Befugnisse auf die obersten Landesbehörden vorzusehen.

Die Einbeziehung der Gemeinden bedeutet keinen Eingriff in das den Ländern vorbehaltene Gesetzgebungsrecht; sie folgt zwangsläufig aus der kraft Landesrecht geregelten Übertragung von Aufgaben der Kriegsfolgenhilfe an die Gemeinden.

e) § 21 a des Ersten Überleitungsgesetzes

Der Bundesrat stimmt der Pauschalierung der Kriegsfolgenhilfe mit einigen für die Bundesregierung nur zum Teil annehmbaren Anderungen zu.

Den Vorschlägen zur Änderung der Bemessung der Pauschbeträge kann insbesondere im Interesse der finanzschwachen Länder nicht zugestimmt werden. Auf Nr. 193 der Begründung wird verwiesen. Es besteht auch keine Veranlassung, die Festsetzung der Pauschbeträge und ihren Abbau von vornherein auf die Zeit bis zum Jahre 1960 zu beschränken; sollte sich erweisen, daß die im Gesetzentwurf vorgesehenen Pauschbeträge ab 1960 nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, so bleibt es dem Gesetzgeber vorbehalten, das Gesetz zu gegebener Zeit entsprechend zu ändern.

Den Vorschlägen zur Änderung der Abs. 5 und 6 wird zugestimmt.

Auch dem Vorschlag zur Neufassung des Abs. 7 kann grundsätzlich entsprochen werden. Doch erscheint es nicht erforderlich und auch nicht folgerichtig, mit Rücksicht auf die politische oder wirtschaftliche Entwicklung eines Landes auch den Grundbetrag zu ändern. Der Grundbetrag ist nach dem Gesetzentwurf die Summe der im Rechnungsjahr 1953 tatsächlich entstandenen Aufwendungen. Diese sind ihrer Natur nach nicht nachträglich veränderbar. Etwaigen Belastungsverschiebungen zwischen den Ländern kann auch durch eine Änderung der Pauschbeträge Rechnung getragen werden. Es wird daher folgende Neufassung des Abs. 7 vorgeschlagen:

"(7) Führt die politische oder wirtschaftliche Entwicklung im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu einer erheblichen Steigerung oder Minderung der im Absatz 1 bezeichneten Aufwendungen oder ergeben sich erhebliche Verlagerungen in der Belastung der Länder zueinander, so sind die Pauschbeträge durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, dieser Änderung anzupassen."

f) Sonstige Vorschriften

Die übrigen Vorschläge des Bundesrates beziehen sich auf redaktionelle Änderungen, die sich aus seinen Vorschlägen ergeben und denen entsprochen werden muß, soweit diesen Vorschlägen zugestimmt wird.

16. Zu § 5

Der Bundesrat hält die vorgesehene Erhöhung der Interessenquote auf 25 v. H. "nicht für angebracht". Die Bundesregierung muß an der Erhöhung aus den unter Nr. 15 a angegebenen Gründen, die in vollem Umfange auch für die im § 5 behandelten Fälle gelten, festhalten.

Der Bundesrat schlägt vor, abweichend von der jetzigen Regelung auch die Aufwendungen für die nicht in Lagern untergebrachten verschleppten Personen auf den Bund zu übernehmen. Die Bundesregierung hält demgegenüber an den geltenden Vorschriften fest, nach denen die Aufwendungen für verschleppte Personen nur insoweit dem Bund zur Last fallen, als diese Personen am Stichtag in Lagern untergebracht waren. Die Beschränkung auf die Lagerinsassen (§ 8 Abs. 1 Nr. 6 BEG) geht auf den Vorschlag eines Vertreters des Bundesrates im Vermittlungsausschuß zurück. Es besteht kein Anlaß, im Zusammenhang mit der Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund

und den Ländern den derzeitigen Rechtszustand zu ändern.

