

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
II/5 — 52000 — 5216/68

Bonn, den 30. April 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
und Ergänzung des Grundgesetzes
(Finanzreformgesetz)**

nebst Begründung und 13 Übersichten (Anlage 1) mit der Bitte,
die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 5. April 1968 gemäß
Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Ge-
setzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu
nehmen.

Im übrigen erhebt er gegen den Entwurf keine Einwendungen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme
des Bundesrates ist der Anlage 3 zu entnehmen.

Kiesinger

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes
(Finanzreformgesetz)**

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	Seite
A. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes	5
B. Begründung	9
Allgemeiner Teil	
1. Abschnitt	
Aufgaben und Ziele der Finanzreform	10
2. Abschnitt	
Geschichtlicher Überblick über die Entwicklung der Finanzverfassung	
A. Die Rechtslage im Deutschen Reich bis 1919	12
B. Die Weimarer Reichsverfassung	
I. Die Verteilung der staatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern	13
II. Die Entwicklung des Steuersystems und des Finanzausgleichs	15
III. Der Finanzausgleich in den Jahren 1933 bis 1945	16
C. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik	
I. Die Aufgaben und Lastenverteilung nach dem Grundgesetz	
1. Die Struktur des Staates	16
2. Die Aufgabenverteilung im Grundgesetz	16
3. Die Entwicklung in der Verfassungswirklichkeit	17
II. Steuerverteilung und Finanzausgleich	
1. Die Entwicklung bis 1949 und die Regelung des Grundgesetzes	19
2. Die Änderungen durch das Finanzverfassungsgesetz von 1955	20
3. Die Entwicklung seit 1955	22
3. Abschnitt	
Die Grundsätze der gesetzlichen Neuregelung	
A. Die Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern	
I. Die Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern	23
II. Die verfassungsrechtliche Regelung der Gemeinschaftsaufgaben	24
1. Notwendige Ergänzung der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung	24

	Seite
2. Aufgabengebiete	
a) Ausbau und Neubau der wissenschaftlichen Hochschulen	25
b) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	26
c) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	27
3. Gemeinsame Planung und Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben	28
III. Zusammenwirken von Bund und Ländern im Forschungsbereich	28
IV. Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes	29
V. Verfassungsrechtliche Regelung der Lastenverteilung	30
VI. Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung bei Geldleistungsgesetzen	31
B. Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	
I. Ergänzende Regelung zur Steuergesetzgebung	32
II. Neuordnung der Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	33
III. Die Beteiligung der einzelnen Länder am Steueraufkommen, Ergänzung des Finanzausgleichs unter den Ländern	35
IV. Anpassung der Vorschriften über die Steuerverwaltung	36
C. Gemeindefinanzreform	
I. Leitgedanken und geschichtliche Entwicklung	39
II. Notwendigkeit und Ziele der Gemeindefinanzreform	42
 Besonderer Teil	
 Die Einzelvorschriften des Finanzreformgesetzes	
1. Zu Artikel 74 Nr. 7 a (Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebung)	48
2. Zu Artikel 87 e (Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung)	48
3. Zu Abschnitt VIII a zu Artikel 91 a (Gemeinschaftsaufgaben)	48
zu Artikel 91 b (Zusammenwirken bei der Wissenschaftsförderung)	51
4. Zu Artikel 104 a (Lastenverteilung)	51
5. Zu Artikel 105 Abs. 2 (Steuergesetzgebung)	52
6. Zu Artikel 106 (Steuerverteilung)	53
7. Zu Artikel 107 Abs. 1 (Länderfinanzausgleich)	56
8. Zu Artikel 108 (Steuerverwaltung)	56

	Seite
C. Anlagen	
Übersicht 1	
Die Beteiligung der Länder an den Reichsüberweisungssteuern (v. H. des Aufkommens)	60
Übersicht 2	
Zuweisungen und Darlehen zwischen Gebietskörperschaften in den Rechnungsjahren 1961 bis 1965	61
Übersicht 3	
Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der Beförderungsteuer von 1958 bis 1968	64
Übersicht 4	
Vergleich des regionalen Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Berechnung nach dem Steueraufkommen 1967)	65
Übersicht 5	
Modellberechnung zur Erweiterung des Steuerverbundes um die Umsatzsteuer (Berechnung nach den Steuereinnahmen des Kalenderjahres 1967)	66
Übersicht 6	
Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV)	68
Übersicht 7	
Gemeindefinanzen im Gesamthaushalt	70
Übersicht 8	
Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (GV) für Investitionen und Investitionsförderung nach Arten im Rechnungsjahr 1965	71
Übersicht 9	
Schuldendienst der Gemeinden (GV)	71
Übersicht 10	
Steuereinnahmen der Gemeinden (GV)	72
Übersicht 11	
Finanzverfassungen und Finanzreformen im internationalen Vergleich	74

A.

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes
(Finanzreformgesetz)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert und ergänzt:

§ 1

Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebung

In Artikel 74 wird hinter Nr. 7 eingefügt:

„7 a. die Ausbildungsförderung.“

§ 2

Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung

Hinter Artikel 87 d wird folgender Artikel 87 e eingefügt:

„Artikel 87 e

Bundesgesetze über die Gewährung von Geldleistungen, deren Empfänger, Voraussetzungen und Höhe eindeutig festgelegt sind, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.“

§ 3

Gemeinschaftsaufgaben

Hinter Abschnitt VIII wird folgender neuer Abschnitt VIII a mit den Artikeln 91 a und 91 b eingefügt:

„VIII a. Gemeinschaftsaufgaben

Artikel 91 a

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen,
2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben im einzelnen bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.

(3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird. Artikel 87 Abs. 3 findet keine Anwendung.

(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 50 vom Hundert, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 mindestens 50 vom Hundert der Aufwendungen in jedem Land. Das Nähere regelt das Gesetz. Der Umfang der Leistungen bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

(5) Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten.

Artikel 91 b

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

§ 4

Lastenverteilung

Als einleitender Artikel zu Abschnitt X des Grundgesetzes wird folgender Artikel 104 a eingefügt:

„Artikel 104 a

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.

(3) Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann der Bund den Ländern für bestimmte Arten von Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen gewähren. Das gleiche gilt für Investitionen von besonderer Art und Bedeutung zur Abwehr von erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.

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

§ 5

Steuergesetzgebung

Artikel 105 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen.“

§ 6

Steuerverteilung

Artikel 106 erhält folgende Fassung:

„Artikel 106

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

1. die Zölle,
2. die Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern oder nach Absatz 6 den Gemeinden zustehen,
3. die Straßengüterverkehrssteuer,
4. die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer,
5. die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,
6. die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer.

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

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

(3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer mit Ausnahme der Einfuhrumsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftssteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 den Gemeinden zugewiesen wird. Die Anteile des Bundes und der Länder an den Gemeinschaftssteuern werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Die Festsetzung gilt bis zu einer Änderung durch ein neues Bundesgesetz. Bei der Festsetzung der Anteile ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen

Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten hierbei auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

(4) Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzausgleichungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzausgleichungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.

(5) Nach näherer Bestimmung eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, erhalten die Gemeinden einen Anteil vom Aufkommen der Einkommensteuer, der unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens dieser Steuer aufzuteilen ist. Das Gesetz kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.

(6) Das Aufkommen der Realsteuern und der herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Realsteuern und der herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu. Bund und Länder werden durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer für die Jahre 1970 und 1971 beteiligt. Von der Umlage stehen dem Bund und den Ländern die gleichen Anteile zu, die nach Absatz 3 für die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern gelten. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Realsteuern und der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.

(7) Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

(8) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt."

§ 7

Länderfinanzausgleich

Artikel 107 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet 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.“

§ 8

Steuerverwaltung

Artikel 108 erhält folgende Fassung:

„Artikel 108

(1) Zölle, Finanzmonopole und die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Der Aufbau dieser Behörden wird durch Bundesgesetz geregelt. Die Leiter der Mittelbehörden sind im Benehmen mit den Landesregierungen zu bestellen.

(2) Die übrigen Steuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet. Der Aufbau dieser Behörden und die einheitliche Ausbildung der Beamten können durch Bundesgesetz mit Zustimmung des

Bundesrates geregelt werden. Die Leiter der Mittelbehörden sind im Einvernehmen mit der Bundesregierung zu bestellen.

(3) Verwalten die Landesfinanzbehörden Steuern, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, so werden sie im Auftrage des Bundes tätig. Der Bundesfinanzminister überwacht die ordnungsmäßige Verwaltung dieser Steuern und hat ein Weisungsrecht auch gegenüber den Mittel- und Unterbehörden der Länder. Er kann zu diesem Zweck Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden sowie für Steuern, die unter Absatz 1 fallen, die Verwaltung durch Landesfinanzbehörden und für andere Steuern die Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Für die den Gemeinden (Gemeindeverbänden) allein zufließenden Steuern kann die den Landesfinanzbehörden zustehende Verwaltung durch die Länder ganz oder zum Teil den Gemeinden (Gemeindeverbänden) übertragen werden.

(5) Das von den Bundesfinanzbehörden anzuwendende Verfahren wird durch Bundesgesetz geregelt. Das von den Landesfinanzbehörden und in den Fällen des Absatzes 4 Satz 2 von den Gemeinden (Gemeindeverbänden) anzuwendende Verfahren kann durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

(6) Die Finanzgerichtsbarkeit wird durch Bundesgesetz einheitlich geregelt.

(7) Die Bundesregierung kann allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, und zwar mit Zustimmung des Bundesrates, soweit die Verwaltung den Landesfinanzbehörden oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) obliegt."

Artikel II

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1970 in Kraft.

B.

Begründung

Allgemeiner Teil

1. ABSCHNITT

Aufgaben und Ziele der Finanzreform

I.

1. Aus dem Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ergeben sich zwangsläufig auch Auswirkungen auf die bundesstaatliche Ordnung. Der föderative Staatsaufbau wird sich in unserer sich schnell verändernden Welt nur dann bewähren und von der Überzeugung des Volkes getragen sein, wenn er seine Formen den Lebensnotwendigkeiten beweglich anzupassen vermag und die Lösung der großen Aufgaben nicht hemmt, sondern fördert.

2. Die Finanzverfassung ist eine Kernfrage des bundesstaatlichen Aufbaus. Sie sichert die Grundlagen für das Tätigwerden der verschiedenen Träger der öffentlichen Aufgaben und damit für das ganze Wirtschafts- und Sozialgefüge.

Am Anfang eines jeden föderativen Systems steht die Aufteilung der politischen Wirkungsbereiche für Bund und Länder. Da die Erfüllung von Aufgaben, zumal in dem Wirtschafts- und Sozialstaat unserer Zeit, unlösbar mit Ausgaben verbunden ist, stellt sich damit zugleich die Frage nach der Lastenverteilung und der Zuteilung der verfügbaren öffentlichen Mittel. Die Finanzverfassung bestimmt Richtung und Möglichkeiten der öffentlichen Aufgabenerfüllung, sie entscheidet darüber, ob von den vorhandenen Mitteln zum Wohle des Ganzen der wirkungsvollste Gebrauch gemacht werden kann.

3. Die Finanzverfassung war während der gesamten Beratungen über das Grundgesetz umstritten. Die Regelung, die dann beschlossen worden ist, war durch nachdrückliche Einwirkung der Besatzungsmächte in die deutsche Verfassungsentscheidung zur finanziellen Schwächung des Bundes beeinflußt. So ist es nicht verwunderlich, daß Mitgestalter und entschiedene Befürworter des Grundgesetzes sie von Anfang an als für eine moderne staatliche Entwicklung nicht befriedigend ansahen.

In einem wesentlichen Teil war die gefundene Regelung ausdrücklich als vorläufig bezeichnet. Die endgültige Verteilung der Steuern, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterlagen, blieb einem Bundesgesetz vorbehalten. Das Finanzverfassungsgesetz von 1955, das diesem Auftrag folgte, beschränkte sich auf den gezogenen Rahmen und verzichtete darauf, in allgemeiner Form die Finanzverfassung neu zu gestalten.

4. Seit 1949 haben sich die Bedingungen, unter denen das Grundgesetz entstanden ist, beträchtlich geändert. Die wirtschaftliche, technische und gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat an die staatliche Aufgabenerfüllung Anforderungen gestellt, wie sie bei der Schaffung des Grundgesetzes noch nicht zu erkennen waren.

Hinzu kommt die wachsende internationale Verflechtung. Die politische Überzeugung und der Fortschritt von Wissenschaft und Technik haben sie so begünstigt, daß für die Lösung von Aufgaben in vielen Bereichen die Grenzen der Nationalstaaten zu eng geworden sind. Die weltpolitische und weltwirtschaftliche Entwicklung weist demgemäß in Richtung einer Integration über die nationalen Grenzen hinaus. Die Tatsache, daß die Bundesrepublik zunehmend in solche internationalen Verflechtungen hineinwächst und wichtige politische Entscheidungen nicht mehr allein unter nationalen Aspekten treffen kann, muß sich naturgemäß auch auf das bundesstaatliche Innenverhältnis, auf Bund und Länder auswirken.

5. Das Grundgesetz vermittelt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern die Vorstellung von hermetisch getrennten Verwaltungsräumen und Aufgabenbereichen, von haushaltswirtschaftlicher Isolierung. Es hat sich gezeigt, daß eine auf diesen Grundsätzen beruhende Finanzverfassung nicht ausreicht. Das staatliche Leben ist der Dynamik der Entwicklung gefolgt und hat insbesondere für das Zusammenwirken von Bund und Ländern Formen entwickelt, die in der geschriebenen Verfassung keine ausdrückliche Regelung finden.

Darüber hinaus hat sich insbesondere die Regelung über die Aufteilung der Steuern und das gemeindliche Finanzsystem als unbefriedigend erwiesen. Da Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in Einklang zu halten sind und das Finanzwesen auf einer zeitgemäßen und sicheren Grundlage aufbauen muß, ist damit die Aufgabe gestellt, die Entwicklung zu überprüfen und mit Blick auf die Zukunft eine Ordnung zu schaffen, die es ermöglicht, den Anforderungen unserer Zeit gerecht zu werden.

II.

6. Die Bundesregierung wie auch die Ministerpräsidenten der Länder haben bereits 1963 die Notwendigkeit einer Finanzreform betont.

Am 20. März 1964 verständigten sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten über die Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigen-Kommission. Sie wurde beauftragt, ein Gutachten zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform einschließlich einer Gemeindefinanzreform zu erstellen. Der Auftrag hat wegen der von Bund und Ländern gemeinsam festgelegten Zielsetzungen auch für die weiteren Beratungen richtungweisende Bedeutung.

7. Die Sachverständigen-Kommission hat am 10. Februar 1966 ihr „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ überreicht. Es diente als Grundlage für die weiteren Arbeiten an der Finanzreform.

Nachdem Bund und Länder die Vorschläge zunächst getrennt geprüft hatten, hat die Bundesregierung ein Programm für die Finanzreform ausgearbeitet, das sodann in einer gemeinsamen Bund/Länder-Arbeitsgruppe beraten worden ist.

Da die Reform der Finanzverfassung dringend ist, war es von Anbeginn die Absicht, sie noch in dieser Legislaturperiode zu verwirklichen.

8. Es ist das erklärte politische Ziel der Finanzreform, die Grundlagen für eine zweckmäßige und wirksame Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in Bund, Ländern und Gemeinden zu verbessern. Dabei ist die Finanzverfassung so zu gestalten, daß sie unter voller Wahrung des föderativen Staatsaufbaus und der gemeindlichen Selbstverwaltung den Anforderungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in einem hochindustrialisierten Sozialstaat, wie es die Bundesrepublik ist, gerecht werden kann. Sie muß die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die von den Steuerzahlern aufgebracht und der öffentlichen Hand anvertrauten Mittel mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit eingesetzt werden können.

9. Der Föderalismus darf nicht in alten Formen erstarren, sondern muß den neuen Wirklichkeiten staatlichen Lebens gerecht werden und den Forderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts entsprechen. Viele wichtige Staatsaufgaben verlangen heute die Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Verfassung und Verfassungsleben müssen deshalb aus dem Geist eines kooperativen Föderalismus verstanden und weiter entwickelt werden. Er muß tragender Gedanke der Finanzreform sein.

10. Bundesstaatlicher Aufbau bedeutet, daß die Länder über einen Bereich eigener, wenn auch gegenständlich beschränkter staatlicher Hoheitsmacht verfügen, in dem sie die Staatsgewalt eigenverantwortlich ausüben. Es ist daher im Wesen des Bundesstaates begründet, daß sich bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben von Land zu Land Unterschiede ergeben können. Hier macht sich aber der grundsätzliche Wandel in den Auffassungen durch die Entwicklung des Verkehrs, der Wirtschaft und des sozialen Gefüges bemerkbar. Die öffentliche Meinung nimmt wesentliche Leistungs- und Belastungsunterschiede als Preis für eine weitgehende

eigenstaatliche Lösung der öffentlichen Aufgaben durch die Länder nicht mehr hin. Annähernd gleichmäßige öffentliche Leistungen (z. B. auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung, der Versorgungseinrichtungen, des Verkehrs) und eine gleichmäßige Steuerbelastung sind auch im Bundesstaat zur selbstverständlichen Forderung geworden. Das Grundgesetz selbst verpflichtet zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit und zur Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Kein moderner Bundesstaat, der ein sozialer Rechtsstaat ist, kann sich auf die Dauer einer weitgehenden Angleichung der Lebensverhältnisse entziehen.

Aus dieser Forderung ergibt sich notwendig eine Spannung zu grundsätzlichen Fragen der föderativen Ordnung. Hier ist der Reform wie dem politischen Leben die Aufgabe gestellt, einen angemessenen Ausgleich unter den widerstreitenden Prinzipien herbeizuführen und zu wahren.

11. Neben Bund und Ländern sind die Gemeinden Träger öffentlicher Aufgaben. Das Grundgesetz sichert ihnen das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaften im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die gemeindliche Selbstverwaltung, wie sie historisch gewachsen ist, hat eine tragende Funktion im demokratischen Staatsaufbau und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge. Sie muß durch eine ausreichende finanzwirtschaftliche Selbständigkeit und eine gleichwertige Berücksichtigung der finanziellen Bedürfnisse der Gemeinden bei der Aufteilung der Deckungsmittel gesichert werden.

Das gemeindliche Finanzsystem ist mit Mängeln behaftet, die sich insbesondere aus dem Übergewicht der Gewerbesteuer innerhalb der Gemeindesteuern und aus der ungleichmäßigen Verteilung ihres Aufkommens ergeben. Außerdem muß die Finanzkraft der Gemeinden erhalten und gestärkt werden, da ein großer Teil der für die Entwicklung wichtigen Investitionen in ihr Aufgabengebiet fällt.

III.

12. In diesem Rahmen sind der Finanzreform insbesondere die folgenden Ziele gesetzt:

1. Für die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern ist eine Lösung zu finden, die die Verantwortung der einzelnen Aufgabenträger klar gegeneinander abgrenzt, Überschneidungen vermeidet und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleistet. Sofern in einer Aufgabe unter verschiedenen Gesichtspunkten Zuständigkeiten des Bundes und eines Landes zusammentreffen, ist für die Durchführung ein allgemein geregeltes Verfahren vorzusehen.
2. Die Regelung über die Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern ist durch eine verfassungsrechtliche Ordnung für das Zusammenwirken bei solchen Aufgaben zu ergänzen, die nur durch gemeinsame Planung und Finanzierung von Bund und Ländern wirkungsvoll erfüllt werden können.

3. Die finanziellen Lasten sind dem Aufgabenträger zuzuweisen, dem die Verantwortung für die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben obliegt. Die allgemeine Anwendung dieses Grundsatzes ist durch eindeutige Lastenverteilungsvorschriften klarzustellen.
4. Unter Berücksichtigung der Lastenabgrenzung ist für die Aufteilung der Steuern ein möglichst dauerhaftes und überschaubar gestaltetes System zu schaffen, das eine Anpassung an den sich ändernden Mittelbedarf der einzelnen Ebenen gewährleistet und so angelegt ist, daß unnötige Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern vermieden werden.
5. Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse müssen auch die finanzschwachen Länder in die Lage versetzt werden, die ihnen über-
- tragenen Aufgaben ausreichend wahrnehmen zu können. Zu diesem Zweck ist der Länderfinanzausgleich zu verstärken.
6. Die Regelungen über die Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung sind der geänderten Steuerverteilung und den Bedürfnissen der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung anzupassen.
7. Das Gemeindefinanzsystem ist in der Weise zu verbessern, daß unter Angleichung der bisherigen Steuerkraftunterschiede alle Gemeinden die Möglichkeit erhalten, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft auf der Grundlage einer gesicherten Finanzausstattung zu erfüllen. Dabei ist Sorge zu tragen, daß die gemeindliche Selbstverwaltung durch eine ausreichende finanzwirtschaftliche Eigenverantwortung erhalten bleibt.

2. ABSCHNITT

Geschichtlicher Überblick

über die Entwicklung der Finanzverfassung

13. Das Verständnis der Gegenwartsprobleme wird durch einen Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung verdeutlicht und erleichtert. Es zeigt sich dabei, wie unterschiedlich die Fragen, die der bundesstaat-
- lichen Verfassung eigentümlich sind, gelöst worden sind und wie die durch das tatsächliche Geschehen bestimmte Dynamik im Spiel der politischen Kräfte gewirkt hat.

A. Die Rechtslage im Deutschen Reich bis 1919

14. Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 beließ den Bundesstaaten (Ländern) gegenüber dem Reich staatsrechtlich und finanzwirtschaftlich eine starke Stellung. Die Zuständigkeit des Reiches wurde auf solche Aufgaben beschränkt, die notwendig zentral durchgeführt werden mußten, wie die Auswärtigen Angelegenheiten, die Kolonialverwaltung, die Unterhaltung der Wehrmacht und das Post- und Fernmeldewesen.
 15. Entsprechend dieser Aufgabenverteilung waren die ergiebigen und entwicklungsfähigen Hauptsteuern, insbesondere die direkten Steuern den Ländern und nur die Zölle und indirekten Steuern dem Reich zugeteilt. Der durch eigene Steuern und Einnahmen nicht gedeckte Finanzbedarf des Reiches mußte durch Matrikularbeiträge der Länder aufgebracht werden. Diese Beiträge bildeten das finanzielle Bindeglied zwischen Reich und Ländern. Sie machten das Reich finanziell und damit politisch von den Ländern abhängig.
- Ein Ende der 70iger Jahre von Bismarck unternommener Versuch, die finanzielle Selbständigkeit des Reiches durch den Abbau der Matrikularbeiträge zu erreichen, scheiterte an Bundesrat und Reichstag. Anstelle der von Bismarck angestrebten Lösung kam es zu einer für die Entwicklung der Reichsfinanzen folgenschweren Regelung, der sogenannten „Frankenstein'schen Klausel“. Danach mußte das Aufkommen der Zölle und Tabaksteuern — später auch die Reichsstempel- und Branntweinabgabe —, soweit es jährlich 130 Millionen DM überstieg, den Ländern nach dem Maßstab der Bevölkerungszahl überwiesen werden. Auf diese Weise wurde künstlich ein ständiger Fehlbetrag im Haushalt des Reichs geschaffen und damit die Notwendigkeit von Matrikularbeiträgen aufrechterhalten. Dieses widerspruchsvolle System der Matrikularbeiträge einerseits und Überweisungen des Reiches an die Länder andererseits, das fast bis zum Ausgang des ersten Weltkrieges galt, hat den rechtzeitigen Ausbau eines zureichenden Reichssteuersystems verhindert.

16. Der steigende Finanzbedarf des Reiches führte seit 1898 dazu, daß höhere Matrikularbeiträge erforderlich wurden, als Überweisungen an die Länder zu leisten waren. Im Laufe der Zeit wurden daher die Überweisungen des Reiches an die Länder nach der Frankenstein'schen Formel allmählich abgebaut. Hiermit ging eine Entwicklung einher, die dem Reich auch Einnahmen aus direkten Steuern brachte. Tantiemestempel, Erbschaftsteuer und Talonsteuer waren die ersten direkten Reichssteuern. Es folgten die Erhebung eines Wehrbeitrages (1913) und die laufend erhobene Besitzsteuer. Die Verwaltung der neuen Reichssteuern lag bei den Ländern, die von Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern kontrolliert wurden. Diese waren unmittelbare Reichsbeamten, die der Länderverwaltung beigeordnet waren mit der Aufgabe, die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens zu überwachen und die fiskalischen Interessen des Reiches zu vertreten.

Da sich auch die erweiterten Einnahmen des Reiches — trotz des Abbaues der Überweisungen — für seinen Finanzbedarf auf die Dauer als nicht ausreichend erwiesen, bediente es sich in zunehmendem Maße des Mittels der Reichsanleihen zur Finanzierung seiner Aufgaben. Daneben wurde der Kreis der Objekte, die das Reich einer Steuer unterwarf, ausgeweitet. Im Kriege traten neben neue Verbrauchs- und Verkehrssteuern (darunter die Umsatzsteuer) direkte Steuern wie die „Kriegssteuern“ 1916 (eine einmalige Vermögenszuwachs- und Mehrgewinnsteuer) und die „Außerordentliche Kriegsabgabe“ 1918 (eine Steuer vom Mehreinkommen und Mehrgewinn).

17. Zu einem systematischen und sachgerechten Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern ist es während der Geltungsdauer der Verfassung von 1871 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.

18. Bis zuletzt war der Finanzausgleich durch das Bestreben der Länder gekennzeichnet, dem Reich den Ausbau eines tragfähigen eigenen Steuersystems zu verwehren, 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 Milliarden 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.

B. Die Weimarer Reichsverfassung

I. Die Verteilung der staatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern

19. Der Zusammenbruch des Kaiserreiches und die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen des verlorenen Krieges zwangen zu einer grundlegenden Reform der Verfassung. Die Nationalversammlung von Weimar stand vor der Aufgabe, die Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern so aufzuteilen, daß die Folgen des verlorenen Krieges gemeistert werden konnten. Im Verhältnis zu den Ländern bestand der grundlegende allgemeine Unterschied gegenüber der Bismarck'schen Reichsverfassung darin, daß die Länder nicht mehr gleich wesentliche Glieder des einen deutschen Staatswesens waren. Das Reich trug die Gesamtverantwortung und hatte daher den „Primat politischer Willensbildung“. Die Stärkung des Gesamtstaates war das Ergebnis der wachsenden politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Vereinheitlichung der seit 1871 zum Deutschen Reich zusammengeschlossenen Länder. Diese Vereinheitlichung war nicht eine isolierte Erscheinung des deutschen Verfassungsrechts, sondern entsprach der allgemeinen Entwicklung.

20. Um den dynamischen Elementen in der Entwicklung gerecht zu werden, hatte die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 die Zuständigkeiten nicht verfassungskräftig abgegrenzt, sondern die endgültige Entscheidung bewußt der politischen Entwicklung überlassen. Die Zuständigkeitsverteilung stand zur Diskussion der einfachen Reichsgesetzgebung.

Nach der Verfassung war das Reich für die Verwaltung insbesondere in folgenden Angelegenheiten zuständig: Auswärtiger Dienst, Verteidigung, Zölle und Verbrauchsteuern, Post, Eisenbahn, Wasserstraßen. Bei einem geschichtlichen Rückblick auf die Verfassungsrechtslage der Weimarer Reichsverfassung kann man sich aber nicht auf diese Aufteilung beschränken. Vielmehr haben sich Reichsgesetzgebung und Reichsverwaltung auf verschiedenen Lebensgebieten durch Ausübung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten und durch Bildung ungeschriebenen Verfassungsrechts weiter ausgedehnt. „Die gesteigerte Notwendigkeit der Selbstbehauptung im Inneren und nach außen wurde zufolge der politischen Gesamtlage in einem nicht vorhergesehenen Maße zur Sache des Reichs und führte zu seiner weitgehenden Betätigung in der bisherigen Ländersphäre“ (Lassar).

21. Die Erweiterung der Reichsaufgaben auf Gebiete, die bisher zur Zuständigkeit der Länder gehörten, hatte im wesentlichen zwei Ursachen. Einmal wirkte die starke Stellung des Reichstages, in dem die entscheidenden Kräfte der politischen Parteien vertreten waren, auf die Willensbildung in den Ländern vereinheitlichend ein. Auf der anderen Seite konnten die Folgen des Krieges und die Probleme des sozialen wie des wirtschaftlichen Lebens nur durch reichseinheitliche Entscheidungen gemeistert werden. Die Länder mit ihrer sehr unterschiedlichen Wirtschaftskraft waren nicht in der Lage, die im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich gestellten Forderungen in ausreichendem Maße zu erfüllen. Das Reich nutzte die Möglichkeit des Artikels 14 der Reichsverfassung zur Schaffung reichseigener Verwaltungen. Daneben weitete es, ohne den schwerfälligen Weg der Gesetzgebung zu beschreiten, die Reichsverwaltung durch Gründung privatrechtlicher Gesellschaften aus.

22. Daneben wurden auch im Bereich der Landesverwaltung die Einflußmöglichkeiten des Reichs erweitert. Einmal enthielten die Gesetze, die bestimmte Sachgebiete reichseinheitlich regelten, auch Regelungen für das Verfahren der Landesbehörden. Neben die Ausführung der Reichsgesetze in Landesverwaltung trat die neue Institution der Reichsauftragsverwaltung. Im Rahmen der Auftragsverwaltung konnte das Reich den Ländern nicht nur allgemeine Weisungen erteilen, sondern auch bindende Anordnungen für den Einzelfall treffen. Der wichtigste Fall dieser Reichsauftragsverwaltung war die Reichswasserstraßenverwaltung.

23. Von besonderer Bedeutung war die Schaffung der Reichsfinanzverwaltung.

Artikel 83 RV schrieb eine reichseigene Verwaltung für Zölle und Verbrauchsabgaben vor. Durch Rückschuß aus der Aufzählung in Artikel 83 Abs. 1 RV ergab sich, daß für die übrigen großen Gruppen, also die direkten Steuern und Verkehrsteuern, auch soweit sie dem Reiche zufließen würden, die Länder die Verwaltung behalten sollten. Dies wurde auch von Artikel 84 RV vorausgesetzt, der reichsrechtliche Bestimmungen über die Einrichtung der Abgabenverwaltung der Länder, soweit es die einheitliche und gleichmäßige Durchführung der Reichsabgabengesetze erforderte, vorsah. Nach Artikel 14 RV konnte aber auch in diesem Fall eine andere Regelung durch einfaches Reichsgesetz geschaffen werden. Das geschah mit Wirkung vom 1. Oktober 1919 durch das historische Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. September 1919 (RGBl. S. 1591), das später in die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 einging. Mit der Einführung der Reichssteuerverwaltung wurde fast der ganze Apparat der Landessteuerverwaltungen auf das Reich übernommen (Erzbergerische Finanzreform).

24. Da der Finanzausgleich (vgl. hierzu Tz. 30) eine gleichmäßige Aufgabenerfüllung der Länder und Gemeinden im gesamten Reichsgebiet nicht hinreichend sicherstellen konnte, entstanden zahlreiche zweckgebundene Zuschüsse des Reiches an die Län-

der. Im Reichshaushalt gab es Mittel für wissenschaftliche und künstlerische Zwecke, für die Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiet des Schul-, Erziehungs und Volksbildungswesens, für die Polizei, die Volkswohlfahrt, Turnen und Sport, die Bekämpfung des Alkoholismus, die studentische Wirtschaftshilfe, die Unterstützung von Ausstellungen und Messen, die Hebung der Wirtschaftlichkeit, für die landwirtschaftliche Erzeugung und Rationalisierung. Verfassungsrechtlich wurde die Finanzierung dieser Aufgaben damit begründet, daß es sich um die Wahrnehmung reichswichtiger Belange handele. Das Reich wurde zur Finanzierung reichswichtiger Aufgaben und damit zur Einflußnahme auf ihre Durchführung dann als zuständig angesehen, wenn die Aufgaben von den Ländern oder einzelnen Ländern nicht erfüllt werden konnten oder tatsächlich nicht erfüllt wurden.

25. Insgesamt hatte sich folgende Zuständigkeitsverteilung herausgebildet:

Die Auswärtigen Angelegenheiten, die Wehrverwaltung, die Finanzverwaltung, die Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens und die Bahnverwaltung waren Reichssache.

Die allgemeine innere Verwaltung lag hingegen bei den Ländern. Das Reich wurde auch nicht als befugt angesehen, das allgemeine Verwaltungsrecht und den Verwaltungsaufbau der Länder, das Prüfungswesen und die Gemeindeverfassung als solche zu regeln.

Auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege bestand eine ausgedehnte Reichsgesetzgebung, jedoch wurde in der Verwaltung nur die Fürsorge für Kriegsteilnehmer vom Reich wahrgenommen. Die Landesverwaltung auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege wurde vom Reich durch Mittelzuweisung für allgemeine Wohlfahrtszwecke reichseinheitlich gesteuert.

Auf dem Gebiete des Arbeitsrechts bestand eine umfassende Reichsgesetzgebung. Die Sozialversicherung war Landessache, die zum Teil unmittelbarer Reichsaufsicht unterstand; die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung hingegen waren Reichssache.

Die Förderung der deutschen Gesamtwirtschaft war Reichssache, desgleichen die Verwaltung des Außenhandels.

Das Gewerberecht war umfassend reichsrechtlich geregelt, die Verwaltung jedoch weitgehend Landessache. Soweit das Reich auf dem Gebiete der Gewerbe- und Wirtschaftsförderung Aufgaben wahrnehmen wollte, geschah dies im Wege der Mittelzuweisung.

Auf dem Gebiete des Bodenrechts hatte das Reich die Siedlung und den Pachtschutz reichsrechtlich geregelt und förderte die landwirtschaftliche Siedlung durch Mittelzuweisung.

Lediglich auf dem kulturpolitischen Gebiet hatte das Reich nur eine gering ausgebildete Gesetzgebung. Verfassungsrechtlich stand ihm die Kompetenz zu, die Grundsätze des Schulrechts zu regeln. Aber auch hier wurden den Ländern Zuschüsse für Schulzwecke gegeben.

26. Dieser kurze Überblick zeigt, daß über die in der Weimarer Reichsverfassung niedergelegten Zuständigkeiten hinaus der Einfluß des Reiches auf allen wesentlichen Gebieten gestiegen war. Mit der Stärkung des Reichstags als der unitarischen Kraft des Verfassungslebens war das gemeinsame Staatsbewußtsein und die Forderung nach gleichmäßigen Lebensbedingungen im ganzen Reichsgebiet gewachsen. Das führte in der dynamischen Verfassungsentwicklung dazu, daß dem Reich in Gesetzgebung und Verwaltung die wesentlichen politischen Aufgaben übertragen wurden.

II. Die Entwicklung des Steuersystems und des Finanzausgleichs

27. Auch in der Finanzverfassung wurde die Stellung des Reichs durch die Weimarer Reichsverfassung erheblich gestärkt.

Aus der Erkenntnis heraus, daß die hohen Anforderungen an die öffentliche Hand eine einheitliche Abschöpfung aller Steuerquellen erforderlich machten und ein ländermäßig verschiedenes Steuersystem bei der Höhe der Steuerbelastung in dem einheitlichen Wirtschaftsgebiet nicht vertretbar war, erhielt das Reich die Gesetzgebungskompetenz über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen wurden. Das gab dem Reich die Möglichkeit zum Ausbau eines umfassenden Steuersystems. Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer wurden Reichssteuern. Sie begründeten zugleich mit dem Ausbau der Verbrauch- und Verkehrsteuer die bestimmende Stellung des Reichs auf finanziellem Gebiet.

28. Mit dem Übergang der ertragreichsten Steuern auf das Reich war den Ländern die Möglichkeit genommen, ihren Finanzbedarf durch selbst festgelegte Einnahmen zu decken. So wuchs dem Reich die Aufgabe zu, für eine ausreichende Finanzausstattung der Länder zu sorgen. Man ging vom Trennsystem zum Überweisungssystem über und beteiligte die Länder mit festen Hundertsätzen am Ertrag bestimmter Steuern, z. B.:

Einkommen- und Körperschaftsteuer		66 $\frac{2}{3}$	v. H.
Umsatzsteuer		15	v. H.
Erbschaftsteuer		20	v. H.
Grunderwerbsteuer		50	v. H.
Kraftfahrzeugsteuer (ab 1922)		50	v. H.

Dem Reich wurde außerdem durch § 54 des Finanzausgleichsgesetzes vom 30. März 1920 zur Pflicht gemacht, den Ländern nur insoweit kostenverursachende neue Aufgaben zu übertragen, als es ihnen gleichzeitig die hierfür erforderlichen zusätzlichen Einnahmen zuwies.

Die Entwicklung der Länderanteile an den einzelnen Steuern ergibt sich aus der Übersicht 1.

29. Die Zeit der Weimarer Reichsverfassung ist dadurch gekennzeichnet, daß immer wieder versucht wurde, das Trennsystem bei den Steuern einzuführen und den Ländern wie dem Reich getrennt eigene Steuern zuzuweisen. Bei jedem neuen Anlauf zeigte sich jedoch, daß damit eine befriedigende Regelung des Finanzausgleichs nicht gefunden werden konnte. Trotz aller gegenläufigen Bestrebungen wurde daher das verbundene Steuersystem beibehalten, das am besten in der Lage war, die finanziellen Krisen, die über die Weimarer Republik hereinbrachen, insbesondere alle Reparations- und Inflationsfolgen zu überstehen.

30. Bei der Regelung des Finanzausgleichs mußte das Reich die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder berücksichtigen. 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 eine entsprechende Gestaltung der Zuteilungsmaßstäbe des Steuerüberweisungssystems zu lösen.

Die Beteiligung der Länder an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer erfolgte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Aufkommen der Gemeinden. Die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach der Steuerkraft der Gemeinden wurde jedoch zugunsten der steuerschwachen Länder korrigiert, da nach § 35 des Reichsfinanzausgleichsgesetzes diejenigen Länder, deren Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Vergleich zu ihrer Einwohnerzahl um mehr als 20 v. H. hinter den durchschnittlichen Steueranteilen der Länder zurückblieb, aus den Einnahmen des Reichs einen Ergänzungsanteil erhielten.

Die Verteilung der Umsatzsteuer erfolgte ab 1. Oktober 1925 zu einem Drittel nach dem regionalen Aufkommen und zu zwei Dritteln nach der Einwohnerzahl; die Verteilung nach der Einwohnerzahl sollte die in dem Aufkommensschlüssel fehlende Aufbringung der Steuer durch den Verbraucher teilweise ersetzen. Die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer war vorübergehend mit einer Beteiligungsgarantie verbunden worden. Später wurde diese Garantie durch die Verteilung eines Teiles der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Umsatzsteuerverteilungsschlüssel abgelöst.

In die Beteiligung der Länder an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sind also durch das Reichsfinanzausgleichsgesetz vertikale Ausgleichselemente (Ergänzungsanteil an steuerschwache Länder und Steuerverteilung nach der Einwohnerzahl) eingebaut worden. Der Weimarer Staat blieb dadurch der Schwierigkeit enthoben, einen von der vertikalen Steuerverteilung getrennten, unmittelbar unter den Ländern zu vollziehenden Finanzausgleich vorzuschreiben. Der Verteilungsschlüssel wurde so differenziert, daß im Ergebnis die Bedürfnisse aller Länder nach damaligen Verhältnissen ausreichend berücksichtigt werden konnten.

31. 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 anfangs unmittelbar durch Reichsrecht geregelt war und später den Ländern überlassen wurde.

III. Der Finanzausgleich in den Jahren 1933 bis 1945

32. 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 und unterstellte sie der Reichsregierung. Damit hatte der Finanzausgleich als besonderes 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 gleichbleibenden 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 schlüsselmäßige Finanzausweisungen.

C. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik

I. Die Aufgaben- und Lastenverteilung nach dem Grundgesetz

1. Die Struktur des Staates

33. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat. Die Länder sind als Glieder des Bundes Teilstaaten mit eigener — wenn auch gegenständlich beschränkter — Hoheitsmacht. In ihrem Bereich haben sie die staatliche Ordnung in den Grenzen der Verfassung zu gestalten.

34. Neben dem Bund als dem durch den Zusammenschluß der Länder entstandenen Gesamtstaat und den Ländern als Gliedstaaten gibt es nicht noch eine weitere staatliche Organisation. Vielmehr hat die zentrale Organisation des Bundes zusammen mit den gliedstaatlichen Einrichtungen alle staatlichen Aufgaben zu erfüllen, die in einem Einheitsstaat diesem zufallen. Das Grundgesetz hat demgemäß die Kompetenz zwischen den Organen des Bundes und denen der Länder aufgeteilt. Daneben können nicht noch staatliche Einrichtungen einer „dritten Ebene“ zur Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben der Länder als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden.

35. Aus dem Sinngehalt des Bundesstaates folgt die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu bundesfreundlichem Verhalten. Bund und Länder sind gehalten, dem Wesen des Bundesstaates entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und seiner Glieder beizutragen. Der in dieser Rechtspflicht liegende Zwang zur Verständigung ist stark genug, um die notwendigen gemeinsamen Entscheidungen sachgerecht herbeizuführen. Er zieht auch dem Gesamtstaat im Interesse der Glieder feste Schranken (BVerfGE 1, 315).

2. Die Aufgabenverteilung im Grundgesetz

36. In Artikel 30 GG ist eine Generalklausel für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern aufgestellt. Hiernach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt Artikel 30 GG sowohl für die Durchführung von Gesetzen wie für die gesetzessfreie Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dies wird aus dem Verhältnis von Artikel 30 GG zum VIII. Abschnitt des Grundgesetzes und daraus gefolgert, daß dieser Abschnitt von der Bundesverwaltung auch insofern handelt, als sie gesetzessfrei ist (BVerfGE 12, 246).

Die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung ist in den Artikeln 70 ff., für die Verwaltung in den Artikeln 83 ff. und für die Rechtsprechung in den Artikeln 92 ff. des Grundgesetzes geregelt. Für das Finanzwesen enthält das Grundgesetz Spezialvorschriften in den Artikeln 105 ff. Außerdem hat der Bund nach Artikel 87 Abs. 3 GG die Möglichkeit, für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten. Damit kann er insoweit die Verwaltung an sich ziehen.