Der Bundesrat schlägt außerdem vor, dem § 77 BEG einen Abs. 3 anzufügen, durch den dem Bund der Aufwand für Rentenleistungen nach § 33 BEG aufgebürdet wird, soweit diese die Höhe der Kapitalentschädigung nach §§ 31 und 32 BEG übersteigen. Eine solche Regelung ließe sich nur auf den Grundsatz stützen, daß der Bund für alle Entschädigungsleistungen aufzukommen habe, die über das Maß der nach früherem Landesrecht begründeten Ansprüche hinausgehen. Ein solcher Grundsatz ist dem Gesetz fremd und kann in diesem Zusammenhang nicht für eine Sonderbestimmung eingeführt werden.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene § 77 Abs. 4, nach dem der den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz aus ihrer Sonderzuständigkeit (§ 89 Abs. 5 BEG) erwachsende Sachaufwand vom Bund getragen werden soll, ist mit § 77 Abs. 2 nicht vereinbar. Nach dieser Vorschrift sind die Länder auch an dem für die hier in Betracht kommenden besonderen Verfolgtengruppen (§§ 67 bis 76 BEG) erwachsenden Aufwand mit einer Interessenquote beteiligt. Auf diese Regelung kann aus den Erwägungen, die den Gesetzgeber zur Einführung von Interessenquoten und die Bundesregierung zu der von ihr vorgeschlagenen Erhöhung dieser Interessenquoten geführt haben, nicht verzichtet werden.

IV. Entwurf des Länderfinanzausgleichsgesetzes

- 17. Der Gegenvorschlag des Bundesrates zum Finanzausgleich unter den Ländern unterscheidet sich von der Vorlage der Bundesregierung in drei wesentlichen Punkten:
- a) Der Vorschlag beschränkt den Ausgleich auf die unterschiedlichen Steuereinnahmen der Länder und läßt die unterschiedlichen Realsteuereinnahmen, die in der Regierungsvorlage in Übereinstimmung mit einem früheren Beschluß der Finanzminister der Länder zur Hälfte angesetzt werden, als Berechnungsmaßstab ganz fallen.
- b) Der Vorschlag schränkt die Intensität des Finanzausgleichs gegenüber der Regierungsvorlage dadurch erheblich ein, daß er die Steuerkraft der leistungsschwächsten Länder nicht auf 90 v. H., sondern nur auf 85 v. H. der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft anhebt.

c) Der Vorschlag sieht eine verfassungskräftige Regelung vor, in der sowohl der Ausschluß der Realsteuern (vgl. Buchst. a) als auch die Höhe der Zuweisungsquoten an die leistungsschwachen Länder (vgl. Buchst. b) festgelegt werden und nur für Schleswig-Holstein zum Ausgleich seiner übermäßigen Belastungen eine Verstärkung des Finanzausgleichs zulässig ist.

Die Bundesregierung lehnt den Gegenvorschlag des Bundesrates aus den unter Nr. 10 dargelegten und den folgenden Gründen ab:

18. In Nr. 120 der Begründung ist ausgeführt, daß der Finanzausgleich seinen Wirkungsbereich nicht auf die Länderhaushalte im eigentlichen Sinn beschränken kann, sondern auch die gemeindliche Finanzwirtschaft zu berücksichtigen hat. Für die gemeindliche Finanzwirtschaft sind in einem Finanzausgleich, der im wesentlichen einen Steuerkraftausgleich bildet, die Realsteuereinnahmen von ausschlaggebender Bedeutung. Da die Gemeindefinanzen einen integrierenden Bestandteil der Länderfinanzen bilden, fallen die Realsteuereinnahmen auch im Rahmen der Länderfinanzwirtschaft erheblich ins Gewicht. In dem Regierungsentwurf wird die Realsteuerkraft der Gemeinden allerdings in Übereinstimmung mit dem Bericht der Studienkommission (vgl. Seite 158 der Begründung) und mit einem früheren Beschluß der Finanzminister der Länder (vgl. Nr. 220 der Begründung) nicht voll, sondern nur