Neben diesen geschriebenen Zuständigkeiten sind in Rechtsprechung, Staatspraxis und Rechtslehre ungeschriebene Zuständigkeiten anerkannt, die dem Bund aus der Natur der Sache oder dem Sachzusammenhang zustehen.

Die Zuständigkeitsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bund und Ländern geht von dem überkommenen deutschen Verwaltungsbild des bundesstaatlichen Aufbaus aus und legt das Schwer-

gewicht der Gesetzgebungszuständigkeit zum Bund als dem Gesamtstaat, das Schwergewicht der Verwaltungszuständigkeit zu den Ländern als den Gliedstaaten.

3. Die Entwicklung in der Verfassungswirklichkeit

37. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist nach dem Grundgesetz auf Bund und Länder aufgeteilt. Da die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben Ausgaben verursacht und die Glieder eines Bundesstaates hauswirtschaftlich selbständig und weitgehend voneinander unabhängig sind, erfordert die Ordnung des Gesamthaushaltes, insbesondere die sinnvolle Verteilung der verfügbaren Deckungsmittel, daß die Lastenbereiche der Einzelverbände im Verhältnis zueinander 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).

38. Das Staatsrecht der Weimarer Zeit war sich bewußt, daß das rationale Ideal eines Staatsaufbaues und damit zugleich die beste Grundlage zweckmäßiger und sparsamer Wahrnehmung der Staatsaufgaben in einer Ordnung zu finden wäre, mit der die Zuständigkeiten von Reich und Ländern erschöpfend und klar gegeneinander abgegrenzt werden. Man hatte jedoch auch erkannt, daß in Bundesstaaten eine derartige Ordnung nicht unänderbar sein kann. „In ihnen wird jede Verteilung der Zuständigkeiten bestimmt durch die geschichtliche Entwicklung, den politischen, kulturellen und sozialen Aufbau der Volksgemeinschaft, die Initiative der handelnden Personen, Auffassung und Kräfteverhältnisse der maßgeblichen Parteien und beteiligten Gemeinwesen, die völkerrechtliche und weltwirtschaftliche Stellung des Staates. Jede Zuständigkeitsabgrenzung unterliegt der Einwirkung derartiger Kräfte. Die Anerkennung dieser Wirklichkeit kann daher nicht als eine Verkenning des Rechtsgedankens bezeichnet werden. Vielmehr übersieht die entgegengesetzte Auffassung unter einseitiger Betonung der statischen Elemente des Staates völlig seine dynamischen. Die historisch-politische Dynamik entzieht sich rechtssätzlicher Normierung. So wünschenswert eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten ist, so wenig bleibt sie nach der geschichtlichen Erfahrung unverändert, wenn das gegenseitige Machtverhältnis der Beteiligten im Gemeinwesen sich wandelt“ (Lassar).

39. Auch in der bisher noch kurzen Geschichte der Bundesrepublik hat sich gezeigt, daß die gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Entwicklung wie auch die internationale Verflechtung eine starre Aufgabenverteilung nach wenigen im Grundgesetz fest-

gelegten Kategorien nicht zuläßt. Der Bund mußte sich der Aufgaben annehmen, die wirkungsvoll nur gesamtstaatlich gelöst werden können, zumal die Wirtschaftseinheit und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren sind (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3, Artikel 106 Abs. 4 Nr. 3 GG). So hat der Bund insbesondere im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung eine Reihe von Aufgaben gefördert, für die sich nicht aus einer Bestimmung der Verfassung eine geschriebene Zuständigkeit ergibt, die er aber aus übergeordneten Gesichtspunkten für förderungswürdig gehalten hat.

40. In wesentlichen Bereichen hat der Bund mit den Ländern zusammengearbeitet. Das gilt z. B. für den Ausbau und Neubau der wissenschaftlichen Hochschulen, die Förderung von Forschungseinrichtungen, die Verbesserung der Agrar- und Marktstruktur, die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik im Interesse einer übergeordneten Raumordnung, den sozialen Wohnungsbau, den Bau von Turn- und Sportstätten. Für diese Zusammenarbeit fehlte es im Grundgesetz an einer besonderen Regelung. Der Bund hat sich hier mit den Ländern in den verschiedensten Formen zusammengetan, wobei die Ausführung der Aufgaben stets bei den Ländern verblieb, Bund und Länder aber eine Rahmenplanung, insbesondere für die Finanzierung, aufstellten.

41. Daneben haben sich auch die Länder untereinander bemüht, im Wege der Selbstkoordinierung gemeinsame Einrichtungen zu schaffen oder eine gemeinsame Finanzierung durchzuführen. Es seien hier nur das Königsteiner Abkommen zur Förderung bestimmter wissenschaftlicher Einrichtungen und das Abkommen über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen erwähnt.

Für die Entwicklung können beispielhaft folgende Fälle genannt werden:

42. a) Zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung haben Bund und Länder zunächst am 4. Juni 1964 ein Verwaltungsabkommen geschlossen, in dem sie sich verpflichteten, nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates die bestehenden wissenschaftlichen Hochschulen auszubauen und die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Max-Planck-Gesellschaft je zur Hälfte zu finanzieren. Die Quoten der Länder werden nach einem Schlüssel aufgeteilt, der dem Königsteiner Abkommen entspricht. Nach diesem Verwaltungsabkommen sollen auch die Mittel für die Durchführung des sog. Honnefer Modells zur Gewährung von Stipendien an Studenten je zur Hälfte von Bund und Ländern aufgebracht werden. Das Verwaltungsabkommen wurde am 8. Februar 1968 erneuert.

43. In dem Königsteiner Abkommen, das vor der Errichtung der Bundesrepublik am 30./31. März 1949 geschlossen wurde, und im Abkommen der Länder über die Finanzierung neuer wis-

wissenschaftlicher Hochschulen vom 4. Juni 1964 wird eine Selbstkoordination der Länder ohne Beteiligung des Bundes vorgenommen. Mit dem Königsteiner Abkommen verpflichteten sich die Länder, für „solche wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, deren Aufgaben und Bedeutung über den allgemeinen Wirkungsbereich eines einzelnen Landes hinausgehen und deren Zuschußbedarf die finanzielle Leistungskraft eines einzelnen Landes übersteigt, die zur Erfüllung der Forschungsaufgaben erforderlichen Mittel nach den Bestimmungen dieses Abkommens gemeinsam aufzubringen“.

Für den Ausbau neuer wissenschaftlicher Hochschulen sah das Abkommen vom 4. Juni 1964 einen Investitionsfonds der Länder von 3 Mrd. DM vor, aus dem die reinen Baukosten für die Universitäten Regensburg, Konstanz, Bochum, Bremen und Dortmund mit finanziert werden sollen.

44. b) Die Verbesserung der Agrar- und Marktstruktur für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse ist seit Bestehen der Bundesrepublik vom Bund mit finanziert worden. Zur Förderung der Entwicklung und Leistung der deutschen Landwirtschaft mit dem Ziel der Integration in den Gemeinsamen Markt erwies es sich als notwendig, daß unter wesentlicher Beteiligung des Bundes (er trägt 50 v. H. und mehr der Kosten) gezielte Maßnahmen durchgeführt werden, um in der Landwirtschaft die erforderliche Anpassung zu ermöglichen. Die Verbesserung der Agrarstruktur war das wesentliche Ziel des Grünen Plans, „der verfassungsrechtlich als ein unter Beteiligung von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat zustande gekommener staatsleitender Gesamtkontakt zu qualifizieren sein dürfte“ (Kölble). Bei der Durchführung der Finanzierung des Grünen Plans hat man sich mit den Rechtskonstruktionen der Mittelzuweisung beholfen, um die Aufgaben im Wege gemeinsamer Finanzierung zu bewältigen.
45. c) Auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftspolitik haben Bund und Länder bei der Förderung der sog. Bundesausbaugebiete zusammengewirkt; außerdem haben sie im Emslandprogramm wie im Nordlandprogramm regionale Strukturprogramme gemeinsam erfüllt. Beim Emslandprogramm wurde dabei der Weg über eine Gesellschaft des privaten Rechts — die Emsland GmbH. — gewählt, um einen gemeinsamen Vollzug sicherzustellen.
46. d) Die Förderung des sozialen Wohnungsbaues ist im Ersten und Zweiten Wohnungsbau-gesetz geregelt. Sie wird gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden vorgenommen. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in einer sehr frühen Entscheidung die gemeinsame Förderung des Wohnungsbaues geprüft und im Grundsatz nicht beanstandet. Es hatte lediglich die damalige Verteilung der Mittel

auf die einzelnen Länder für nicht verfassungsgemäß angesehen (BVerfGE, 1, 299).

47. e) Für den Verkehrsausbau im gemeindlichen Bereich und für den Nahverkehr stellt der Bund seit 1967 3 Pf des Aufkommens aus der Mineralölsteuer zur Verfügung (für 1968 etwa 750 Millionen DM). Die Mittel werden auf Grund von Richtlinien verteilt, die durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen worden sind. Dabei ist ausdrücklich erklärt worden, daß es sich hier um eine vorweggenommene Regelung der Finanzreform handeln solle.

Außerdem werden auf Grund von § 5 a des Bundesfernstraßengesetzes vom Bund Zuschüsse zu Straßenbaumaßnahmen gewährt, auch wenn der Bund für diese Straßen nicht Träger der Straßenbaulast ist.

48. Der Bund ist ferner in einer Reihe anderer Bereiche tätig geworden, für die er nicht unmittelbar nach einer bestimmten Verfassungsvorschrift zuständig ist. Hierfür sollen nur einige wenige Beispiele genannt werden.

Der Bund ist der vom Land Baden-Württemberg gegründeten Stiftung „Deutsches Krebsforschungszentrum“, Heidelberg, beigetreten, deren Einrichtung vom Wissenschaftsrat empfohlen worden war. Er zahlt $\frac{2}{3}$ der Errichtungskosten und die Hälfte der laufenden Kosten.

Ein Beispiel aus einem anderen Gebiet ist die Förderung von Vorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern. Bei der Altstadtsanierung einzelner Städte hat der Bund finanziell mitgewirkt.

Ferner hat der Bund zusammen mit den Ländern Sportstätten gefördert, wobei er sich in der Regel auf die Spitzenfinanzierung beschränkte.

49. Auch bei grundsätzlicher Trennung der Verantwortungsbereiche können in einer Aufgabe Zuständigkeiten mehrerer Träger zusammentreffen. So ist zum Beispiel im Kernforschungszentrum Karlsruhe der Bund aus seiner Kompetenz für die Großforschung, das Land Baden-Württemberg aus seiner allgemeinen Kompetenz für Wissenschaft und Forschung für die Finanzierung zuständig, denn die Großforschungsanlage dient auch der Technischen Universität Karlsruhe als Forschungsstätte. Solche Fälle des Zusammentreffens zweier Zuständigkeiten lassen sich nicht vermeiden. Sie müssen gemeinsam gelöst und finanziert werden, sollen nicht unwirtschaftlich nur um der Trennung willen gleiche Einrichtungen doppelt errichtet werden. Dabei kann sich auch eine finanzielle Beteiligung von Ländern und Gemeinden an Aufgaben des Bundes ergeben. So haben z. B. Länder oder Städte zur Regelung des Nahverkehrs mit der Bundesbahn Vereinbarungen getroffen, nach denen sie sich an Investitionen der Bundesbahn beteiligen, um zu erreichen, daß die Einrichtungen zugleich in ihrem Interesse geschaffen werden. Es wäre wenig sinnvoll, wenn z. B. für den Ruhr-Schnellverkehr ein eigenes Schnellbahnnetz aufgebaut würde, obwohl man z. T. das Streckennetz

der Bundesbahn verwenden könnte. Hier ist es zweckmäßig, den einen Aufgabenträger mit der Wahrnehmung der Aufgabe auch für den anderen Aufgabenträger zu betrauen und sich angemessen an den Kosten zu beteiligen. Ebenso haben Länder an die Bundesbahn Finanzierungshilfen zum Wiederaufbau, Ausbau und zur Modernisierung der Infrastrukturanlagen gegeben, die sich innerhalb ihrer Grenzen befinden. Ähnliche Erwägungen haben dazu geführt, daß einige Länder den Ausbau von Bundeswasserstraßen durch Beteiligung an Bau- und Finanzierungsgesellschaften des Privatrechts fördern. Daran wird durch die Finanzreform nichts geändert.

50. Wie diese Darstellung zeigt, ist die finanzielle Verflechtung der Haushalte untereinander nicht zu vermeiden, zumal sich der Bund zur Durchführung seiner Aufgaben weitgehend der Länder bedient (vgl. dazu die Übersicht 2 über die Zuweisungen des Bundes an die Länder).

Es gehört zu den Aufgaben der Finanzreform, die bisherige Entwicklung zu überprüfen und ihr die Form und Richtung zu geben, die der Verfassung gemäß ist und den Anforderungen unserer Zeit gerecht wird. In diesem Sinne haben auch die Ministerpräsidenten der Länder auf ihrer Konferenz in Saarbrücken vom 10. bis 12. Juni 1963 festgestellt, daß es notwendig sei, die verschiedenen Arten der gemeinschaftlichen Erfüllung der Aufgaben durch klare Regelungen zu ersetzen, weil die unsystematische Förderung der Aufgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder die bundesstaatlichen Beziehungen belastet und zum Teil auch eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben erschwert.

II. Steuerverteilung und Finanzausgleich

1. Die Entwicklung bis 1949 und die Regelung des Grundgesetzes

51. Nach dem Zusammenbruch des Reiches stand die volle Ertragshoheit über die ehemaligen Reichsteuern zunächst den neugegründeten Ländern zu, soweit ihre Befugnisse nicht durch die Militärregierungen eingeschränkt waren. Die Länder vereinbarten die in ihrem Gebiet aufkommenden Steuern und hatten die in ihrem Gebiet anfallenden Ausgaben zu bestreiten, ohne Rücksicht darauf, ob die Einnahmen steuerwirtschaftlich den Aufkommensländern zuzurechnen waren und die Lasten ihrem regionalen Verantwortungsbereich entsprachen. Die gesetzliche Regelung eines Finanzausgleichs fehlte.

52. Infolge der Steuerschwäche und der Ausgabenüberlastung einzelner Länder erwies sich dieser Zustand bald als untragbar. Die Lage spitzte sich vor allem in Schleswig-Holstein zu, dem schließlich von den finanzstarken Ländern vertraglich eine Kassenkreditilfe gewährt wurde. Verhandlungen über einen freiwilligen Finanzausgleich zugunsten der steuerschwachen Länder Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein scheiterten jedoch. Eine befriedigende Ausgleichsregelung war nur auf gesetzlicher Grundlage zu erreichen, die aber mangels einer ausreichenden Finanzmasse für einen Finanzausgleich nicht zustande kam.

Einen gewissen Ausgleich brachte das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Kriegsfolgenlasten im Rechnungsjahr 1949. Es sah vor, daß den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein von den übrigen Ländern des damaligen vereinigten Wirtschaftsgebietes nach ihrer finanziellen Leistungskraft ein Ausgleichsbetrag von insgesamt 500 Millionen DM zur Verfügung zu stellen war. Durch das Gesetz zur Regelung der Kriegsfolgenlasten im zweiten Rechnungshalbjahr 1949 wurde der Ausgleichsbetrag um weitere 307,5 Millionen DM erhöht. 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 zwischen den Ländern ausgehandelt worden und befriedigten weder systematisch noch finanzwirtschaftlich; insbesondere war ihre Ausgleichswirkung unzureichend.

53. Es war das erklärte Ziel aller politischen Kräfte, daß das neu zu schaffende Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nunmehr eine befriedigende Regelung bringen sollte. Der Verfassungsgeber strebte eine klare und stabile Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an.

Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf sah für die Verteilung der Steuerquellen das Trennsystem vor, d. h. ein Teil der Steuern sollte im Hinblick auf die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Ertragsberechtigung in voller Höhe den Ländern zugewiesen werden, ein anderer Teil in voller Höhe dem Bund. Die Zölle, die Verbrauchsteuern, die Beförderung- und Versicherungsteuer sollten dem Bund zugewiesen werden; im übrigen wurden zwei Möglichkeiten offengelassen: Die Zuweisung der drei großen Steuern, der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer an den Bund mit einem Zuschlagsrecht für die Länder zur Einkommen- und Körperschaftsteuer als bewegliches Element für ihre Haushaltswirtschaft oder die Zuweisung dieser Steuern an die Länder mit dem Recht des Bundes, einen Teil des Umsatzsteueraufkommens für sich in Anspruch zu nehmen.

Dementsprechend schlug der Finanzausschuß des Parlamentarischen Rates die Aufteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern durch die Verfassung vor, mit Ausnahme der drei großen Steuern, die den steuerberechtigten Partnern gemeinsam zustehen sollten; die Anteile sollten in einem einfachen Bundesgesetz festgelegt werden.

Der Hauptausschuß stimmte zunächst diesem Vorschlag zu, sprach sich dann aber für eine beweglichere Regelung aus. Danach sollten die Steuerquellen nur für eine Übergangszeit in der Verfassung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden, im übrigen sollte die Aufteilung im Wege der einfachen Gesetzgebung durch Finanzausgleichsgesetze vorgenommen werden.

Mit dem Memorandum der Militärgouverneure vom 2. März 1949 schalteten sich die Besatzungsmächte ein, denen es vor allem um eine finanzielle Schwächung des Bundes ging. Sie haben auf die endgültige Fassung des Abschnitts X des Grundgesetzes entscheidenden Einfluß genommen. Wesentliche Teile der Finanzverfassung des Grundgesetzes entsprechen nicht dem freien Willen des Parlamentarischen Rates.

54. Nach dem Grundgesetz erhielt der Bund das ausschließliche Gesetzgebungsrecht über die Zölle und Finanzmonopole und eine weitgehende konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis über alle übrigen Steuern, wenn er die Steuern ganz oder teilweise in Anspruch nahm oder nach Artikel 72 Abs. 2 GG ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestand. Nur die Steuern „mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“, insbesondere die Grunderwerb-, Wertzuwachs- und Feuerschutzsteuer, waren der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ausdrücklich verschlossen (Artikel 105 GG). Damit war der Bund auf dem Gebiet der Gesetzgebung über die Steuern weitgehend zuständig, was auch im Hinblick auf die Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes notwendig war.

55. Gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen wesentlich einschränkender war dagegen die Aufteilung der Steuereinnahmen. Dem Bund wurden die Zölle, der Ertrag der Monopole, die Verbrauchsteuern (mit Ausnahme der Biersteuer), die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer und die einmaligen Zwecken dienenden Vermögensabgaben zugewiesen (Artikel 106 Abs. 1 GG); außerdem konnte er mit Zustimmung des Bundesrates einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch nehmen (Artikel 106 Abs. 3 GG a. F.). Die übrigen Steuern, insbesondere die Biersteuer, die Verkehrsteuern (mit Ausnahme der Beförderungsteuer und der Umsatzsteuer), die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Realsteuern und die Steuern „mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“, standen den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden zu. Die Steuerverteilung war jedoch nur vorläufig und sollte bis zum 31. Dezember 1952 durch eine „endgültige“ Verteilung abgelöst werden (Artikel 107 GG a. F.). Die Frist ist später zweimal verlängert worden, endgültig bis zum 31. Dezember 1955.

56. Von der Absicht, eine einheitliche Bundesfinanzverwaltung beizubehalten, mußte wegen des Widerspruchs der Besatzungsmächte abgesehen werden. Die Finanzverwaltung wurde vielmehr entsprechend der Steuerertragshoheit in eine Bundesfinanzverwaltung und — heute — elf Länderfinanzverwaltungen aufgespalten (Artikel 108 GG).

57. Die Einnahmen- und Ausgabenverteilung des Grundgesetzes führte bald zu bedeutenden Lastenverlagerungen zwischen Bund und Ländern. Auf Grund des Ersten Überleitungsgesetzes vom 28. November 1950 (BGBl. I S. 773) übernahm der Bund

mit Wirkung vom 1. April 1950 von den Ländern den Ausgabenblock der Kriegsfolge- und Soziallasten, die sich seinerzeit auf ca. 10 Mrd. DM beliefen. Die Länder blieben jedoch an den Ausgaben mit Interessenquoten zwischen 10 und 25 v. H. beteiligt. Als die Interessenquoten der Länder durch das Zweite Überleitungsgesetz vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 774) auf eine Beteiligung von 15 v. H. an den Aufwendungen für die Kriegsfolgenhilfe, die Umsiedlung Heimatvertriebener, die Rückführung von Deutschen und die Grenzdurchgangslager beschränkt wurden und andererseits in der Folgezeit die Ausgabenbelastung des Bundes durch verstärkte außenpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Kriegsfolge- und Soziallasten ständig anstieg, war der Bund genötigt, von der Ermächtigung in Artikel 106 Abs. 3 GG a. F. Gebrauch zu machen und einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer „zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben“ für sich in Anspruch zu nehmen. Nach langen Verhandlungen mit den Ländern kam das Inanspruchnahmegesetz vom 23. Oktober 1951 (BGBl. I S. 864) zustande, das eine Beteiligung des Bundes an diesen Steuern in Höhe von 27 v. H. vorsah.

Diesem Gesetz schlossen sich die Inanspruchnahmegesetze vom 25. Juli 1952 (Bund 37 v. H.), 24. Juni 1953 (Bund 38 v. H.) und 25. April 1955 (Bund 38 v. H.) an, die die Beteiligungsquoten den weiter steigenden Finanzbedürfnissen des Bundes anpaßten. Das jährliche Ringen um eine Verständigung über die Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer belastete das Verhältnis zwischen Bund und Ländern empfindlich und führte zu erheblichen Unsicherheiten in der Haushaltswirtschaft.

58. Die Entwicklung vom starren Trennsystem zu dem System einer elastischeren Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern konnte zwar das Mißverhältnis zwischen Finanzkraft und Ausgabenbelastung der einzelnen Länder spürbar verringern. Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern war aber nicht stark genug, um auch die finanzschwachen Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu befähigen. Den Ländern waren überdies als Folgeerscheinung des verlorenen Krieges noch bestimmte Lasten von überregionaler Bedeutung und unterschiedlichem finanziellen Gewicht verblieben, die ihre Haushalte weiter belasteten und die Ausgewogenheit zwischen Finanzausstattung und Finanzbedürfnis entsprechend der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes zusätzlich erschwerten. Nach Artikel 106 Abs. 4 GG a. F. wurde deshalb ein zusätzlicher Ausgleich durch ein Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern geschaffen und damit eine Milderung der regionalen Finanzkraftunterschiede erreicht. Die Mittel für diese Zuschüsse waren bestimmten, den Ländern zugewiesenen Steuern zu entnehmen.

2. Die Änderungen durch das Finanzverfassungsgesetz von 1955

59. Eine Stabilisierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde durch das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 817)

und das hierzu ergangene Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikels 106 des Grundgesetzes vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I S. 1077) erreicht. Diese Gesetze waren schon deswegen notwendig, weil die in Artikel 106 GG a. F. geregelte Verteilung der Steuerertragshoheit vorläufig und dem Gesetzgeber in Artikel 107 GG a. F. der Auftrag erteilt war, die endgültige Verteilung der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder vorzunehmen.

60. Kernstück der Neuregelung und von großer finanzpolitischer Bedeutung war die nunmehr im Grundgesetz geregelte Aufteilung des Ertrages aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländern. In diesem Zusammenhang wurden Grundsätze aufgestellt, die sich nicht nur auf die Revision der Steuerverteilung beschränkten, sondern darüber hinaus für das finanzwirtschaftliche Verhältnis zwischen Bund und Ländern von allgemeiner Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um den Grundsatz, daß der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Damit war das Prinzip der Entsprechung von Aufgaben- und Ausgabenträgerschaft anerkannt und verfassungsrechtlich festgelegt, daß Bund und Länder die mit der Ausübung ihrer staatlichen Befugnisse und der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben verbundenen Ausgaben aus eigenen Mitteln zu tragen haben (Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG).

61. Das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde nach einem bestimmten Schlüssel auf Bund und Länder aufgeteilt. In der Verfassung selbst wurde bestimmt, daß ab 1. April 1958 35 v. H. dem Bund und 65 v. H. den Ländern zustehen sollten.

Hierbei handelte es sich aber nur um eine vorläufige Festlegung, da Änderungen der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse eine Anpassung der Steuerverteilung erfordern. Demgemäß wurde eine Revisionsklausel geschaffen, durch die das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung geändert werden kann, erstmals mit Wirkung vom 1. April 1958, im übrigen jeweils zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des letzten Änderungsgesetzes (Artikel 106 Abs. 4 GG).

62. Im übrigen folgte die Steuerverteilung grundsätzlich weiter dem Trennsystem. Nach Artikel 106 Abs. 1 GG steht der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen der Zölle, der wesentlichen Verbrauchsteuern, der Umsatzsteuer, der Beförderungsteuer, der einmaligen Vermögensabgaben und der Ergänzungsabgabe dem Bund zu, während das Aufkommen der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Biersteuer, der Abgabe von Spielbanken, der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis und der Verkehrsteuern, die nicht dem Bund zustehen, nach Artikel 106 Abs. 2 GG den Ländern zufließt.

63. Das Finanzverfassungsgesetz hat ferner den Katalog der Bundessteuern in Artikel 106 Abs. 1 GG um die Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erweitert. Sie sollte die finanzpolitische Bedeutung haben, daß der Bund künftig — und zwar ohne daß er dazu der Zustimmung des Bundesrates bedarf — bei Zunahme seines Steuerbedarfs unter volks- und finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zwischen einer Erhöhung der ihm zustehenden Verbrauchsteuern und der Erhebung einer Personalsteuer wählen konnte.

64. Das Aufkommen der Landessteuern wurde grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen auf die einzelnen Länder verteilt (Artikel 107 Abs. 1 GG). Da dieses System die steuerstarken Länder überdotiert und die steuerschwachen Länder nicht hinreichend zur Erfüllung ihrer Aufgaben befähigt, wurde der Bundesgesetzgeber verpflichtet, nach bestimmten Grundsätzen eine angemessene finanzielle Ausgleichsregelung unter den Ländern zu treffen (Artikel 107 Abs. 2 GG).

65. Der Finanzausgleich unter den Ländern ist erstmalig für das Rechnungsjahr 1950 durch das Gesetz vom 16. März 1951 (BGBl. I S. 198) geregelt worden; er hat seitdem zahlreiche Neuregelungen erfahren. Von 1950 bis 1954 umfaßte der Finanzausgleich neben dem Ausgleich der unterschiedlichen Steuereinnahmen der Länder und der unterschiedlichen Realsteuerkraft der Gemeinden auch einen Ausgleich unterschiedlicher Ausgabenbelastungen der Länder (Kriegszerstörungslasten, mittelbare Flüchtlingslasten, Hochschullasten u. a.). Ab 1955 wurde der Länderfinanzausgleich auf einen Steuerkraftausgleich beschränkt, in dem nur noch die Belastung einzelner Länder durch die Überseehäfen sowie die übermäßigen Belastungen des Landes Schleswig-Holstein und des Saarlandes als Sonderbelastungen berücksichtigt werden. Das wichtigste Anliegen in den Neuregelungen seit 1955 war die Intensivierung des Länderfinanzausgleichs, weil die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den Ländern nur bei angemessenem Ausgleich der unterschiedlichen Steuerausstattung der leistungsfähigen und leistungsschwachen Länder gewahrt werden kann. Die Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich haben sich von 541,5 Millionen DM in 1955 auf 1740,0 Millionen DM in 1967 erhöht. Zu den Ausgleichsleistungen des Länderfinanzausgleichs kommen in 1967 und 1968 noch Ergänzungszuweisungen des Bundes an die leistungsschwachen Länder gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Höhe von 260 Millionen DM jährlich hinzu.

66. Eine weitere Änderung der Finanzverfassung brachte das Gesetz vom 24. Dezember 1956. Es wies den Gemeinden mit Verfassungskraft das Aufkommen der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) zu (Artikel 106 Abs. 6 GG) und legte dem Bund die Verpflichtung auf, Ländern oder Gemeinden einen Ausgleich für Sonderbelastungen zu gewähren, die dadurch entstehen, daß er in einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Einrichtungen schafft (Artikel 106 Abs. 7 GG). Ferner wurde in der Verfassung

festgelegt, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Hundertsatz von dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erhalten haben, der nach Maßgabe der Landesgesetzgebung auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt wird.

67. Die von der Neuregelung der Finanzreformgesetzgebung nicht erfaßten Vorschriften über die Befugnisse des Bundes und der Länder zur Steuergesetzgebung und zur Steuerverwaltung haben die bis heute in Artikel 105 und Artikel 108 GG bestehende Regelung beibehalten.

3. Die Entwicklung seit 1955

68. Durch das raschere Steigen der Steuereinnahmen der Länder und gewisse Lastenverschiebungen entstand in den Jahren nach 1955 ein Ungleichgewicht in der Entwicklung des Finanzbedarfs und der Deckungsmittel zwischen Bund und Ländern.

Zum Ende des Jahres 1957 forderten die Länder vom Bund die Übernahme bestimmter Lasten, wie die Verzinsung und Tilgung der Ausgleichsforderungen, Wiedergutmachungsleistungen, von denen die Länder die Hälfte zu tragen hatten, Anteile der Länder an den Bergmannsprämien, Zuschüsse an den Lastenausgleichsfonds, insgesamt eine Entlastung von 2715 Millionen DM. Ferner verlangten sie die Erhöhung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von 65 v. H. auf 70 v. H. Sie begründeten ihre Forderungen mit einem Fehlbedarf von 2766 Millionen DM für 1958 und 3516 Millionen DM für die nächsten Jahre. Zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern kam es nicht. Um die Zustimmung des Bundesrates zum Bundeshaushalt 1958 zu erhalten, erklärte sich aber der Bund bereit, das Notopfer Berlin in die Körperschaftsteuer einzubauen. Dadurch fiel den Ländern für 1958 und entsprechend für die späteren Jahre 65 v. H. des bisherigen Jahresaufkommens des Notopfers Berlin von 540 Millionen DM zu.

69. Die Jahre 1955 bis 1960 brachten einen starken Anstieg aller Steuereinnahmen. Vom Gesamtsteueraufkommen entfielen:

	auf Bund		Länder		Gemeinden	
	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.	Mrd. DM	v. H.
1955	23,8	59,8	10,4	26,1	5,6	14,1
1960	36,4	54,8	20,4	30,7	9,6	14,5

Hiernach hatte sich der Anteil des Bundes an den Gesamtsteuereinnahmen verringert, die Anteile der Länder und Gemeinden hingegen waren angestiegen. Hinzu kam die Entlastung der Länderhaushalte aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1959 über die Tilgung der Ausgleichsforderungen (BVerfGE Bd. 9 S. 305).

70. Im Jahre 1962 war der Bund nicht mehr in der Lage, den Bundeshaushalt mit eigenen Einnahmehemitteln zu decken. Aus Zeitnot sah sich die Bundes-

regierung gezwungen, zur Beseitigung einer Deckungslücke im Haushaltsentwurf einen Einnahmeposten „Beiträge der Länder zum Ausgleich des Fehlbedarfs im Bundeshaushalt 1962“ in Höhe von 1740 Millionen DM einzustellen. Der Ausdruck „Länderbeitrag“ wurde gewählt, um auszudrücken, daß im Zusammenwirken mit den Ländern für 1962 eine einmalige Übergangslösung gefunden werden müsse. Die Bundesregierung behielt sich ausdrücklich vor, nach Artikel 106 Abs. 4 GG die Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu fordern. Bund und Länder einigten sich schließlich auf einen Länderbeitrag von 1050 Millionen DM.

71. Die gegenläufige Entwicklung bei den ordentlichen Einnahmen und Ausgaben führte dazu, daß sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben beim Bund weiterhin wesentlich ungünstiger entwickelte als bei den Ländern und Gemeinden. Nach zweimaliger Anrufung des Vermittlungsausschusses einigten sich Bund und Länder schließlich auf einen Bundesanteil von 38 v. H. für 1963 und von 39 v. H. für 1964 bis 1966 (Erstes Gesetz zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer vom 11. März 1964 (BGBl. I S. 137). Weiter erklärten sich die Länder bereit, den Bundeshaushalt durch eine Ergänzung der Vereinbarung über die abschließende Regelung der Kriegsfolgelasten zu entlasten (vgl. Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen vom 30. Juli 1965, BGBl. I S. 650).

72. Da das Gesetz das Beteiligungsverhältnis nur bis einschließlich 1966 geregelt hatte, brachte die Bundesregierung im Jahre 1966 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ein, mit dem gefordert wurde, den Bundesanteil ab 1. Januar 1967 in der bisherigen Höhe, d. h. bei 39 v. H., zu belassen. Der Bundesrat stimmte dem jedoch nicht zu.

Am 21. Dezember 1966 kam schließlich eine Verständigung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder zustande. Danach sollte der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer für die Haushaltsjahre 1967 und 1968 auf 37 v. H. und der Länderanteil auf 63 v. H. festgesetzt werden. Der Bund erklärte sich darüber hinaus bereit, den finanzschwachen Ländern durch Änderung des Länderfinanzausgleichsgesetzes eine ihrer Lage und der Finanzkraft des Bundes angemessene Ergänzungszuweisung gemäß Artikel 107 Abs. 2 GG zu gewähren. Die Verständigung fand ihren gesetzlichen Niederschlag in dem Zweiten Gesetz über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer vom 9. März 1967 (BGBl. I S. 265) und dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern vom 15. März 1967 (BGBl. I S. 281). Bund und Länder gingen bei der Befristung davon aus, daß die Regelungen bis zum vorgesehenen Zeitpunkt durch eine Neuordnung im Rahmen der Finanzreform abgelöst werden könnten.

3. ABSCHNITT

Die Grundzüge der gesetzlichen Neuregelung

A. Die Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern

I. Die Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern

73. Im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung bestehen seit langem gewisse Unsicherheiten der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, die die politischen und finanziellen Beziehungen innerhalb des Bundesstaates mit unfruchtbaren Auseinandersetzungen belasten. Unklare Verantwortungsverhältnisse können zu unwirtschaftlicher Mittelverwendung führen. Ein unkoordiniertes Nebeneinander öffentlicher Förderungsmaßnahmen widerspricht einem rationellen Aufgabenvollzug und ermöglicht auch ein Auspielen der einzelnen Aufgabenträger gegeneinander. Andererseits leidet die gebotene Erfüllung bestimmter, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben zum Teil darunter, daß keine Klarheit darüber besteht, welche staatliche Ebene die Verantwortung für die Entscheidung über eine staatliche Förderung trägt. Weiter ist der Befürchtung zu begegnen, der Bund könne durch Ausweitung seiner Zuständigkeiten über die Grenzen hinausgehen, die ihm durch das Grundgesetz und seine Funktion als Wahrer der gesamtstaatlichen Belange gezogen sind.

74. Das Grundgesetz hat die Zuständigkeiten von Bund und Ländern für den Bereich der Gesetzgebung durch konkrete Vorschriften festgelegt (Artikel 70 ff. GG). Ebenso sind die Verwaltungszuständigkeiten klar abgegrenzt, soweit es sich um die Ausführung von Gesetzen handelt (Artikel 83 ff. GG). Im Raum der gesetzessfreien Verwaltung gibt es dagegen nur die allgemeine Norm des Artikels 30 GG, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Hier bestehen vor allem Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der ungeschriebenen oder stillschweigend zugelassenen Zuständigkeiten, die dem Bund unter dem Gesichtspunkt der Natur der Sache oder des Sachzusammenhangs zustehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Anschluß an seine Rechtsprechung über die vom Grundgesetz stillschweigend zugelassenen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes auch das Bestehen von stillschweigend zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes ausdrücklich anerkannt (BVerfG Bd. 22, S. 180). Stillschweigend zugelassene Förde-

rungskompetenzen des Bundes nach der Natur der Sache sind hiernach bei Aufgaben eindeutig überregionalen Charakters gegeben.

Eines der wesentlichsten Ziele der Finanzreform liegt deshalb in der Klärung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der gesetzessfreien Verwaltung. Ein straffer, wirksamer und wirtschaftlicher Aufgabenvollzug setzt eine klare Aufgabenzuteilung voraus.

75. Eine vollständige Aufgabenabgrenzung ist im Grundgesetz nicht möglich. In dem weiten Bereich verfassungsrechtlich nicht abgegrenzter Zuständigkeiten sollen daher gemäß dem Vorschlag der Kommission für die Finanzreform durch eine Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern die Zuständigkeiten des Bundes abgegrenzt, seine bisherigen Förderungsmaßnahmen in die Bundeszuständigkeit eingeordnet sowie die Übernahme künftiger Förderungsmaßnahmen durch den Bund geregelt werden.

Eine Verwaltungsvereinbarung zur Klarstellung der Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundes im gesetzessfreien Bereich verstößt nicht gegen das Grundgesetz. Durch die Verwaltungsvereinbarung können weder die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten geändert werden noch wird durch sie der Weg zum Bundesverfassungsgericht zur Klärung der Zuständigkeiten versperrt. Inhalt der Verwaltungsvereinbarung ist vielmehr nur eine Verständigung über die Auslegung des Grundgesetzes durch die Bundesregierung und die Landesregierungen. Eine derartige Verständigung steht mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, die auf ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Festigung dieser Ordnung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Länder angelegt ist, voll in Einklang.

Ziel der Verwaltungsvereinbarung ist nicht, die Zuständigkeit von Bund und Ländern zu erweitern oder zu beschneiden, sondern zu einer klaren Grenzziehung zwischen den Aufgabenbereichen von Bund und Ländern zu gelangen. Sie soll für die Zukunft Auseinandersetzungen über die angemessene Beteiligung der verschiedenen öffentlichen Aufgabenträger vermeiden und die Verantwortung für die staatliche Förderung eindeutig festlegen. Außerdem soll eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in den Fällen gemeinsamer Förderungsmaßnahmen erreicht werden.

76. Da die Staatsgewalt der Länder wesensgemäß auf ihr Gebiet beschränkt ist, ergibt sich eine Bundeszuständigkeit notwendig für solche staatlichen Aufgaben, die von den einzelnen Ländern nicht wirksam oder nicht ohne Eingriff in die Zuständigkeit eines anderen Landes wahrgenommen werden können. Weiter sind aber auch die Aufgaben zu berücksichtigen, deren Erfüllung zum Wesen eines jeden Staates gehört und die daher auch dem Bund nicht vorenthalten werden können. Diese Abgrenzung entspricht auch dem Leitgedanken des Artikels 30 GG.

Die Verwaltungsvereinbarung soll zunächst nach allgemeinen Kriterien die Aufgabengebiete bestimmen, für die der Bund auf Grund Sachzusammenhangs oder aus der Natur der Sache eine ungeschriebene Kompetenz besitzt. Die Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform hat hierfür folgende Aufbengruppen vorgeschlagen:

1. Die Wahrnehmung der Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind (Gesamtstaatliche Repräsentation);
2. die Förderung geschichtlich, wissenschaftlich oder künstlerisch bedeutsamer Einrichtungen und Veranstaltungen, in denen die Leistungen, die Tradition oder das Ansehen des deutschen Volkes als einer Kulturnation sinnfällig zum Ausdruck kommen (Nationale Repräsentation);
3. die Pflege der Beziehungen zum Ausland, zu ausländischen Organisationen und Einrichtungen (Internationale Aufgaben);
4. die Förderung der Wiedervereinigung und die Sorge für die Deutschen aus den nicht zum Geltungsbereich des Grundgesetzes gehörenden Gebieten (Gesamtdeutsche Aufgaben);
5. die naturwissenschaftliche Großforschung außerhalb der Hochschulen, insbesondere im Bereich der Kern-, Flug- und Weltraumforschung (Großforschung);
6. allgemeine Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die für die Wirtschaft des Bundesgebietes als Ganzes von Bedeutung sind (Gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung);
7. die Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt (Zentrale Organisationen).

77. Die zulässigen Förderungsmaßnahmen in diesen Aufgabenbereichen sollen nach dem Stande bei Inkrafttreten der Vereinbarung im einzelnen in einer Anlage festgelegt werden. Dadurch soll eine möglichst weitgehende Konkretisierung der in der Verwaltungsvereinbarung genannten Zuständigkeiten erreicht werden.

Bei neuen Förderungsmaßnahmen soll künftig in Zweifelsfällen ein gemeinsamer Ausschuß von Bund und Ländern gutachtliche Feststellungen treffen. Der Ausschuß wird so zu bilden sein, daß weder der Bund noch die Gesamtheit der Länder überstimmt werden können.

Über die Verwaltungsvereinbarung wird noch mit den Ländern verhandelt. Das Ergebnis dieser Verhandlungen braucht für die Beratungen des Finanzreformgesetzes nicht abgewartet zu werden, weil es sich hier nicht um eine von den gesetzgebenden Körperschaften zu beschließende Regelung handelt.

II. Die verfassungsrechtliche Regelung der Gemeinschaftsaufgaben

1. Notwendige Ergänzung der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung

78. Die bloße Abgrenzung der Aufgaben des Bundes von denen der Länder reicht nicht aus, um den heutigen staatlichen Aufgaben gerecht zu werden. Die Entwicklung in der Verfassungswirklichkeit hat gezeigt, daß die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern in den Artikeln 30, 70 und 83 GG um eine Regelung über das Zusammenwirken von Bund und Ländern auf bestimmten Gebieten ergänzt werden muß.

Das Grundgesetz kennt nur Bundes- und Landeszuständigkeiten, sagt jedoch nichts über die Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben. Die Zuständigkeitsabgrenzung geht auf die Reichsverfassungen von 1871 und 1919 zurück. Schon unter der Geltung der Weimarer Verfassung war diese Aufteilung der Zuständigkeiten problematisch geworden. Die politische Entwicklung seit 1948 hat immer deutlicher werden lassen, daß die Erfüllung der großen staatspolitischen Aufgaben und der Anforderungen, die an die öffentlichen Haushalte gestellt werden, die gemeinschaftliche Planung großer öffentlicher Aufgaben durch den Bund und die Länder in manchen Bereichen erforderlich macht. Das Bedürfnis nach einer besseren Koordinierung der öffentlichen Aufgaben ist zudem durch die internationale Entwicklung noch dringender geworden. Die zunehmende Verflechtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den verschiedenen europäischen Gemeinschaften verstärkt auch die Koordinierung innerhalb der Bundesrepublik.

79. Ein Trennsystem mit scharfer Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, läßt sich im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration unserer Lebensverhältnisse daher nicht auf allen Gebieten aufrechterhalten. Bestimmte Aufgaben von umfassender, meist überregionaler Bedeutung, müssen in eine gemeinschaftliche Verantwortung verlagert werden, was seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland in einigen Bereichen schon bald geschehen ist. Das beste Beispiel für diese Entwicklung ist die Finanzierung des Hochschulausbaus. Das Hochschulwesen

gehört zum kulturellen Bereich der Länder, aber es ist offensichtlich, daß die Investitionsaufgaben, die hier an den Staat herantreten, wegen ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung den Rahmen der regionalen Betrachtungsweise sprengen.

Ebenso läßt die Staatspraxis der letzten Jahre in anderen wichtigen Aufgabengebieten erkennen, daß die gesamtstaatlichen Aufgaben des Bundes und einzelstaatliche Aufgaben der Länder mehr und mehr ineinandergreifen; namentlich in Sachgebieten, die für die wirtschaftliche und räumliche Zukunftsentwicklung bedeutsam sind, tritt in der Verfassungswirklichkeit die Verzahnung der Kompetenzen stärker in Erscheinung als das grundgesetzliche Trennsystem (vgl. Tz. 39 f.). Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß Bund und Länder, aber auch die Länder untereinander, sich in vielfältigen Formen und für die verschiedensten Aufgaben zu gemeinsamen Vorgehen zusammengefunden haben. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern reicht von der losen Absprache bis zur institutionellen Verfestigung.

80. Es muß eine verfassungsrechtliche Lösung gefunden werden, wie Bund und Länder bei den großen Aufgaben, die einer gemeinsamen Planung und Finanzierung bedürfen, zusammenwirken. Demgemäß ist es das Ziel der Finanzreform, unter Wahrung des bundesstaatlichen Prinzips die entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen bereits in der Verfassungswirklichkeit gemeinsam geförderten Aufgaben in die Systematik des Grundgesetzes einzuordnen. Ein wesentlicher Kernpunkt der Finanzreform liegt gerade darin, für die Kooperation von Bund und Ländern eine verfassungsrechtlich gesicherte Grundlage bei der Durchführung solcher Gemeinschaftsaufgaben zu schaffen, die nach den modernen Bedürfnissen eine gemeinschaftliche Planung und Finanzierung erfordern.

Die vom Grundgesetz in seiner derzeitigen Fassung zugelassenen Verwaltungstypen sollen deshalb durch die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben ergänzt werden.

81. Die von der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzte Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform hat vorgeschlagen, das Grundgesetz durch eine Generalklausel dahin zu ergänzen, daß Bund und Länder bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben zusammenwirken, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer gemeinsamen langfristigen Planung bedürfen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soll bestimmt werden, welche Aufgaben Gemeinschaftsaufgaben sind. Diese Mitwirkung des Bundesrates bei der Schaffung von Gemeinschaftsaufgaben gewährleistet nach Ansicht der Kommission, daß von der verfassungsrechtlichen Generalklausel der rechte Gebrauch gemacht wird.

Die von der Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform vorgeschlagene Regelung ermöglicht es, die Art und Zahl der Gemeinschaftsaufgaben der jeweiligen Aufgabenstellung und Entwicklung des

Zusammenwirkens von Bund und Ländern ohne Verfassungsänderung anzupassen. Sie entzieht aber die Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben der verfassungsrechtlichen Regelung. Das gleiche würde gelten, wenn man die aus heutiger Sicht notwendigen Gemeinschaftsaufgaben in der Verfassung aufzählen würde, für die Schaffung weiterer Gemeinschaftsaufgaben aber nicht eine Verfassungsänderung vorsehe, sondern ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ausreichen ließe.

82. Es ist verfassungspolitisch nicht unbedenklich, wenn Bestimmungen des Grundgesetzes durch einfaches Bundesgesetz erweitert werden können. Außerdem bestände die Gefahr, daß Gemeinschaftsaufgaben über das verfassungspolitisch richtige Maß hinaus geschaffen würden. Durch die Finanzreform soll eine möglichst klare Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzverantwortung von Bund und Ländern erreicht werden. Das setzt voraus, daß in der Verfassung selbst die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben festgelegt werden. Die Bundesregierung hat sich daher für eine verfassungsrechtliche Enumeration der Gemeinschaftsaufgaben entschieden.

2. Aufgabengebiete

Folgende Aufgabengebiete sollen in den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben aufgenommen werden:

a) *Ausbau und Neubau der wissenschaftlichen Hochschulen*

83. Der Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen erfordert wegen des sprunghaft steigenden Bedarfs an Forschungskapazitäten und Ausbildungsstätten seit langem Maßnahmen zur Schwerpunktbildung und längerfristigen Planung sowie den Einsatz großer Finanzmittel (Tz. 79). Bund und Länder haben bereits vor 10 Jahren begonnen, diese Aufgaben gemeinsam zu lösen. Ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 4. Juni 1964 sah vor, daß Bund und Länder ihre gemeinsamen Bemühungen um den Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Wissenschaftsrates fortsetzen und Vorsorge treffen, für diesen Zweck in der Zeit von 1964 bis 1966 jährlich je 250 Millionen DM bereitzustellen. Der Betrag wurde von beiden Seiten überschritten. In den Jahren von 1967 bis 1969 sollen auf Grund eines neuen Bund-Länder-Abkommens vom 8. Februar 1968 noch größere Mittel für den Ausbau von wissenschaftlichen Hochschulen bereitgestellt werden, und zwar allein vom Bund 530, 630 bzw. 730 Millionen DM.

84. Auch auf dem Gebiet des Neubaus von wissenschaftlichen Hochschulen drängt die Entwicklung zu einem Zusammenwirken von Bund und Ländern. Es muß eine Reihe neuer Universitäten und Hochschulen geschaffen werden, um den heutigen sowie künftigen Bedarf zu decken. Die damit verbundenen Kosten sind so hoch, daß die Länder bereits unter-

einander ebenfalls am 4. Juni 1964 ein Abkommen über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen geschlossen haben. Nach diesem Abkommen sollen bestimmte, besonders kostspielige Hochschulgründungen in den einzelnen Ländern von allen Ländern gemeinsam finanziert werden.

85. Es ist verfassungsrechtlich bedenklich, daß sich an der Finanzierung von Aufgaben, die ausschließliche Aufgaben eines bestimmten Landes sind, andere Länder oder die Gesamtheit der Länder beteiligen. Aus Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG ergibt sich, daß der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Aus diesem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz folgt, daß jedes einzelne Land auch nur Kosten für seine eigenen Aufgaben aufwenden darf. Außerdem ist es nach Artikel 107 Abs. 2 GG Sache des Bundes, durch Bundesgesetz den horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern zu regeln. Der horizontale Finanzausgleich kann daher nicht zum Gegenstand von Verwaltungsvereinbarungen unter den Ländern gemacht werden.

86. Ein Zusammenschluß der Länder zur gemeinschaftlichen Erfüllung staatlicher Aufgaben, durch den neben den einzelnen Ländern und dem Bund eine dritte Ebene mit entsprechenden Gemeinschaftseinrichtungen für die Erfüllung staatlicher Aufgaben geschaffen wird, widerspricht auch der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes.

Es ist daher schon aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich, eine andere Grundlage für das Zusammenwirken beim Neubau von Hochschulen zu schaffen.

87. In erster Linie aber sind es die sachlichen Notwendigkeiten, die ohne Unterschied zwischen Ausbau und Neubau eine Zusammenfassung und Koordination aller Kräfte für die wissenschaftlichen Hochschulen erfordern.

Es besteht sowohl ein starkes Länderinteresse als auch ein starkes gesamtstaatliches Interesse an einer hinreichenden Zahl gut ausgestatteter und aufnahmefähiger Hochschulen. Die große Mittel erfordernde Aufgabe kann nur bei übereinstimmenden Vorstellungen von Bund und Ländern über den bestmöglichen Einsatz der verfügbaren Mittel erfüllt werden. Durch die Erklärung dieses Aufgabengebietes zur Gemeinschaftsaufgabe wird auch ein intensiveres Zusammenwirken als nach den genannten Verwaltungsvereinbarungen erreicht. Nur dadurch wird gewährleistet, daß die der öffentlichen Hand auf dem Gebiete des Hochschulwesens gestellten Aufgaben in Zukunft wirksam erfüllt werden.

b) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

88. Im Bundesgebiet bestehen seit jeher wesentliche Unterschiede in der regionalen Wirtschafts- und Sozialstruktur, die ein Gefälle in den Lebensverhältnissen zur Folge haben und die Wirtschafts-

kraft der Bundesrepublik im ganzen beeinträchtigen. Diese Unterschiede kommen z.B. in den zuletzt regional aufgegliederten Zahlen des Brutto-Inlandsprodukts 1964 je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung zum Ausdruck, die in einzelnen Stadt- und Landkreisen zwischen 2870 DM und 18 540 DM liegen, bei einem Bundesdurchschnitt von 7150 DM.

Die Ursachen der strukturellen Mängel sind in den verschiedenen geographischen, historischen und politischen Bedingungen begründet. Außerdem sind neue regionalwirtschaftliche Strukturprobleme dadurch entstanden oder zu erwarten, daß Wirtschaftszweige, deren Wirtschaftskraft ganze Gebiete wesentlich beeinflusst, sich den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen müssen. Als Beispiel seien hierzu die durch die Absatzschwierigkeiten des Steinkohlenbergbaus im Ruhrgebiet entstandenen Strukturprobleme angeführt.

89. Zur Wahrung und Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist es erforderlich, solchen Auswirkungen durch Maßnahmen zur Umstrukturierung entgegenzuwirken und die strukturellen Unausgeglichheiten im Bundesgebiet zu beseitigen. Ziel der öffentlichen Förderungsmaßnahmen muß es deshalb sein, durch Steigerung der wirtschaftlichen Leistungskraft die strukturellen Spannungen allmählich zu beseitigen, die noch ungenügend ausgenutzten Produktionsfaktoren der einzelnen Wirtschaftsräume zu mobilisieren und damit deren Beitrag zum allgemeinen Wirtschaftswachstum zu erhöhen.

90. Diese Aufgaben lassen sich nicht in kurzer Zeit, sondern nur auf lange Sicht durch kontinuierliche Maßnahmen lösen. Die Förderungsmittel sind daher auf räumliche und sachliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Dabei müssen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden, und die Maßnahmen müssen sich in die regionalpolitischen Vorstellungen einfügen, die für den größeren Wirtschaftsraum des gemeinsamen Marktes erarbeitet werden. Schließlich müssen die Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur mit der sektoralen Wirtschaftspolitik in Einklang stehen.

91. Nach der bisherigen Aufgabenverteilung des Grundgesetzes war die regionale Wirtschaftsförderung primär als Aufgabe der Länder anzusehen. Wegen ihrer Bedeutung für die gesamtstaatliche Entwicklung hat der Bund aber auch bisher schon durch eigene regionale Hilfsmaßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft die Maßnahmen der Länder ergänzt.

Um diese Zusammenarbeit auf eine verfassungsrechtlich gesicherte Grundlage zu stellen, sie zu intensivieren und den möglichst rationellen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel zu gewährleisten, soll die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben aufgenommen werden.

c) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

92. In der Bundesrepublik besteht nach wie vor ein Einkommensabstand zwischen der landwirtschaftlichen Bevölkerung und dem volkswirtschaftlichen Gesamtdurchschnitt. Der Abstand zwischen dem erzielten Lohn der Landwirtschaft und dem gewerblichen Vergleichslohn hat sich im Wirtschaftsjahr 1966/67 noch gegenüber dem Vorjahr erhöht. Die näheren Einzelheiten darüber hat die Bundesregierung im Grünen Bericht 1968 dargelegt. Aufgabe des Staates muß es daher sein, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet die wirtschaftliche Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen zu verbessern und an die in vergleichbaren Berufsgruppen heranzuführen. Diese Aufgabe kann nur gelöst werden, wenn die Ursachen für die Disparität beseitigt werden.

93. Eine der wesentlichen Ursachen ist die unbefriedigende Agrarstruktur im Bundesgebiet. Ungleiche natürliche Produktionsbedingungen in den einzelnen Landesteilen, kleinbäuerliche Betriebsstrukturen in vielen Gebieten, teilweise schlechte Verkehrslage, Streubesitz u. ä. sind Faktoren, die eine geringe Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe bedingen. Hier gilt es, durch Strukturmaßnahmen wie Flurbereinigung, Aussiedlung, Aufstockung usw. wirtschaftliche Betriebe zu schaffen, die innerhalb der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft konkurrenzfähig sind.

94. Als untrennbarer Teil der Agrarstruktur ist die Marktstruktur für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse anzusehen. Auch sie muß verbessert werden. So können z. B. durch die Vielzahl der kleinen Molkereien die Marktchancen zum Teil nur unvollkommen wahrgenommen werden, und relativ hohe Kosten für Milchverarbeitung und -vermarktung senken den Auszahlungspreis. Hier wie in anderen Vermarktungszweigen müssen Zusammenlegungen gefördert werden. Es müssen moderne Schlachthäuser, Lager- und Kühlhallen, Sortier- und Verpackungsanlagen usw. gebaut werden, um dem Verbraucher eine Qualitätsware zur richtigen Zeit und in der richtigen Form und Verpackung zu bieten. Dadurch wird der Absatz vergrößert. Außerdem verringert eine rationelle Vermarktung die Preisspanne zwischen Erzeuger und Verbraucher.

95. Die Aufgaben können in den wesentlichen Schwerpunkten wirksam nur von Bund und Ländern gemeinsam gefördert werden. Der Bund hat sich deswegen bisher schon durch den sogenannten Grünen Plan an der Förderung der Landwirtschaft beteiligt, wobei sogar allgemein ein Übergewicht des Bundes bei der Förderung festzustellen war.

Bei den begrenzten öffentlichen Mitteln wird es noch lange Zeit erfordern, bis die Landwirtschaft den Erfordernissen einer ständig wachsenden Wirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angepaßt ist. Nur eine gemeinsame Planung von Bund und Ländern gewährleistet einen möglichst

rationellen Einsatz der vorhandenen Mittel. Dabei müssen Schwerpunkte gebildet und die regionalen Gegebenheiten so gut wie möglich berücksichtigt werden. Der Bund kann daher weder auf die Mitwirkung der Länder noch können die Länder wegen der übergeordneten gesamtstaatlichen und europäischen Belange sowie auch der gewaltigen Kostenlast auf die Mitwirkung des Bundes bei der Verbesserung der Agrarstruktur verzichten.

Die Koordinierung der Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern ist um so notwendiger, da auch innerhalb der EWG eine koordinierte Agrarstrukturpolitik betrieben wird.

Außerdem muß die Agrarstrukturförderung notwendigerweise im Rahmen der gesamten Wirtschaftsstrukturmaßnahmen im Bundesgebiet gesehen werden. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur müssen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung beachten, insbesondere ist auch die Abstimmung dieser Maßnahmen mit anderen Fachbereichen, die gleichfalls zur Entwicklung oder Ordnung der einzelnen Gebiete beitragen, erforderlich.

96. Im Zusammenhang mit der Verbesserung der Agrarstruktur steht die Verbesserung des Küstenschutzes. Diese Aufgabe umfaßt Maßnahmen an Deichen und Küstenschutzwerken, z. B. Neuanlagen, Verstärkungen und Erhöhungen von Deichen an den Festlandküsten, auf den Inseln und an den tidebeeinflussten Wasserläufen. Sie dienen dem Zweck, ein tief gestaffeltes Hinterland in der Größe von 1 Million ha mit 96 v. H. landwirtschaftlich genutzter Fläche zu schützen. Die Flutkatastrophe im Februar 1962 hat die Notwendigkeit dieser Maßnahmen zum Schutze der Menschenleben und Sachgüter auf das eindringlichste gezeigt. Aus der dabei gewonnenen Erkenntnis hat sich auch eine überregionale Zusammenarbeit und Planung als notwendig erwiesen. Nach der Orkanflut des Jahres 1962 sind von den vier betroffenen Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Bremen Deichverstärkungs- und -erhöhungsmaßnahmen und Absperrwerke an tidebeeinflussten Wasserläufen im Werte von ca. 2,5 Mrd. DM geplant worden. Diese Mittel können nicht aus eigener Kraft der Länder aufgebracht werden. Um ähnliche Katastrophen zu verhindern, bedurfte es schon seit 1962 einer schnellen und intensiven Zusammenarbeit. Sie ist auch in Zukunft erforderlich, weil eine systematische Sicherung der Küsten noch längst nicht abgeschlossen worden ist. Die Aufgabe soll daher wegen ihrer überregionalen und finanziellen Bedeutung zusammen mit der Verbesserung der Agrarstruktur zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erklärt werden.

97. Die Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgaben im einzelnen muß jeweils einem Bundesgesetz überlassen bleiben. Eine Regelung der Einzelheiten der gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben in den Gebieten des Ausbaues und Neubaus von wissenschaftlichen Hochschulen, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes im Grund-

gesetz würde der Systematik des Grundgesetzes nicht entsprechen und die Verfassung zu sehr mit Detailregelungen belasten.

3. Gemeinsame Planung und Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben

98. Das Wesen der Gemeinschaftsaufgaben liegt in ihrer gemeinschaftlichen Planung und Finanzierung durch Bund und Länder. Dabei soll die Mitwirkung des Bundes bei der Planung jedoch auf das notwendige Maß beschränkt bleiben. Sie soll in der gemeinsam mit den Ländern aufzustellenden Rahmenplanung bestehen, die zu einer wirkungsvollen Erfüllung der Aufgaben unerlässlich ist. Die Aufstellung von Detailplänen bleibt ebenso wie die Ausführung des Rahmenplanes Sache der Länder. Dadurch wird ein umständliches Verwaltungsverfahren vermieden, zugleich aber gewährleistet, daß die verfügbaren Mittel so rationell wie möglich an Schwerpunkten im gesamten Bundesgebiet eingesetzt werden. Insofern bedeutet die Grundgesetzänderung keineswegs einen Einbruch in föderative Prinzipien, sondern eine Fortbildung gemäß den Anforderungen unserer Zeit. Es geht darum, durch Planung und rationellen Einsatz der Mittel, durch Zusammenfassung der staatlichen Kräfte im Sinne eines kooperativen Föderalismus die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die großen Zukunftsaufgaben, die nicht mehr auf der Ebene des einzelnen Landes allein wahrgenommen werden können, mit größtmöglichem Erfolg erfüllt werden.

99. Neben der Rahmenplanung gehört es zum Wesen der Gemeinschaftsaufgaben, daß Bund und Länder gemeinsam die Kosten tragen.

100. Die Bundesregierung hat erwogen, im Grundgesetz nur zu bestimmen, daß die Festsetzung der Beteiligungsquoten den Bundesgesetzen über die einzelnen Gemeinschaftsaufgaben überlassen werden soll. Diese Lösung hätte den Vorteil, daß das Beteiligungsverhältnis den jeweiligen Gemeinschaftsaufgaben und auch den Finanzverhältnissen von Bund und Ländern angepaßt werden kann.

101. Die Regelung eines festen Beteiligungsverhältnisses im Grundgesetz sichert dagegen die mit der Finanzreform gewollte klare Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzverantwortung. Die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben wird von Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die Beteiligungsquoten freigehalten. Außerdem wird die partnerschaftliche Gleichberechtigung von Bund und Ländern bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben am besten durch eine Finanzverantwortung zu gleichen Teilen zum Ausdruck gebracht. Etwaige unzumutbare Belastungen für finanzschwache Länder könnten im Wege des Finanzausgleichs ausgeglichen werden. Die Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform hatte daher ein Beteiligungsverhältnis von 50 : 50 vorgeschlagen.

Die Bundesregierung hat sich im Grundsatz für diese Lösung entschieden. Sie ist jedoch der Auffassung, daß ein solches festes Beteiligungsverhältnis nicht

bei allen Gemeinschaftsaufgaben festgelegt werden kann. Die feste Beteiligung des Bundes in Höhe von 50 v. H. soll für den Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen und für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gelten.

102. Für die Verbesserung der Agrarstruktur soll demgegenüber eine Mindestbeteiligung des Bundes in dieser Höhe festgelegt werden. Wegen der erheblichen Kostenlast, die mit diesem Aufgabengebiet verbunden ist und besonders die finanzschwachen Länder trifft, soll eine höhere Beteiligung des Bundes zulässig sein. Der Bund ist auch bisher schon bei der Förderung der Landwirtschaft in größerem Umfang finanziell beteiligt gewesen als die Länder. Die genaue Festsetzung dieser Beteiligungsquote bleibt dem Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vorbehalten.

III. Zusammenwirken von Bund und Ländern im Forschungsbereich

103. Neben diesen Gemeinschaftsaufgaben soll die Möglichkeit geschaffen werden, daß Bund und Länder bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken können.

104. Die wissenschaftliche Forschung gewinnt in der heutigen Zeit eine ständig wachsende Bedeutung im Leben jedes einzelnen und für die Gesamtheit. Ohne ihren Beitrag können die großen Zukunftsaufgaben des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts nicht gelöst werden. Gerade auch die Wirtschaft braucht für die notwendige Verbesserung ihres Leistungsstandes ständig neue Impulse aus Wissenschaft und Forschung. Es ist daher Sache des Staates, der Forschung die für ihre Arbeit notwendige Unterstützung zu gewähren und unbeschadet ihrer Freiheit auf die Lösung der für die Gesamtheit und den Einzelnen besonders bedeutsamen Probleme hinzuwirken.

105. Diese staatliche Aufgabe ist sowohl dem Bund als auch den Ländern gestellt. Dabei läßt sie sich in bestimmten Bereichen nur lösen, wenn Bund und Länder zusammenwirken.

106. Das zeigt sich besonders deutlich bei den großen Selbstverwaltungsorganisationen der Wissenschaft, wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft. Ihre Förderung kann nur durch Bund und Länder gemeinsam erfolgen, weil hier wissenschaftspolitische Aufgaben und Interessen des Bundes und der Länder in besonderem Maße verzahnt sind.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft ist eine Einrichtung von zentraler Bedeutung, die keinem Land zugeordnet und deren Förderung demgemäß nicht einem oder mehreren Ländern überlassen werden kann. Sie sollte andererseits aber auch nicht allein vom Bund gefördert werden, weil sie rd. 80 v. H. ihrer Mittel an die wissenschaftlichen Hochschulen

vergift, deren Förderung in erster Linie bei den Ländern liegt. Durch die Fördertätigkeit der Deutschen Forschungsgemeinschaft besteht eine so enge Verbindung mit den wissenschaftlichen Hochschulen, daß eine Beteiligung der Länder an der Arbeit der Deutschen Forschungsgemeinschaft dringend geboten ist.

Ebenso kann die Max-Planck-Gesellschaft nur als Ganzes gesehen werden. Gerade die funktionale Einheit der Max-Planck-Gesellschaft, die Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit vom Sitz der einzelnen Institute und damit vom speziellen Länderinteresse machen sie zu einem überregional bedeutsamen Bestandteil des Bereichs von Wissenschaft und Forschung in der Bundesrepublik. Eine Aufspaltung auf ihre etwa 50 Institute, um diese dem jeweiligen Sitzland zuzuordnen, wäre auch deswegen nicht sachgemäß, weil der Sitz des Instituts oftmals von Zufälligkeiten abhängt und die Gründung neuer Institute nicht dadurch erschwert werden sollte, daß das Sitzland erheblich belastet wird.

Beide Organisationen sind bisher auf Grund eines Verwaltungsabkommens schon gemeinsam von Bund und Ländern gefördert worden. Diese gemeinsame Förderung soll fortgeführt werden. Um jeden Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der gemeinsamen Förderung auszuschließen, soll für sie eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in der Verfassung geschaffen werden.

107. Eine gemeinsame Förderung von Bund und Ländern kann darüber hinaus bei besonders bedeutsamen Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung notwendig sein. Vielfalt und Umfang der Zukunftsaufgaben sowie die Begrenztheit der finanziellen Mittel zwingen zu Schwerpunktüberlegungen über Ländergrenzen hinweg. Es müssen insbesondere Sonderforschungsbereiche an den wissenschaftlichen Hochschulen gebildet werden, in denen bestimmte kostspielige Aufgaben schwerpunktmäßig wahrgenommen werden. Dies ist nur möglich auf Grund gemeinsamer Planung und Finanzierung von Bund und Ländern. Weitere Beispiele für Vorhaben von überregionaler Bedeutung, bei denen ebenfalls eine Zusammenfassung der Kräfte angestrebt wird, sind das Krebsforschungszentrum in Heidelberg und die Rechenzentren.

108. Die Bundesregierung hält für das Zusammenwirken im Forschungsbereich eine andere verfassungsrechtliche Regelung als bei den übrigen Gemeinschaftsaufgaben für notwendig. Beim Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen, bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes soll das Zusammenwirken von Bund und Ländern darin bestehen, daß gemeinsam Rahmenpläne für die Erfüllung der Aufgaben aufgestellt werden, die dann durch die Länder ausgeführt werden. Diese Regelung ist auf die gemeinschaftlichen Aufgaben von Bund und Ländern im Forschungsbereich nicht anwendbar. Hier muß vielmehr eine dem Einzelfall angepaßte Form des Zusammenwirkens gefunden werden. Bei der Max-Planck-Gesellschaft und der

Deutschen Forschungsgemeinschaft wäre auch die Durchführung etwaiger von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellter Pläne durch ein Sitzland nahezu unmöglich, weil es bei diesen Forschungseinrichtungen keine echte Bund-Sitzland-Beziehung gibt und es sich ferner um Selbstverwaltungsorganisationen handelt. Es erscheint daher zweckmäßig, das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Forschungsbereich wie bisher durch Vereinbarungen zu regeln. In ihnen soll auch jeweils das finanzielle Beteiligungsverhältnis festgelegt werden.

IV. Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

109. In Ergänzung zu den Gemeinschaftsaufgaben hält es die Bundesregierung für notwendig, die Ausbildungsförderung zu vereinheitlichen. Sie ist der Auffassung, daß dieses Ziel durch eine bundesgesetzliche Regelung erreicht werden sollte.

110. Das Gesamtbild der Ausbildungsförderung ist zur Zeit gekennzeichnet durch eine Zersplitterung der Rechtsgrundlagen und erhebliche Unterschiede bei den Voraussetzungen für eine Förderung, den Bedarfsätzen und den Einkommensgrenzen. Die Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen für die Gewährung von Beihilfen sind bisher in verschiedenen Gesetzen, teilweise auch durch Richtlinien auf haushaltsrechtlicher Grundlage unterschiedlich geregelt.

In der Nachkriegszeit sind durch eine Reihe von Sondergesetzen (z. B. Bundesversorgungsgesetz, Lastenausgleichsgesetz, Allgemeines Kriegsfolgen-gesetz, Bundesevakuierengesetz, Heimkehrer- und Häftlingshilfegesetz, Bundesentschädigungsgesetz) für verschiedene Gruppen von Geschädigten (Kriegs-, Vertreibungs-, Haft-, Evakuierungs- und andere Geschädigte, ferner Flüchtlinge aus der SBZ) durch ihre Schädigung (kausal) bedingte Möglichkeiten der Gewährung von Ausbildungsbeihilfen geschaffen worden (sogenannte Kategorienförderung). Daneben bestehen Möglichkeiten allgemeiner Ausbildungsförderung unter sozialen Gesichtspunkten nach dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und nach dem Bundessozialhilfegesetz. Zur Förderung von Studenten an wissenschaftlichen Hochschulen wurde zusammen mit den Ländern das sogenannte Honnefer Modell entwickelt. Die Grundlage hierfür bildete das jeweilige Haushaltsgesetz.

Im Bereich sonstiger Hochschulen sowie bei Ingenieurschulen gewähren die Länder Zuschüsse und Darlehen auf Grund von Richtlinien, die sich weitgehend an das Honnefer Modell anlehnen. Dagegen ist die Förderung in den Bereichen des allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulwesens sowie des Zweiten Bildungsweges durch Ausbildungsbeihilfen in den Ländern ungleich verwirklicht und hinsichtlich der Höhe der tatsächlich gewährten Leistungen wegen einfließender kommunaler Mittel nur schwer überschaubar.

111. Die zwischen den Ländern bestehende Uneinheitlichkeit der Ausbildungsförderung ergibt sich aus der historischen Entwicklung, den verschiedenen Strukturen der Länder und ihrer Bevölkerung, ihrer unterschiedlichen Wirtschaftskraft sowie den historisch gewachsenen kulturellen Vorstellungen. Sie verstärkt die Gefahr eines Bildungsgefälles zwischen den einzelnen Ländern.

112. Nach der derzeitigen Verfassungslage hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz für eine umfassende Regelung der Ausbildungsförderung. Durch die Erweiterung des Grundgesetzes soll nunmehr die Möglichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung geschaffen werden, damit die Verschiedenheiten der Förderungsvoraussetzungen, der Bedarfssätze und damit der Startchancen für den Beruf beseitigt werden. Mit einem Bundesgesetz soll eine sozialgerechte Ausbildungsförderung angestrebt werden, die verhindert, daß z. B. ausbildungswillige und geeignete Jugendliche infolge finanzieller Schwierigkeiten unzulänglich ausgebildet bleiben. Bei einer Neuordnung der Ausbildungsförderung werden die Vielschichtigkeit und die Besonderheiten im Auge zu behalten sein, die den Erfordernissen eines modernen Industriestaates entsprechen.

V. Verfassungsrechtliche Regelung der Lastenverteilung

113. Nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Diese Vorschrift dient ihrem Wortlaut nach nur als Richtlinie für die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Es ist jedoch anerkannt, daß ihr die Bedeutung eines allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes zukommt, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenverantwortung folgt. Dieser Grundsatz ermöglicht die sinnvolle Zuordnung der Ausgabenverantwortung, trägt zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Haushaltsführung bei und verwirklicht die Eigenverantwortung von Bund und Ländern im Bereich der Finanzwirtschaft. Deshalb ist weiterhin an diesem Grundsatz festzuhalten. Er soll nunmehr im Grundgesetz ausdrücklich die ihm zukommende allgemeine Bedeutung erhalten und in dieser Form an den Anfang der Vorschriften über das Finanzwesen gestellt werden. Zugleich sind im Zusammenhang damit einige wesentliche Ergänzungen der Regelung der Lastenverteilung zu treffen.

114. In der Vergangenheit ist es häufig zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über die Anwendung des Lastenverteilungsgrundsatzes bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder gekommen. Es ist nicht ganz zweifelsfrei geblieben, ob die Länder bei der Ausführung der Bundesgesetze eigene Aufgaben wahrnehmen oder ob der Bund, der die Aufgaben geschaffen hat, die Aufgabenverantwortung und damit die Ausgabenverantwortung trägt. Auch in der juristischen Literatur wird diese Frage nicht einheitlich beantwortet. An die Gesetzgebung wird die Aufgaben- und dem-

entsprechend die Ausgabenverantwortung allerdings nur vereinzelt geknüpft. Oft wird für die Lastentragung darauf abgestellt, wer die Entscheidung über das Anfallen der Kosten getroffen oder wer die Ausgaben veranlaßt hat. Zutreffender Ansicht nach hat jedoch derjenige die Kosten für durch Bundesgesetze entstehende staatliche Aufgaben zu tragen, der die Verwaltungszuständigkeit für die Ausführung der Gesetze besitzt, weil erst durch die Erfüllung der Aufgaben Kosten entstehen.

115. In der Regel führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus (Artikel 83 GG). Als Folge der bundesstaatlichen Verfassung ergibt sich daher aus der vollen Verwaltungszuständigkeit der Länder auch die volle Finanzverantwortung für die Ausführung dieser Bundesgesetze. Die Länder sind allerdings im Finanzausgleich so zu stellen, daß sie ihre Aufgaben erfüllen und ihre finanziellen Lasten tragen können.

116. In den Fällen, in denen die Länder dagegen im Auftrage des Bundes handeln (Artikel 85 in Verbindung mit Artikel 87 b Abs. 2, Artikel 87 c, Artikel 87 d Abs. 2, Artikel 90 Abs. 2, Artikel 120 a Abs. 2 GG), nehmen sie die im Zusammenhang mit der Ausführung der Bundesgesetze anfallenden Aufgaben nicht als eigene Angelegenheit wahr. Der Bund ist der obersten Landesbehörde gegenüber weisungsbefugt und trägt damit die letzte Verantwortungsverantwortung. Daraus folgt, daß der Bund auch die entstehenden Sachausgaben zu tragen hat. Diese Grundsätze sollen nunmehr zur Klarstellung im Grundgesetz ausdrücklich festgelegt werden.

117. Die Aufgaben- und Ausgabenabgrenzung bedarf noch einer Klärung in der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Bund für Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzierungshilfen gewähren kann.

118. Der Bund trägt die Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Das kommt im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft besonders zum Ausdruck. Durch dieses Gesetz sind dem Bund entsprechende Mittel zur Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufs zur Verfügung gestellt worden. Aus dieser gesamtwirtschaftlichen Verantwortung steht dem Bund schon aus der Natur der Sache das Recht zu, zur Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit Finanzhilfen an Private und insbesondere an Wirtschaftsunternehmen zu leisten.

119. Wie gerade die Erfahrungen des vergangenen Jahres gezeigt haben, kann es bei einer die Stabilität und das Wachstum der Wirtschaft gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit entscheidend darauf ankommen, durch Steigerung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte, insbesondere durch Verstärkung der Investitionsausgaben, einer weiteren Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit entgegenzuwirken. Gerade die öffentlichen Investitionen stellen ein wichtiges konjunkturpolitisches Steuerungsmittel dar. Im Hinblick darauf, daß

der größte Teil der öffentlichen Investitionen auf Länder und Gemeinden entfällt, muß dem Bund das Recht eingeräumt werden, zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Ländern und Gemeinden die Durchführung zusätzlicher Investitionen durch Gewährung von Finanzhilfen zu ermöglichen. Da die Zulässigkeit dieser Maßnahmen wegen der Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern — anders als bei den der Wirtschaft unmittelbar zugute kommenden Konjunkturförderungsmaßnahmen — in Zweifel gezogen werden könnte, ist bei der Bedeutung der Frage eine Klärung im Grundgesetz unumgänglich.

120. Das Grundgesetz hat die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus bei den Voraussetzungen für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes und bei der Steuerverteilung aufgeführt (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 und Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 GG). In der modernen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung kommt der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mehr und mehr eine allgemeine Bedeutung zu. Gleichwohl kann der Grundsatz nicht bedeuten, daß überall die gleichen Voraussetzungen zu schaffen sind, weil dies dem föderativen Charakter der Bundesrepublik und dem damit verbundenen Recht der Länder zur Eigengestaltung widersprechen würde. Aus der Sicht des Gesamtstaates muß es aber möglich sein, in besonderen Fällen helfend einzugreifen, wenn dies zur Verhinderung oder Behebung ungleichmäßiger wirtschaftlicher Entwicklungen z. B. durch Infrastrukturmaßnahmen geboten ist. Dabei kann es sich nur um Aufgaben von besonderer Bedeutung und Wichtigkeit handeln.

121. Nach dem Vorschlag der Bundesregierung soll demgemäß die Möglichkeit gegeben sein, daß der Bund für Investitionen der Länder und Gemeinden von besonderer Art und Bedeutung Finanzhilfen gewährt, wenn die Investitionen zur Abwehr von erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung erforderlich sind. Der Bund soll dabei aber nicht allein nach eigener Entschliebung etwa durch Bereitstellung der erforderlichen Mittel vorgehen können. Vielmehr ist Voraussetzung in diesem Fall wie auch bei den Maßnahmen zur Konjunkturförderung, daß die Gewährung der Finanzhilfen in einem Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder in einer Verwaltungsvereinbarung vorgesehen wird. Soweit solche Finanzhilfen des Bundes wie z. B. im 2. Wohnungsbaugesetz schon durch Bundesgesetz geregelt sind, ist dieses Erfordernis erfüllt.

Ein wichtiger Anwendungsfall dieser Vorschrift sind die Maßnahmen zur Behebung von Verkehrsnotständen in den Gemeinden. Hier haben sich vor allem in den Verdichtungsräumen und in den ländlichen zurückgebliebenen Gebieten solche Engpässe und Notstände entwickelt, daß umfassende und wirksame Maßnahmen zur Überwindung erforderlich sind, die nur unter einer entsprechenden Schwerpunktförderung beschleunigt durchgeführt werden können. Das gilt für den Bau verkehrswich-

tiger inner- und zwischenörtlicher Straßen wie auch für die Schaffung eines ausreichenden Netzes des öffentlichen Personenverkehrs. Der Bund gewährt bereits für diese Aufgaben Bundeszuwendungen auf Grund von Richtlinien, die im Vorgriff auf eine entsprechende Regelung im Rahmen der Finanzreform erlassen worden sind.

122. Schließlich ist eine grundsätzliche Bestimmung darüber zu treffen, wer die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen für den Vollzug staatlicher Aufgaben, die sogenannten Verwaltungskosten, zu tragen hat. Für die bundeseigene und die landeseigene Verwaltung, soweit sie Landesgesetze ausführt oder im gesetzfreien Raum eigene Aufgaben wahrnimmt, läßt sich diese Frage ohne weiteres beantworten. Nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz fallen in diesen Fällen die Verwaltungskosten dem Träger der Verwaltung zur Last. Auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit müssen die Länder als Verwaltungsträger diese Kosten tragen, weil sie mit sämtlichen Ausgaben für die Ausführung belastet sind. Für die Verwaltung im Auftrag des Bundes kann ebenfalls nichts anderes gelten, da die Ausführungsbehörden Einrichtungen der Länder bleiben, und die Beamten, Angestellten und Arbeiter Dienstkräfte des Landes sind, in dem die Aufgabe durchgeführt wird. Die Länder sind allein für die Einrichtung und Ausstattung der Behörden verantwortlich.

Es soll deshalb im Grundgesetz allgemein bestimmt werden, daß Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben tragen.

123. Im Zusammenhang damit soll die Frage der Haftung geregelt werden. Die Verantwortung des Verwaltungsträgers muß auch das Verwaltungsrisiko, d. h. die Finanzverantwortung für unrechtmäßige Zahlungen, die auf Mängel der Verwaltung zurückzuführen sind, umfassen. Die Zuordnung der Kosten einer fehlerhaften Verwaltung zu den Verwaltungsausgaben folgt einmal aus der Verantwortung des Verwaltungsträgers für die ordnungsmäßige Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Aufgaben, zum anderen daraus, daß allein die Behörde, in deren Verantwortungsbereich die Mängel aufgetreten sind, die rechtliche Möglichkeit hat, ihre Bediensteten zur Verantwortung zu ziehen und für Schäden haftbar zu machen.

VI. Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung bei Geldleistungsgesetzen

124. Der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz geht davon aus, daß die Länder die Kosten aus der Durchführung von Bundesgesetzen tragen müssen. Für den Gesetzgeber sollte aber die Möglichkeit bestehen, diese Folge in den Fällen zu vermeiden, in denen Bundesgesetze die Zahlung von Geldleistungen an einen festumrissenen Empfängerkreis regeln. In diesen Gesetzen sind vielfach die Geldleistungen nach Voraussetzung und Höhe so ein-

deutig bestimmt, daß für ein Verwaltungsermessen der ausführenden Behörde kein Raum bleibt, die Ausführung der Gesetze sich also auf den wortgetreuen Vollzug der angeordneten Maßnahmen beschränkt. Die typischen Merkmale der Wahrnehmung einer landeseigenen Aufgabe sind durch die gesetzliche Regelung damit weitgehend ausgeschaltet. Trotzdem würden die vom Bundesgesetzgeber veranlaßten Zweckausgaben beim Vollzug dieser Gesetze nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz ausnahmslos von den Ländern zu tragen sein, da die Länder die Bundesgesetze nach Artikel 83 GG als eigene Angelegenheit ausführen, soweit nicht die Verfassung etwas anderes bestimmt oder zuläßt.

125. Die Anwendung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes führt in diesen Fällen zu Folgen, die nicht allgemein gerechtfertigt sind. Schon in der Vergangenheit ist deshalb der Grundsatz ganz oder zum Teil durchbrochen worden. So trägt z. B. der Bund die durch das Sparprämienengesetz entstehenden Kosten allein, die Kosten des Wohnungsbauprämiengesetzes werden vom Bund und den Ländern je zur Hälfte getragen.

126. Nach der Lastenverteilungsregel, wie sie mit der Finanzreform angestrebt wird, kann der Bund jedoch die Zweckausgaben für die Ausführung solcher Gesetze nur übernehmen, wenn sie in

Bundesauftragsverwaltung oder in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Da für die Durchführung von Geldleistungsgesetzen in Auftragsverwaltung zur Zeit aber keine verfassungsrechtliche Möglichkeit besteht, hält die Bundesregierung eine entsprechende Ausweitung der Bundesauftragsverwaltung für erforderlich. Sie soll die Möglichkeit schaffen, daß Geldleistungsgesetze, in denen die Leistungen nach Empfänger, Voraussetzung und Höhe eindeutig bestimmt sind, im Auftrage des Bundes ausgeführt und damit voll vom Bund finanziert werden können.