zur Hälfte angesetzt. Auch der Vorschlag des Bundesrates läßt erkennen, daß ein sinnvoller Vergleich der Steuerkraft der Länder nur bei Einbeziehung der Realsteuereinnahmen möglich ist, da in § 4 des Gegenentwurfs die Klausel zugunsten der Hansestädte auf den Vergleich der Einnahmen aus den Landessteuern und den Realsteuern gegründet wird. Wenn der Vorschlag des Bundesrates im übrigen gleichwohl die unterschiedlichen Realsteuereinnahmen als Berechnungsmaßstab ausschließt, so geschieht dies offenbar auf Verlangen ausgleichspflichtiger Länder mit dem Ziel, ihre Leistungen für den Finanzausgleich herabzusetzen. Durch den Wegfall des Realsteueransatzes wird die Ausgleichsmasse indessen nicht verringert, wenn hiermit auch der höhere Bedarfsansatz für Nordrhein-Westfalen (infolge Beschränkung der Einwohnerwertung auf die Hansestädte) wegfällt; es treten jedoch sehr erhebliche Verschiebungen in der Aufbringung der Beiträge durch die ausgleichspflichtigen Länder ein.

Wenn der Finanzausgleich unter den Ländern im Ansatz der Steuereinnahmen und in der Abgeltung der Sonderbelastungen nach dem Vorschlag des Bundesrates, d. h. ohne Realsteuerausgleich, aber in der Bemessung der Zuweisungen und Beiträge nach der Regierungsvorlage berechnet wird, so ergeben sich nach den Schätzungen für 1955 (bei Annahme eines Länderanteils von 60 v. H. an der Einkommen- und Körperschaftsteuer) folgende Zuweisungen und Beiträge (in Mill. DM):

	mit	usgleich ohne rausgleich	Unter- schied
Bayern (und Lindau)	+ 66 + 131 + 74 + 165	+ 63 + 139 + 80 + 161	- 3 + 8 + 6 - 4
Ausgleichsberechtigte Länder	+ 436	+ 443	+ 7
Nordrhein-Westfalen	- 228 - 103 - 0 - 91 - 14	264 74 9 89 7	- 36 + 29 - 9 + 2 + 7
Ausgleichspflichtige Länder	436	— 443	_ 7

Der Wegfall des Realsteuerausgleichs hat eine erhebliche Verlagerung der Aufbringungslast von Baden-Württemberg, Hamburg und Bremen zum Nachteil von Nordrhein-Westfalen und Hessen zur Folge.

Die Aufbringung der Ausgleichsmasse durch die ausgleichspflichtigen Länder erscheint bei Einbeziehung der Realsteuereinnahmen in den Finanzausgleich gerechter verteilt als ohne diese. Nach der Regierungsvorlage haben nämlich Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg etwa in gleichem Maße (15,51 bzw. 14,67 DM je Einwohner) zum Finanzausgleich beizutragen, während ohne den Realsteuerausgleich bei gleichem Intensitätsgrad Nordrhein-Westfalen 17,96 DM und Baden-Württemberg nur 10,54 DM je Einwohner zu leisten hätten. Bei der Entscheidung über die künftige Gestaltung des Finanzausgleichs ist auch zu beachten, daß gegenwärtigen Realsteuerkraftunterschiede sich voraussichtlich ändern werden. Etwaige Änderungen müssen aber bei einem sachgerechten Finanzausgleich ebenfalls berücksichtigt werden, da die Realsteuereinnahmen der Gemeinden neben den Steuereinnahmen der Länder immer ein großes Gewicht haben werden und die Steuerkraftunterschiede der Länder erheblich beeinflussen können.

19. Die Intensität des Finanzausgleichs wird im wesentlichen durch die Festsetzung der Zuweisungsquoten bestimmt. In Nr. 139 der Begründung zur Regierungsvorlage ist dargelegt, daß der Zuschußbedarf der finanzschwachen Länder für vermögensunwirksame Ausgaben nicht unter 90 v. H. des Bundesdurchschnitts angenommen werden kann. Deshalb sieht die Regierungsvorlage vor, daß die Steuerkraft der finanzschwachen Länder bis 80 v. H. des Bundesdurchschnitts voll, von 80 bis 90 v. H. des Bundesdurchschnitts mit 3/4 des Fehlbetrags und von 90 bis 95 v. H. des Bundesdurchschnitts mit 1/2 des Fehlbetrags aufgefüllt werden soll. Die Steuerkraft der finanzschwachen Länder wird hierdurch auf mindestens 90 v. H. angehoben (vgl. Nr. 223 der Begründung), während der Vorschlag des Bundesrates nur eine Auffüllung auf 85 v. H. des Bundesdurchschnitts vorsieht. Dieser Unterschied ist von entscheidender Bedeutung; er verringert, wie die nachstehende Übersicht zeigt, die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder um rd. 100 Mill. DM, die besonders Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Möglichkeiten geben sollten, über den laufenden Bedarf hinaus eine ausreichende Verfügungssumme für vermögenswirksame Ausgaben zu erhalten.