Damit wird zwar die bisherige starre Abgrenzung des Grundgesetzes aufgegeben, wonach die Verwaltung im Auftrage des Bundes nur in ganz bestimmten, im Grundgesetz aufgezählten Aufgabenbereichen vorgesehen oder zugelassen ist. Aber nach Artikel 87 Abs. 3 GG kann sogar die bundeseigene Verwaltung bei Bedarf ohne Verfassungsänderung durch Bundesgesetz erweitert werden. Es erscheint daher folgerichtig, eine entsprechende Möglichkeit in geeigneten Fällen auch für die mildere Form der Bundesauftragsverwaltung einzuführen, die weniger tief in die Aufgaben der Länder eingreift als die Übernahme einer Aufgabe in bundeseigene Verwaltung.

Die bestehenden Leistungsgesetze sind daraufhin zu überprüfen, ob sie künftig gemäß dieser Vorschrift in Auftragsverwaltung durchgeführt werden sollen.

B. Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

I. Ergänzende Regelung zur Steuergesetzgebung

127. Artikel 105 GG räumt dem Bund eine weitgehende konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Steuern ein. Nur die Verbrauch- und Verkehrsteuern „mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“ sind der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ausdrücklich verschlossen. Das umfassende Steuergesetzgebungsrecht des Bundes beruht auf dem Grundgedanken des Artikels 72 Abs. 2 Nr. 3 GG, der die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit und damit auch der Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen für unsere Wirtschaft im ganzen Bundesgebiet verlangt. Dieser Grundsatz kann nur verwirklicht werden, wenn die Bürger und vor allem die Wirtschaft im wesentlichen im gesamten Staatsgebiet mit gleichen öffentlichen Abgaben belastet werden.

Die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz geht von der Auffassung aus, daß mit den in Artikel 105 Abs. 2 GG aufgeführten Steuerarten alle denkbaren Steuern erfaßt sind, deren einheitliche Gestaltung für die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich sein könnte.

128. Die Bundesregierung schlägt nunmehr vor, daß der Bund für alle Steuern, für die er nicht die ausschließliche Gesetzgebung hat, die konkurrierende

Gesetzgebung erhält, „wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen“.

Diese Änderung beruht auf der Erwägung, daß es sachlich nicht begründet ist, die Gesetzgebung des Bundes auf bestimmte Steuerkategorien zu beschränken. Für die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung können nur die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG maßgebend sein. Das Abstellen auf einzelne Steuerkategorien erscheint daneben nicht sachgemäß.

129. Durch die Neuregelung erhält der Bund auch die konkurrierende Gesetzgebung über die Verbrauch- und Verkehrsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, wenn die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen. Diese Voraussetzungen dürften vor allem bei der Grunderwerbsteuer und der Feuerschutzsteuer gegeben sein. Für beide Steuern besteht im Interesse der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus ein Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung.

130. Die wenig sinnvolle Unterscheidung der Verbrauch- und Verkehrsteuern nach dem Merkmal des „örtlich bedingten Wirkungskreises“ entfällt.

Der Begriff „Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“ ist unklar und konnte seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes durch die Literatur und Rechtsprechung nicht eindeutig geklärt werden. Im Parlamentarischen Rat hatte man außer an die in Artikel 105 Abs. 2 Nr. 1 GG ausdrücklich aufgeführte Grunderwerbsteuer, Wertzuwachssteuer und Feuer- und Schutzsteuer wohl nur an die von den Gemeinden oder Landkreisen heute erhobenen kleinen Verbrauchsteuern gedacht. Der Abgrenzungsversuch des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE Bd. 7, S. 258 ff.), eine Steuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis liege jedenfalls dann nicht vor, wenn sie einheitlich für ein ganzes Land erhoben werde und zur Mitfinanzierung einer dem Land obliegenden öffentlichen Aufgabe diene, ist sachlich nicht befriedigend, denn gerade die in Artikel 105 Abs. 2 Nr. 1 GG beispielhaft aufgezählten Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis werden seit jeher landeseinheitlich erhoben.

131. Außerhalb der bundesgesetzlich geregelten Steuern bleibt das Steuererfindungsrecht der Länder erhalten.

132. Die vorgeschlagene Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ermöglicht zugleich eine Vereinfachung des Steuerrechts, weil der Bund damit die konkurrierende Gesetzgebung auch über das allgemeine Steuerrecht ohne die bisherigen Beschränkungen erhält. Insoweit liegen die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vor. Zusammen mit der Neufassung des Artikels 108 Abs. 5 GG wird dadurch die verfassungsrechtliche Grundlage für eine einheitlich geltende Abgabenordnung geschaffen.

133. Die Vorschrift über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern wird aus Artikel 105 GG herausgenommen. Die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern soll wegen ihres sachlichen Zusammenhangs mit der Realsteuergarantie in Artikel 106 Abs. 5 Satz 2 GG des Entwurfs verfassungsrechtlich gewährleistet werden (vgl. dazu die Ausführungen unter Abschnitt C „Gemeindefinanzreform“ [Tz 250, 342]).

II. Neuordnung der Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

134. In Ergänzung der Neuordnung der Aufgaben- und Lastenabgrenzung sind auch die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Aufteilung der Steuereinnahmen von Bund und Ländern weiter zu entwickeln. Die Grundsätze einer föderativen Verfassung verlangen ein dauerhaftes und überschaubar gestaltetes Steuerverteilungssystem, das entsprechend der finanziellen Bedeutung der Aufgaben das Verhältnis zwischen Steuerbedarf und Steuereinnahmen bei Bund und Ländern möglichst im Zustand des Gleichgewichts erhält. Deshalb muß durch die Reform Vorsorge getroffen werden, daß eine bewegliche Anpassung der Steuerverteilung an die

wechselnden Finanzbedürfnisse der verschiedenen Aufgabenträger (Bund, Länder und Gemeinden) im Rahmen einer vorausschauenden, in sich abgewogenen Gesamtplanung stattfinden kann. Nur so kann die staatliche Finanzpolitik den Anforderungen eines modernen Industrie- und Sozialstaates voll gerecht werden.

135. Die gegenwärtige Steuerverteilung, der überwiegend das Trennsystem zugrunde liegt, wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Der auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschränkte Steuerverbund führt zu einer unterschiedlichen Entwicklung der Einnahmen bei Bund und Ländern und zwingt von der Einnahmenseite her zu ständigen Veränderungen des Beteiligungsverhältnisses.

Die finanzpolitisch wie auch finanzwirtschaftlich allseits anerkannte Forderung nach einer möglichst großen Stabilisierung der Steuerverteilung kann nur durch eine gleichmäßige Aufteilung der beiden großen Steuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) auf Bund und Länder im Rahmen eines umfassenden Steuerverbundes erreicht werden. Die Umsatzsteuer muß daher zusätzlich zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in den Steuerverbund einbezogen werden. Allein hierdurch wird erreicht, daß eine unterschiedliche Entwicklung im Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer wie auch Änderungen des Steuerrechts nicht einseitig den Bund oder die Länder begünstigen oder benachteiligen. Damit wird ein wesentlicher Fortschritt auf dem Wege zur Befriedung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erreicht.

136. Nach der Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund werden etwa zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens von Bund und Ländern dem Steuerverbund unterliegen. Die Schwächen des gegenwärtigen Steuerverbundes werden dadurch weitgehend ausgeglichen und eine annähernd gleichmäßige Einnahmenentwicklung bei Bund und Ländern im Zuge der fortschreitenden Wirtschaftsentwicklung wie auch im Fall eines konjunkturell bedingten wirtschaftlichen Rückgangs sowie bei den wichtigsten steuerpolitischen Maßnahmen gesichert. Die Steuerverbundmasse würde — auf der Basis von 1967 — von 44,2 v. H. auf 65,4 v. H. der Steuereinnahmen von Bund und Ländern (ohne Steuern der Gemeinden) erhöht.

137. In den vergangenen Jahren hat sich immer wieder der Zusammenhang erwiesen, der zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung der Steuereinnahmen und den steuerpolitischen Maßnahmen einerseits und der Auseinandersetzung um die Steuerverteilung andererseits besteht. In der Übersicht 3 ist dargestellt, wie sich die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer und die nunmehr in der Umsatzsteuer aufgefangene Beförderungsteuer seit dem Jahre 1958 entwickelt haben. Der hohe Zuwachs an Einkommen- und Körperschaftsteuer in den Jahren von 1958 bis 1962, der überwiegend den Ländern zufließt, führte dazu, daß die Länder im Jahre 1962 zum Ausgleich des Bundeshaushalts einen freiwilligen Beitrag von 1050 Millionen DM

leisteten und der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ab dem Jahre 1963 auf 38 v. H. und ab dem Jahre 1964 auf 39 v. H. erhöht werden mußte. Die Steuereinnahmen der Länder hätten sich weiterhin besser entwickelt als die Steuereinnahmen des Bundes, wenn nicht die Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Steueränderungsgesetze von 1964 und 1965 verlangsamt worden wäre, was bei dem begrenzten Steuerverbund die Länder in stärkerem Maße traf als den Bund. So wurde ab dem Jahre 1967 der Bundesanteil wieder von 39 v. H. auf 37 v. H. gesenkt und der Länderanteil von 61 v. H. auf 63 v. H. erhöht. Immer wieder war es die Entwicklung der Einnahmenseite, die zu Auseinandersetzungen um das Beteiligungsverhältnis führte.

138. Wie bereits oben dargelegt, ist es bei dem begrenzten gegenwärtigen Steuerverbund nicht auszuschießen, daß sich steuerpolitische Maßnahmen bei den großen Steuern unterschiedlich auf Bund und Länder auswirken. Die sachgerechte Entscheidung wird hierdurch unnötig belastet und erschwert. So ist von den Ländern wiederholt beklagt worden, daß sich Senkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer viel stärker zu ihren Lasten auswirken, während sie an Einnahmeverbesserungen aus der Umsatzsteuer nicht beteiligt sind. Für die sachliche Gestaltung ist es daher gerade für die Zukunft wichtig, durch Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund die steuerpolitischen Maßnahmen in ihren Auswirkungen auf die Einnahmenentwicklung im Bund-Länder-Verhältnis zu neutralisieren und die Steuerverteilung auch im Hinblick hierauf zu stabilisieren.

139. Die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund ist nicht nur für das Verhältnis des Bundes zur Ländergesamtheit, sondern auch für die Steuerausstattung der einzelnen Länder bedeutsam; hierauf wird im folgenden Abschnitt III eingegangen, der sich mit der Beteiligung der einzelnen Länder am Steueraufkommen und mit dem Länderfinanzausgleich befaßt (vgl. Tz. 148 ff.). An dieser Stelle wird auch begründet, warum die Bundesregierung die Einbeziehung der Einfuhrumsatzsteuer in den erweiterten Steuerverbund nicht vorschlägt (vgl. Tz. 149).

140. Entsprechend den finanzwirtschaftlichen Erfordernissen sind die Vorschriften über die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses an den Gemeinschaftssteuern in einigen Punkten zu ändern.

141. Die Festsetzung der Beteiligungsquoten an den Gemeinschaftssteuern ist einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz zu überlassen, um das Grundgesetz nicht mit Regelungen zu belasten, die keinen Verfassungsrang haben, sondern der laufenden Anpassung an die wirtschaftliche und politische Entwicklung ausgesetzt sind.

142. Weiterhin soll in der Verfassung klargestellt werden, daß die Festsetzung der Anteile an den Gemeinschaftssteuern jeweils bis zu einer Änderung

durch ein neues Bundesgesetz fortgilt. Damit soll verhindert werden, daß durch Ablauf einer gesetzlichen Regelung der Anteile ein unregelmäßiger Zustand in der Aufteilung der Gemeinschaftssteuern eintritt, der finanzwirtschaftlich untragbar wäre. Die Aufteilung der ständig eingehenden gemeinschaftlichen Steuereinnahmen muß jederzeit eindeutig geregelt sein, wenn das bundesstaatliche Finanzsystem einwandfrei arbeiten soll.

143. Auch eine Sperrfrist erscheint nicht angebracht, da sie die Anpassung an eine veränderte Sachlage oder eine Änderung der Schwerpunkte im Rahmen der Finanzplanung nur erschweren würde.

144. Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung, daß der Umfang der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln ist.

Die Verhandlungen über eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses stoßen deswegen auf so große Schwierigkeiten, weil es angesichts der Unabhängigkeit und Selbständigkeit von Bund und Ländern an einem Maßstab dafür fehlt, was bei der Verteilung der Steuermittel als notwendige Ausgaben zugrunde zu legen ist. Hier muß durch die mehrjährige Finanzplanung eine Verbesserung erreicht werden.

145. Artikel 109 Abs. 3 GG neuer Fassung und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft haben Bund und Ländern die Aufstellung einer mehrjährigen Finanzplanung zur Pflicht gemacht. Sie muß so weiter entwickelt werden, daß sie als Grundlage für die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses dienen kann. Nur so können die Auseinandersetzungen über das Beteiligungsverhältnis versachlicht und die Bildung von Schwerpunkten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben über die einzelnen Ebenen hinaus ermöglicht werden. Es handelt sich hier um den Kernpunkt einer rationalen Finanzpolitik in unserem Bundesstaat. Ohne Verwirklichung dieses Grundsatzes werden die einzelnen Aufgaben nicht mit dem aus der Sache gebotenen Vorrang erfüllt werden können.

146. Die übrigen Steuern werden wie bisher nach dem Trennsystem auf Bund und Länder verteilt. Das Aufkommen der Kapitalverkehrsteuern, der Versicherungsteuer und der Wechselsteuer soll jedoch dem Bund zugewiesen werden. Die Zuweisung dieser Steuern an die Länder entspricht nicht den finanzwirtschaftlichen Bedürfnissen. Für die Überleitung auf den Bund sprechen die überregionale Belastungswirkung dieser Steuern und deren unterschiedliches Aufkommen, das weder zur Wirtschaftskraft noch zum Finanzbedarf der einzelnen Länder in Beziehung steht. Der den Ländern durch die Verlagerung der Ertragshoheit entstehende Einnahmeverlust wird durch einen entsprechend höheren Anteil an den Gemeinschaftssteuern ausgeglichen.

147. Bei der Neuordnung der Steuerverteilung sind auch die Folgerungen aus der Gemeindefinanz-

reform zu ziehen. Die hierzu erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage ist in der Neufassung des Artikels 106 GG zu berücksichtigen. Seine Änderung in diesem Bereich wird in dem Abschnitt über die Gemeindefinanzreform dargelegt.

III. Die Beteiligung der einzelnen Länder am Steueraufkommen, Ergänzung des Finanzausgleichs unter den Ländern

148. Die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Aufteilung der Steuereinnahmen im Verhältnis der Länder untereinander (Grundsatz des örtlichen Aufkommens) und über den Länderfinanzausgleich sollen nicht geändert werden. In Artikel 107 Abs. 1 Satz 1 GG wird lediglich klargestellt, daß die Beteiligung der Länder nach dem örtlichen Aufkommen nicht nur für die Landessteuern, sondern auch für den Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern gilt.

149. Es war zunächst noch die Aufnahme einer Vorschrift erwogen worden, die es ermöglichen sollte, einen Teil der Gemeinschaftssteuern nach anderen Maßstäben als dem örtlichen Aufkommen zu verteilen. Insbesondere bei der Einbeziehung der Einfuhrumsatzsteuer in den Steuerverbund wäre eine solche Verteilung nach anderen Maßstäben notwendig geworden, weil das örtliche Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer keinen geeigneten Verteilungsmaßstab bildet, sondern einzelne Länder übermäßig begünstigen und andere benachteiligen würde. Nachdem sich die Länder gegen eine Steuerverteilung nach anderen Maßstäben ausgesprochen haben, weil sie darin eine Beeinträchtigung ihrer Ertragshoheit sehen, ist auf die Sonderbestimmung und auf die Einbeziehung der Einfuhrumsatzsteuer in den Steuerverbund verzichtet worden. Die Steuerverbundmasse verringert sich dadurch nach einer Berechnung für 1967 von 70,0 v. H. auf 65,4 v. H. des Steueraufkommens von Bund und Ländern.

150. Andere Schwierigkeiten, die für einzelne Fragen aus der Aufteilung der Steuern der Länder nach dem örtlichen Aufkommen entstehen können, lassen sich durch die Zerlegung der größeren Steuerbeträge oder auch durch den Länderfinanzausgleich beseitigen. Durch die Zerlegung von größeren Steuerzahlungen auf die beteiligten Länder können Abweichungen des regionalen Steueraufkommens von der wahren Steuerkraft der Länder weitgehend beseitigt werden. Für die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist eine solche Zerlegung bereits von 1952 bis 1954 durchgeführt, aber nach Verstärkung des Länderfinanzausgleichs ab 1955 wieder aufgehoben worden. Mit Rücksicht auf die fortschreitende Konzentration in der Wirtschaft ist jedoch erneut zu prüfen, ob nicht bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer eine auf größere Steuerbeträge beschränkte Steuerzerlegung erforderlich ist, damit die Berechnung des Länderfinanzausgleichs möglichst von der wirklichen Steuerkraft der Länder ausgeht und die Ausgleichsbeiträge und Ausgleichs-

zuweisungen auch nur den Ausgleich der wirklichen Steuerkraftunterschiede darstellen. Artikel 107 Abs. 1 Satz 2 GG enthält bereits die verfassungsrechtliche Grundlage für die Regelung der Zerlegung durch Bundesgesetz. Außer der oben erwähnten Änderung des Artikels 107 Abs. 1 Satz 1 GG ist deshalb im Zusammenhang mit der Steuerneuverteilung keine weitere Änderung von Artikel 107 GG vorgesehen.

151. Die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund ist in ihrer Auswirkung auf die einzelnen Länder mit Hilfe von zwei Modellberechnungen, die auf den Steuereinnahmen von 1967 aufbauen, in Übersicht 4 und 5 dargestellt. Es ist damit zu rechnen, daß die Umstellung der Umsatzsteuer auf die Mehrwertsteuer auch zu regionalen Verlagerungen ihres Aufkommens führen wird. Da jedoch die Zahlungsverlagerungen über die Landesgrenzen nur einen kleinen Teil der gesamten Zahlungsverlagerungen ausmachen, kann davon ausgegangen werden, daß die Auswirkungen der Steuerneuverteilung auch auf der Grundlage des regionalen Umsatzsteueraufkommens von 1967 mit hinreichender Zuverlässigkeit zu erkennen sind.

152. In Übersicht 4 ist zunächst das regionale Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer miteinander verglichen. Wenn man das Steueraufkommen in den Ländern je Einwohner berechnet und am Länderdurchschnitt mißt, so treten die Unterschiede im regionalen Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer am deutlichsten hervor. Die Umsatzsteuer zeigt im regionalen Aufkommen etwas geringere Unterschiede als die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Hierbei sind die Änderungen in der Steuerausstattung von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen besonders bedeutsam.

Während das Aufkommen der konjunkturrempfindlichen Einkommen- und Körperschaftsteuer in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig wesentlich niedriger ist als in Baden-Württemberg und Hessen, ist das Steueraufkommen, das an den wirtschaftlichen Umsatz anknüpft, in Nordrhein-Westfalen trotz der schlechten Ertragslage der Kohle- und Stahlindustrie höher. Die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer wird also die Steuerausstattung der leistungsfähigeren Länder einander annähern und damit im ganzen verbessern. Von den anderen Ländern fällt die Hansestadt Bremen durch ein niedriges Umsatzsteueraufkommen auf. Hier bleibt abzuwarten, wie sich das Aufkommen der Mehrwertsteuer in Bremen gestalten wird. Eine Benachteiligung Bremens aus der Umsatzsteuerbeteiligung kann im Länderfinanzausgleich korrigiert werden. Insbesondere ist das Gewicht der Vorsteuerabzüge bei steuerfreien Ausfuhrumsätzen zu untersuchen. Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich die Umsatzsteuer in befriedigender Weise auf die einzelnen Länder aufteilt und daß sie als Verbundsteuer keineswegs schlechter geeignet ist als die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

153. In Übersicht 5 ist die Auswirkung der Steuerneuverteilung auf die einzelnen Länder im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich dargestellt. Die Berechnung geht als Modell davon aus, daß nach dem Stand von 1967 ein Länderanteil von 63 v. H. an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie das Aufkommen der Kapitalverkehr-, Versicherungs- und Wechselsteuer, die auf den Bund übergehen sollen, durch einen Länderanteil von etwa 44 v. H. am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern abzulösen wären, wenn für die Länder (außer Berlin) die Gesamtsteuermasse die gleiche bleiben soll. Es handelt sich hierbei lediglich um ein Modell; das tatsächliche Beteiligungsverhältnis muß nach den Verhältnissen des Jahres des Inkrafttretens unter Berücksichtigung der Entwicklung der Steuereinnahmen, der Lastenverlagerungen infolge der Reform und der Aufgaben der verschiedenen Ebenen ermittelt werden.

Die Berechnung in Übersicht 5 zeigt auf der Grundlage der Steuereinnahmen von 1967, daß bei gleichbleibender Steuermasse (für die Länder außer Berlin) Nordrhein-Westfalen und die leistungsschwächeren Länder insgesamt 366 Millionen DM aus der Steuerneuverteilung gewinnen, während Baden-Württemberg, Hessen und die Hansestädte 366 Millionen DM verlieren. Daneben tritt für Berlin ein Gewinn von 114 Millionen DM ein, der aber im folgenden außer Betracht bleibt, weil Berlin am Länderfinanzausgleich nicht teilnimmt und der Bund die Steuermehreinnahmen von Berlin bei der Bundeshilfe berücksichtigen kann.

154. Die Mehr- und Mindereinnahmen der Länder aus der Steuerneuverteilung wirken sich automatisch auf die Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich aus, so daß die Gesamtwirkung der Steuerneuverteilung nur im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich richtig beurteilt werden kann. Einmal verringert die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer die Steuerkraftunterschiede der Länder, so daß sich auch die Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich von 1740 Millionen DM auf 1607 Millionen DM verringern. In der Auswirkung auf die einzelnen Länder sind zwei Ländergruppen zu unterscheiden. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland, also die leistungsschwächsten Länder, haben aus einer Steuerneuverteilung bei gleichbleibender Steuermasse weder einen Gewinn noch einen Verlust zu erwarten, weil sich hier die Änderung der Steuerverteilung auf die Ausgleichsleistungen voll auswirkt. Für die leistungsfähigeren Länder sowie für Bayern und Bremen treten dagegen Gewinne und Verluste ein, die aber wesentlich geringer sind als die unmittelbaren Gewinne und Verluste aus der Steuerneuverteilung. Der Einnahmeverlust von Bremen, der am stärksten ins Gewicht fällt, wird durch eine Änderung des Länderfinanzausgleichsgesetzes auszugleichen sein.

155. Aus der Darstellung ist zu erkennen, daß die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund allein nicht genügt, um die großen Unterschiede in der Finanzausstattung der Länder zu ver-

ringern bzw. die Finanzausstattung der leistungsschwächsten Länder zu verbessern. Die Notwendigkeit einer Besserstellung der leistungsschwachen Länder wird allgemein anerkannt, da nach dem geltenden Finanzausgleich die Finanzausstattung der leistungsschwachen Länder um 12 bis 15 v. H. hinter der Finanzausstattung von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen zurückbleibt. Zugleich mit der Steuerneuverteilung zwischen Bund und Ländern ist deshalb der Länderfinanzausgleich erheblich zu intensivieren. Es handelt sich hier um eine wichtige Frage zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.

156. Bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Zusammenhang mit der Steuerneuverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wird auch zu entscheiden sein, ob der Länderfinanzausgleich, der gegenwärtig im wesentlichen einen Steuerkraftausgleich darstellt, durch den Einbau von Lastenelementen zu einem Ausgleich unterschiedlicher Steuereinnahmen und unterschiedlicher Ausgabebelastungen der Länder erweitert werden kann und muß. Artikel 107 Abs. 2 GG bietet hierzu die verfassungsrechtliche Möglichkeit, und es hat auch schon in der Regelung des Länderfinanzausgleichs von 1950 bis 1954 eine Anrechnung unterschiedlicher Ausgabenbelastungen gegeben.

157. Im Zusammenhang mit dem Gesetz über den Länderfinanzausgleich ist auch die unterschiedliche Belastung der Länder aus der Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben zu sehen. Die ungleiche Belastung der Länder durch den Ausbau der Hochschulen, durch die regionale Wirtschaftsförderung und durch die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur besteht seit langem. Aber erst die Regelung dieser Aufgaben als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern ergibt eine klare Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern und eine von Land zu Land vergleichbare Belastung der Länder bei der Durchführung dieser Aufgaben. Damit sind wichtige Voraussetzungen für eine Anrechnung dieser Lasten im Länderfinanzausgleich gegeben. Die Frage, ob und in welcher Form insoweit ein Sonderlastenausgleich erforderlich ist, wird bei der Änderung des Gesetzes über den Länderfinanzausgleich zu entscheiden sein.

IV. Anpassung der Vorschriften über die Steuerverwaltung

158. Die Neufassung der Vorschriften über die Steuerverteilung erfordert eine Anpassung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Steuerverwaltung insbesondere wegen der Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund.

159. Die Bundesregierung schlägt vor, daß künftig nur die Zölle, die Finanzmonopole und die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer (früher Umsatzausgleichsteuer) durch Bundesfinanzbehörden, alle übrige

gen Steuern einschließlich der bisher vom Bund zu verwaltenden Umsatzsteuer aber durch Landesfinanzbehörden verwaltet werden. Dabei sollen die Finanzbehörden der Länder im Auftrage des Bundes handeln, wenn die Steuern ganz oder zum Teil dem Bund zufließen.

160. Diese Neuregelung beseitigt zunächst die unbefriedigende Teilzuständigkeit von Bund und Ländern für die Verwaltung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, daß die Verwaltungszuständigkeit für eine einheitliche Steuer begrifflich und sachlich nicht prozentual nach Steueranteilen aufgeteilt werden kann.

Überdies ist die Teilzuständigkeit für die Verbundsteuern bereits seit der Finanzreform des Jahres 1955 überholt. Die Regelung des Artikels 108 Abs. 2 GG ging davon aus, daß die Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern zustand und der Bund nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Teile dieser Steuern „in Anspruch nehmen“ konnte. Bei der Änderung des Artikels 106 GG durch das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 ist von einer entsprechenden Änderung des Artikels 108 GG nur abgesehen worden, weil gegen eine solche Änderung durch einfaches Bundesgesetz wegen der beschränkten Ermächtigung des Artikels 107 GG a. F. verfassungsrechtliche Bedenken bestanden. Für eine Änderung des Artikels 108 GG hätte ein verfassungsänderndes Gesetz nach Artikel 79 GG ergehen müssen.

161. Für den Bereich der Umsatzsteuer einschließlich der Beförderungsteuer, die in die neue Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) mit einbezogen worden ist (Gesetz vom 29. Mai 1967, BGBl. I S. 545), wird der verfassungsrechtliche Notbehelf der „Inanspruchnahme der Hilfe der Finanzämter“ nach § 9 Abs. 2 FVG (Organleihe) durch die Einführung der Auftragsverwaltung entbehrlich. Eine einheitliche Zuständigkeit für die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer ist erforderlich, weil diese Steuern wegen des sachlichen Zusammenhangs (Vergleich der Einkommensteuer- und der Umsatzsteuer-Akten bei der Veranlagung) von der gleichen Behörde veranlagt und erhoben werden müssen und für diese Steuern auch nur eine gemeinsame Betriebsprüfung in Betracht kommt.

162. Die Verwaltung der Steuern mit Ausnahme der Zölle, der Finanzmonopole und der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern durch Landesfinanzbehörden berücksichtigt, daß die Ausführung der Bundesgesetze nach dem System des Grundgesetzes im allgemeinen Sache der Länder ist. Dabei muß aber die Form der Auftragsverwaltung gewählt werden, soweit es sich um Steuern handelt, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen. Das muß in vollem Umfang auch für die Gemeinschaftssteuern, also für die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer gelten.

163. Die Bundesregierung sieht in dieser Gestaltung einen geeigneten Weg, um bei der Verwaltung

von Steuern durch Landesfinanzbehörden eine gleichmäßige Besteuerung innerhalb des Bundesgebietes zu gewährleisten. Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes, der gleiche Rechte und Pflichten für alle beinhaltet, und zwar in verstärktem Maße auf dem Gebiet der eingreifenden Verwaltung, sowie die Grundsätze sozialer Gerechtigkeit wie auch die Wirtschaftseinheit verlangen eine gleichmäßige Heranziehung aller Staatsbürger zu den öffentlichen Lasten. Sie kann aber nicht allein durch die einheitliche Steuergesetzgebung sichergestellt werden. Vielmehr muß auch bei der Verwaltung und Erhebung der Steuern gleichmäßig verfahren werden.

164. Zur Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Gesetzesanwendung reicht es nicht aus, daß die Bundesregierung nach Artikel 108 Abs. 6 GG allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. In der Verwaltungspraxis zeigt sich immer wieder die Notwendigkeit, die Finanzbehörden schnell mit Weisungen zu versehen. Bei der landeseigenen Verwaltung von Steuern ist in diesen Fällen bisher die Form der durch den Bundesminister der Finanzen koordinierten einheitlichen Ländererlasse gewählt worden. Derartige Erlasse aber bedürfen der Einstimmigkeit. Bei verschiedenen wichtigen Fragen hat sich jedoch in der Vergangenheit gezeigt, daß diese Einstimmigkeit nicht immer zu erreichen ist. Die Bundesauftragsverwaltung schafft hier im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung die Möglichkeit einer Weisungserteilung durch den Bundesminister der Finanzen.

165. Das Weisungsrecht ermöglicht es dem Bundesminister der Finanzen, die Einheitlichkeit der Gesetzesauslegung und der Ermessensausübung sicherzustellen. Der Bundesminister der Finanzen ist auch in der Lage, für die Zuständigkeit der einzelnen Finanzbehörden (z. B. der Oberfinanzdirektionen und der Finanzämter) bundeseinheitliche Zuständigkeitsgrenzen für die Entscheidung über Stundungs- und Erlassanträge zu bestimmen. Gegenwärtig sind diese Grenzen in den Ländern nicht einheitlich.

166. Besondere Bedeutung dürfte dem Weisungsrecht des Bundesministers der Finanzen im Rahmen der Betriebsprüfung zukommen. Gerade bei den Prüfungen der Großbetriebe, die häufig Betriebsstätten in anderen Bundesländern unterhalten oder sich in anderen Bundesländern domizilierenden Organisationsgesellschaften eingegliedert haben, ist ein Weisungsrecht des Bundesministers der Finanzen im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung außerordentlich wichtig. Durch die Entsendung von Beauftragten muß er die Wirksamkeit des Weisungsrechts sichern können. Auch außerhalb der Betriebsprüfung kann sich die Notwendigkeit ergeben, daß der Bundesminister der Finanzen selbst entscheidet, wie ein Steuerfall zu bearbeiten ist. Hier besteht die Möglichkeit, daß sich der Bundesminister der Finanzen intern die Entscheidung vorbehält.

167. Auch die durch die zunehmende Wirtschaftsverflechtung unseres modernen Industriestaates immer stärker notwendig werdende Intensivierung der

zentralen Betriebsprüfung (Steuer) kann bei einer Steuerverwaltung der Länder im Auftrage des Bundes besser wirksam werden. Bei einer Auftragsverwaltung kann sich der Bundesminister der Finanzen in wichtigen Fällen schon vor Durchführung der Veranlagung von den Landessteuerbehörden berichten lassen und im Interesse der Einheitlichkeit in der Besteuerung grundsätzliche Fragen rechtzeitig klären. Ferner könnte ein gleichmäßigerer Betriebsprüfungsturnus erreicht werden.

168. Die durch die Liberalisierung des Außenhandels geförderten internationalen Beziehungen der deutschen Wirtschaft machen in zunehmendem Maße die Aufklärung und Beurteilung von Sachverhalten des internationalen Steuerrechts, insbesondere der internationalen Steuerumgehung notwendig. Dies gilt insbesondere für die Koordinierung zur Bekämpfung der Steuerflucht sowie für die Zusammenfassung der Kapitalsteuererstattungen und Abkommensentlastungen für Lizenzgebühren nach den Doppelbesteuerungsabkommen. Die Mitgliedstaaten der EWG haben die Aufgabe, auch für die Angleichung derjenigen Verwaltungsvorschriften zu sorgen, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Hierzu gehören auch Anordnungen über die Verwaltung der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer. Eine Angleichung der Methoden, nach denen die Steuergesetze durchgeführt werden, ist dabei vielfach ebenso wichtig wie die Harmonisierung des materiellen Steuerrechts.

169. Der Vorschlag der Bundesregierung zur Einführung der Steuerauftragsverwaltung stellt keine Verschlechterung der Stellung der Länder dar. Für die Erstreckung der Auftragsverwaltung auf die gesamte Einkommen- und Körperschaftsteuer verzichtet der Bund andererseits auf sein Recht, die Umsatzsteuer und seinen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer selbst zu verwalten.

170. Die Steuerverwaltung durch Landesfinanzbehörden im Auftrage des Bundes hat sich in der Vergangenheit bei der Verwaltung der Lastenausgleichsabgaben bewährt. Es hat sich gezeigt, daß durch diese Art der Verwaltung die Rechte der Länder nicht beeinträchtigt werden, da die Länder vor der Herausgabe von Erlassen regelmäßig angehört worden sind. Das wird auch in Zukunft in diesem erweiterten Bereich geschehen.

171. Durch die Neufassung sollen nunmehr auch die Befugnisse des Bundesfinanzministers gegenüber den Landesfinanzbehörden in den Fällen der Auftragsverwaltung in Anlehnung an Artikel 85 GG erschöpfend geregelt werden. Dabei wird auf das Recht zur Entsendung von Bundesbevollmächtigten verzichtet. Das erscheint vertretbar, weil bei einer Steuerauftragsverwaltung für die Verbundsteuern die Interessen des Bundes durch die Institution des Oberfinanzpräsidenten hinreichend gewahrt werden können. Zur Sicherung eines schnellen Vollzugs der Weisungen bei der Steuerverwaltung durch die Länder muß die Bundesregierung an

dem Weisungsrecht des Bundesfinanzministers festhalten. Die Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs wäre nicht gewährleistet, wenn gerade in dringenden Fällen erst eine Kabinettsentscheidung für die Weisung an Unterbehörden notwendig wäre.

172. Die Neuregelung wird durch eine Ermächtigung des Bundesgesetzgebers ergänzt, mit Zustimmung des Bundesrates

- bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorzusehen und
- die Verwaltung von Steuern von Landes- auf Bundesfinanzbehörden und umgekehrt zu übertragen,

wenn und soweit dadurch der Vollzug von Steuergesetzen erheblich verbessert oder erleichtert wird.

173. Die Ermächtigungen für die gegenseitige Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten sollen zunächst eine verfassungsrechtliche Grundlage für bereits bestehende Regelungen schaffen. Als Beispiele sind zu nennen:

- Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer bei deutschen Fahrzeugen, die mit eigener Triebkraft in das Ausland ausgeführt werden sowie für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer bei außerdeutschen Fahrzeugen nehmen die Finanzämter (Landesfinanzbehörden) die Rechts- und Amtshilfe von Zollstellen (Bundesfinanzbehörden) in Anspruch (§ 5 KraftStDV).
- Ferner wird z. B. bei der vorgeschlagenen Landesverwaltung der Umsatzsteuer im Auftrag des Bundes weiterhin die Mitwirkung von Bundesfinanzbehörden (Zoll) für die Ausstellung von Ausfuhrbescheinigungen (§ 6 Abs. 2 UStG 1967, § 1 Abs. 2 Nr. 2 der 2. UStDV vom 11. Oktober 1967, BGBl. I S. 980) und für die Besteuerung von ausländischen Beförderern im grenzüberschreitenden Beförderungsverkehr (§ 16 Abs. 5 UStG 1967) erforderlich.

174. Die Ermächtigungen für ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden sollen vor allem dazu dienen, die Möglichkeiten zur Verbesserung und Vereinfachung des Erhebungsverfahrens durch technische Rationalisierungsmaßnahmen, insbesondere durch Datenverarbeitungsanlagen, in vollem Umfang zu nutzen. Es muß verhindert werden, daß eine rationelle und neuzeitliche Verwaltung an der verfassungsrechtlichen Trennung der Aufgabenbereiche durch Ländergrenzen scheitert. Für folgende Aufgaben besteht bereits ein Bedürfnis, eine im gemeinsamen Interesse liegende Zusammenarbeit vorzusehen:

175. — Für die gemeinsame Benutzung von kostspieligen Datenverarbeitungsanlagen durch mehrere Bundes- und Landesfinanzbehörden im steuerlichen Veranlagungsverfahren.

176. — Für die Wahrnehmung von Betriebsprüfungsaufgaben bei der Prüfung von Konzernen,

die in mehreren Bundesländern Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften unterhalten. Hierdurch soll vor allem die Koordinierung der Betriebsprüfung in den einzelnen beteiligten Ländern gefördert werden.

- 177.** — Für die bei Einführung der Gemeindeeinkommensteuer erforderliche zentrale Abrechnungsstelle.

178. Die in Artikel 108 Abs. 5 GG zusammengefaßten Ermächtigungen zur Regelung des Verfahrens sollen — in Verbindung mit Artikel 105 Abs. 2 GG — die Grundlage einer einheitlich geltenden Abgabenordnung bilden (vgl. Tz 132). Die Ermächtigung ist wegen der bisher aufgetretenen Zweifel ausdrücklich auf die Gemeinden erstreckt worden, soweit den Gemeinden die Verwaltung der ihnen zufließenden Steuern übertragen worden ist. Das gilt insbesondere für die Realsteuern.

C. Gemeindefinanzreform

I. Leitgedanken und geschichtliche Entwicklung

179. Neben Bund und Ländern sind die Gemeinden Träger öffentlicher Aufgaben. Artikel 28 GG garantiert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die besondere Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung liegt in ihrer staatspolitischen Funktion, die in der örtlichen Gemeinschaft lebenden Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in ihrem Bereich wirksam werden zu lassen. Die Gemeinden haben damit eine tragende Funktion im demokratischen Staatsaufbau der Bundesrepublik. Sie können den ihnen eingeräumten Platz aber nur ausfüllen, wenn sich ihre Einwohner als mitverantwortliche Bürger fühlen und ihr Verantwortungsbewußtsein sich auch auf die politischen Geschehnisse in den Ländern und im Bund ausdehnt.

180. Die gemeindliche Selbstverwaltung kann nur auf dem Boden einer ausreichenden finanzwirtschaftlichen Selbständigkeit gedeihen. Dazu ist es erforderlich, daß den Gemeinden ausreichende und gesicherte Deckungsmittel zur Verfügung stehen, über deren Verwendung sie selbst entscheiden können.

181. Die Einnahmequellen der Gemeinden müssen deshalb so gestaltet sein, daß sie allen Gemeinden die erforderlichen Mittel für die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gewährleisten. Zunehmenden Bedürfnissen muß durch eine angemessene Beteiligung der Gemeindeeinnahmen am gesamtwirtschaftlichen Wachstum Rechnung getragen werden.

182. Die Eigenart der gemeindlichen Aufgaben verlangt auch eine ausreichende Stabilität der Deckungsmittel, die eine vorausschauende Planung ermöglicht. Den Gemeinden muß ein gesetzlicher Anspruch auf bestimmte Einnahmequellen gesichert sein. Außerdem sollte auf eine möglichst geringe Konjunktorempfindlichkeit der Einnahmequellen geachtet werden.

183. Die Frage, ob die Gemeinden nach Artikel 28 Abs. 2 GG einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eigene Steuern haben, um die Eigenverantwor-

tung der örtlichen Selbstverwaltung auf dem finanziellen Gebiet zu verwirklichen, ist umstritten. Tatsächlich ist in der Bundesrepublik ein System von Gemeindesteuern vorhanden, das in gewissem Umfang auch verfassungsrechtlich gesichert ist. Darüber hinaus ist es zur Stärkung der Verantwortung für die Wahrnehmung der örtlichen Aufgaben wichtig, daß die Gemeinden — soweit das unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Belange möglich ist — über die Höhe der eigenen Steuern im Rahmen der Gesetze selbst entscheiden können. Ohne ein solches Recht zur Festsetzung der Hebesätze bei den wichtigsten Gemeindesteuern würde es an dem für eine eigenverantwortliche Selbstverwaltung unentbehrlichen Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach einem möglichst hohen Niveau der öffentlichen Leistungen und einer möglichst niedrigen Steuerbelastung fehlen. Die Gemeindevertreter würden nicht mehr genötigt sein, bei allen Entscheidungen über finanzielle Fragen der dadurch verursachten Belastung der Bürger ebenso Rechnung zu tragen wie dem Interesse der Bürger an möglichst hohen Leistungen.

184. Von der Idee der Selbstverwaltung her ist es erwünscht, daß über Gemeindesteuern mit beweglichen Hebesätzen ein möglichst großer Kreis der stimmberechtigten Einwohner angemessen zu den Gemeindelasten herangezogen wird. Das Steuervolumen sollte dabei so groß sein, daß sich trotz der Verteilung auf die Masse der Gemeindebürger für den einzelnen eine politisch wirksame Belastung durch Gemeindesteuern ergibt und der Bewegungsspielraum bei der Festsetzung der Hebesätze den Gemeinden die Möglichkeit zu Entscheidungen von finanzpolitischer Bedeutung auf der Einnahmenseite des Gemeindehaushalts läßt.

185. Soweit diese Zielsetzungen aus zwingenden Gründen im Rahmen des gesamtstaatlichen Steuersystems, das alle Anforderungen in einem modernen Industriestaat erfüllen muß, nicht voll verwirklicht werden können, sollten die gemeindeeigenen Steuern durch eine feste Beteiligung der Gemeinden an den Steuerleistungen ihrer Einwohner ergänzt werden. Auch dadurch wird eine angemessene Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben aus der örtlichen Steuerkraft erreicht und für den einzelnen

Bürger der Zusammenhang zwischen seinen Steuerleistungen und den in Anspruch genommenen kommunalen Einrichtungen und Diensten erkennbar.