Finanzausgleich unter den Ländern 1955 nach der Regierungsvorlage und nach dem Gegenentwurf des Bundesrates bei einem Bundesanteil von 40 v. H. an der Einkommen- und Körperschaftsteuer

— Beträge in Mill. DM —

	lage mit	Gegen- entwurf des Bundesrats ohne erausgleich	Wegfall des Real- steuer- ausgleichs ergibt	Kürzung der Aus- gleichs- quoten ergibt	Besser- oder Schlechter- stellung insgesamt
Bayern (und Lindau) Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	+ 66 + 131 + 74 + 165	+ 54 + 95 + 54 + 143	— 3 + 8 + 6 — 4	 9 44 26 18 	— 12 — 36 — 20 — 22
Ausgleichsberechtigte Länder	+ 436	+ 346	+ 7	— 97	— 90 .
Nordrhein-Westfalen Baden-Württemberg	- 228 - 103 - 0 - 91 - 14	209 52 4 76 5	- 36 + 29 - 9 + 2 + 7	+ 55 + 22 + 5 + 13 + 2	+ 19 + 51 - 4 + 15 + 9
Ausgleichspflichtige Länder .	- 436	— 346	- 7	+ 97	+ 90

Der Bundesrat führt aus, daß sein Gegenentwurf eine wesentliche Intensivierung des Länderfinanzausgleichs darstelle, weil die Ausgleichsmasse künftig etwa 100 Mill. DM größer sein werde als bisher. Diese Darstellung ist irreführend. Es trifft wohl zu, daß sich die Ausgleichsmasse nach dem Vorschlag des Bundesrates von 251 Mill. DM in 1953 auf 346 Mill. DM in 1955, also um 95 Mill. DM erhöhen würde. Aber dieser Erhöhung steht

gegenüber, daß Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein durch den auch vom Bundesrat gebilligten Wegfall der Zerlegung im Landesanteil an der Einkommenund Körperschaftsteuer 59 Mill. DM verlieren (vgl. Nr. 141 der Begründung). Das finanzielle Ergebnis des vom Bundesrat vorgeschlagenen Finanzausgleichs ist also für die ausgleichsberechtigten Länder folgendes:

	Finanz- ausgleich 1953 mit 38 v. H. Bund	1955 mit	Unter- schied	Hierzu Wegfall der Zer- legung	Bereinigter Unter- schied
Bayern (und Lindau)	+ 30 + 57 + 20 + 144	+ 54 + 95 + 54 + 143	+ 24 + 38 + 34 - 1	+ 24 - 32 - 13 - 14	+ 48 + 6 + 21 — 15
Ausgleichsberechtigte Länder	+ 251	+ 346	+ 95	— 35	+ 60

Die Verstärkung des Finanzausgleichs beträgt insgesamt 60 Mill. DM und ist auf die ausgleichsberechtigten Länder sehr ungleich verteilt.

Der Vorschlag des Bundesrates leidet an dem Mangel, daß die Zuweisungsquote an die ausgleichsberechtigten Länder von 75 bis 95 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft einheitlich mit ½ bemessen ist. Die Auffüllung der fehlenden Steuerkraft von 75 bis 90 v. H. des Bundesdurchschnitts ist jedoch wesentlich dringlicher als die Auffüllung von 90 bis 95 v. H.; der Vorschlag des Bundesrates würde daher ein besseres Ergebnis erzielen, wenn er ähnlich wie die Regierungsvorlage differenzierte.