186. Die Forderung nach annähernd gleichen öffentlichen Leistungen in allen Teilen des Bundesgebietes und die ungleiche Wirtschaftskraft der verschiedenen Gemeinden schließen jedoch ein gemeindliches Finanzsystem aus, das ausschließlich auf Gemeindesteuern und Steuerbeteiligungen beruht. Es muß durch Finanzzuweisungen zum Ausgleich der natürlichen Steuerkraftunterschiede ergänzt werden, so daß sich bei annähernd gleichmäßiger Inanspruchnahme der örtlichen Steuerkraft ein ausreichendes Leistungsniveau in allen Gemeinden ergibt. Die Gemeinden dürfen wegen ihrer natürlichen Steuerschwäche nicht gezwungen sein, bereits die Höchsthebesätze festzusetzen, nur um die unabweisbaren Aufgaben zu finanzieren.

187. Vor dem ersten Weltkrieg waren die Gemeinden in Deutschland völlig auf eigene Einnahmen angewiesen, die ihnen aus den Erträgen ihres Vermögens, aus den Überschüssen der städtischen Betriebe sowie aus einer Reihe verschiedener Steuern zufließen. In Preußen wurde durch die Miquel'sche Steuerreform von 1891 und das Kommunalabgabengesetz von 1893 ein ausgewogenes Steuersystem geschaffen, das unter den damaligen Verhältnissen die volle Verwirklichung einer eigenverantwortlichen Selbstverwaltung der Gemeinden im finanziellen Bereich ermöglichte. Den Gemeinden waren die Realsteuern zur Ausschöpfung zugewiesen. Sie erhoben auf Grund dieser Ermächtigung Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern. Außerdem konnten sie Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer erheben und hatten bei der Bemessung dieser Zuschläge einen weiten Bewegungsspielraum. Durch bestimmte Relationen zwischen den drei Hauptsteuerarten war eine gleichmäßige Verteilung der Steuerlast gewährleistet. Daneben gab es bereits eine Reihe indirekter Steuern, die im wesentlichen den heutigen kleineren Gemeindeabgaben entsprachen. Dieses Steuersystem zog alle Gemeindeangehörigen (Einwohner, Grundeigentümer und Betriebe) unter Beachtung des Äquivalenzprinzips und zugleich nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit zu den Gemeindelasten heran.

188. Im Jahr 1913 entfielen von den Steuereinnahmen der Gemeinden 52 v. H. auf die Zuschläge zur Einkommensteuer, 39 v. H. auf die Grund- und Gewerbesteuern und 9 v. H. auf die sonstigen Gemeindesteuern.

189. Das ausgewogene Nebeneinander von Realsteuern und Einkommensteuer gab den Gemeinden eine sichere finanzielle Grundlage, die damals bei dem geringen Ausgabenniveau, insbesondere der ländlichen Gemeinden, und der Wirtschaftskraft der Städte einer Ergänzung durch einen gemeindlichen Finanzausgleich noch nicht bedurfte.

190. Nach dem ersten Weltkrieg entzog das Reich den Gemeinden durch das Landessteuergesetz aus

dem Jahr 1920 das Recht, Zuschläge zur Einkommensteuer zu erheben. An ihre Stelle trat die Überweisung von Anteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Maßstab des örtlichen Aufkommens und an der Umsatzsteuer. Das Landessteuergesetz setzte dabei nur den Anteil der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer fest und beschränkte sich darauf, vorzuschreiben, daß auch die Gemeinden an diesem Landesanteil zu beteiligen seien. Bei der Umsatzsteuer betrug der Anteil der Gemeinden 5 v. H. Innerhalb dieses Rahmens waren die Länder in der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Überweisungssteuern weitgehend frei.

191. Preußen zweigte von dem Landesteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zunächst 20 v. H. ab, von denen 10 v. H. zur Deckung der dem Lande auferlegten persönlichen Volksschulkosten und der Polizeikosten verwendet wurden und weitere 10 v. H. einem gemeindlichen Ausgleichsstock zufließen. Der verbleibende Rest wurde je zur Hälfte auf das Land und die Gemeinden (Gemeindeverbände) aufgeteilt. Dieses System blieb grundsätzlich einige Jahre bestehen, wobei allerdings die Sätze im einzelnen verändert wurden.

192. Im Jahre 1925 entfielen von den Einnahmen der Gemeinden 19 v. H. auf die Gewerbesteuer, 20 v. H. auf die Grundsteuer, 10 v. H. auf sonstige Gemeindesteuern, und 45 v. H. auf Finanzzuweisungen, die überwiegend aus festen Anteilen am örtlichen Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer bestanden.

193. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde im Laufe der Jahre immer mehr vom Maßstab des örtlichen Aufkommens gelöst. Grundsätzlich blieb zwar nach wie vor das örtliche Aufkommen maßgebend; in Preußen wurde aber z. B. die sogenannte relative Garantie eingeführt, die bezweckte, den Gemeinden den gleichen Kopfbetrag an Einkommen- und Körperschaftsteuern zu garantieren, den ihr Einkommensteuer-Soll je Kopf des Einwohners vor dem Kriege ausmachte.

194. Ein grundlegender Wandel trat dadurch ein, daß im Jahre 1930 durch eine der Brüning'schen Notverordnungen den Gemeinden wieder eine gemeindliche Personensteuer in Form der Bürgersteuer zugewiesen wurde.

195. Nach 1933 wurde der volle Übergang von der Beteiligung der Gemeinden an den großen Reichsteuern nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens auf das System der Finanzzuweisungen zum Ausgleich unzureichender Steuerkraft vollzogen. Vom Jahre 1938 ab erhielten die Gemeinden anstelle der Anteile aus den Überweisungssteuern ausschließlich Schlüsselzuweisungen. Seitdem haben sich die Finanzzuweisungen als unentbehrliche Ergänzung des Gemeindesteuersystems zur Gewährleistung eines ausreichenden Leistungsniveaus in allen Gemeinden erwiesen.

Daneben wurde jedoch das System der eigenen Gemeindesteuern ausgebaut. Durch die Realsteuerreform des Jahres 1936 wurden den Gemeinden die Realsteuern wieder als ausschließliche Gemeindesteuern, und zwar im wesentlichen in der heute noch gültigen Form zugewiesen. Die Bürgersteuer wurde in ihren Sätzen erhöht. Sie hat jedoch niemals das Gewicht der früheren Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer erreicht. Ähnlich wie vor dem ersten Weltkrieg wurde durch Richtlinien sichergestellt, daß die Hebesätze der drei großen Gemeindesteuern in einem angemessenen Verhältnis zueinander standen, um eine annähernd gleichmäßige Verteilung der Gemeindelasten zu gewährleisten.

196. Im Jahre 1938 entfielen von den Einnahmen der Gemeinden 32 v. H. auf die Gewerbesteuer, 34 v. H. auf die Grundsteuer, 11 v. H. auf die Bürgersteuer, 10 v. H. auf die sonstigen Steuern und 16 v. H. auf allgemeine Finanzausweisungen.

197. 1942 wurde die Bürgersteuer aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung aufgehoben. Die Gemeinden erhielten als Ersatz feste Bürgersteuerausgleichsbeträge, die nach dem Krieg durch andere Finanzausweisungen abgelöst wurden.

198. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden durch das Grundgesetz neue verfassungsrechtliche Grundlagen für die Gemeinden geschaffen. Das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung wurde in Artikel 28 GG ausdrücklich garantiert. In finanzieller Hinsicht behandelte das Grundgesetz die Gemeinden als Teil der Länder. Dementsprechend wurde es auch der Landesgesetzgebung überlassen, inwieweit bestimmte Steuern den Gemeinden zustehen und inwieweit die Gemeinden die ihnen danach zufließenden Steuern selbst zu verwalten haben. Die Festsetzung der Hebesätze der Realsteuern und die Gesetzgebung über die kleinen gemeindlichen Verbrauchsteuern (Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungsbereich) wurden der Gesetzgebung des Bundes entzogen und der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder zugewiesen.

199. In diesem verfassungsrechtlichen Rahmen wurde das bestehende Gemeindefinanzsystem praktisch unverändert übernommen. Abgesehen von steuerpolitisch und verfassungsrechtlich bedingten Änderungen (Grundsteuervergünstigungen für den sozialen Wohnungsbau, Erhöhung der Freibeträge der Gewerbesteuer, Wegfall der Zweigstellensteuer) blieb das Gemeindesteuersystem unverändert. Die wirtschaftliche Entwicklung führte jedoch zu einer Verschiebung des Gewichts der Haupteinnahmequellen der Gemeinden.

200. Beim kommunalen Finanzausgleich entwickelten die Länder in enger Anlehnung an die reichsrechtliche Regelung eigene Ausgleichssysteme. In der Folgezeit setzte sich der Gedanke des Steuerverbundes durch, der gewährleistete, daß der Gesamtbetrag der Finanzausweisungen nach einem

Hundertsatz des Landesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer oder aller Landessteuern bemessen wurde. Die Gemeinden wurden damit über die Finanzausweisungen auch am Wachstum der Landessteuereinnahmen beteiligt.

201. Ein Versuch, die Gemeinden durch eine Art Bürgersteuer wieder an der Besteuerung des Einkommens zu beteiligen, der bei der Finanzreform des Jahres 1955 unternommen wurde, scheiterte vor allem daran, daß auf das Notopfer Berlin wegen des Finanzbedarfs des Bundes nicht verzichtet werden konnte und eine dritte Einkommensteuerart neben der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie dem Notopfer Berlin wegen der damit verbundenen Komplizierung des Steuersystems nicht tragbar erschien.

202. Eine Änderung der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden wurde jedoch durch das von allen Fraktionen eingebrachte Gesetz zur Änderung und Ergänzung von Artikel 106 GG vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I S. 1077) eingeleitet. Die Hauptsteuerquellen der Gemeinden, die Realsteuern, wurden den Gemeinden unmittelbar zugewiesen. Außerdem wurden die Länder verpflichtet, die Gemeinden insgesamt prozentual am Länderanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen (Steuerverbund). Damit wurden die Gemeinden bei der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Steuereinnahmen neben Bund und Ländern unmittelbar berücksichtigt. Hinzu kam die verfassungsrechtliche Festlegung der Verpflichtung des Bundes gegenüber einzelnen Gemeinden, Sonderbelastungen, die durch vom Bund veranlaßte Einrichtungen entstehen, auszugleichen.

203. Der gegenwärtige Stand der Gemeindefinanzen ergibt sich aus den beigefügten Übersichten 6 bis 10.

204. Er ist auf der Ausgabenseite bei stark gewachsenen Gesamtausgaben durch eine Verlagerung von den laufenden Ausgaben zu den Investitionen gekennzeichnet. Der Anteil der laufenden Ausgaben hat sich von 1955 bis 1965 von 62,1 v. H. auf 51,8 v. H. um 10,3 Punkte verringert, während der Anteil der Investitionsausgaben sich von 35,7 v. H. auf 44,4 v. H. also um 8,7 Punkte der Gesamtausgaben erhöht hat. Seit 1966 hat sich insbesondere infolge des konjunkturellen Rückgangs diese Entwicklung nicht fortgesetzt.

205. Auf der Einnahmenseite steht bei gleichfalls stark gewachsenen Gesamteinnahmen ein Rückgang des Anteils der Einnahmen aus eigenen Steuern von 37,6 v. H. im Jahr 1955 auf 30,7 v. H. im Jahr 1965 einem größeren Zuwachs des Anteils der Finanzausweisungen in demselben Zeitraum von 21,4 v. H. auf 28,3 v. H. gegenüber. Insgesamt ist der Anteil der Gemeinden an den gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand unter Einbeziehung der Zuweisungen von 15,9 v. H. in 1955 auf 20,1 v. H. in 1965 gestiegen.

Der Anteil der Kreditmarktmittel hat sich in diesem Zeitraum von 12,2 v. H. auf 15,4 v. H. erhöht; er wird für 1966 auf 12,7 v. H. geschätzt.

206. Stellt man auf die eigenfinanzierten Ausgaben ab, so hat sich der Anteil der Gemeinden an den Gesamtausgaben und den Gesamteinnahmen der öffentlichen Hand von 1955 bis 1965 praktisch nicht verändert. Der Anteil der gemeindlichen Gesamtausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt ist von rd. 25 v. H. in 1955 auf rd. 27 v. H. in 1965 gestiegen. Wesentlich für die Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der Bundesrepublik ist die Feststellung, daß 1965 44,4 v. H. aller Ausgaben der Gemeinden Investitionsausgaben waren. Von den gesamten Sachinvestitionen der öffentlichen Hand fallen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden 65,2 v. H. an, wenn die aus Zuweisungen des Bundes und der Länder finanzierten Investitionen mit berücksichtigt werden.

207. Die Belastung der Gemeinden durch den Schuldendienst hat sich als Folge der anhaltend starken Inanspruchnahme des Kapitalmarktes von 4,6 v. H. der laufenden Einnahmen im Jahr 1955 auf 8,9 v. H. im Jahr 1965 und schätzungsweise 9,7 v. H. im Jahr 1966 stark erhöht.

208. Eine Aufgliederung der Steuereinnahmen läßt innerhalb der Steuern die starke Verlagerung zur Gewerbesteuer erkennen. Der Anteil der Grundsteuer an den gesamten Steuereinnahmen ist von 24,7 v. H. im Jahr 1955 auf 15,8 v. H. im Jahr 1964 gesunken, während der Anteil der Gewerbesteuer in diesem Zeitraum von 66,9 v. H. auf 79,2 v. H. angestiegen ist. Seitdem hat sich das Verhältnis der beiden Steuerarten bis einschließlich 1966 stabil gehalten.

209. Die Finanzlage der Gemeinden in der Bundesrepublik ist danach auf der Ausgabenseite durch den hohen Anteil der Investitionen an den gemeindlichen Gesamtausgaben und die wachsende Bedeutung dieser Investitionen bestimmt.

210. Auf der Einnahmenseite ist die anhaltende starke Inanspruchnahme des Kreditmarktes bemerkenswert, die sich über den Schuldendienst auch auf die Ausgabengestaltung der Gemeinden auswirkt. Strukturell zeigt die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen eine Verschiebung von den eigenen Steuereinnahmen zu den Finanzausweisungen und innerhalb der Steuereinnahmen ein starkes Übergewicht der Gewerbesteuer.

211. In allen Staaten Westeuropas werden die Gemeinden zu einem erheblichen Teil aus örtlichen Steuereinnahmen finanziert. In den Einheitsstaaten mit stark zentralistischen Finanzverfassungen, wie z. B. in Belgien, den Niederlanden und ab 1968 auch in Frankreich, bestehen die Steuereinnahmen der Gemeinden jedoch im wesentlichen nicht mehr aus eigenen Steuern, sondern aus Beteiligungs-, Zuschlags- und Steuerverbundeinnahmen. Das nieder-

ländische Steuerverbundsystem (Gemeindefonds) nähert sich sogar stark einem System von Finanzausweisungen. Für die Finanzreformbestrebungen in Italien ist kennzeichnend, daß man von dem bisher weitgehend noch geltenden Trennsystem, nach welchem insbesondere den Gemeinden eigene Gewerbesteuern und bestimmte indirekte Steuern zustanden, zu einem Beteiligungssystem übergeht. Hingegen bilden in den nordischen Staaten, in Großbritannien und in der Schweiz die gemeindeeigenen Steuern nach wie vor eine wichtige Einnahmequelle.

212. Die Gemeindesteuern in den einzelnen Staaten sind sehr verschieden. Der Hauptanteil der Gemeindesteuern fließt im wesentlichen aus ein oder zwei Steuerquellen, so in England in vollem Umfang aus den „rates“, in Schweden aus der Einkommensteuer für natürliche und juristische Personen. Die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden in Frankreich war bisher die örtliche Umsatzsteuer (taxe locale). Sie ist im Zuge der Umsatzsteuerreform abgebaut worden. Seit 1. Januar 1968 werden die Gemeinden in Frankreich statt dessen an der staatlichen Lohnsummensteuer beteiligt.

II. Notwendigkeit und Ziele der Gemeindefinanzreform

213. Die Bedeutung der gemeindlichen Investitionen für die Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verlangt neben einer Erhöhung der Gemeindefinanzmasse zur nachhaltigen Verstärkung der zukunftsichernden Investitionen im Bereich des Schul- und Bildungswesens, des Verkehrswesens und des Gesundheitswesens auch Maßnahmen zur Verbesserung des Gemeindesteuersystems.

214. Der Rückgang des Anteils der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen muß im Interesse einer eigenverantwortlichen Finanzwirtschaft der Gemeinden aufgehalten werden. Darüber hinaus aber müssen die schwerwiegenden Mängel behoben werden, die sich aus dem Übergewicht der Gewerbesteuer im Steuersystem der Gemeinden ergeben haben.

215. Die Gewerbesteuer hat zu großen Steuerkraftunterschieden zwischen den Gemeinden geführt. Die Folgen sind eine unzureichende Finanzausstattung nichtindustrieller Gemeinden und eine zu hohe Finanzausstattung einzelner steuerstarker Gemeinden. Dieses Mißverhältnis führt zu einem nicht ausreichenden Leistungsstand in vielen finanzschwachen Gemeinden.

216. Über das Ausmaß der Steuerkraftunterschiede vermittelt die nachstehende Übersicht über die Gewerbesteuerkraft einiger kreisfreier Städte verschiedener Struktur ein Bild.

Land / Stadt	Ein- wohner Stand 31. De- zember 1965	Gewerbe- steuerist- aufkom- men ¹⁾ DM je Ein- wohner	Gewerbe- steuer- kraft ²⁾ DM je Ein- wohner
Schleswig-Holstein			
Kiel	270 200	206,03	163,07
Niedersachsen			
Hannover	552 800	347,55	309,34
Wolfsburg	83 300	744,18	771,92
Wilhelmshaven	101 300	147,81	142,88
Oldenburg	128 500	148,74	143,61
Nordrhein-Westfalen			
Bonn	140 800	191,77	167,74
Köln	857 400	285,02	275,14
Düsseldorf	698 400	354,84	322,17
Münster (Westf.)	196 400	201,50	194,40
Essen	724 500	209,29	178,47
Hessen			
Frankfurt/Main	683 100	455,47	410,64
Fulda	44 900	259,04	269,72
Kassel	214 600	224,95	184,08
Marburg	48 900	115,40	117,61
Rheinland-Pfalz			
Ludwigshafen	176 200	514,33	503,29
Koblenz	102 300	215,97	190,70
Mainz	143 600	220,30	212,57
Baden-Württemberg			
Stuttgart	629 400	349,16	342,95
Karlsruhe	253 200	261,07	251,86
Bayern			
München	1 214 600	274,52	265,18
Regensburg	125 100	176,50	170,24

¹⁾ einschließlich Lohnsummensteuer und Gewerbesteuer-
ausgleich

²⁾ Berechnung: Grundbetrag $\times$ 290 ‰ unter Berücksichti-
gung des Gewerbesteuerausgleichs

217. Die Gewerbesteuer ist mit ihrem heutigen Gewicht für die Gemeinden zu konjunkturrempfindlich. Geringe Schwankungen in bestimmten Wirt-

schaftszweigen können für die Sitzgemeinde bereits schwerwiegende Einnahmeausfälle zur Folge haben und die Erfüllung lebenswichtiger Aufgaben der Gemeinden in Frage stellen. Die Anfälligkeit der Gewerbesteuer vergrößert sich für viele Gemeinden dadurch, daß die Steuer vielfach von wenigen, branchenmäßig einseitig ausgerichteten Industriebetrieben aufgebracht wird.

218. Das Übergewicht der Gewerbesteuer führt zu einer ungleichmäßigen Verteilung der Gemeindeflasten unter den Gemeindebürgern. Die wirtschaftliche Entwicklung und die mehrfache Erhöhung der Freibeträge bei der Gewerbeertragsteuer haben dazu geführt, daß der weit überwiegende Teil der Gewerbesteuer von einer sehr geringen Zahl von Steuerpflichtigen gezahlt wird. Nach der Gewerbesteuerstatistik 1958 entfallen zur Zeit schätzungsweise 77 v. H. des Gewerbesteueraufkommens auf 77 000 = 5 v. H. der Gewerbesteuerpflichtigen.

219. Die Gewerbesteuer beeinträchtigt durch ihr Übergewicht schließlich eine gesunde Entwicklung der Siedlungsstruktur. Industriestädte mit einem hohen Gewerbesteueraufkommen sind in der Lage, die kommunale Infrastruktur auf vielfältigen Gebieten gemeindlicher Tätigkeit so auszubauen, daß sie einen starken Anreiz auf den Zuzug weiterer Industrien ausüben. Darüber hinaus können diese Gemeinden finanzielle Vorteile für die Ansiedlung neuer Betriebe bieten, denen die finanzschwachen Gemeinden nichts Gleichwertiges entgegensetzen können. Die Folge ist eine insbesondere für die Raumordnung ungünstige räumliche Konzentration von gewerbesteuerpflichtigen Betrieben in solchen Gemeinden, in denen die gewerblichen Standorte ohnehin schon massiert sind, und eine ständige Benachteiligung der strukturschwachen Gebiete. Auf der anderen Seite werden auch solche Gemeinden dazu genötigt, auf Industrieansiedlung bedacht zu sein, die aus Gründen der Raumordnung als Industriestandorte ungeeignet sind.

220. Unabhängig von ihrer Stellung im Finanzsystem der Gemeinden ist ein Abbau der Gewerbesteuer aus steuersystematischen und finanzpolitischen Erwägungen angezeigt. Sie stellt eine Sonderbelastung der gewerblichen Einkünfte in der Bundesrepublik dar, die in den meisten übrigen Industriestaaten nicht vorzufinden ist. Sie kann daher die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Ausland ungünstig beeinflussen. Sie wird auch mit fortschreitender Harmonisierung des Steuerrechts in der EWG in dieser Höhe nicht aufrechterhalten werden können.

221. Innerhalb der Staaten der EWG nimmt nur in Luxemburg die Gewerbesteuer eine Stellung unter den gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand ein, die der in der Bundesrepublik vergleichbar ist, wie die folgende Übersicht zeigt:

Staat und Jahr	Gewerbesteuern		
	Gewerbe- kapital, Gewerbe- ertrag u. a.	Lohn- summen- steuern	Sonstige gewerbe- steuer- ähnliche Ab- gaben
1	2	3	4
Bundesrepublik Deutschland 1965			
in Millionen DM	9 350,3	932,9	—
in v. H. ¹⁾	8,9	0,9	—
Frankreich 1965			
in Millionen DM	3 578,5	—	296,7
in v. H. ¹⁾	3,3	—	0,3
Belgien 1964			
in Millionen DM	—	—	759,7
in v. H. ¹⁾	—	—	0,5
Luxemburg 1964			
in Millionen DM	497	91	—
in v. H. ¹⁾	7,2	1,3	—
Niederlande 1964			
in Millionen DM	—	—	—
in v. H. ¹⁾	—	—	—
Italien 1965			
in Millionen DM	152,9	—	—
in v. H. ¹⁾	2,0	—	—

¹⁾ der Gesamtsteuereinnahmen

222. Bei der Beurteilung der für Frankreich angegebenen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß die französische Lohnsummensteuer, deren Aufkommen (einschließlich Lehrlingsteuer) 7,2 v. H. ausmacht, keine Gewerbesteuer ist, sondern eine Art pauschaler Abgeltung der Lohnsteuer für den unteren Einkommensbereich durch die Arbeitgeber (auch im nicht gewerblichen und öffentlichen Sektor).

223. Die Reform des Gemeindesteuersystems muß einen wesentlichen Teil der Gewerbesteuer durch andere Steuereinnahmen ersetzen, die den Anforderungen an gemeindliche Einnahmequellen besser entsprechen als die Gewerbesteuer. Die Ersatzeinnahmen müssen insbesondere gleichmäßiger streuen, die große Masse der Einwohner erfassen und möglichst wenig konjunkturbedingten Rückschlägen ausgesetzt sein. Ein Ersatz durch reine, vom örtlichen Aufkommen unabhängige Zuweisungen kommt im Interesse der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht in Betracht.

224. Die Gemeindefinanzreform umfaßt Maßnahmen zur Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden und zur Anpassung des Steuersystems der Gemeinden an die Bedürfnisse der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Bundesregierung geht dabei von folgendem Programm aus:

225. Zur Deckung des dringenden Mehrbedarfs der Gemeinden für Investitionen, die der Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dienen, soll der Anteil der Gemeinden (Gemeindeverbände) am Gesamtsteueraufkommen bei der Neuverteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen der allgemeinen Finanzreform ab 1. Januar 1970 verstärkt werden. Das Ausmaß der Erhöhung der Gemeindefinanzmasse wird im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung der Steuerverteilung festgelegt werden.

Zur Verstärkung der Investitionskraft der Gemeinden sollen im einzelnen folgende Maßnahmen dienen:

226. a) Der Bund wird auch in Zukunft Mittel in Höhe der Mehreinnahmen aus der letzten Anhebung der Mineralölsteuer um 3 Pfennig je Liter für die Förderung des Ausbaus der Verkehrsanlagen in den Gemeinden zur Verfügung stellen und die hierzu erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage durch eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes schaffen (vgl. Tz 293 ff.). Es handelt sich für 1968 um einen Betrag von rd. 750 Millionen DM, der sich entsprechend der zu erwartenden Zunahme des Mineralölsteueraufkommens in den kommenden Jahren weiter erhöhen wird.

227. b) Die Grundsteuer soll auf der Grundlage der neuen Einheitswerte in begrenztem Maße frühestens ab 1971 angehoben werden, soweit es im Rahmen einer Anpassung der Steuer an die wirtschaftliche Entwicklung der besteuerten Vermögenswerte gerechtfertigt ist. Über das vertretbare Ausmaß kann frühestens 1970 entschieden werden, wenn die Ergebnisse der laufenden Einheitsbewertung zu übersehen sind. Die Anhebung der Grundsteuer wird in einem besonderen Gesetz geregelt.

228. c) Darüber hinaus soll der Anteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen im Zusammenhang mit der vorgesehenen Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer erhöht werden. Dies ist jedoch nur dadurch möglich, daß die bei weiterem Wirtschaftswachstum zu erwartenden Steuermehreinnahmen auch zur Deckung eines erhöhten gemeindlichen Investitionsbedarfs verwendet werden. Eine solche Verlagerung von Mitteln muß sich notwendig zu Lasten von Bund und Ländern auswirken.

229. Die Maßnahmen zur Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden werden durch eine Reform des Ge-

meindesteuersystems ergänzt. Ausgangspunkt der Reform ist eine Senkung der Gewerbesteuer ab 1. Januar 1972. In Aussicht genommen ist eine Senkung um 40 v. H., d. h. nach den Zahlen für 1966 um rd. 4,4 Mrd. DM. Ein früherer Zeitpunkt konnte nicht gewählt werden, weil der notwendige Ausgleich der durch die Gewerbesteuer-senkung entstehenden Einnahmeausfälle im öffentlichen Gesamthaushalt durch Anhebung der Belastung bei anderen Steuern erst ab 1. Januar 1972 möglich ist. Hierfür kommen nur die großen staatlichen Steuern, d. h. die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer in Betracht. Die Entscheidung über den Ausgleich mußte zurückgestellt werden, um die Entwicklung des Aufkommens der Mehrwertsteuer und den Fortgang ihrer Harmonisierung in der EWG abzuwarten und um den Ausgleich im Rahmen einer umfassenderen Steuerreform vornehmen zu können, die in dieser Legislaturperiode nicht mehr in Angriff genommen werden soll.

Über das Ausmaß der Gewerbesteuer-senkung wird endgültig erst bei der Verabschiedung des Gemeindefinanzreformgesetzes entschieden werden. (Wegen des Ausgleichs des Ausfalls in den Gemeindehaushalten vgl. Tz 235).

230. Die Senkung der Gewerbesteuer soll sich gleichmäßig auf die Gewerbeertrag- und -kapitalsteuer sowie die Lohnsummensteuer erstrecken, ohne ihr Verhältnis zueinander zu ändern. Die Bundesregierung folgt somit nicht dem Vorschlag der Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform, die Gewerbeertragsteuer vollständig zu beseitigen, dagegen die Gewerkekapitalsteuer zu erhöhen und die Lohnsummensteuer zum verbindlichen Bestandteil der Gewerbesteuer zu machen. Sie hält die damit verbundene zusätzliche Belastung von ertrags-schwachen aber lohnintensiven Betrieben für steuersystematisch bedenklich. Dadurch würde auch die Wirtschaft der ertrags-schwachen Gebiete besonders benachteiligt. Ferner wäre es im Hinblick auf die EWG-Harmonisierung unzweckmäßig, die deutsche Wirtschaft in stärkerem Ausmaß als bisher mit ertragsunabhängigen Steuern zu belasten.

231. Die Mängel des Gemeindefinanzsystems infolge des Übergewichts der Gewerbesteuer lassen sich auch schon ohne einen grundlegenden Eingriff in die Steuerbelastung beseitigen. Für die Gemeinden wird das gleiche Ergebnis erzielt, wenn statt einer Senkung der Gewerbesteuer ein entsprechender Teil der Gewerbesteuer auf den Staatshaushalt verlagert wird und ihnen dafür als Ersatz andere geeignete Einnahmen zugeteilt werden.

232. Um die notwendige Verbesserung der Gemeindefinanzstruktur schon ab 1. Januar 1970 in Kraft treten zu lassen, soll deshalb zunächst das Einkommen der Gewerbesteuer in dem für den Abbau in Aussicht genommenen Umfang von 40 v. H. Bund und Ländern zufließen. Die Maßnahme ist zugleich der erste Schritt zur Senkung der Gewerbesteuer mit Wirkung vom 1. Januar 1972.

Im einzelnen sind hierzu folgende Regelungen vorgesehen:

233. Die Gemeinden werden verpflichtet, für die Jahre 1970 und 1971 einen Betrag in Höhe der geplanten Senkung der Gewerbesteuer im Umlagewege an Bund und Länder abzuführen. Die Anteile des Bundes und der Länder bemessen sich nach den für die Gemeinschaftssteuern festgesetzten Anteilen. Mit Wirkung vom 1. Januar 1972 entfällt die Umlage und die Gewerbesteuer wird durch eine bundesgesetzliche Regelung in Höhe der für 1970 erhobenen Umlage gesenkt.

234. Die Senkung der Gewerbesteuer ab 1. Januar 1972 wird in dem gleichen Gesetz geregelt, das die Vorschriften über die Erhebung der Gewerbesteuerumlage für 1970 und 1971 enthält. Das Gesetz über den Ausgleich der Steuermindereinnahmen bei Bund und Ländern soll dagegen erst im Laufe des Jahres 1971 erlassen werden, sobald das erforderliche Ausmaß und die zweckmäßigste Form der Ausgleichsregelung zu übersehen sind.

235. Die Gemeinden werden zum Ausgleich der Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer ab 1. Januar 1970 mit einem festen Hundertsatz an dem Einkommen der Einkommensteuer beteiligt. Der Hundertsatz wird so bemessen, daß damit nicht nur der Gesamtbetrag der Mindereinnahmen durch die Einführung der Staatsumlage auf die Gewerbesteuer gedeckt werden kann; der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll darüber hinaus zu einer Erhöhung der Gemeindefinanzmasse führen (vgl. Tz. 228).

236. Um der Forderung nach einer Finanzierung der Gemeinden aus den Steuerleistungen ihrer Bürger möglichst Rechnung zu tragen, wird der Gemeindeanteil unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Die Begrenzung auf einen Teil des Steuertarifs soll dabei verhindern, daß aus der Beteiligung an der Einkommensteuer wieder zu große Steuerkraftunterschiede entstehen. Der Schlüssel für die Aufteilung im Jahr 1970 wird auf Grund der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1965 errechnet, in der das örtliche Einkommen aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer besonders erfaßt wird.

237. Ab 1971 sollen die Gemeinden auch am Einkommen aus dem progressiven Steuertarif auf das Einkommen bis zu 16 000 DM jährlich, für zusammenveranlagte Eheleute bis zu 32 000 DM beteiligt werden. Eine Erhöhung des Gesamteinkommens ist damit nicht verbunden. Mit dieser Erweiterung soll erreicht werden, daß die Gemeinden in Zukunft stärker am örtlichen Wachstum der Einkommensteuer teilnehmen. Dafür wird eine gewisse Verstärkung der Steuerkraftunterschiede in Kauf genommen. Eine frühere Umstellung auf den erweiterten Besteuerungsbereich ist nicht möglich, weil die erforderlichen Unterlagen erst im Zusammenhang mit der Einkommensteuerstatistik 1968 beschafft werden können, deren Ergebnisse frühestens im Laufe des Jahres 1970 vorliegen.

Mit dieser Regelung werden die Gemeinden seit 1942 erstmals wieder unmittelbar an der Besteuerung des Einkommens ihrer Einwohner beteiligt, und zwar in einem Ausmaß, mit dem eine ausgewogene Belastung der Einwohner, der Gewerbebetriebe und des Grundbesitzes angestrebt wird.

238. Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens wird in Zukunft den Gewerbesteuerausgleich zwischen Betriebsgemeinden und Wohngemeinden entbehrlich machen.

239. Die vorgesehene Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer entspricht im Ergebnis der ersten Phase der Gemeindeeinkommensteuer nach dem Vorschlag der Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform, die für einen Übergangszeitraum von mindestens zwei Jahren feste Hebesätze von 100 v. H. vorsah. Durch die Ermittlung des örtlichen Aufkommens auf Grund der Einkommen- und Lohnsteuerstatistik wird vermieden, daß die Betriebe mit zusätzlicher Verwaltungsarbeit belastet werden. Auch die Verwaltungsbelastung der Finanzverwaltung wird im wesentlichen auf das Ausmaß beschränkt, das sich durch die gegenwärtig laufende Sondererhebung bei der Einkommensteuerstatistik 1965 ergibt.

240. Die Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform hat vorgeschlagen, den Gemeinden das Recht zu geben, ebenso wie bei den Realsteuern Hebesätze zu dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer festzusetzen. Eine solche Regelung würde die Selbstverantwortung der Gemeinden stärken. Ein Übergang zur Gemeindeeinkommensteuer mit beweglichen Hebesätzen wäre jedoch frühestens vom Jahre 1972 ab möglich, so daß eine Entscheidung über diese Frage nicht vor 1971 getroffen zu werden braucht. Die Einführung der Gemeindeeinkommensteuer führt zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Betriebe und die Finanzverwaltung. Die Entscheidung über die Einführung der Gemeindeeinkommensteuer soll deshalb zurückgestellt werden, bis das Ausmaß des erforderlichen Verwaltungsaufwandes unter Berücksichtigung des Fortschritts in der Automation besser zu übersehen ist. Damit wird es zugleich möglich, die grundsätzlichen, sowie die besonderen steuerrechtlichen und steuertechnischen Fragen, die durch eine Gemeindeeinkommensteuer aufgeworfen werden, zu klären.

241. Die Reform des Gemeindesteuersystems führt zu einer tiefgreifenden Umstellung der finanziellen Grundlagen aller Gemeinden. Die Milderung der bestehenden Steuerkraftunterschiede unter den Gemeinden durch die Reform des Gemeindesteuersystems muß bei einer Anzahl steuerstarker Gemeinden zu Einbußen führen, die um so stärker sein werden, je höher bisher die Steuerkraft über dem Durchschnitt der vergleichbaren Gemeinden lag. Sie werden durch die vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Steuerkraft nicht voll aufgefangen werden können. Da auch bei steuerstarken Gemeinden

eine Umstellung auf ein niedrigeres Einnahmenniveau von einem Jahr zum anderen nicht möglich ist, muß der Übergang von ergänzenden Regelungen des gemeindlichen Finanzausgleichs begleitet werden, die gleichzeitig mit der Reform des Gemeindesteuersystems in Kraft treten. Die Regelungen müssen sich mit der Erleichterung des Übergangs und auch mit einer Anpassung des Finanzausgleichssystems an die veränderten Besteuerungsgrundlagen befassen. Es ist daher eine vorherige Abstimmung zwischen Bund und Ländern erforderlich. Die zu erwartende Besserung der Steuerkraft der breiten Schichten finanzschwacher Gemeinden wird Mittel im kommunalen Finanzausgleich für derartige Anpassungen frei machen.

242. Die Gemeindefinanzreform greift in verschiedenen Punkten in das verfassungsrechtlich festgelegte Finanzsystem der Bundesrepublik ein und erfordert daher Änderungen des Grundgesetzes.

243. Die unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer muß in Artikel 106 GG festgelegt werden. Der Gemeindeanteil verringert das Aufkommen aus den Gemeinschaftssteuern, das durch Bundesgesetz auf Bund und Länder aufzuteilen ist. Die Höhe des Gemeindeanteils muß der Entwicklung des Finanzbedarfs der Gemeinden im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs angepaßt werden können. Seine Festsetzung mußte daher ebenso wie die nähere Ausgestaltung der Beteiligung einem Ausführungsgesetz vorbehalten bleiben. Es wird jedoch der für die Selbstverwaltung wesentliche Grundsatz festgelegt, daß der Gemeindeanteil unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens dieser Steuer aufzuteilen ist.

244. Die Gewährung des Hebesatzrechts der Gemeinden für den Gemeindeanteil an der staatlichen Einkommensteuer delegiert Befugnisse, die nach der Verfassung dem Bund zustehen, auf die Gemeinden und bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Die verfassungsrechtliche Voraussetzung für einen späteren Übergang zur Gemeindeeinkommensteuer soll schon jetzt geschaffen werden, um nach der Neufassung der finanzrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes im Rahmen der Finanzreform weitere Änderungen in den folgenden Jahren zu vermeiden.

245. Eine Grundgesetzänderung von vorübergehender Bedeutung erfordert die Erhebung einer Staatsumlage von der Gewerbesteuer auf Grund eines Bundesgesetzes. Sie stellt eine Abweichung von der geltenden Regelung der Realsteuergarantie dar, die die Erhebung von Umlagen auf die Realsteuern ausdrücklich der Landesgesetzgebung vorbehalten hat.

246. Um zu gewährleisten, daß die Umlage nach der Senkung der Gewerbesteuer entfällt und nur der Verwirklichung der Gemeindefinanzreform dient, ist das Umlagerecht ausdrücklich auf die Jahre 1970 und 1971 beschränkt worden.

247. Über diese Grundgesetzänderungen hinaus, die unmittelbar der Durchführung der Gemeindesteuerreform dienen, soll der mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikels 106 GG vom 24. Dezember 1956 eingeleitete Ausbau der Stellung der Gemeinden als eigenverantwortliche Aufgabenträger im Finanzsystem des Bundes abgeschlossen werden.

248. Hierzu gehört die unmittelbare Zuweisung der herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern an die Gemeinden. Bisher sind diese Steuern als „Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“ nach Artikel 106 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich Landessteuern. Über die Zuweisung an die Gemeinden hatte nach Artikel 106 Abs. 6 GG die Landesgesetzgebung zu entscheiden.

249. Damit sind alle vorhandenen Gemeindesteuern unmittelbar durch die Verfassung den Gemeinden zugewiesen, so daß insoweit die Gleichstellung mit Bund und Ländern vollzogen ist. Die Beteiligung der Gemeinden an weiteren Landessteuern (z. B. an der Kraftfahrzeugsteuer) wird nicht ausgeschlossen. Auch das sogenannte Steuererfindungsrecht wird nicht eingeschränkt, da auch nach der Reform weiterhin die bisher schon geltende

Regelung in Kraft bleibt, nach der die Landesgesetzgebung bestimmt, ob und inwieweit das Aufkommen von Landessteuern den Gemeinden zufließt.

250. Als weitere Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden ist die Verankerung des Hebesatzrechts der Gemeinden für die Realsteuern im Grundgesetz vorgesehen. Nach gegenwärtigem Recht ist die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern eine Angelegenheit der ausschließlichen Landesgesetzgebung. Damit sind die Gemeinden zwar gegen eine Festsetzung der Realsteuerhebesätze durch den Bundesgesetzgeber geschützt, nicht aber gegen eine Festsetzung durch den Landesgesetzgeber. Nach der Neuregelung kann das Hebesatzrecht für die Realsteuern den Gemeinden weder vom Bund noch vom Land genommen werden.

251. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält für die Gemeindefinanzreform nur die erforderlichen verfassungsrechtlichen Regelungen. Für die gesetzliche Regelung der Gewerbesteuerumlage, der Senkung der Gewerbesteuer ab 1. Januar 1972 und der Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer ab 1. Januar 1970 wird ein besonderer Gesetzentwurf so rechtzeitig vorgelegt werden, daß er noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann.

BESONDERER TEIL**Die Einzelvorschriften des Finanzreformgesetzes****1. Zu Artikel 74 Nr. 7 a**

(Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebung)

252. Durch die Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz soll der Bund die Möglichkeit erhalten, die Ausbildungsförderung durch Bundesgesetz umfassend zu regeln.

Auf Grund dieser Gesetzgebungskompetenz kann der Bund zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet die verschiedenen Arten der Ausbildungsförderung bundesgesetzlich regeln.

2. Zu Artikel 87 e

(Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung)

253. Auf Grund dieser Vorschrift können Bundesgesetze über die Gewährung von Geldleistungen in Auftragsverwaltung ausgeführt werden. Wird eine Auftragsverwaltung vorgesehen, so hat das zur Folge, daß der Bund das Gesetz zu finanzieren hat, da nach der Lastenverteilungsregel, wie sie in Artikel 104 a Abs. 1 und 2 GG niedergelegt werden soll, bei der Auftragsverwaltung der Bund die Ausgaben trägt. Der Bund hat allerdings nur die Zweckausgaben für die Ausführung der Gesetze aufzubringen. Die Verwaltungskosten, das sind insbesondere die Kosten für die Verwaltungseinrichtungen und für das Verwaltungspersonal, fallen den Ländern zur Last (Artikel 104 a Abs. 4 GG neu).

254. Die Zulässigkeit der Ausführung dieser Gesetze in Bundesauftragsverwaltung wird davon abhängig gemacht, daß die Geldleistungen nach Empfänger, Voraussetzung und Höhe bundesgesetzlich eindeutig festgelegt sind. Den Ausführungsbehörden der Länder darf bei der Gewährung der Geldleistungen also kein Ermessen eingeräumt sein. Zu Gesetzen dieser Art gehören das Sparprämien- und das Wohnungsbauprämiengesetz. Für diese Gesetze kann daher in Zukunft die Auftragsverwaltung eingeführt werden.

255. Die Vorschrift stellt es in das Ermessen des Gesetzgebers, ob er von der Möglichkeit Gebrauch macht. Die Einführung der Auftragsverwaltung ist von der Zustimmung des Bundesrates abhängig. Dadurch soll verhindert werden, daß der Bund ohne Zustimmung des Bundesrates den Bereich der landeseigenen Verwaltung einengen kann.

256. Macht der Gesetzgeber von der Möglichkeit der Auftragsverwaltung keinen Gebrauch, bleibt es

bei der Zuständigkeitsregelung des Artikels 83 GG. Die Länder führen dann das Gesetz als eigene Angelegenheit aus und tragen auch die Kosten. Unter den Voraussetzungen des Artikels 106 Abs. 4 GG (neu) — Artikel 106 Abs. 5 GG (alt) — sind ihnen in solchen Fällen jedoch die notwendigen Finanzmittel über die Gemeinschaftssteuern einzuräumen.

3. Zu Abschnitt VIII a

257. Hinter Abschnitt VIII soll ein neuer Abschnitt VIII a in das Grundgesetz eingefügt werden, in dem auf den Gebieten des Ausbaus und Neubaus von wissenschaftlichen Hochschulen, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung neue Arten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geregelt werden. Die Zuständigkeiten des Bundes, die nach bisherigem Recht gegeben waren, bleiben unberührt.

Zu Artikel 91 a

(Gemeinschaftsaufgaben)

Zu Absatz 1

258. Satz 1 stellt den Grundsatz des Zusammenwirkens und die sachlichen Voraussetzungen für die Gemeinschaftsaufgaben heraus. Danach wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder auf den Gebieten mit, die in den Nummern 1 bis 3 des Absatzes 1 aufgeführt sind, wenn sie für die Gesamtheit bedeutsam sind und es zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben). Mit dem Klammerzusatz „Gemeinschaftsaufgaben“ wird dieser Begriff für die hier vorgesehene Form der Aufgabenerfüllung definiert und von anderen Formen der Zusammenarbeit abgegrenzt.

259. Aus dem Wortlaut des Absatzes 1 ergibt sich, daß die Vorschrift nicht nur eine Möglichkeit für den Gesetzgeber eröffnet. Die Worte „wirkt mit“ stellen klar, daß sich Bund und Länder zur Inangriffnahme von Gemeinschaftsaufgaben zusammenschließen haben, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Die Bestimmung enthält daher für Bund und Länder den Verfassungsauftrag, zu prüfen, ob das Gemeinwohl die gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe erfordert.

260. Bei diesen Aufgaben kann es sich nur um staatliche Aufgaben handeln, um solche also, die aus der Staatlichkeit fließen oder auch nach den veränderten Zeitumständen als solche des Staates erachtet werden. Nicht erfaßt werden folglich rein privatwirtschaftliche Betätigungen von Bund und Ländern, wie z. B. erwerbswirtschaftliche Beteiligungen an Kapitalgesellschaften.

261. Die Voraussetzungen für die Gemeinschaftsaufgaben werden in Satz 1 zweiter Halbsatz näher dahin umschrieben, daß die Aufgaben „für die Gesamtheit bedeutsam“ sein müssen und das Zusammenwirken von Bund und Ländern „für die Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ ist. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

262. Es reicht also nicht aus, wenn Bund und Länder in den genannten Aufgabengebieten ein Zusammenwirken für erforderlich erachten. Vielmehr muß es sich um Aufgaben handeln, die die Gesamtheit betreffen, also zumindest die Bevölkerung mehrerer Bundesländer. Sie müssen darüber hinaus „bedeutsam“ für die Gesamtheit sein. Dieser qualitative Begriff drückt aus, daß nicht jede die Gesamtheit berührende Aufgabe zur Gemeinschaftsaufgabe erhoben werden kann. Die Vorschrift setzt vielmehr Aufgaben besonderer Art voraus, deren Lösung vordringlich ist. Es muß ferner die zusammengefaßte Kraft von Bund und Ländern erforderlich sein, um die Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in wirkungsvoller Weise zu erfüllen.

263. Die wesentliche sachliche Umgrenzung soll in der Verfassung selbst schon dadurch herbeigeführt werden, daß nach den Nummern 1 bis 3 nur bestimmte Sachbereiche als Gemeinschaftsaufgaben vorgesehen sind. Hierzu gehören:

1. Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen

264. Die Begriffe „Ausbau“ und „Neubau“ stellen klar, daß die Unterhaltung und der Betrieb der Hochschulen nicht unter die Gemeinschaftsaufgaben im Sinne von Nummer 1 fallen. Umfaßt werden ferner nur die „wissenschaftlichen“ Hochschulen, also nicht andere Hochschulen, wie z. B. Kunsthochschulen.

2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

265. Der in Nummer 2 umschriebene Aufgabenbereich beinhaltet Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur. Er wird dahin eingeschränkt, daß es sich um die Verbesserung der „regionalen“ Wirtschaftsstruktur handeln muß. Es fallen daher hierunter nur Maßnahmen, die auf ein bestimmtes Gebiet bezogen sind und die dazu dienen sollen, die wirtschaftlichen Strukturbedingungen in diesem Gebiet zu verbessern, z. B. durch Ansiedlung von Industriebetrieben oder durch Aufschließungsmaßnahmen.

Im Gegensatz dazu steht die sektorale Wirtschaftsförderung; das sind Maßnahmen, die für einen be-

stimmten Wirtschaftszweig von Bedeutung sind, wie z. B. die Textil- oder Stahlindustrie. Soweit es dabei um Auswirkungen für die Wirtschaft des Bundes als Ganzes geht, ist für diese Maßnahmen aus der Natur der Sache heraus der Bund zuständig, was in der vorgesehenen Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern klargestellt werden soll. Die Maßnahmen zur sektoralen Wirtschaftsförderung fallen nicht unter Nummer 2, wobei allerdings nicht zu verkennen ist, daß solche Maßnahmen mit Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zusammentreffen können.

3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

266. Unter Verbesserung der Agrarstruktur in Nummer 3 sind Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen im weitesten Sinne zu verstehen. Darunter fallen auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen. Ferner gehört hierzu die Verbesserung der Marktstruktur für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse, da diese eine unabdingbare Voraussetzung für die Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft ist (vgl. Tz. 94). Naturgemäß sind aber nicht alle Maßnahmen dieser Art zu den Gemeinschaftsaufgaben zu rechnen. Die Abgrenzung muß — wie auch beim Aus- und Neubau von Hochschulen und bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur — durch das in Absatz 2 vorgesehene Gesetz getroffen werden.

Nummer 3 zählt außer der Verbesserung der Agrarstruktur auch die Verbesserung des Küstenschutzes zu dem Kreis der Gemeinschaftsaufgaben. Damit sind Maßnahmen zum Schutz der deutschen Nord- und Ostseeküste gemeint.

Zu Absatz 2

267. Die nähere Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgaben bleibt nach Absatz 2 einem Bundesgesetz überlassen. Damit wird es allerdings nicht in das freie Ermessen des Gesetzgebers gestellt, wieweit er die in Absatz 1 definierten Gemeinschaftsaufgaben umgrenzen will. Vielmehr muß er sich an die Grundsätze des Absatzes 1 halten und kann nur eine nähere Ausführung dazu geben. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, in den drei Aufgabebereichen zu bestimmen, was gemeinschaftlich zu erfüllen ist und was Aufgabe der Länder bleiben soll, wie das oben bereits für die Agrarstruktur angedeutet worden ist. Ferner werden auch eine Reihe grundsätzlicher Einzelfragen zu klären sein. So kann z. B. in dem Gesetz festgelegt werden, was genau zum Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen gehört, etwa bezüglich der Erstausrüstung oder der Einbeziehung von Kliniken. Weiter muß auf diesem Gebiet bestimmt werden, welche Hochschulen zu den wissenschaftlichen Hochschulen im Sinne des Gesetzes zu zählen sind, was zweckmäßigerweise durch ein dem Gesetz als Anlage beizufügendes Verzeichnis der betreffenden Hochschulen geschehen wird.

268. Durch das Gesetz sollen gemäß Satz 2 ferner allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben aufgestellt werden. Daraus folgt, daß Gesetze über Gemeinschaftsaufgaben niemals unmittelbar an den Staatsbürger gerichtete Rechtsnormen enthalten können, sondern nur Grundsätze, die die Gesetzgebungsorgane der Länder und die Verwaltungen binden.

269. Durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates wird die Mitwirkung der Länder bei der Entscheidung über diese für ihre Aufgabenerfüllung wichtigen Gesetze gewährleistet.

Zu Absatz 3

270. Absatz 3 geht davon aus, daß Bund und Länder für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben gemeinsame Rahmenpläne aufstellen. Er bestimmt daher in Satz 1, daß das Gesetz auch Regelungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung trifft.

271. In dieser gemeinsamen Planung von Bund und Ländern liegt das eigentliche Kernstück des Zusammenwirkens bei den Gemeinschaftsaufgaben. Hierbei geht es vor allem darum, unter Abwägung der sachlichen Bedürfnisse, der finanziellen Möglichkeiten und unter raumordnungspolitischen Notwendigkeiten Schwerpunkte zu bilden, um eine möglichst wirksame Erfüllung der Aufgaben nach übergeordneten Gesichtspunkten zu gewährleisten. In den Plänen wird ein längerfristiges Programm zu entwickeln sowie der allgemeine Ablauf der Verwirklichung vorzusehen sein.

272. Durch das Wort „Rahmenpläne“ ist klargestellt, daß es sich nicht um Detailpläne handeln darf. Die Planung der Einzelheiten bleibt Sache des Sitzlandes.

273. Kennzeichen für das Zusammenwirken von Bund und Ländern ist die gemeinsame Planung. Der Bund kann nur zusammen mit den Ländern und nicht etwa allein solche Rahmenpläne aufstellen. Weiter wird durch Absatz 3 Satz 2 gewährleistet, daß ein Vorhaben in die Planung nur mit Zustimmung des Landes aufgenommen werden kann, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.

274. Für die Durchführung der Pläne bleibt es bei der Zuständigkeitsregelung des Artikels 83 GG, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die Ausführung der Rahmenpläne ist deshalb allein Sache der Länder. Durch die gemeinsame Planung wird weder eine Mischverwaltung geschaffen noch können Bundesbehörden den Landesbehörden Weisungen erteilen oder an den Entscheidungen der Landesbehörden mitwirken.

275. Die Zuständigkeit der Länder bleibt im übrigen insoweit unverändert, als in den in Absatz 1 Nummern 1 bis 3 genannten Aufgabenbereichen ein-

zelne Aufgaben von den nach Absatz 2 ergangenen Bundesgesetzen nicht erfaßt werden. Aber auch im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben können die Länder außerhalb der gemeinsamen Pläne noch nach eigenem Befinden Aufgaben wahrnehmen. Sie müssen dann jedoch dafür auch die Ausgaben allein tragen.

276. Satz 3 von Absatz 3 stellt klar, daß der Bund im Rahmen eines Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgaben keine Bundesbehörden oder bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts für die Gemeinschaftsaufgaben schaffen kann.

Zu Absatz 4

277. Diese Vorschrift enthält die grundsätzliche Regelung über die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben.

278. Für den Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen und für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wird ein festes Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern in Höhe von 50 : 50 normiert. Der Bund trägt 50 v. H. der Aufwendungen in jedem Land. Die andere Hälfte ist von dem jeweiligen Land selbst aufzubringen. Bei der Neufassung des Gesetzes über den Länderfinanzausgleich wird zu prüfen sein, ob besondere Belastungen eines Landes wegen dieses Kostenanteils im Verhältnis zu den anderen Ländern bei dem horizontalen Finanzausgleich zu berücksichtigen sind.

279. Mit dieser Regelung wird eine klare Lastenabgrenzung erreicht und ein Streit zwischen Bund und Ländern über die Höhe der Beteiligungsquoten vermieden. Schwierigkeiten in der Abgrenzung können dann nur noch entstehen, wenn in einzelnen Aufgabengebieten Gemeinschaftsaufgabe und Landesaufgabe zusammentreffen. Das ist z. B. bei den Universitätskliniken der Fall. Der Aus- oder Neubau dieser Kliniken ist, weil sie auch der Krankenhausversorgung der Bevölkerung dienen, Landesaufgabe, zugleich aber auch nach Absatz 1 Nr. 1 Gemeinschaftsaufgabe.

280. Für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ist eine Mindestbeteiligung des Bundes in Höhe von 50 v. H. bestimmt. Wegen der hohen Kostenlast für die steuerschwachen Agrarländer ist auf diesen Gebieten eine höhere Beteiligung des Bundes zulässig. Sie muß im einzelnen durch das Gesetz nach Absatz 2 festgelegt werden.

281. Ebenso werden die Einzelheiten über das Verfahren bei der Kostenbeteiligung (Vorauszahlungen, Abrechnung usw.) durch das Gesetz geregelt.

282. Aus der Zuständigkeit der Länder für die Ausführung der gemeinsam von Bund und Ländern aufgestellten Rahmenpläne ergibt sich, daß die Rech-

nungsprüfung für die ordnungsgemäße Verwendung der von Bund und Ländern bereitgestellten Mittel den Rechnungshöfen der Länder obliegt. Der Bundesrechnungshof wird sich auf Wunsch des Bundes oder des Landes daran beteiligen können. Das ist zweckmäßig, weil der Bundesrechnungshof den Überblick über die Durchführung der Maßnahmen in allen Ländern besitzt und damit auf eine gleichmäßige Prüfung hinwirken kann.

283. Satz 3 bringt zum Ausdruck, daß der Umfang der Leistungen für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben der haushaltsmäßigen Festsetzung durch die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder vorbehalten bleibt. Der Haushaltsgesetzgeber ist rechtlich nicht gezwungen, die sich nach den Rahmenplänen ergebenden Jahresleistungen in die Haushaltspläne einzustellen. Die Haushaltshoheit der Parlamente bleibt somit gewahrt.

Zu Absatz 5

284. Der Bund hat nach Absatz 5 kein besonderes Aufsichtsrecht über die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder. Die Bundesregierung ist ebenso wie der Bundesrat lediglich auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten. Die dem Bund damit gegebenen Möglichkeiten dürften aber ausreichen, um auf eine ordnungsgemäße Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder hinzuwirken, weil eine planwidrige Verwendung von Bundesmitteln eine Pflichtverletzung der Länder darstellt.

Zu Artikel 91 b

(Zusammenwirken bei der Wissenschaftsförderung)

285. Die Vorschrift schafft eine Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Forschungsbereich (vgl. Tz. 103 ff.). Sie ist zur Berücksichtigung der verschiedenartigen Bedürfnisse flexibel gestaltet und ermöglicht eine gemeinsame Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung.

286. Voraussetzung ist hierbei eine überregionale Bedeutung der Einrichtung oder des Vorhabens. Diese Voraussetzung kann sowohl vorliegen, wenn die Einrichtung oder das Vorhaben für den Gesamtstaat als auch für zwei oder mehrere Länder bedeutsam ist.

287. Im Gegensatz zu Artikel 91 a GG enthält die Bestimmung kein verfassungsrechtliches Gebot des Zusammenwirkens. Das Zusammenwirken muß weder in einer gemeinsamen Rahmenplanung bestehen noch braucht es sich darin zu erschöpfen. Auf Grund der Vereinbarung kann jede Form des Zusammenwirkens gewählt werden.

288. Die Aufteilung der Kosten wird nach Satz 2 ebenfalls durch Vereinbarung geregelt. Dadurch wird eine der jeweiligen Zusammenarbeit angepaßte Finanzierungsregelung ermöglicht.

4. Zu Artikel 104 a

(Lastenverteilung)

Zu Absatz 1

289. Absatz 1 normiert den auch jetzt schon in Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG niedergelegten allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, wonach sich die Ausgabenverantwortung aus der Ausgabenverantwortung ergibt. Die Einschränkung „soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt“ stellt klar, daß Sonderregelungen des Grundgesetzes nicht betroffen werden. Unberührt bleibt daher ebenso wie bisher der Artikel 120 GG. Die weitere Fassung gegenüber dem jetzigen Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG ist gewählt worden, weil in Artikel 91 a Abs. 4 GG und Artikel 104 a Abs. 3 GG Ergänzungen erfolgen.

Zu Absatz 2

290. In Absatz 2 wird die Frage geklärt, wer die Kosten trägt, wenn die Länder im Auftrage des Bundes handeln. Die Regelung folgt aus dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, weil die Länder bei der Auftragsverwaltung Bundesaufgaben wahrnehmen (vgl. Tz 116). Als Umkehrschluß ergibt sich daraus, daß die Länder eigene Aufgaben wahrnehmen, wenn sie Bundesgesetze gemäß Artikel 83 GG als eigene Angelegenheit ausführen. In diesen Fällen haben also die Länder nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz die Kosten zu tragen.

291. Die Bestimmung des Absatzes 2 gilt nicht nur für die Fälle, in denen die Länder Bundesgesetze in Auftragsverwaltung ausführen, sondern auch dann, wenn sie unmittelbar kraft grundgesetzlicher Vorschrift im Auftrage des Bundes tätig werden (z. B. Artikel 90 Abs. 2 GG).

292. Die Regelung betrifft jedoch nur die Zweckausgaben, nicht auch die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen, die sogenannten Verwaltungskosten. Wer sie zu tragen hat, bestimmt sich nach Artikel 104 a Abs. 4 GG (siehe unter Tz 301).

Zu Absatz 3

293. Die Vorschrift enthält eine Ermächtigung für den Bund, sich unter bestimmten Voraussetzungen an der Finanzierung von Investitionen der Länder und Gemeinden zu beteiligen. Dabei sind zwei Tatbestände zu unterscheiden.

294. Der erste Tatbestand setzt eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts voraus. Voraussetzung ist eine eingetretene oder — da die Vorschrift der „Abwehr“ von Ungleichgewichtslagen dient — eine unmittelbar bevorstehende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In die-

sem Fall kann der Bund Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden geben, um auf diese Weise die allgemeine Wirtschaftstätigkeit anzuregen und eine gleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung wieder herzustellen.

295. Die Finanzhilfen sind „für bestimmte Arten von Investitionen“ zu gewähren. Das bedeutet, daß die Investitionen, an denen sich der Bund beteiligt, ihrem generellen Verwendungszweck nach bezeichnet werden müssen. Zugleich ist damit ausgeschlossen, daß bestimmte Einzelprojekte vorgeschrieben werden.

296. Unabhängig davon kann der Bund im Rahmen seiner sonstigen Zuständigkeiten auch unmittelbar an Private Finanzhilfen leisten, wenn das zur Konjunkturförderung erforderlich ist. Hierzu bedarf es keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelung.

297. Die zweite Alternative dient der Verhinderung oder Behebung ungleichmäßiger wirtschaftlicher Entwicklungen in den verschiedenen Regionen des Bundesgebiets. Sie gibt dem Bund die Möglichkeit, Finanzhilfen für Investitionen zu gewähren, die zur Sicherung einer gleichmäßigen Infrastruktur im Bundesgebiet erforderlich sind. Dabei muß es sich um Investitionen „von besonderer Art und Bedeutung“ handeln. Durch diese Einschränkung wird klargestellt, daß sie in Ausmaß und Wirkung ein besonderes Gewicht haben müssen.

298. Diese Voraussetzungen sind z. B. für die notwendigen Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, z. B. in den Verdichtungsräumen erfüllt. Hier haben sich solche Verkehrsnotstände gebildet, daß dadurch die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete erheblich gestört ist und große Anstrengungen erforderlich sind, um die Störungen zu beheben. Die vom Bund bisher auf Grund von Richtlinien gewährten Zuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden sind daher ein Anwendungsfall dieser Vorschrift. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung des sozialen Wohnungsbaus nach dem 2. Wohnungsbaugesetz.

299. Nach beiden Alternativen des Absatzes 3 sind Empfänger der Finanzhilfen die Länder, die sie, falls sie für Investitionen der Gemeinden bestimmt sind, an diese weiterzugeben haben.

Die Vorschrift umfaßt sowohl Investitionen der Länder und Gemeinden, die diese selbst vornehmen, als auch solche, die durch Gewährung finanzieller Hilfen an Dritte getätigt werden (z. B. beim sozialen Wohnungsbau).

300. Das Nähere über die Ermächtigung der Bundesregierung soll durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates oder durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Verwaltungsvereinbarungen können mit der Gesamtheit der Länder oder mit einzelnen Ländern getroffen werden.

Zu Absatz 4

301. Die Vorschrift konkretisiert für eine Gruppe von Kosten den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz. Satz 1 erster Halbsatz legt die Kosten für das Verwaltungspersonal und die Verwaltungseinrichtungen, die sogenannten Verwaltungsausgaben, dem Träger der Verwaltung auf. Das gilt auch für die Verwaltung im Auftrage des Bundes, so daß der Bund bei dieser Verwaltungsform nach Absatz 2 nur die Zweckausgaben, die Länder dagegen die Verwaltungskosten zu tragen haben. Die Regelung findet ferner auf die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben Anwendung. Die Bestimmung des Artikels 91 a Abs. 4 GG gilt nur für die Zweckausgaben.

302. Bei der Wahrnehmung von Bauaufgaben des Bundes durch die Länder in Auftragsverwaltung ist die Zuordnung der Baunebenkosten zu den Verwaltungskosten oder zu den Sachausgaben besonders schwierig. Für eine Regelung der sich daraus ergebenden Einzelfragen ist die Verfassung nicht der rechte Ort. Die Regelung kann den nach Satz 2 vorgesehenen Gesetzen überlassen werden.

303. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern hat der Verwaltungsträger nach Absatz 4 Satz 1 zweiter Halbsatz für die ordnungsgemäße Verwaltung zu haften. Er muß somit für Mängel seiner Verwaltung eintreten und hat die durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln entstehenden Mehrkosten zu tragen. Das Nähere soll durch Bundesgesetz geregelt werden.

304. Durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu den nach Satz 1 erster und zweiter Halbsatz ergehenden Gesetzen wird die Mitwirkung der Länder bei der Lösung der Fragen gewahrt.

5. Zu Artikel 105 Abs. 2 (Steuergesetzgebung)

Zu Absatz 2

305. Mit der Neufassung wird im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung eine weitere Vereinheitlichung des Steuerrechts angestrebt und der Wortlaut der bereits seit 1955 bestehenden Rechtslage angepaßt, nach der die Einkommen- und Körperschaftsteuer und in Zukunft auch die Umsatzsteuer Bund und Ländern zustehen.

306. Die Neufassung beseitigt die Ausnahmeregelung in der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Verbrauchsteuern und Verkehrssteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, wie sie in der bisherigen Nummer 1 vorgesehen war. Diese Ausnahmeregelung ist insbesondere deshalb nicht gerechtfertigt, weil durch sie die Grunderwerbsteuer und die Feuerschutzsteuer trotz ihrer überregionalen Auswirkungen einer bundeseinheitlichen Regelung entzogen werden. Es besteht auch kein sachliches Bedürfnis, die Feuerschutz-

steuer und die Versicherungsteuer in der Gesetzgebungszuständigkeit verschieden zu behandeln. Hinzu kommt der unklare Steuerbegriff „mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“, der eine klare Abgrenzung zu den der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliegenden Steuern erschwert.

307. Mit dem Wegfall der Ausnahmeregelung erhält der Bund die Möglichkeit, sämtliche Verbrauchs- und Verkehrssteuern unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG bundesgesetzlich zu regeln.

308. Auf die Aufzählung einzelner Steuerkategorien in Absatz 2 kann verzichtet werden. Sie ist nicht sachgemäß, denn für die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung können nur die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG, der die Wirtschaftseinheit und die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen für unsere Wirtschaft im ganzen Bundesgebiet verlangt, maßgebend sein.

309. Die den Gemeinden vorbehaltene Festsetzung der Hebesätze ist zusammen mit der Realsteuergarantie nunmehr in Artikel 106 Abs. 6 GG geregelt (vgl. Tz 342).

310. Durch Absatz 2 wird nunmehr auch die umfassende verfassungsrechtliche Grundlage für die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes über das allgemeine Steuerrecht geschaffen, da insoweit die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG für alle Steuern vorliegen. Damit wird eine weitgehende Vereinheitlichung des allgemeinen Steuerrechts ermöglicht (vgl. auch Tz 362).

6. Zu Artikel 106

(Steuerverteilung)

311. Die gegenwärtige Steuerverteilung, der überwiegend das Trennsystem zugrunde liegt, geht von einem auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschränkten Steuerverbund aus. Dieser Steuerverbund wird durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer erweitert, so daß im Interesse der finanzpolitisch wie finanzwirtschaftlich notwendigen Stabilisierung der Steuerverteilung nunmehr alle großen allgemeinen Steuern als Gemeinschaftssteuern zusammengefaßt sind.

Zu Absatz 1

312. Nummer 1 entspricht der bisherigen Fassung.

313. In Nummer 2 wird die Einfuhrumsatzsteuer (die frühere Umsatzausgleichssteuer) zusätzlich aufgeführt. Das ist erforderlich, weil sie nicht wie die allgemeine Umsatzsteuer Gemeinschaftsteuer wird (Absatz 3), sondern weiterhin dem Bund zustehen soll. Die Worte „Verbrauchssteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer“ stellen zugleich klar, daß die Einfuhrumsatzsteuer eine Verbrauchsteuer auch im Sinne des im Grundgesetz verwendeten Verbrauchsteuerbegriffs ist.

314. Von den Verbrauchssteuern steht allein die Biersteuer den Ländern zu (vgl. Absatz 2 Nr. 5). Die herkömmlichen örtlichen Verbrauchssteuern werden unmittelbar den Gemeinden zugewiesen, was durch den Hinweis auf Absatz 6 klargestellt wird.

315. Die bisherigen Nummern 3 und 4 sind entbehrlich, da die Umsatzsteuer und die durch sie nunmehr erfaßte Beförderungsteuer nach Absatz 3 Gemeinschaftssteuern werden.

316. In Nummer 3 wird zusätzlich die Straßengüterverkehrsteuer genannt, die durch das Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs vom (Bundesgesetzbl. I S. . . .) neu eingeführt worden ist.

317. Nach Nummer 4 stehen dem Bund künftig auch die Kapitalverkehrssteuern (Kapitalverkehrsteuergesetz i. d. F. vom 24. Juli 1959 — Bundesgesetzbl. I S. 530), die Versicherungsteuer (Versicherungsteuergesetz i. d. F. vom 24. Juli 1959 — Bundesgesetzbl. I S. 540) und die Wechselsteuer (Wechselsteuergesetz i. d. F. vom 24. Juli 1959 — Bundesgesetzbl. I S. 537) zu. Das Aufkommen dieser Steuern war bisher nach Artikel 106 Abs. 2 Nr. 4 GG den Ländern vorbehalten. Die Einnahmen der einzelnen Länder aus diesen Steuern sind jedoch auf Grund der Erhebungsweise der Steuern sehr unterschiedlich und stehen weder zur Wirtschaftskraft der Länder noch zu ihrem Finanzbedarf in Beziehung. Deshalb erschien insbesondere aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen, die auch in der überregionalen Belastungswirkung dieser Steuern liegen, die Einnahmeverlagerung auf den Bund geboten. Der den Ländern entstehende Steuerausfall wird durch einen entsprechend höheren Anteil an den Gemeinschaftssteuern ausgeglichen.

318. Nummer 5 entspricht der bisherigen Nummer 5, Nummer 6 der bisherigen Nummer 7.

319. Die bisherige Nummer 6 ist gestrichen worden, weil die Abgabe „Notopfer Berlin“ nicht mehr erhoben wird.

Zu Absatz 2

320. Die Nummern 1 bis 3 entsprechen der bisherigen Fassung.

321. Die Ausnahmebestimmung in Nummer 4 wurde erweitert, weil die Umsatzsteuer, eine dem Bund bisher zustehende Verkehrsteuer, nunmehr nach Absatz 3 Gemeinschaftsteuer wird. Unter Nummer 4 fallen die Grunderwerbsteuer, die Feuerschutzsteuer, die Rennwettsteuer und die Lotteriesteuer.

322. Die Nummern 5 und 6 entsprechen der bisherigen Fassung.

323. Von den Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, die bisher in Nummer 7 aufgeführt wa-

ren, werden die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nunmehr unmittelbar den Gemeinden zugewiesen, um die Steuerautonomie der Gemeinden zu stärken (vgl. Tz 341). Eine materielle Änderung in der Steuerverteilung tritt dadurch nicht ein, da den Gemeinden das Aufkommen der herkömmlichen Gemeindesteuern schon bisher nach der Landesgesetzgebung zugewiesen wird. Den Ländern verbleiben als Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis die Grunderwerbsteuer und die Feuer- schutzsteuer, die aber bereits durch Nummer 4 erfaßt wurden. Die bisherige Nummer 7 ist hiernach entbehrlich.

Zu Absatz 3

324. Satz 1 erweitert den Steuerverbund, in den neben Einkommen- und Körperschaftsteuer auch die Umsatzsteuer (ohne Einfuhrumsatzsteuer) einbezogen wird. Das Aufkommen dieser Gemeinschafts- steuern steht Bund und Ländern gemeinsam zu. Eine Einschränkung in der Zuweisung des Gesamtaufkommens der Gemeinschaftssteuern ist insoweit erforderlich, als die Gemeinden nach Absatz 5 an dem Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt werden.

325. Die Anteile des Bundes und der Länder an den Gemeinschaftssteuern sollen durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt werden (Satz 2). Es wird davon abgesehen, im Grundgesetz selbst einen Beteiligungssatz festzulegen, denn es widerspricht dem Rang einer Verfassungsvorschrift, eine Regelung zu treffen, die notwendig entsprechend der weiteren Entwicklung durch einfaches Gesetz geändert werden muß.

326. In Satz 3 wird klargestellt, daß die Festsetzung der Anteile an den Gemeinschaftssteuern jeweils bis zu einer Änderung durch ein neues Bundesgesetz fortgilt. Damit wird vermieden, daß durch zeitliche Begrenzung einer gesetzlichen Regelung nach deren Ablauf ein ungeregelter Zustand in der Aufteilung der Gemeinschaftssteuern eintritt.

327. Die Grundsätze für die Festsetzung der Anteile (Satz 4) gehen von den finanzwirtschaftlichen Erfordernissen einer modernen Haushaltsführung von Bund und Ländern aus. Maßgebend sind weiterhin, daß der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer Ausgaben haben und die Deckungsbedürfnisse so aufeinander abzustimmen sind, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Neu ist die Bestimmung, daß der Umfang der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln ist.

328. Eine solche Finanzplanung ist Bund und Ländern bereits durch Artikel 109 Abs. 3 GG neuer Fassung und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft zur Pflicht gemacht. Sie muß so ausgestaltet werden, daß sie als

Grundlage für die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses dienen kann, um die Bildung von Schwerpunkten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben über eine gesonderte Betrachtung der einzelnen Ebenen hinaus zu ermöglichen und die Auseinandersetzungen um das Beteiligungsverhältnis zu versachlichen.

329. Die bisher im Absatz 8 enthaltene Bestimmung, daß die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände) als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten, wurde wegen des sachlichen Zusammenhangs in Absatz 3 Satz 4 Nummer 1 aufgenommen.

330. Der Lastenverteilungsgrundsatz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben (bisher Artikel 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG) ist nunmehr als allgemeine Vorschrift in Artikel 104 a Abs. 1 GG geregelt.

Zu Absatz 4

331. Nach Satz 1 sind die Anteile an den Gemeinschaftssteuern bei einer wesentlich unterschiedlichen Entwicklung des Verhältnisses der Einnahmen und Ausgaben bei Bund und Ländern neu festzusetzen. In der Sache bestehen zu der bisherigen Regelung in Artikel 106 Abs. 4 GG keine Abweichungen. Es ist lediglich darauf verzichtet worden, die bisherige weitere Voraussetzung, daß in der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder ein erheblicher Fehlbedarf entstanden sein muß, zu übernehmen. Mit diesem zusätzlichen Begriff ist keine Verbesserung für die Ermittlung des richtigen Anteilsverhältnisses zu erreichen.

Satz 2 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 106 Abs. 5 GG. Satz 1 des bisherigen Absatzes 5 wurde nicht übernommen, da er durch die Neufassung der Bestimmung und die Beseitigung der bisherigen Sperrfrist, nach der eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses frühestens nach Ablauf von 2 Jahren zulässig war, entbehrlich ist.

Zu Absatz 5

332. Durch Absatz 5 erhalten die Gemeinden einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beteiligung am Aufkommen der Einkommensteuer. An dem Charakter der Einkommensteuer als einer einheitlichen Staatssteuer wird damit im Interesse einer möglichst einfachen Verwaltung und klarer Rechtsverhältnisse zwischen Steuerpflichtigen und Steuer- gläubiger nichts geändert. Rechtlich ist der Gemeindeanteil daher eine Finanzzuweisung, die von den Ländern im Auftrage des Bundes an die Gemeinden ausgeschüttet wird, obwohl sie finanzwirtschaftlich eine Beteiligung an den Steuerleistungen der Gemeindeeinwohner darstellt. Der Gemeindeanteil wird von dem Aufkommen der Einkommensteuer abgezweigt, bevor es nach Absatz 3 auf Bund und Länder aufgeteilt wird. Die Einnahmeminderung trifft dadurch Bund und Länder in dem Verhältnis, mit dem sie an den Gemeinschaftssteuern beteiligt sind.

333. Die Höhe des Gemeindeanteils und die Aufteilung auf die Gemeinden wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt. Der Gesetzgeber ist dabei in zweifacher Hinsicht gebunden.

334. Empfänger der Zuweisungen sind allein die Gemeinden und nicht die Gemeindeverbände. Das schließt aber nicht aus, daß die Gemeindeverbände bei der Bemessung der Umlagen zur Deckung ihres Finanzbedarfs die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer mit zugrunde legen.

335. Außerdem hat der Gesetzgeber den Gemeindeanteil „unter Berücksichtigung“ des örtlichen Aufkommens aufzuteilen. Mit dieser Vorschrift wird klargestellt, daß mit der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer die Steuerpflichtigen zur Deckung der kommunalen Lasten der Gemeinde, in der sie wohnen und deren Leistungen sie in Anspruch nehmen, herangezogen werden sollen. Als örtliches Einkommen ist daher das Einkommen aus den Steuerleistungen der Einwohner einer Gemeinde anzusehen. Das gilt auch, wenn sie als Lohnsteuer von einem Betrieb in einer anderen Gemeinde erhalten und abgeführt wird.

336. Mit den Worten „unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens“ wird der Gesetzgeber verpflichtet, bei der Festlegung des Verteilungsschlüssels Maßzahlen zugrunde zu legen, die von dem örtlichen Einkommen ausgehen. Die Bindung an das örtliche Einkommen ist absichtlich so gefaßt, daß dem Gesetzgeber dabei die Möglichkeit bleibt, unter Verzicht auf eine genaue Zuteilung aus dem örtlichen Einkommen einen einfachen Verteilungsschlüssel zu wählen. Die genaue Zuteilung eines einheitlichen Hundertsatzes des örtlichen Aufkommens wäre angesichts des geltenden Erhebungsverfahrens praktisch nicht zu realisieren. Darüber hinaus erlaubt die Fassung der Vorschrift, die Gemeinden — wie vorgesehen — nur an dem Einkommen aus der Besteuerung der Einkommen bis zu einem gesetzlich festzulegenden Höchstbetrag zu beteiligen, um übermäßige Steuerkraftunterschiede unter den Gemeinden zu vermeiden.

337. Das Nähere über die Festsetzung und Ausschüttung der Gemeindeanteile wird in dem Ausführungsgesetz geregelt, das auch die Höhe des Gesamtanteils zu bestimmen hat. Der Gesetzgeber wird bei der Bemessung des Gemeindeanteils darauf zu achten haben, daß den Gemeinden die eigenverantwortliche Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft nach Artikel 28 Abs. 2 GG gewährleistet werden muß; er hat daher auf eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

338. Mit der Ermächtigung in Satz 2, den Gemeinden das Recht zu geben, Hebesätze für den Gemeindeanteil am Einkommen der Einkommensteuer festzusetzen, wird die Möglichkeit eröffnet, die Be-

teiligung an der Einkommensteuer in ihrer finanzwirtschaftlichen Funktion den Realsteuern gleichzustellen. Das Hebesatzrecht bedeutet, daß die Gemeinden das Recht erhalten, den Tarif für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ihrer Einwohner in gesetzlichen Grenzen nach oben oder unten zu verändern. Die Einkommensteuer kann insoweit für Rechnung der jeweiligen Gemeinde geändert werden.

339. Die Vorschrift über das Hebesatzrecht ist eine Kannvorschrift. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, ob und wann er von diesem Recht im Interesse einer Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung Gebrauch macht.

340. Neben der Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Einkommen der Einkommensteuer auf Grund eines Bundesgesetzes bleibt die Verpflichtung der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt mit einem von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Hundertsatz an dem Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen, bestehen (vgl. zu Absatz 7).

Zu Absatz 6

341. Nach Satz 1 werden den Gemeinden künftig neben den Realsteuern auch die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zugewiesen. Bei diesen Steuern handelt es sich insbesondere um die Vergnügungsteuer, die Getränkesteuer, die Hundesteuer und die Jagdsteuer. Durch ihre Zuweisung an die Gemeinden sollen sie bei der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Steuerquellen hinsichtlich der vorhandenen Steuern Bund und Ländern gleichgestellt werden, indem alle Gemeindesteuern unmittelbar durch die Verfassung den Gemeinden zugewiesen werden. In der tatsächlichen Aufteilung der Steuerquellen tritt dadurch keine Änderung gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand ein, da die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern bereits jetzt nach Landesrecht den Gemeinden zugewiesen sind.

342. Durch Satz 2 wird den Gemeinden der für ihre finanzielle Selbstverantwortung bedeutsame Rechtsanspruch garantiert, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze selbst festzusetzen. Damit wird dieses Recht, das durch den Vorbehalt in Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 GG bisher nur gegenüber dem Bund gesichert war, auch gegenüber den Ländern wirksam.

343. Satz 3 entspricht — erweitert um die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern — der bisherigen Regelung.

344. Die Sätze 4 bis 6 schaffen die verfassungsrechtliche Grundlage für die vorgesehene vorübergehende Beteiligung des Bundes und der Länder an der Gewerbesteuer. Die Einzelheiten der Umlage

werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt. Dabei ist insbesondere der Maßstab festzulegen, nach dem die einzelnen Gemeinden zu der Umlage herangezogen werden. Er ist nach dem Grundsatz festzulegen, daß alle Gemeinden gleichmäßig entsprechend ihrer Gewerbesteuerkraft zu der Umlage heranzuziehen sind. Die zeitliche Begrenzung ist erforderlich, um sicherzustellen, daß ab 1. Januar 1972 die Umlage entfällt und durch eine entsprechende Senkung der Gewerbesteuer abgelöst wird. Diese Senkung wird in dem gleichzeitig in Kraft tretenden Gesetz über die Durchführung der Gemeindefinanzreform gesetzlich geregelt werden.

345. Satz 7 sieht — entsprechend der bisherigen Regelung — vor, daß die Realsteuern und nunmehr auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Absatz 5 als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden können. Die Vorschrift, daß die Realsteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung auch als Bemessungsgrundlage für Zuschläge dienen können, wurde nicht übernommen, weil sie mit der vorgesehenen Regelung der Ertrags- hoheit nicht vereinbar ist.

Zu Absatz 7

346. Absatz 7 entspricht der bisherigen Regelung des Absatzes 6 Satz 4 und 5. Die Verpflichtung der Länder, ihre Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt mit einem Hundertsatz am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beteiligen, wird durch die Einbeziehung des Landesanteils an der Umsatzsteuer auf alle Gemeinschaftssteuern erweitert. Im übrigen bleibt die Möglichkeit erhalten, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Grund eines Landesgesetzes am Aufkommen von Landessteuern beteiligt werden.

347. Die Vorschriften über die Realsteuern — die Sätze 1 bis 3 des bisherigen Absatzes 6 — wurden nunmehr wegen ihres sachlichen Zusammenhangs in Absatz 6 geregelt.

Zu Absatz 8

348. Absatz 8 entspricht der bisherigen Regelung in Absatz 7. In Satz 1 sind die Worte „wird der Bund ... gewähren“ aus redaktionellen Gründen durch die Worte „gewährt der Bund ...“ ersetzt worden.

Der bisherige Absatz 8 ist durch die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in den Absatz 3 Nr. 1 Satz 3 entbehrlich geworden.

7. Zu Artikel 107 Abs. 1

(Länderfinanzausgleich)

349. Durch die Neufassung des Absatzes 1 Satz 1 wird klargestellt, daß der Grundsatz der Verteilung der Landessteuern nach dem örtlichen Aufkommen

auch für den Länderanteil am Aufkommen aus den Gemeinschaftssteuern gilt. Weitere Änderungen werden zu Artikel 107 GG nicht vorgeschlagen.

8. Zu Artikel 108

(Steuerverwaltung)

Zu den Absätzen 1 bis 3

350. Die Neufassung berücksichtigt, daß die Finanzverwaltung auf Grund langjähriger Tradition aus der für Zölle und Verbrauchsteuern zuständigen Zollverwaltung und der für Besitz- und Verkehrsteuern zuständigen Steuerverwaltung besteht und beide Verwaltungszweige auch aus erhebungstechnischen Gründen voneinander getrennte Aufgaben wahrnehmen.

351. Nach Absatz 1 Satz 1 sollen Zölle, Finanzmonopole, die nach Artikel 105 Abs. 2 GG bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern und die Einfuhrumsatzsteuer (die frühere Umsatzausgleichsteuer) wie bisher von Bundesfinanzbehörden verwaltet werden. Im Interesse einer klaren Regelung wird die Verwaltung der Umsatzsteuer durch Bundesfinanzbehörden nicht beibehalten. Ihre Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden war bisher nur durch den Notbehelf der Inanspruchnahme der Finanzämter nach § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vom 6. September 1950 (Bundesgesetzbl. S. 448) möglich. Diese Lösung war verfassungsrechtlich nicht unbedenklich.