Der Bundesrat hält eine über das von ihm vorgeschlagene Maß hinausgehende Nivellierung zwischen den ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern für nicht vertretbar, weil sie zu unzumutbaren Anforderungen an die ausgleichspflichtigen Länder führen würde. Demgegenüber ist auf die erführen wirde

heblichen Steuerkraftunterschiede hinzuweisen, wie sie auch nach Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern noch bestehenbleiben (vgl. Nr. 140 bis 142 der Begründung). Die Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz von 98,- DM je Einwohner in 1953 auf 77,- DM je Einwohner in 1955 kann keinesfalls als eine Nivellierung bezeichnet werden. Den Ländern und Gemeinden sollen im Rechnungsjahr 1955 nach Durchführung der Finanzund Steuerreform insgesamt (ohne Berlin) 2 164 Mill. DM allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen (vgl. Nr. 140 der Begründung), die ihnen nach Deckung aller laufenden Ausgaben zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben (Investitionen usw.) verbleiben. Die nachstehende Übersicht läßt erkennen, wie sich die Verfügungssumme für vermögenswirksame Ausgaben ohne Finanzausgleich und nach Durchführung des Finanzausgleichs nach der Regierungsvorlage und nach dem Vorschlag des Bundesrates verteilt.

Verfügungsbeträge für vermögenswirksame Ausgaben

— Rechnungsjahr 1955 —

		n Finanz- gleich		dem Finanz ngsvorlage	eausgleich gemäß Gegenentwurf des Bundesrates	
	Mill. DM	DM je Einwohner	Mill. DM	DM je Einwohner	Mill. DM	DM je Einwohner
Nordrhein-Westfalen	1067	72,59	839	57,08	858	58,37
Baden-Württemberg .	500	71,22	397	56,55	448	63,82
Hessen	158	34,72	158	34,72	154	33,85
Bayern (und Lindau)	198	21,52	264	28,69	252	27,39
Niedersachsen	40	6,11	171	26,14	135	20,64
Rheinland-Pfalz	17	5,21	91	27,91	<i>7</i> 1	21,78
Schleswig-Holstein	— 118	— 52,21	47	20,80	25	11,06
Länder (ohne Hanse-						
städte)	1862	39,17	19 67	41,38	1943	40,88
Hamburg	A = 0	148,27	1 67	95,97	182	104,60
Bremen	44	69,84	30	47,62	39	61,90
Länder insgesamt (ohne Berlin)	2164	43,76	2164	43,76	2164	43,76

Die Verteilung der Verfügungssumme für vermögenswirksame Ausgaben auf die einzelnen Länder zeigt ebenso wie die Verteilung ihrer Steuerkraft, daß der Finanzausgleich unter den Ländern nach der Regierungsvorlage den leistungsfähigen Ländern einen erheblichen Vorsprung gegenüber den leistungsschwachen Ländern beläßt. Dagegen muß der Finanzausgleich nach dem Vorschlag des Bundesrates insbesondere für Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein als unzureichend bezeichnet werden, da Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nur ½ und Schleswig-Holstein weniger als ¼ der Investitionskraft der leistungsfähigen Länder zugeteilt erhalten.

20. Im Zusammenhang mit der von der Mehrheit des Bundesrates befürworteten Einschränkung der Ausgleichsintensität ist bemerkenswert, daß Art. 106 Abs. 5 letzter Satz des Gegenentwurfs für den Bund die Möglichkeit vorsieht, leistungsschwachen Län-

dern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Die Bundesregierung weist vorsorglich darauf hin, daß Bundesmittel zur Verstärkung eines unzureichenden Länderfinanzausgleichs haushaltsplanmäßig bisher nicht vorgesehen sind und daher nur durch eine Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer verfügbar gemacht werden könnten.

- 21. Gegen § 7 Abs. 2 des vom Bundesrat vorgelegten Gesetzentwurfs, das Verfahren der Zerlegung für die Kalenderjahre 1952 bis 1954 im Wege der Rechtsverordnung zu vereinfachen, bestehen keine Bedenken.
- 22. Die vom Bundesrat neu gefaßte Vorschrift über das Inkrafttreten des Gesetzes (§ 10) läßt den im § 17 des Regierungsentwurfs enthaltenen Vorbehalt bezüglich des Zerlegungsgesetzes vermissen, auf den aus den unter Nr. 233 der Begründung dargelegten Erwägungen nicht verzichtet werden kann.