352. Alle übrigen Steuern (einschließlich der Umsatzsteuer) sollen von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden. Damit wird die bisher in Artikel 108 Abs. 2 GG normierte Teilzuständigkeit des Bundes für die Verwaltung seines Anteils am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer beseitigt.

353. Die Sätze 2 und 3 der Absätze 1 und 2 (Aufbau der Behörden, Bestimmung der Leiter von Mittelbehörden sowie Ausbildung der Beamten) entsprechen der bisherigen Regelung.

354. Nach Absatz 3 ist für alle von den Landesfinanzbehörden verwalteten Steuern, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, die Bundesauftragsverwaltung vorgesehen. Dies gilt insbesondere für die Gemeinschaftssteuern, nämlich Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (zur Begründung vgl. Tz 162 ff.).

355. Für die Auftragsverwaltung gelten die Grundsätze des Artikels 85 GG. Die Weisungsbefugnisse des Bundesfinanzministers in Absatz 3 Satz 2 entsprechen den bisherigen Befugnissen des Bundesbevollmächtigten nach Artikel 108 Abs. 4 Satz 2 GG. Auf die Überwachung der ordnungsmäßigen Verwaltung durch Bundesbevollmächtigte wird verzichtet.

356. Absatz 3 Satz 3 stellt klar, daß die in Artikel 85 Abs. 4 Satz 2 GG aufgeführten Befugnisse der Bundesregierung (Anforderung von Berichten und Akten) im Bereich der Steuerauftragsverwaltung vom Bundesfinanzminister ausgeübt werden.

Zu Absatz 4

357. Absatz 4 Satz 1 schafft die verfassungsrechtliche Grundlage, mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltung von Steuern von Landes- auf Bundesbehörden und umgekehrt zu übertragen oder für bestimmte Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorzusehen, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Diese Ermächtigung deckt bereits bestehende Regelungen (z. B. Steuererhebung durch die Zollverwaltung bei der Kraftfahrzeugsteuer, § 5 KraftSt-DV) und bietet außerdem die Möglichkeit, bei Änderungen des Steuersystems oder technischen Rationalisierungsmaßnahmen die notwendigen Folgerungen für die Verwaltung zu ziehen. Gleichzeitig wird dadurch die verfassungsrechtliche Voraussetzung geschaffen, eine im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern liegende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Steuerverwaltung gesetzlich zu regeln (z. B. Betriebsprüfung, Automation). Die Ermächtigung würde insbesondere auch bei der Zulassung beweglicher Hebesätze für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer Bedeutung erhalten, da in diesem Fall eine zentrale Stelle für die Ermittlung der Gemeindeanteile an der Lohnsteuer eingerichtet werden müßte.

358. Absatz 4 Satz 2 stellt eine redaktionelle Verbesserung des bisherigen Absatzes 3 Satz 4 dar.

Zu Absatz 5

359. Es erschien zweckmäßig, die verfassungsrechtliche Regelung des Steuerverfahrensrechts für Bund, Länder und Gemeinden in einem Absatz zusammenzufassen.

360. Satz 1 entspricht der bisherigen Regelung in Absatz 1 Satz 2.

361. Satz 2 bestimmt ausdrücklich, daß auch das von den Gemeinden anzuwendende Steuerverfahrensrecht durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden kann. Damit entfallen die bei der Auslegung des bisherigen Absatzes 3 Satz 2 aufgetretenen Zweifel.

362. Die Ermächtigungen des Absatzes 5 sollen — in Verbindung mit Artikel 105 Abs. 2 GG (vgl. Tz 310) — die verfassungsrechtliche Grundlage für eine einheitlich geltende Abgabenordnung bilden und die Möglichkeit für einheitliche Verfahrensvorschriften schaffen.

Zu Absatz 6

363. Absatz 6 entspricht dem bisherigen Absatz 5.

Zu Absatz 7

364. Absatz 7 wurde gegenüber dem bisherigen Absatz 6 redaktionell verbessert und der Regelung in Absatz 5 angepaßt, soweit die Verwaltung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) obliegt.

C.
Anlagen

Übersicht 1

— zu Tz 28 —

Die Beteiligung der Länder an den Reichsüberweisungssteuern

(v. H. des Aufkommens)

	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Einkommen- und Körperschaftsteuer	66,6	75	75	75	90	75	75	75	75	75	75	75	75
Umsatzsteuer	15	15	15	25	20	35	30	30	30	30	30	30	30
Grunderwerbsteuer	50	50	50	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96
Erbschaftsteuer	20	20	20	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Rennwettsteuer	—	—	50	50	96	96	96	96	96	96	96	96	96
Kraftfahrzeugsteuer	—	—	50	50	96	96	96	96	96	96	96	96	96
Börsensteuer	—	—	—	—	100	—	—	—	—	—	—	—	—
Mineralwassersteuer	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	96	96	—
Biersteuer	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16,6	16,6	16,6

Übersicht 2

— zu Tz 50 —

Zuweisungen und Darlehen ¹⁾ zwischen Gebietskörperschaften

in den Rechnungsjahren 1961 bis 1965

Millionen DM

Ausgaben/Einnahmen	Rechnungs- jahr	Bund	Lasten- aus- gleichs- fonds	ERP- Sonder- ver- mögen	Länder	Gemein- den (GV)	zusam- men
1	2	3	4	5	6	7	8
I. Bund							
a) Ausgaben							
	1961	—	363,6	—	5 692,0	659,3	6 714,9
	1962	—	239,7	—	6 766,6	589,6	7 595,9
Zuweisungen an	1963	—	355,9	—	7 136,5	606,1	8 098,4
	1964	—	260,6	—	7 213,8	729,2	8 203,6
	1965	—	353,0	50,0	7 573,1	971,8	8 947,8
	1961	—	—	—	1 296,0	25,5	1 321,4
	1962	—	—	—	1 236,0	29,1	1 265,1
Darlehen an	1963	—	—	—	1 024,9	46,4	1 071,3
	1964	—	—	—	1 099,4	26,3	1 125,7
	1965	—	—	—	1 002,5	21,7	1 024,2
b) Einnahmen							
	1961	—	—	—	187,6	0,1	187,7
	1962	—	—	6,1	1 146,8	0,1	1 152,9
Zuweisungen von	1963	—	—	5,0	220,6	2,3	227,9
	1964	—	—	3,7	293,2	2,0	298,9
	1965	—	—	3,5	260,7	1,8	265,9
	1961	—	37,5	—	209,3	12,6	259,3
	1962	—	70,0	—	193,2	8,2	271,4
Darlehen von	1963	—	10,0	—	205,1	4,9	220,0
	1964	—	—	—	255,1	2,9	258,0
	1965	—	—	—	223,4	5,1	228,5
II. Lastenausgleichsfonds							
a) Ausgaben							
	1961	—	—	—	—	15,9	15,9
	1962	—	—	—	—	16,4	16,4
Zuweisungen an	1963	—	—	—	—	16,7	16,7
	1964	—	—	—	—	18,1	18,1
	1965	—	—	—	—	19,3	19,3
	1961	37,5	—	—	112,9	—	150,4
	1962	70,0	—	—	—	—	70,0
Darlehen an	1963	10,0	—	—	16,3	—	26,3
	1964	—	—	—	13,1	—	13,1
	1965	—	—	—	13,1	—	13,1
b) Einnahmen							
	1961	360,6	—	—	875,8	—	1 236,4
	1962	342,0	—	—	934,9	—	1 277,0
Zuweisungen von	1963	356,4	—	—	935,6	—	1 292,0
	1964	287,7	—	—	906,1	—	1 193,8
	1965	349,7	—	—	1 032,4	—	1 382,0
	1961	—	—	—	181,1	—	181,1
	1962	—	—	—	173,6	—	173,6
Darlehen von	1963	—	—	—	166,4	—	166,4
	1964	—	—	—	156,0	—	156,0
	1965	—	—	—	229,4	—	229,4

noch Übersicht 2

Ausgaben/Einnahmen	Rechnungs- jahr	Bund	Lasten- aus- gleichs- fonds	ERP- Sonder- ver- mögen	Länder	Gemein- den (GV)	zusam- men
1	2	3	4	5	6	7	8
III. ERP-Sondervermögen							
a) Ausgaben							
	1961	—	—	—	—	—	—
	1962	6,1	—	—	11,2	—	17,3
Zuweisungen an	1963	5,0	—	—	18,2	—	23,2
	1964	3,7	—	—	7,0	—	10,7
	1965	3,5	—	—	5,0	—	8,5
	1961	—	—	—	—	—	—
	1962	—	—	—	24,5	—	24,5
Darlehen an	1963	—	—	—	54,7	—	54,7
	1964	—	—	—	34,9	—	34,9
	1965	—	—	—	25,4	—	25,4
b) Einnahmen							
Zuweisungen von	1965	50,0	—	—	—	—	50,0
	1961	—	—	—	—	—	—
	1962	—	—	—	7,6	—	7,6
Darlehen von	1963	—	—	—	10,6	—	10,6
	1964	—	—	—	11,9	—	11,9
	1965	—	—	—	13,2	—	13,2
IV. Länder (ohne Stadtstaaten)							
a) Ausgaben							
	1961	197,2	752,5	—	1 121,8	5 048,3	7 119,9
	1962	1 103,9	945,5	—	1 301,0	6 999,4	10 349,7
Zuweisungen an	1963	201,5	762,3	—	1 093,0	8 378,6	10 435,4
	1964	417,8	790,4	—	1 208,9	9 296,2	11 713,3
	1965	333,8	931,7	—	1 347,3	10 096,5	12 709,3
	1961	176,7	146,4	—	—	176,3	499,4
	1962	155,3	139,0	1,6	—	187,9	483,7
Darlehen an	1963	145,4	162,3	2,2	—	243,4	553,3
	1964	162,4	142,1	2,3	—	215,7	522,6
	1965	158,6	207,7	2,3	—	222,8	591,3
b) Einnahmen							
	1961	4 071,2	1,0	—	1 476,2	980,0	6 528,4
	1962	4 517,5	1,3	—	1 666,1	1 031,2	7 216,1
Zuweisungen von	1963	4 752,2	63,3	—	1 534,9	1 099,4	7 449,7
	1964	4 911,6	—	—	1 535,0	1 108,3	7 555,0
	1965	5 012,5	1,2	—	1 649,3	1 115,0	7 778,0
	1961	764,9	92,2	—	—	66,8	923,9
	1962	844,7	51,9	—	—	70,7	967,3
Darlehen von	1963	618,7	15,7	9,7	—	74,8	718,8
	1964	723,2	10,5	—	—	72,5	806,2
	1965	696,4	10,9	—	—	73,4	780,7

noch Übersicht 2

Ausgaben/Einnahmen	Rechnungs- jahr	Bund	Lasten- aus- gleichs- fonds	ERP- Sonder- ver- mögen	Länder	Gemein- den (GV)	zusam- men
1	2	3	4	5	6	7	8
V. Stadtstaaten							
a) Ausgaben							
	1961	10,9	118,5	—	326,5	0,8	456,7
	1962	65,0	125,9	—	372,9	1,0	564,8
Zuweisungen an	1963	9,6	111,2	—	421,4	1,5	543,7
	1964	17,5	113,5	—	352,8	1,6	485,4
	1965	20,5	114,5	—	328,3	3,0	466,3
	1961	24,7	12,5	—	—	—	37,1
Darlehen an	1962	29,7	12,8	8,3	—	—	50,7
	1963	33,5	13,0	8,4	—	—	54,9
	1964	39,6	13,5	9,6	—	—	62,7
	1965	45,3	21,8	10,9	—	—	78,0
b) Einnahmen							
	1961	1 660,1	1,5	—	18,8	1,7	1 682,1
	1962	2 251,8	0,6	11,1	50,5	1,2	2 315,2
Zuweisungen von	1963	2 341,2	3,0	18,2	18,0	1,6	2 382,1
	1964	2 404,8	4,1	7,0	15,3	2,5	2 433,7
	1965	2 702,7	2,2	5,0	72,9	2,7	2 785,5
	1961	450,8	20,6	—	—	—	471,4
Darlehen von	1962	397,6	4,4	20,5	—	—	422,5
	1963	417,4	0,9	45,5	—	—	463,7
	1964	368,5	2,7	30,9	—	—	402,2
	1965	314,1	2,1	24,5	—	—	340,8
VI. Gemeinden (GV)							
a) Ausgaben							
	1961	2,2	.	.	978,7	2 421,6	3 402,5
	1962	1,5	.	.	1 027,8	2 900,1	3 929,4
Zuweisungen an	1963	1,9	.	.	1 098,8	3 118,0	4 218,7
	1964	1,0	.	.	1 085,7	3 457,9	4 544,6
	1965	—	.	.	1 103,0	3 775,0	4 878,0
	1961	.	.	.	.	.	.
Darlehen an	1962	.	.	.	.	.	.
	1963	.	.	.	.	.	.
	1964	.	.	.	.	.	.
	1965	.	.	.	.	.	.
b) Einnahmen							
	1961	.	.	.	5 700,5	2 472,2	8 172,7
	1962	.	.	.	7 774,5	2 933,7	10 708,1
Zuweisungen von	1963	.	.	.	8 968,0	3 204,6	12 172,5
	1964	.	.	.	9 994,2	3 549,4	13 543,5
	1965	.	.	.	10 910,8	3 828,0	14 738,8
	1961	.	.	.	237,7	34,9	272,6
Darlehen von	1962	.	.	.	270,5	41,9	312,4
	1963	.	.	.	366,0	52,2	418,1
	1964	.	.	.	400,0	64,1	464,1
	1965	.	.	.	397,6	63,7	461,3

¹⁾ bei den staatlichen Gebietskörperschaften einschließlich Darlehensrückflüsse von und Tilgungen an Gebietskörperschaften

Übersicht 3

— zu Tz 137 —

**Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer
und der Beförderungsteuer von 1958 bis 1968**

Kalender- jahr	Aufkommen in Millionen DM				Jährliche Veränderung in v. H.			
	Einkom- men- und Körper- schaft- steuer	Umsatz- steuer	Beför- derung- steuer	zusammen	Einkom- men- und Körper- schaft- steuer	Umsatz- steuer	Beför- derung- steuer	zusammen
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1958	17 104,5	12 029,7	543,5	29 677,7	+ 5,9	+ 2,4	+91,2	+ 5,3
1959	19 245,8	13 239,9	704,9	33 190,6	+11,8	+ 9,2	+29,6	+11,8
1960	24 420,7	14 828,4	768,9	40 018,0	+26,2	+11,2	+ 8,7	+20,6
1961	29 723,4	16 422,3	804,2	46 949,9	+21,7	+10,7	+ 4,6	+17,3
1962	33 453,7	17 525,2	825,6	51 804,5	+12,6	+ 6,7	+ 2,7	+10,3
1963	36 121,0	18 021,8	879,1	55 021,9	+ 8,0	+ 2,8	+ 6,5	+ 6,2
1964	39 463,2	19 655,1	917,7	60 036,0	+ 9,3	+ 9,1	+ 4,4	+ 9,1
1965	41 057,0	21 567,8	884,0	63 508,8	+ 4,0	+ 9,7	— 3,7	+ 5,8
1966	44 272,1	22 415,3	924,6	67 612,0	+ 7,8	+ 3,9	+ 4,6	+ 6,5
1967	43 869,1	22 013,3	904,6	66 787,0	— 0,9	— 1,8	— 2,2	— 1,2
1968	45 500,0	22 000,0	100,0	67 600,0	+ 3,7	— 3,6	.	+ 1,2

**Vergleich des regionalen Aufkommens
der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer**

Berechnung nach dem Steueraufkommen 1967

	Ein- kommen- und Körper- schaft- steuer ¹⁾	Umsatz- steuer	zu- sammen	Ein- kommen- und Körper- schaft- steuer ¹⁾	Umsatz- steuer	zu- sammen	Vergleich des Auf- kommens in v. H. des Länderdurchschnitts		
							Ein- kom- men- und Körper- schaft- steuer	Um- satz- steuer	zu- sam- men
	in Millionen DM				in DM je Einwohner				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nordrhein-Westfalen ..	13 175,0	7 080,7	20 255,7	782,73	420,66	1 203,39	105,5	114,3	108,4
Baden-Württemberg ..	7 276,7	3 401,9	10 678,6	851,30	397,99	1 249,29	114,7	108,1	112,5
Hessen	4 728,3	1 969,1	6 697,4	900,68	375,09	1 275,77	121,4	101,9	114,9
Bayern	6 671,4	3 403,9	10 075,3	650,47	331,89	982,36	87,7	90,2	88,5
Niedersachsen	3 777,2	1 937,7	5 714,9	541,02	277,54	818,56	72,9	75,4	73,7
Rheinland-Pfalz	1 953,8	1 052,6	3 006,4	539,66	290,74	830,40	72,7	79,0	74,8
Schleswig-Holstein ...	1 292,2	625,3	1 917,5	519,19	251,24	770,43	70,0	68,2	69,4
Saarland	496,5	293,0	789,5	438,68	258,88	697,56	59,1	70,3	62,8
Hamburg	2 713,9	1 218,6	3 932,5	1 475,27	662,43	2 137,70	198,8	179,9	192,5
Bremen	731,9	258,3	990,2	975,22	344,17	1 319,39	131,4	93,5	118,8
zusammen ...	42 816,9	21 241,1	64 058,0	742,08	368,14	1 110,22	100,0	100,0	100,0
Berlin	943,4	770,3	1 713,7	434,09	354,44	788,53	58,5	96,3	71,0

¹⁾ ohne Rückflüsse aus Bergmannsprämien

Übersicht 5

— zu Tz 153 —

Modellberechnung zur Erweiterung des Steuerverbundes um die Umsatzsteuer

Neuverteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern
und ihre Auswirkung auf die einzelnen Länder

— Berechnung nach den Steuereinnahmen des Kalenderjahres 1967 —

Beträge in Millionen DM

	Nord- rhein- West- falen	Baden- Württem- berg	Hessen
1	2	3	4
Einwohner am 30. Juni 1967 in 1000	16 832,2	8 547,8	5 249,7
Aufkommen der Gemeinschaftssteuern			
1 Lohnsteuer	5 881,6	3 065,3	2 072,8
2 abzüglich Bergmannsprämien	— 94,7		— 0,2
3 Veranlagte Einkommensteuer	4 777,5	2 639,1	1 331,0
4 Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	505,5	198,7	222,1
5 Körperschaftsteuer	2 105,1	1 373,6	1 102,6
6 Einkommen- und Körperschaftsteuer	13 175,0	7 276,7	4 728,3
7 Umsatz-(Mehrwert-)steuer ¹⁾	6 443,4	3 095,7	1 792,0
8 Beförderungsteuer ohne Bahn und Post	134,0	64,4	33,0
9 Beförderungsteuer der Bundesbahn ²⁾	116,0	59,4	50,5
10 Beförderungsteuer der Bundespost ²⁾	2,9	1,6	1,3
44 v. H. Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern ³⁾			
11 Einkommen- und Körperschaftsteuer	5 809,3	3 208,5	2 084,9
12 Umsatz-(Mehrwert-)steuer	2 841,1	1 365,0	790,2
13 Beförderungsteuer ohne Bahn und Post	59,1	28,4	14,6
14 Beförderungsteuer der Bundesbahn	51,1	26,2	22,3
15 Beförderungsteuer der Bundespost	1,3	0,7	0,6
16 Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern	8 761,9	4 628,8	2 912,6
17 nachrichtlich: Aufkommen der Ländersteuern ⁴⁾	2 231,7	1 143,2	742,7
Abzulösende Steuereinnahmen			
18 63 v. H. der Einkommen- und Körperschaftsteuer	8 300,3	4 584,3	2 978,8
19 Kapitalverkehr-, Versicherung- und Wechselsteuer	259,2	102,7	95,7
20 zusammen	8 559,5	4 687,0	3 074,5
21 Änderung der Steuerverteilung	+202,4	— 58,2	—161,9
22 Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich 1967			
a) vor Steuerneuverteilung	—424,3	—469,0	—422,7
b) nach Steuerneuverteilung	—522,0	—425,0	—309,4
c) Auswirkung im Länderfinanzausgleich	— 97,7	+ 44,0	+113,3
23 Gesamtauswirkung der Steuerneuverteilung (Nr. 21 und 22 c)	+104,7	— 14,2	— 48,6

¹⁾ Mit Rücksicht auf die künftige Relation der Einfuhrumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer sind 1981,0 Millionen DM oder 9 v. H. der Umsatzsteuer abgesetzt und der Umsatzausgleichsteuer (2582,4 Millionen DM + 1981,0 Millionen DM) zugerechnet worden.

²⁾ Die Steuerzahlungen der Bundesbahn und Bundespost werden in Nordrhein-Westfalen vereinnahmt. Die Zerlegung auf die einzelnen Länder ist vorläufig nach der Zahl der zuschußpflichtigen Bediensteten i. S. der Vereinbarung über die Zahlung von Verwaltungskostenzuschüssen durch die Bundesbahn und Bundespost errechnet worden.

Übersicht 5

— zu Tz 153 —

Bayern	Nieder- sachsen	Rhein- land- Pfalz	Schles- wig- Holstein	Saarland	Hamburg	Bremen	zusammen ohne Berlin	Berlin	Länder insgesamt
5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
10 256,2	6 981,6	3 620,4	2 488,9	1 131,8	1 839,6	750,5	57 698,7	2 173,3	59 872,0
2 958,6	1 829,3	850,6	615,8	291,6	1 291,8	359,7	19 217,1	340,7	19 557,8
— 0,6	— 1,3			— 12,0			— 108,8		— 108,8
2 766,6	1 378,4	716,0	552,2	146,6	807,6	250,5	15 365,5	416,5	15 782,0
143,6	70,7	74,3	13,8	12,7	144,0	15,5	1 400,9	67,8	1 468,7
803,2	500,1	312,9	110,4	57,6	470,5	106,2	6 942,2	118,4	7 060,6
6 671,4	3 777,2	1 953,8	1 292,2	496,5	2 713,9	731,9	42 816,9	943,4	43 760,3
3 097,5	1 763,3	957,9	569,0	266,6	1 108,9	235,1	19 329,4	701,0	20 030,4
80,5	54,2	25,5	18,7	5,8	16,3	6,9	439,3	12,3	451,6
81,6	49,4	29,6	13,9	10,1	18,9	9,9	439,3	2,1	441,4
1,9	1,2	0,6	0,4	0,2	0,7	0,2	11,0	0,6	11,6
2 941,7	1 665,5	861,5	569,8	218,9	1 196,6	322,7	18 879,4	416,0	19 295,4
1 365,8	777,5	422,4	250,9	117,5	488,9	103,7	8 523,0	309,1	8 832,1
35,5	23,9	11,2	8,2	2,6	7,2	3,0	193,7	5,4	199,1
36,0	21,8	13,0	6,1	4,5	8,3	4,4	193,7	0,9	194,6
0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,3	0,1	4,9	0,3	5,2
4 379,8	2 489,2	1 308,4	835,2	343,6	1 701,3	433,9	27 794,7	731,7	28 526,4
1 367,4	709,1	377,1	227,0	133,4	378,1	114,4	7 424,1	272,3	7 696,4
4 203,0	2 379,6	1 230,9	814,1	312,8	1 709,8	461,1	26 974,7	594,3	27 569,0
133,5	74,6	17,7	17,9	8,5	94,2	16,0	820,0	23,2	843,2
4 336,5	2 454,2	1 248,6	832,0	321,3	1 804,0	477,1	27 794,7	617,5	28 412,2
+ 43,3	+ 35,0	+ 59,8	+ 3,2	+ 22,3	— 102,7	— 43,2	± 366,0	+ 114,2	+ 114,2
+ 122,0	+ 678,5	+ 335,8	+ 371,7	+ 232,0	— 424,0	—	± 1 740,0	—	—
+ 96,1	+ 643,5	+ 276,0	+ 368,5	+ 209,7	— 350,5	+ 13,1	± 1 606,8	—	—
— 25,9	— 35,0	— 59,8	— 3,2	— 22,3	+ 73,5	+ 13,1	± 243,9		
+ 17,4	—	—	—	—	— 29,2	— 30,1	± 122,1	+ 114,2	+ 114,2

³⁾ Der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern ist genau mit 44,09345 v. H. berechnet, damit sich in der weiteren Darstellung für die Länder außer Berlin die Höhe des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern mit der Summe der abzulösenden Steuereinnahmen deckt.

⁴⁾ ohne Kapitalverkehr-, Versicherungs- und Wechselsteuer; für Rheinland-Pfalz außerdem ohne Grunderwerbsteuer (Schätzung: 40,0 Millionen DM)

Übersicht 6

— zu Tz 204 und 205 —

Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) ¹⁾

Art der Einnahmen und Ausgaben ²⁾	1955		1958	
	Ist-Ergebnisse			
	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.
1	2	3	4	5
I. Einnahmen				
A. Laufende Einnahmen				
1. Steuern	4 957	37,6	6 778	38,2
2. Laufende Zuweisungen vom Land/Bund	2 346	17,8	3 013	17,0
3. Gebühren, Entgelte, Strafen	1 900	14,4	2 616	14,7
4. Erwerbseinkünfte	618	4,7	861	4,8
5. Sonstige laufende Einnahmen	828	6,3	1 006	5,7
zusammen ...	10 649	80,7	14 274	80,4
B. Einnahmen der Vermögensrechnung				
1. Erlöse aus Vermögensveräußerungen	160	1,2	223	1,3
2. Darlehen vom Land/Bund	213	1,6	262	1,5
3. Darlehensrückflüsse	76	0,6	199	1,1
4. Zuweisungen für Investitionen vom Land/Bund	480	3,6	808	4,6
zusammen ...	929	7,0	1 492	8,4
C. Kreditmarktmittel	1 612	12,2	1 991	11,2
(darunter: Innere Darlehen)	(132)	(1,0)	(120)	(0,7)
Einnahmen insgesamt	13 189	100	17 755	100
II. Ausgaben				
A. Laufende Ausgaben				
1. Personalausgaben (einschließlich Versorgung)	3 596	27,9	4 824	28,4
2. Laufende Zuweisungen an Land/Bund	642	5,0	742	4,4
3. Zinsausgaben	209	1,6	386	2,3
4. Laufende Übertragungen an private Haushalte	.	.	.	.
5. Unterhaltung und Instandsetzung von unbeweglichem Vermögen	522	4,0	661	3,9
6. Sonstige laufende Ausgaben	3 047	23,6	3 773	22,2
zusammen ...	8 016	62,1	10 386	61,1
B. Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderung				
1. Sachinvestitionen	3 956	30,7	5 107	30,0
darunter: Bauten	(3 293)	(25,5)	(4 252)	(25,0)
2. Investitionsförderung	647	5,0	847	5,0
zusammen ...	4 603	35,7	5 954	35,0
C. Schuldentilgung	281	2,2	670	3,9
Ausgaben insgesamt	12 899	100	17 009	100

¹⁾ 1955 und 1958 ohne, ab 1962 einschließlich Saarland; laufende Ausgaben des Erwerbsvermögens mit den entsprechenden Einnahmen saldiert

²⁾ ohne Entnahmen aus und Zuführungen an Rücklagen

Übersicht 6
— zu Tz 204 und 205 —

1962		1963		1964		1965		1966	
Ist-Ergebnisse								Schätzungen	
Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
10 123	35,2	10 606	33,5	11 337	32,2	11 809	30,7	12 660	31,3
5 386	18,7	5 685	18,0	6 183	17,6	7 080	18,4	7 750	19,1
3 884	13,5	4 342	13,7	4 948	14,1	5 617	14,6	6 380	15,8
1 129	3,9	1 106	3,5	1 109	3,1	1 102	2,9	1 200	3,0
1 397	4,9	1 429	4,5	1 607	4,6	1 775	4,6	1 920	4,7
21 919	76,1	23 168	73,2	25 184	71,5	27 383	71,1	29 910	73,9
504	1,8	488	1,5	602	1,7	650	1,7	710	1,8
271	0,9	366	1,1	400	1,1	398	1,0	350	0,9
273	0,9	271	0,9	331	0,9	319	0,8	350	0,9
2 374	8,2	3 267	10,3	3 792	10,8	3 805	9,9	4 000	9,8
3 422	11,9	4 392	13,9	5 125	14,6	5 172	13,4	5 410	13,4
3 443	12,0	4 090	12,9	4 904	13,9	5 935	15,4	5 160	12,7
(320)	(1,1)	(319)	(1,0)	(313)	(0,9)	(362)	(0,9)	(340)	(0,8)
28 782	100	31 648	100	35 213	100	38 489	100	40 480	100
6 567	23,9	7 248	23,5	7 909	22,6	8 949	23,4	9 950	24,7
1 010	3,7	1 080	3,5	1 065	3,0	1 078	2,8	1 240	3,1
612	2,2	702	2,3	819	2,3	1 001	2,6	1 220	3,0
1 308	4,8	1 529	5,0	1 739	5,0	2 146	5,6	2 650	6,6
968	3,5	1 135	3,7	1 282	3,7	1 241	3,2	1 300	3,2
3 887	14,2	4 289	13,9	4 788	13,7	5 427	14,2	5 790	14,4
14 352	52,3	15 983	51,8	17 602	50,2	19 842	51,8	22 150	55,0
10 506	38,3	12 092	39,2	14 473	41,3	15 018	39,2	14 830	36,8
(8 472)	(30,9)	(9 894)	(32,1)	(12 052)	(34,4)	(12 355)	(32,3)	(12 350)	(30,7)
1 538	5,6	1 611	5,2	1 734	4,9	1 991	5,2	1 620	4,0
12 044	43,9	13 703	44,4	16 207	46,2	17 009	44,4	16 450	40,8
1 032	3,8	1 164	3,8	1 240	3,5	1 438	3,8	1 670	4,2
27 428	100	30 850	100	35 048	100	38 289	100	40 270	100

Übersicht 7

— zu Tz 206 —

Gemeindefinanzen im Gesamthaushalt

Gebietskörperschaft ¹⁾	1955	1958	1962	1963	1964	1965	1966
	Ist-Ergebnisse						Schätzungen
1	2	3	4	5	6	7	8
Anteile der eigenfinanzierten Ausgaben ² in v. H.							
Bund ³⁾	45,0	47,7	47,2	47,1	46,1	46,5	46,6
Lastenausgleichsfonds	5,0	4,4	3,1	2,2	2,5	1,9	1,5
ERP-Sondervermögen			0,6	1,0	0,7	0,9	0,6
Länder ⁴⁾	30,4	29,6	31,0	31,1	31,4	31,4	32,1
Gemeinden (GV)	19,5	18,2	18,1	18,5	19,3	19,3	19,2
zusammen ...	100	100	100	100	100	100	100
Anteile der eigenen Einnahmen ²⁾ (ohne Kreditmarkt-Rücklage-mittel) in v. H.							
Bund ³⁾	50,2	47,6	48,0	48,0	48,2	49,2	48,6
Lastenausgleichsfonds	5,6	4,2	2,6	2,2	2,1	1,8	1,6
ERP-Sondervermögen			0,7	0,8	0,8	0,9	0,7
Länder ⁴⁾	27,7	30,4	31,9	32,1	32,0	31,3	31,8
Gemeinden (GV)	16,5	17,9	16,9	16,9	16,9	16,8	17,3
zusammen ...	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ 1955 und 1958 ohne, ab 1962 einschließlich Saarland; laufende Ausgaben des Erwerbsvermögens mit den entsprechenden Einnahmen saldiert

²⁾ Gesamtausgaben bzw. Gesamteinnahmen nach Abzug der Zahlungen von Gebietskörperschaften

³⁾ ohne durchlaufende Mittel

⁴⁾ einschließlich Stadtstaaten

**Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (GV)
für Investitionen und Investitionsförderung nach Arten**

im Rechnungsjahr 1965

	Bund	Lasten- ausgleich/ ERP-Sonder- vermögen	Länder	Gemeinden (GV)	zusammen
1	2	3	4	5	6
a) Sachinvestitionen Millionen DM ..	3 351,1 ¹⁾	—	4 683,2	15 017,8	23 052,1
in v. H. der Gesamtausgaben	5,1		8,7	39,2	16,4
Anteile v. H.	14,5	—	20,3	65,2	100
b) Investitionsförderung Millionen DM	6 127,9	1 637,8	10 712,3	1 991,1	13 556,8 ²⁾
in v. H. der Gesamtausgaben	9,3	29,1	19,8	5,2	9,7 ²⁾
c) Investitionen und Investitionsförde- rung zusammen Millionen DM	9 479,0	1 637,8	15 395,5	17 008,9	36 608,9 ²⁾
in v. H. der Gesamtausgaben	14,4	29,1	28,5	44,4	26,1 ²⁾
d) Eigenfinanzierte Ausgaben für In- vestitionen und Investitionsförde- rung Millionen DM	9 470,3	1 637,8	12 525,3	12 804,3	36 437,7
in v. H. der Gesamtausgaben	14,5	41,5	28,4	47,4	26,0
Anteile v. H.	26,0	4,5	34,4	35,1	100

¹⁾ ohne Bauten und Neuanschaffungen im Verteidigungsbereich

²⁾ um die durch die gegenseitigen Darlehen und Zuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften entstehenden Doppelzählungen bereinigt

Schuldendienst der Gemeinden (GV) *)

	1955	1958	1962	1963	1964	1965	1966
	Ist-Ergebnisse						Schätzungen
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Zinsausgaben	209,2	386,3	611,6	701,8	819,2	1 000,7	1 220
2. Tilgungsausgaben	281,3	669,9	1 032,3	1 163,9	1 240,0	1 438,4	1 670
3. Bruttoschuldendienst	490,5	1 056,2	1 643,9	1 865,7	2 059,2	2 439,1	2 890
in v. H. der laufenden Ein- nahmen	4,6	7,4	7,5	8,1	8,2	8,9	9,7

*) 1955 und 1958 ohne, ab 1962 einschließlich Saarland; ohne die bei Erwerbseinkünften verrechneten Ausgaben und Einnahmen

Übersicht 10

— zu Tz 208 —

Steuereinnahmen der Gemeinden (GV) ¹⁾

Art der Steuern	1955		1958	
	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.
1	2	3	4	5
Grundsteuer A ²⁾	341,1	6,9	366,2	5,4
Grundsteuer B ³⁾	882,3	17,8	1 008,5	14,9
Baulandsteuer	—	—	—	—
Grundsteuer insgesamt	1 223,4	24,7	1 374,7	20,3
Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital ⁴⁾	2 954,6	59,6	4 466,7	65,9
Lohnsummensteuer	363,4	7,3	469,5	6,9
Gewerbesteuer insgesamt	3 318,0	66,9	4 936,2	72,8
Zuschlag zur Grunderwerbsteuer	115,6	2,3	143,0	2,1
Gemeindegetränkesteuer	84,6	1,7	98,4	1,4
Kinosteuer	124,4	2,5	115,1	1,7
Übrige Vergnügungsteuern	36,9	0,8	51,9	0,8
Hundesteuer	40,6	0,8	39,1	0,6
Übrige Gemeindesteuern	13,2	0,3	19,2	0,3
insgesamt ...	4 956,7	100	6 777,7	100

¹⁾ Ist-Ergebnisse, 1966 kassenmäßige Einnahmen; 1955 und 1958 ohne, ab 1962 einschließlich Saarland; ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten

²⁾ Grundsteuerbeteiligungsbeträge abgeglichen

³⁾ einschließlich Grundsteuerbeihilfen für Arbeiterwohnstätten

⁴⁾ Gewerbesteuerausgleichszuschüsse abgeglichen

Übersicht 10

— zu Tz 208 —

1962		1963		1964		1965		1966	
Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.	Millionen DM	v. H.
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
408,0	4,0	415,1	3,9	424,3	3,7	428,7	3,6	430,5	3,4
1 222,6	12,1	1 296,3	12,2	1 383,4	12,2	1 471,4	12,5	1 576,4	12,5
50,0	0,5	35,6	0,3	—12,9	—0,1	—	—	—	—
1 680,6	16,6	1 747,0	16,5	1 794,8	15,8	1 900,1	16,1	2 006,9	15,9
7 281,5	71,9	7 719,2	72,8	8 310,5	73,3	8 564,2	72,5	9 211,7	72,9
630,1	6,2	641,0	6,0	668,9	5,9	733,4	6,2	783,2	6,2
7 911,6	78,1	8 360,2	78,8	8 979,4	79,2	9 297,6	78,7	9 994,9	79,1
269,5	2,7	274,9	2,6	322,6	2,9	364,6	3,1	390,3	3,1
86,1	0,8	55,7	0,5	69,8	0,6	73,4	0,6	76,5	0,6
48,1	0,5	33,1	0,3	25,9	0,2	20,8	0,2	16,0	0,1
59,9	0,6	64,2	0,6	68,9	0,6	74,3	0,6	70,2	0,6
37,7	0,4	38,1	0,4	39,1	0,3	38,9	0,3	41,9	0,3
29,5	0,3	32,5	0,3	36,0	0,3	39,3	0,3	42,8	0,3
10 123,0	100	10 605,6	100	11 336,6	100	11 808,9	100	12 639,5	100

Übersicht 11

Finanzverfassungen und Finanzreformen im internationalen Vergleich (Österreich, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika, Kanada)

Wenn man von den Bundesstaaten im britischen Commonwealth und im Ostblock sowie von einigen weiteren Bundesstaaten in Lateinamerika, Afrika und Asien absieht, haben außer der Bundesrepublik Deutschland nur wenige westliche Industriestaaten eine bundesstaatliche Verfassung, nämlich Österreich, die Schweiz und die USA. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung, die territorialen, demographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in diesen Staaten sind sehr verschieden. Die Bundesverfassungen wurden in unterschiedlichem Ausmaß der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt und weichen in ihrer Gesamtkonzeption sowie in Einzelregelungen erheblich voneinander ab. Dies zeigt sich insbesondere bei einem Vergleich der Finanzverfassungen, wie er nachstehend für Österreich, die Schweiz, die USA und Kanada vorgenommen wird.

Wenn man versucht, diese vier Bundesstaaten hinsichtlich der Aufteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen dem Bund einerseits und den Gliedstaaten andererseits in eine gewisse föderalistische Rangordnung zu bringen, dann dürfte Österreich vor Kanada der am weitesten zentralisierte Bundesstaat sein, während in der Schweiz die Dezentralisation nicht ganz so stark ausgeprägt ist wie in den USA.

Ein Vergleich der *Aufgabenteilung* zeigt, daß in Österreich, der Schweiz und den USA die Gliedstaaten gemäß der Bundesverfassung grundsätzlich für alle nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Aufgabengebiete zuständig sind, während in Kanada für die Aufgaben der Provinzen das Enumerationsprinzip gilt. Trotzdem sind in Österreich infolge des umfassenden Katalogs der Bundeszuständigkeiten die Aufgabengebiete der Länder weit enger begrenzt als die der Provinzen in Kanada, wo insbesondere, ebenso wie in der Schweiz und in den USA, das Zivil-, Straf-, Verwaltungs-, Sozial- und Wirtschaftsrecht mehr oder weniger in die Zuständigkeit der Gliedstaaten fällt. Ganz allgemein weist die Entwicklung in der Schweiz und in den USA allerdings Tendenzen zu einer Zentralisierung auf, vor allem auf wirtschafts-, sozial- und gesundheitspolitischen Gebieten, während im Rahmen der Zuständigkeiten der Gliedstaaten auf den Gebieten des Erziehungs-, Kultur- und Verkehrswesens durch Bundesbeihilfen eine Einflußnahme des Bundes gegeben ist. Zu einer verfassungsmäßigen Festlegung dieser gemeinsamen Ausgaben bedingten „Gemeinschaftsaufgaben“ ist es jedoch bisher — von den Schweizerischen Vorschriften über den Nationalstraßenbau abgesehen — nicht gekommen. Auch die in den USA und in Kanada seit längerem vorbereiteten Vorschläge für eine erweiterte finanzwirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und

Gliedstaaten sehen lediglich Verwaltungsvereinbarungen über einen Finanzausgleich und keine Verfassungsergänzungen hinsichtlich der Aufgabenzuständigkeiten oder der Finanzverfassung vor.

Ein Vergleich der *Ausgaben* von Bund und Gliedskörperschaften, wie er in Übersicht 11a für die vier hier erfaßten Staaten im Vergleich zum Bruttosozialprodukt vorgenommen wurde, zeigt deutlich die gegenüber anderen Staaten niedrigere Ausgabenquote der Schweiz. In Österreich entfallen über zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben auf den Bund, in Kanada etwas weniger als die Hälfte und in der Schweiz etwa 40 v. H. Der relativ hohe Anteil der Bundesausgaben der USA an den Gesamtausgaben ist ausschließlich auf die hohen Verteidigungsausgaben zurückzuführen. Dies gilt insbesondere auch für den Vergleich der Ausgaben des Bundes und der Gliedstaaten, wie er im einzelnen in Übersicht 11b vorgenommen wurde. Die Verteidigungsausgaben bilden in der Schweiz, den USA und Kanada die stärkste Ausgabenposition des Bundes, während in den Gliedstaaten die Ausgaben für das Erziehungswesen u. ä., das Sozial- und Gesundheitswesen oder das Verkehrswesen an erster Stelle stehen.

Ein Vergleich der bundesstaatlichen *Finanzverfassungen*, d. h. der Aufteilung der Steuergesetzgebungs-, Steuerertrags- und Steuerverwaltungskompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten sowie der durch horizontale Finanzzuweisungen gegebenen Finanzausgleichsbeziehungen, zeigt für Österreich einerseits und die USA andererseits zwei extreme Regelungen. In Österreich wird das Kernstück einer derartigen Finanzverfassung, nämlich die steuerlichen Ertragskompetenzen, ausschließlich durch einfaches Bundesgesetz geregelt, so daß insoweit eine verfassungsmäßige Autonomie der Länder völlig fehlt. In den USA hingegen besteht gemäß der Bundesverfassung keine Möglichkeit, die grundsätzlich uneingeschränkte Steuerautonomie der Gliedstaaten (abgesehen von Abgaben auf die Einfuhr und Ausfuhr) einzuengen. Die tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten entsprechen jedoch diesen Verfassungsgegebenheiten nur wenig, wie sich aus Übersicht 11c ergibt:

Die Steuereinnahmen machen in Österreich bei fehlender Steuerautonomie der Länder und in Kanada bei wesentlich beschränkter Steuerautonomie der Provinzen einen größeren Teil der Gesamteinnahmen der Gliedstaaten aus als in den USA mit völliger und in der Schweiz mit weitgehender Steuerautonomie der Gliedstaaten, da in den USA und in der Schweiz etwa ein Viertel der Ausgaben durch (zweckgebundene) Bundeszuweisungen finanziert wird.

Osterreich

Die Republik Österreich ist ein stark zentralisierter Bundesstaat. Sie besteht aus neun Ländern, von denen Wien gleichzeitig den Status einer Gemeinde hat.

Als Verfassung des Bundes gilt das Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 in der Fassung von 1929 (Bundesgesetzbl. 1930 Nr. 1 mit späteren Änderungsgesetzen). Hinzu kommen zwei Sondergesetze mit Verfassungsrang in Ausführung der Artikel 13 und 14 des Bundesverfassungsgesetzes, nämlich das Finanzverfassungsgesetz von 1948 (Bundesgesetzbl. Nr. 45) und das Gesetz über das Schulwesen von 1962 (Bundesgesetzbl. Nr. 215).

I. Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern

Die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern ist gemäß Artikel 15 des Bundesverfassungsgesetzes durch eine Generalklausel für die Länderzuständigkeit geregelt, während die relativ weitgehenden Zuständigkeiten des Bundes einzeln aufgezählt sind. Hierbei wird unterschieden zwischen:

- a) Angelegenheiten, deren Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund obliegt (Artikel 10); hierzu zählen, neben den in allen Bundesstaaten dem Bund zugewiesenen Angelegenheiten der Verteidigung, der auswärtigen Beziehungen, der Außenwirtschaft, des Währungs-, Geld-, Münz-, Maß- und Gewichtswesens, des Wettbewerbs, der Eisenbahn, der Luft- und Schifffahrt, des Post- und Fernmeldewesens, insbesondere das Zivil-, Straf-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht, die Sicherung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, der überregionale Verkehr, das Sozialversicherungswesen, Teile des Gesundheitswesens, das Hochschulwesen, die Lehrerbeseoldung, bestimmte Kulturangelegenheiten u. a. m.;
- b) Angelegenheiten, deren Gesetzgebung Bundessache, deren Vollziehung Landessache ist (Artikel 11); hierzu zählen insbesondere Staatsbürgerschaft, Angelegenheiten der beruflichen Vertretungen, das Volkswohnungswesen und das Verwaltungsverfahren;
- c) Angelegenheiten, deren Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache ist, während Ausführungsgesetze und Vollziehung den Ländern obliegen (Artikel 12); hierzu zählen insbesondere bestimmte Fürsorgeangelegenheiten, das Elektrizitätswesen, die Bodenreform und die Straßenpolizei (außer Bundesstraßen).

II. Finanzverfassung

Das österreichische Finanzwesen ist nicht in der Verfassung geregelt, sondern gemäß Artikel 13 des Bundesverfassungsgesetzes in dem bereits erwähnten Finanzverfassungsgesetz vom 21. Januar 1948.

Dieses *Finanzverfassungsgesetz* bestimmt als eine Art „Grundgesetz“ für das Finanzwesen, wie

Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit über die öffentlichen Abgaben verteilt werden können und welche Arten von gegenseitigen Zuweisungen zulässig sind. Die materiellen Bestimmungen über den eigentlichen Finanzausgleich, insbesondere über die Ertragsaufteilung der einzelnen Steuern, werden durch die jeweiligen *Finanzausgleichsgesetze* (zuletzt vom 15. Dezember 1966 für die Jahre 1967 bis 1972, Bundesgesetzbl. 1967 Nr. 2) erlassen. Diese einfachen Gesetze über das Besteuerungsrecht, die Ertragshoheit und die Finanzzuweisungen ergehen auf Grund des § 3 des Finanzverfassungsgesetzes und sind nur insoweit beschränkt, als die Generalklausel des § 5 des Finanzverfassungsgesetzes zu beachten ist, welche besagt, daß die Regelung der Steueraufteilung und der Finanzzuweisung in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten zu erfolgen hat und darauf Bedacht zu nehmen ist, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

Die finanzpolitisch wichtige Entscheidung, welche Steuererträge dem Bund, den Ländern und Gemeinden ganz oder anteilmäßig zufließen, wird somit jeweils für ein oder mehrere Jahre durch ein Bundesgesetz getroffen, gegen welches der Bundesrat als Organ der Länder lediglich ein Einspruchsrecht hat, das gemäß Artikel 42 Abs. 3 und 4 des Bundesverfassungsgesetzes durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Nationalrates als Organ des Bundes zurückgewiesen werden kann. Diese Regelung des Finanzwesens in Österreich zeigt somit besonders deutlich die stark zentralistischen Tendenzen.

1. Aufteilung der Steuern und sonstige Abgaben

Gemäß § 6 des Finanzverfassungsgesetzes wird für die Aufteilung der Ertragskompetenzen unterschieden zwischen

- a) ausschließlichen Bundesabgaben,
- b) Abgaben, an deren Erträgen Bund und Länder (Gemeinden) beteiligt sind (mit drei Unterformen),
- c) ausschließlichen Landesabgaben,
- d) Abgaben, an deren Erträgen Länder und Gemeinden beteiligt sind (mit drei Unterformen).

Die Gesetzgebungshoheit hinsichtlich der beiden erstgenannten Abgabengruppen steht gemäß § 7 Abs. 1 und 2 Finanzverfassungsgesetz grundsätzlich dem Bund zu, die beiden letztgenannten Abgabengruppen unterliegen zwar grundsätzlich der Landesgesetzgebung, jedoch bestehen, neben bestimmten Verboten (§ 8 Abs. 4 Finanzverfassungsgesetz) sehr weitgehende Rechte des Bundes zum Erlaß von grundsätzlichen Anordnungen, Richtlinien, Überwachungs- und Einspruchsmöglichkeiten (§ 7 Abs. 3, 4 und 5, §§ 8, 9 und 10 Finanzverfassungsgesetz).

Welche Steuern im einzelnen zu den vorgenannten vier Gruppen zählen, ist für die Jahre 1967 bis 1972 durch das erwähnte Finanzausgleichsgesetz 1967 bestimmt.

Zur ersten Gruppe der ausschließlichen Bundesabgaben zählen gemäß § 7 Finanzausgleichsgesetz 1967 neben Zöllen, Monopolabgaben und zum Teil zweckgebundenen Zuschlägen insbesondere die Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer, die Tabak-, Schaumwein-, Leuchtmittel-, Spielkarten-, Salz-, Zucker- und Süßstoffsteuer, die Gewerbesteuer¹⁾ sowie die Stempel- und Rechtsgebühren.

Die zweite Gruppe der Abgaben mit Ertragsbeteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden setzt sich gemäß §§ 8, 9 und 10 Finanzausgleichsgesetz 1967 wie folgt zusammen (Angaben der Anteile für das Jahr 1968 in v.H. für die wichtigsten Steuerarten)²⁾:

	Bund	Länder	Gemeinden
Veranlagte			
Einkommensteuer	40	30	30
Lohnsteuer	55	25	20
Kapitalertragsteuer	50	15	35
Kfz-Steuer	50	47	3
Mineralölsteuer ³⁾	83	13	4
Umsatzsteuer ³⁾	66	21	13
Biersteuer	17	57	26

Ausschließlich Landes- bzw. Gemeindeabgaben als dritte und vierte Gruppe entsprechend der vorgenannten Einteilung sind gemäß §§ 14, 15 und 16 Finanzausgleichsgesetz 1967 insbesondere die Grundsteuer, die Gewerbesteuer¹⁾, die Lustbarkeitssteuern, die Feuerschutzsteuer, Abgaben für das Halten von Tieren, Fremdenverkehrsabgaben sowie ab 1972 die Kraftfahrzeugsteuer.

2. Zuschüsse des Bundes an die Länder

Der Bund kann den Ländern (und zum Teil den Gemeinden) unter anderem für folgende Zwecke Zuschüsse geben (Bedarfszuweisungen), wenn eine Grundleistung der empfangenden Gebietskörperschaft gewährleistet ist (§ 18 Finanzausgleichsgesetz 1967):

- Wirtschaftsförderung in entwicklungsbedürftigen Gebieten,
- Defizittragung von Theaterbetrieben,
- Zivilschutz,
- Sportförderung,

¹⁾ Es wird eine Bundesgewerbesteuer zum Hebesatz von 150 v.H. erhoben, während der Hebesatz für die Gemeindegewerbesteuer ebenfalls einheitlich auf 150 v.H. festgesetzt ist.

²⁾ Soweit steuerähnliche Zwangsleistungen bestimmten Fonds zufließen, sind sie außer Betracht gelassen (z. B. Est-Zuschläge zur Wohnbauförderung, Arbeitgeberbeiträge für Kinderbeihilfen).

³⁾ Der Bund erhebt auf beide Steuern Zuschläge; der angegebene v.H.-Satz entspricht der effektiven Verteilung nach den Ansätzen im Haushaltsvoranschlag 1967.

- Fremdenverkehrsförderung,
- Lärmbekämpfung und Luftreinerhaltung,
- Beseitigung von Katastrophenschäden.

3. Besondere Finanzausweisungen

Soweit die Summe der Ertragsanteile einzelner Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (an denen Bund und Länder beteiligt sind) je Kopf der Landesbevölkerung unter der Durchschnittsquote je Kopf der Gesamtbevölkerung aller Länder bleibt, ergänzt der Bund gemäß § 17 Finanzausgleichsgesetz 1967 die Differenz aus eigenen Mitteln (Kopfquoten-Ausgleich).

4. Abstimmung zwischen Bund und Ländern

Wegen des Fehlens einer Einflußnahme der Länder auf die Bundesgesetzgebung schreibt § 6 Finanzausgleichsgesetz 1967 Verhandlungen des Bundes mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor, wenn durch steuerpolitische Maßnahmen Steuerausfälle oder durch sonstige Bundesmaßnahmen Mehrbelastungen entstehen.

Schweiz

Die Schweizerische Eidgenossenschaft wird aus fünfundzwanzig Kantonen gebildet und beruht auf der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (mit späteren Änderungen). Sie ist ein weit weniger zentralistisch ausgerichteter Bundesstaat als z. B. die Republik Österreich, jedoch nicht so stark dezentralisiert wie z. B. die USA. Die Entwicklung seit 1874 ging im allgemeinen dahin, daß die Zuständigkeiten der Kantone zwar nicht geschmälert wurden, jedoch die infolge der wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Entwicklung neu zu regelnden Bereiche grundsätzlich in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gelangten.

I. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Kantone sind „souverän“ und für alle Bereiche zuständig, die nicht ausdrücklich der Bundesgewalt vorbehalten sind (Artikel 3 der Bundesverfassung). Abgesehen von den grundsätzlichen Bundesaufgaben der Verteidigung, der auswärtigen Beziehungen, der Außenwirtschaft, des Währungs-, Münz-, Maß- und Gewichtswesens, des Eisenbahn-, Schiffs-, Post- und Fernmeldewesens stehen dem Bund einzelne in der Verfassung aufgezählte Gesetzgebungskompetenzen zu, die nicht in einem geschlossenen Katalog, wie in der Regel in anderen Bundesverfassungen, sondern im Rahmen der jeweiligen Sachgebiete aufgezählt sind. So steht dem Bund z. B. die Gesetzgebungskompetenz für das Handels- und Wettbewerbsrecht und das materielle Strafrecht, nicht aber für das Strafverfahren und die Rechtsprechung und grundsätzlich auch nicht für das Zivilrecht (mit Ausnahme der persönlichen

Handlungsfähigkeit) zu. Sonstige Bundeszuständigkeiten betreffen insbesondere z. B. bestimmte Gebiete des Gesundheits- und Sozialwesens, des Arbeits- und Wirtschaftsrechts, des Bevölkerungsschutzes u. a. m. Die einzelnen dem Bund zustehenden Rechte werden bisher nicht in allen Fällen wahrgenommen. Mittelbar kann der Bund durch Gewährung von zweckgebundenen Bundesbeiträgen an die Kantone Einfluß nehmen, da diese Beiträge grundsätzlich an Eigenleistungen der Kantone anknüpfen.

Als eine besondere Art von verfassungsrechtlich im einzelnen geregelten „Gemeinschaftsausgaben“ können die Angelegenheiten des Straßenwesens angesehen werden (Artikel 36^{bis}, 36^{ter} der Bundesverfassung).

Der Bund ist zur Gesetzgebung hinsichtlich der Errichtung von Nationalstraßen befugt, während den Kantonen grundsätzlich deren Bau und Unterhaltung obliegt. Die Erstellungskosten werden auf Bund und Kantone unter Berücksichtigung des Interesses und der Finanzkraft der Kantone verteilt; Betrieb und Unterhaltung werden von Kantonen, gegebenenfalls mit Beiträgen des Bundes finanziert. Der Bundesanteil an den Kosten der Nationalstraßen sowie auch die gemäß der Verfassung im einzelnen geregelten Bundesbeiträge zu den Kosten der übrigen Hauptstraßen und der dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstraßen werden aus dem Ertrag des teilweise zweckgebundenen Treibstoffzolles bzw. des Treibstoffzollzuschlages finanziert.

II. Finanzverfassung

Die steuerlichen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen der Kantone sind, mit Ausnahme der Zölle (Artikel 28 der Bundesverfassung) grundsätzlich unbeschränkt. Die Steuern, welche der Bund erheben darf, sind im einzelnen und ausdrücklich in der Bundesverfassung genannt (Artikel 41, 41^{bis}, 41^{ter}, 42; Artikel 8 der Übergangsbestimmungen). Für die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes, die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer (Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuer), ist außerdem der Tarif in der Verfassung geregelt. Auch ist die Befugnis des Bundes zur Erhebung der Wehrsteuer, der Warenumsatzsteuer und der Biersteuer jeweils durch Verfassungs-

bestimmung zeitlich begrenzt (zuletzt bis 1974). Schließlich ist in der Bundesverfassung eine Beteiligung der Kantone an der Wehrsteuer des Bundes (30 v.H.), den Kapitalverkehrsteuern (Stempelsteuer) des Bundes (20 v.H.) und am Treibstoffzoll (60 v.H.) festgelegt.

Es läßt sich somit ganz allgemein feststellen, daß für die Schweizerische Finanzverfassung das grundsätzlich gegebene Trennsystem, nach welchem den Kantonen (und Gemeinden) die direkten Steuern (Einkommen- und Vermögensteuern) und dem Bund die Zölle und die „klassischen“ indirekten Steuern zustehen, durchbrochen ist. Hinsichtlich der Wehrsteuer des Bundes und der kantonalen Einkommen- und Vermögensteuern besteht ein legislatives Konkurrenzsystem; daneben gilt ein Ertragsbeteiligungssystem zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der Wehrsteuer, der Stempelsteuer und der Treibstoffzölle. Eine Sonderstellung nimmt die Verrechnungsteuer (Quellenabzugsteuer auf Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen, auf Lotteriegewinne und Versicherungsleistungen) ein.¹⁾ Sie wird vom Bund vereinnahmt und insoweit an die Kantone abgeführt, als natürliche oder juristische Personen die auf ihre Kapitalerträge einbehaltene Verrechnungsteuer gegen ihre Kanton- und Gemeindesteuern aufrechnen. Nur der nicht zu verrechnende Restbetrag verbleibt dem Bund.²⁾ Ab 1967 gilt insoweit eine Neuregelung, als die bisherige Couponsteuer (Stempelsteuer), deren Ertrag zu 20 v.H. den Kantonen zustand, aufgehoben wurde und gleichzeitig die Verrechnungsteuer von 27 v.H. auf 30 v.H. erhöht wurde. Nunmehr fließen von den Bruttoeinnahmen der Verrechnungsteuer 6 v.H. den Kantonen zu (als Ersatz für ihren Anteil an der bisherigen Couponsteuer), während der Restbetrag von 94 v.H. entsprechend den bisherigen Vorschriften über die Verrechnungsteuer verrechnet wird.

¹⁾ Bundesratsbeschluß über die Verrechnungsteuer vom 1. September 1943, jetzt neu geregelt durch Bundesgesetz über die Verrechnungsteuer vom 13. Oktober 1965, in Kraft ab 1. Januar 1967 (AS 1966, S. 371).

²⁾ 1966 verblieb dem Bund bei rund 1,3 Milliarden sfr Bruttoeinnahmen aus der Verrechnungsteuer nach vollzogener Verrechnung bzw. Rückerstattung ein Betrag von rd. 442 Millionen sfr (Finanzen und Steuern 1965/66, S. 72).

Im einzelnen gelten somit z. Z. folgende steuerlichen Gesetzgebungs- bzw. Ertragskompetenzen:

Steuerarten	Bund	Kantone
Steuern vom Einkommen (natürlicher und juristischer Personen)	Wehrsteueranteil 70 v. H. ¹⁾ Verrechnungsteueranteil 94 v. H. ²⁾	Wehrsteueranteil 30 v. H. ³⁾ Verrechnungsteueranteil 6 v. H. ⁴⁾ ; eigene Einkommen- und Ertragsteuern der Kantone (und Gemeinden)
Vermögenssteuern, Grundsteuern	In Wehrsteuer enthalten: Steuer vom Kapital juristischer Personen	Eigene Vermögenssteuern der Kan- tone; z. T. eigene Grundsteuern der Kantone (und Gemeinden)
Vermögensverkehrsteuern	Stempelsteueranteil 80 v. H. (Kapitalverkehrsteuern)	Stempelsteueranteil 20 v. H.; eigene Erbschaftsteuern und Grunderwerbsteuern der Kantone
Umsatz- und Verbrauchsteuern	Warenumsatzsteuer; Tabaksteuer; Biersteuer; Treibstoffzollanteil 40 v. H. Treibstoffzollzuschlag	Treibstoffzollanteil 60 v. H.
Sonstige Steuern		Kraftfahrzeugsteuern; Vergnügungsteuern

¹⁾ Die Wehrsteuer wird von den Kantonen für Rechnung des Bundes erhoben.

²⁾ zu verrechnen mit Kantonen

³⁾ hiervon ein Sechstel für Finanzausgleich unter den Kantonen

⁴⁾ definitive Einnahmen

III. Finanzausgleich unter den Kantonen, Finanzzuweisungen des Bundes an die Kantone

Ein Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Kantone wird einerseits im Rahmen des für den Finanzausgleich verfügbaren Wehrsteueraufkommens, andererseits durch Abstufung der Bundesbeiträge an die Kantone angestrebt. Diese Vorschriften über einen vertikalen Finanzausgleich sind nicht in der Bundesverfassung, sondern letztmals in einem Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen vom 19. Juni 1959 (AS 1959, S. 931, geändert durch das Gesetz vom 9. März 1967, AS 1967, S. 1521) geregelt.

Der dem Finanzausgleich dienende Wehrsteueranteil von 5 v. H. wird zu einem Viertel auf alle Kantone nach der Bevölkerungszahl und zu drei Vierteln an die steuerschwachen Kantone (Kantone mit unterdurchschnittlicher Wehrsteuerkraft) verteilt.

Der Finanzausgleich über zweckgebundene Bundesbeiträge wird in der Weise vorgenommen, daß die Kantone je nach ihrer Finanzkraft in drei Gruppen eingeteilt werden, nämlich in Kantone mit schwacher, mittlerer und starker Finanzkraft. Für jede Gruppe werden Höchst- und Mindestsätze für

die Gewährung von Bundesbeiträgen festgesetzt. In letzter Zeit wurde verschiedentlich eine individuelle Einstufung der Kantone oder zumindest eine Einteilung nach fünf Gruppen vorgeschlagen, um den sehr unterschiedlichen Finanzverhältnissen der Kantone besser gerecht zu werden. Sonstige Finanzzuweisungen des Bundes an die Kantone, insbesondere nicht zweckgebundene Bundeshilfen, gibt es nicht.

Vereinigte Staaten von Amerika

Die Vereinigten Staaten von Amerika sind ein sehr dezentralisierter Bundesstaat, dem fünfzig Gliedstaaten (States) und fünf Territorien angehören.

Als Verfassung gilt „The Constitution of the United States“ vom 17. September 1787 mit bisher vierundzwanzig Ergänzungen (Amendments).

I. Aufgabenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten

In der Verfassung ist ausdrücklich und ausschließlich geregelt, welche Aufgaben dem Bund zustehen (Art. I Sect. 8 und 9 sowie einige Amendments) und

welche Aufgaben den Staaten nicht zustehen (Art. I Sect. 10). Zu den ersteren zählen nur die „klassischen“ Bundesaufgaben, d. h. Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten, Außenwirtschaft, Währungs-, Münz-, Maß-, Gewichts-, Wettbewerbs-, Post- und Schiffsangelegenheiten und einiges andere. Dementsprechend sind verboten für die Gliedstaaten im wesentlichen außenpolitische Verträge, Münzprägung sowie Steuer- und Zollerhebung auf die Einfuhr oder die Ausfuhr. Für alle in der Verfassung dem Bund nicht zugewiesenen bzw. den Gliedstaaten nicht verbotenen Aufgabengebiete ist somit — ohne eine ausdrückliche Generalklausel — die ausschließliche Zuständigkeit der Gliedstaaten gegeben, insbesondere für das Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht sowie die Sozial-, Schul- und Kulturangelegenheiten.

II. Finanzverfassung

Dem Bund steht das Recht zur Erhebung aller Arten von Abgaben zu (Taxes, Duties, Imposts, Excises), welche einheitlich für das gesamte Bundesgebiet erhoben werden müssen (Art. I Sec. 8 Abs. 1 der Verfassung). Das Recht zur Erhebung von Einkommensteuer wurde dem Bund erst durch das 16. Amendment zur Verfassung vom 25. Februar 1913 verliehen. Die Gliedstaaten haben ebenfalls das — in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich festgelegte — Recht zur Erhebung aller Arten von Abgaben mit Ausnahme der vorerwähnten Einfuhr- und Ausfuhrabgaben.

Es gilt somit heute in den USA noch ein völliges Konkurrenzsystem hinsichtlich der Steuergesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit von Bund einerseits und Gliedstaaten andererseits. Der Bund erhebt eine Einkommensteuer für natürliche und juristische Personen, eine Erbschaft- und Schenkungsteuer, Branntwein-, Bier-, Wein-, Tabak- und Mineralölsteuer sowie über zwanzig einzelne Verbrauchs- bzw. Dienstleistungssteuern. Die Staaten erheben jedenfalls gemäß ihren sehr unterschiedlichen Verfassungen Einkommen- und Körperschaftsteuern, Erbschaft- und Schenkungsteuern sowie in der Mehrzahl einphasige allgemeine Umsatzsteuern und außerdem Verbrauchsteuern auf Branntwein, Tabak und Mineralöl; hinzu kommen staatliche oder kommunale Vermögen-, Grund- und Gewerbesteuern, Kraftfahrzeugsteuern u. a. m. in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

Pläne für einen Finanzausgleich

Da einerseits wegen der hohen Bundeseinkommensteuer die Gliedstaaten Einkommen- und Körperschaftsteuern nur in begrenztem Umfang erheben können, andererseits die Ausgaben der Gliedstaaten, insbesondere für das Erziehungs- und Sozialwesen, ständig steigen, werden in den USA seit Jahren Pläne ausgearbeitet für die Möglichkeiten eines Finanzausgleichs zwischen Bund und Gliedstaaten (federal-state-fiscal relationship) ohne Änderung der grundsätzlich uneingeschränkten Steuerautonomie des Bundes und der Gliedstaaten. Eine Verwirk-

lichung dieser Pläne hängt jedoch ausschließlich davon ab, wann und in welchem Umfang der Bund in Zukunft seine Verteidigungsausgaben und somit seinen steigenden Finanzbedarf kürzen kann.

Die Pläne für einen Finanzausgleich lassen sich wie folgt unterscheiden ¹⁾:

- a) Kürzung der Bundessteuern, insbesondere der Einkommen- und Körperschaftsteuern (federal tax reduction), so daß die Staaten ihre Steuern entsprechend erhöhen können. Die Möglichkeit wird als wenig erfolgversprechend angesehen, da sie davon abhängt, wie weit die einzelnen Staaten positive Neuregelungen verabschieden, um den Einnahmeverzicht des Bundes für sich in Anspruch zu nehmen.
- b) Verzicht des Bundes auf einzelne Steuern zugunsten der Staaten (relinquishment of federal taxes to the States). Auch diese Möglichkeit wird nicht sehr positiv beurteilt, da hierzu ebenfalls die Parlamente jedes Gliedstaates entsprechende Regelungen veranlassen müßten.
- c) Steuergutschriften von Bundessteuern auf Steuern der Staaten (tax credits); dieses in letzter Zeit besonders ausgearbeitete System sieht nach dem neuesten Stand vor, daß jede einkommensteuerpflichtige natürliche Person das Recht haben soll, 40 v. H. ihrer im jeweiligen Einzelstaat zu zahlenden Einkommensteuer auf die zu zahlende Bundeseinkommensteuer anzurechnen; hierdurch könnte jeder Einzelstaat — ohne Mehrbelastung für den Steuerzahler — die Tarife seiner eigenen Einkommensteuer um 40 v. H. erhöhen. Der Bund würde somit im Ergebnis den Einzelstaaten eine mittelbare Subvention bzw. Beteiligung am Aufkommen der Bundeseinkommensteuer in Höhe von 40 v. H. der jeweiligen (unterschiedlichen) einzelstaatlichen Einkommensteuern gewähren.
- d) Steuerverbund bei der Bundeseinkommensteuer zwischen Bund und Staaten (tax sharing) ²⁾. Dieses „per capita revenue sharing“ soll so vorgenommen werden, daß der Bund von 2 v. H. der Bemessungsgrundlage des steuerpflichtigen Einkommens die Einkommensteuer nicht für sich erheben soll, sondern zugunsten der Gliedstaaten. Bei dem gegenwärtigen progressiven Durchstaffelungstarif der Bundeseinkommensteuer von 14 v. H. bis 70 v. H. würden somit jeweils 2 v. H. auf jeder Einkommensstufe für die Gliedstaaten und nur die Sätze zwischen 12 v. H. und 68 v. H. für den Bund erhoben werden. Hierdurch würden insgesamt etwa 10 v. H. des Jahresaufkommens der Bundeseinkommensteuer für die Staaten bereitgestellt werden können. Diese Einnahmeteiligung soll in einem Sonderfonds zugunsten der Gliedstaaten abgeführt und von dort aus nach der Einwohnerzahl jedes Gliedstaates verteilt werden.

¹⁾ Joseph A. Pechmann, *Financing State and Local Government*, Washington D. C. 1965; *First National City Bank Monthly Letters*, Januar 1967, S. 4

²⁾ Walter W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, 1966, S. 144 ff.

Diese amerikanischen Pläne für einen ersten begrenzten Familienausgleich zwischen Bund und Gliedstaaten weichen grundsätzlich von den in europäischen Bundesstaaten gegebenen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten eines Finanzausgleichs ab. In den USA steht eine Einschränkung der völligen Finanzautonomie des Bundes und der Gliedstaaten, sei es durch Verfassungsänderung oder durch Verwaltungsvereinbarung, nicht zur Debatte, so daß eine als dringlich angesehene Finanzhilfe des Bundes an die Gliedstaaten nur im Rahmen von Bundesgesetzen erwogen werden kann.

III. Finanzausweisungen des Bundes an die Gliedstaaten

Der Bund gibt grundsätzlich nur zweckgebundene Zuweisungen (grants-in-aid) an die Staaten, in der Hauptsache für den Straßenbau, das Sozial- und Erziehungswesen. Ein kleiner Teil dieser Zuweisungen fließt über die Haushalte der Staaten den Gemeinden zu.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in immer größerem Umfang auf dem zivilen Sektor Programme über sogenannte „intergovernmental expenditures“, d. h. über gemeinschaftliche Ausgaben von Bund, Gliedstaaten und Gemeinden entwickelt, vor allem im Sozial- und Erziehungswesen. In neuester Zeit kommt die Errichtung von Kernkraftwerken als kommunale Versorgungsbetriebe hinzu, deren Finanzierung zum Teil vom Bund über die Atomenergiekommission übernommen wird. Es handelt sich bei diesen Programmen über „Gemeinschaftsausgaben“ praktisch um eine Art „Gemeinschaftsaufgaben“, deren sachliche Zuständigkeit jedoch ausschließlich beim jeweiligen Gliedstaat oder im Einzelfall bei einer Gemeinde verbleibt, während die Einflußnahme des Bundes je nach Höhe, Zweckbindung und etwaigen sonstigen Bedingungen der Zuweisungen mehr oder weniger erheblich ist.

Neben den vorstehend erwähnten Plänen für einen steuerlichen Finanzausgleich zwischen Bund und Gliedstaaten werden in den letzten Jahren auch Pläne für eine grundsätzliche Erweiterung des bisherigen zweckgebundenen Systems von Finanzausweisungen (specific bzw. conditional grants) durch ein System von nicht zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes an die Gliedstaaten ausgearbeitet (general grant system). Hierdurch soll es den einzelnen Staaten ermöglicht werden, ihre als vordringlich angesehenen Aufwendungen auf kulturellem oder sozialem Sektor unter Einbeziehung von Bundeszuschüssen besser und langfristig zu planen.

Neben den eigentlichen zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes gewährt der Bund den Gliedstaaten oder Gemeinden in gewissem Umfang auch sogenannte technische Hilfeleistungen (technical assistance) durch beratende Tätigkeit sowie Bereitstellung von Fachkräften oder Ausrüstungen für bestimmte öffentliche Arbeiten.

Schließlich umfassen die Zuweisungen des Bundes an die Gliedstaaten im weitesten Sinne auch Darlehen (loans) und Vorschüsse (advances).

Als eine besondere Art von Zuweisungen werden die sogenannten Einnahmeteilungen (shared revenues) bezeichnet. Hierbei handelt es sich um prozentual festgesetzte Anteile der Gliedstaaten an den Einnahmen des Bundes aus seinen im jeweiligen Gliedstaat belegenen Naturschutzparks, Weideländern, Forsten u. a. m. Diese Einnahmeteilungen, die eher eine Art Finanzausgleich als eine Finanzzuweisung in eigener Sache darstellen, sind, wie grundsätzlich alle Bundeshilfen, zweckgebunden.

Die auf einzelnen materiellen Bundesgesetzen und einzelnen Ausgabebewilligungsgesetzen beruhenden Zuweisungen des Bundes an Gliedstaaten und Gemeinden werden seit 1964 in einem jährlichen Bericht zusammengefaßt³⁾. Ein Überblick über dieses vielfältige Gebiet eines „cooperative federalism“ ist schwierig, zumal genaue statistische Zusammenfassungen fehlen. Bereits 1964 umfaßte dieser Katalog der Bundeshilfen etwa 216 einzelne Bewilligungsgesetze, die sich auf etwa 115 einzelne Programme bezogen und 1965 in ihrer Größenordnung bereits über 20 v. H. der Gesamteinnahmen der Gliedstaaten ausmachten. Eine verfassungsrechtliche Verankerung oder auch nur eine Verwaltungsvereinbarung mit gewissen Planungs- oder Koordinierungsdaten für diese „intergovernmental expenditures“ ist nicht vorgesehen und würde sich wegen der großen territorialen sowie wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Differenziertheit der einzelnen Programme auch kaum verwirklichen lassen.

Kanada

Der als Dominion zum britischen Commonwealth gehörende Bundesstaat Kanada besteht aus zehn Provinzen und zwei Territorien. Quebec und Ontario sind mit etwa je einem Drittel der Gesamtbevölkerung die weitaus wichtigsten Provinzen. Bundesverfassung ist „The British North America Act 1867“ mit späteren Änderungen. Kanada ist im internationalen Vergleich als ein relativ weitgehend zentralistischer Bundesstaat anzusehen, vor allem im Hinblick auf die für neu zu regelnde Aufgabenbereiche grundsätzlich gegebene Bundeszuständigkeit. Trotzdem führt das grundsätzlich auf lokale Belange beschränkte Selbstbestimmungsrecht der Provinzen infolge der nach Sprache, Kultur und Religion verschiedenartigen Bevölkerungsgruppen gerade in letzter Zeit wieder zu einer Gefährdung der bundesstaatlichen Ordnung.

I. Aufgabenteilung zwischen Bund und Provinzen

Gemäß der Verfassung gilt für die Aufgabengebiete des Bundes eine Generalklausel (Sect. 91) mit einem nicht vollständigen Katalog von einundzwanzig Bundesaufgaben, in dem die wichtigsten grundsätzlich auch in anderen Bundesstaaten dem

³⁾ Catalog of Federal Aids to State and Local Governments, Drucksachen des 89. Kongresses vom 15. April 1964, 17. Mai 1965 und 6. April 1966

Bund obliegenden Legislativbefugnisse aufgezählt sind. Den Provinzen — mit bestimmten Einschränkungen — nach dem Enumerationsprinzip die in der Verfassung (Sect. 92, 93) ausdrücklich genannten Aufgabenbereiche zu. Hierzu zählen insbesondere das Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialwesen, das Justiz- und Polizeiwesen und das Zivilrecht (mit Ausnahme des Eherechts). Einzelne Aufgabengebiete, insbesondere im Verkehrs- und Nachrichtenwesen, sind jedoch insoweit dem Bund vorbehalten, als sie von überprovinzialer Bedeutung sind oder der Bund „for the advantage of Canada“ seine Zuständigkeit erklärt hat.

II. Finanzverfassung

Nach der Generalklausel für die Bundeszuständigkeit ist das Recht des Bundes zur Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben unbeschränkt, während die Provinzen (und damit auch die Gemeinden) nur „direkte“ Steuern sowie Gebühren u. ä. erheben dürfen (Sect. 92 Nr. 2). Zu diesen direkten Steuern werden auch Umsatzsteuern gerechnet, soweit diese zu Lasten des Endverbrauchers vom Einzelhändler einbehalten werden. Seitdem durch die Gründung des Bundes im Jahre 1867 den damals vier Provinzen das Recht zur Erhebung indirekter Steuern und somit fast 85 v. H. ihrer damaligen Einnahmequellen genommen wurden, konnte in Kanada trotz zahlreicher Neuregelungen des Finanzausgleichs, vielfältiger Pläne und häufiger Konferenzen u. a. m. bisher keine befriedigende Lösung über die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund und Provinzen gefunden werden¹⁾. Zwar übernahm der Bund wichtige Aufgabengebiete der zuvor souveränen Provinzen, doch konnten die Provinzen mit den verbleibenden Einnahmequellen aus direkten Steuern, Gebühren u. a. m. die ihnen weiterhin verfassungsgemäß zustehenden Aufgaben nicht bestreiten. Es wurden deshalb in Sect. 102 bis 126 der Bundesverfassung Bestimmungen über die Grundsätze der vom Bund an die Provinzen abzuführenden nicht zweckgebundenen Finanzzuweisungen festgelegt, während der sich in der Folgezeit entwickelnde steuerliche Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Provinzen nicht verfassungsrechtlich verankert wurde.

1. Aufteilung der Steuern

Zölle und spezielle Verbrauchsteuern sowie sonstige indirekte Steuern werden ausschließlich vom Bund erhoben, da den Provinzen und Gemeinden insoweit keine Steuerkompetenzen zustehen. Neben einer allgemeinen Umsatzsteuer (Hersteller-Umsatzsteuer) des Bundes erheben alle Provinzen mit einer Ausnahme einphasige Endverbraucher-Umsatzsteuern, die, wie bereits erwähnt, zu den „direkten“ Steuern zählen.

Bei Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie Erbschaft- und Schenkungsteuern besteht seit den dreißiger Jahren eine besondere Art von Beteiligungs-

und Konkurrenzsystem zwischen Bund und Provinzen: Die Provinzen haben auf ihr Recht zur Gesetzgebung und Erhebung dieser Steuern nicht verzichtet, der Bund hat jedoch das Recht zur Erhebung von den einzelnen Provinzen „gepachtet“ (Verwaltungsvereinbarung) und beteiligt die Provinzen am Ertrag bzw. vereinnahmt die ihm zustehenden Ertragsbeteiligungen gemäß unterschiedlichen Berechnungen, die nicht auf den Ertrag in eigener Sache, d. h. die Einnahmen, bezogen sind, sondern auf den Steuertarif. Grundsätzlich stehen den Provinzen gegenwärtig (1966/67) bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer 24 v. H., bei der Erbschaftsteuer 75 v. H. der Erträge zu. Bei Einkommen- und Körperschaftsteuern gelten jedoch für einzelne Provinzen Sonderregelungen, die praktisch dazu führen, daß zwar im ganzen Bundesgebiet die Steuerbelastungen einheitlich sind, für den Bund jedoch je nach Provinzen unterschiedliche Anteilsberechnungen gelten. Insbesondere nimmt die Provinz Quebec eine Sonderstellung in der Weise ein, daß sie auf bestimmte zweckgebundene Finanzzuweisungen des Bundes verzichtet und statt dessen ihre eigene Einkommensteuer über den 24 %igen Anteil hinaus um 20 v. H. (für von ihr zu finanzierende Programme) und um weitere 3 v. H. (für Jugendprogramme) auf insgesamt 47 v. H. Anteil an der Einkommensteuer erhöht, während bei der Körperschaftsteuer ihr Anteil von 24 v. H. um 1 v. H. (für Universitätsprogramme) auf 25 v. H. erhöht wird.

Dieses komplizierte Beteiligungs- und Konkurrenzsystem zwischen Bund und Provinzen wird deutlich an Hand der Vorschriften über die Bundeseinkommensteuer²⁾. Hier werden, da bei gleichhoher Gesamtbelastung für den Steuerpflichtigen die Einnahmeteiligung des Bundes je nach Provinzen unterschiedlich ist, drei verschiedene Steuertarif-Tabellen veröffentlicht, nämlich eine mit niedrigen Sätzen für die Provinz Quebec (da hier der Bund nur 53 v. H. der Gesamtsteuer für sich vereinnahmt, während der Restanteil von 47 v. H. eigene Steuer der Provinz ist), eine weitere mit Sondersätzen für zwei Provinzen (hier beträgt der Bundesanteil 72/105 der Tarifstufen) und eine dritte für die weiteren sieben Provinzen, die beiden Territorien sowie für Auslandseinkünfte (hier beträgt in den sieben Provinzen der Bundesanteil 72/100 der Tarifstufen, während in den Territorien und bei Auslandseinkünften keine Provinzbeteiligung besteht, d. h. der Tarif zu 100/100 als Bundeseinkommensteuer gilt).

Diese Vorschriften über die Aufteilung der Steuern und im Zusammenhang damit die Finanzzuweisungen sollen gemäß den Vorschlägen der Steuerreform-Kommission³⁾ in Zukunft vereinfacht und verbessert werden ohne Einengung der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen. Es ist vorgesehen, daß der Bund einerseits und die Provinzen andererseits für die Erhebung und Verwaltung jeweils einer

¹⁾ R. MacGregor Dawson, The Government of Canada, S. 118 ff.

²⁾ Income Tax Regulations, amended, P. C. 1967 — 146 (The Canada Gazette Part II vom 8. Februar 1967, Nr. 3)

³⁾ Royal Commission on Taxation, 1962—1967, Press Releases

Hauptsteuer zuständig sein sollen, nämlich der Bund für die Einkommensteuern (des Bundes und der Provinzen) und die Provinzen für die Umsatzsteuern (des Bundes und der Provinzen). Der Bund und die Provinzen sollen die Einkommensteuererträge wie bisher aufteilen; wie die Anteilsverhältnisse gestaltet werden sollen, hängt von den neu zu regelnden Bemessungsgrundlagen der erweiterten Einkommensteuer und der zukünftigen Tarifgestaltung ab. Zur Körperschaftsteuer des Bundes soll ein eigener einheitlicher Tarifsatz der Provinzen hinzukommen. Die bisherige Hersteller-Umsatzsteuer des Bundes von 11 v. H. soll in eine Einzelhandels-Umsatzsteuer von 7 v. H. umgewandelt werden, zu welcher die Provinzen auf der gleichen Bemessungsgrundlage Einzelhandels-Umsatzsteuern bis zu 5 v. H. erheben können. Hierzu wäre eine Änderung der Bundesverfassung notwendig in der Weise, daß die Provinzen zur Erhebung einer „indirekten“ Umsatzsteuer berechtigt sind, denn die bisherige Umsatzsteuer der Provinzen zählt, da sie durch den Einzelhändler für Rechnung des Verbrauchers einbehalten wird, zu den „direkten“ Steuern. Die Erbschaft- und Schenkungsteuern sollen entfallen und Erbfälle sowie Schenkungen in Zukunft im Rahmen der Einkommensteuern erfaßt werden.

Die Neuregelungen hinsichtlich der Steuererhebung bzw. Steuerbeteiligung sollen jedoch wie bisher nicht in der Verfassung festgelegt, sondern durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund einerseits und den Provinzen andererseits in Kraft gesetzt werden.

2. Finanzausweisungen

Der Bund gewährt den Provinzen unbedingte, d. h. nicht zweckgebundene und bedingte, d. h.

zweckgebundene Finanzausweisungen. Die ersteren erfolgen als Dotationen zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden. Sie sollen in Zukunft durch Finanzausgleichs-Vereinbarungen neu geregelt werden, indem der Erlös aus allen Einnahmen einer Provinz pro Kopf der Bevölkerung nach gesonderten Kriterien für einzelne Steuerbereiche im Verhältnis zur Pro-Kopf-Quote der Einnahmen im Bundesdurchschnitt errechnet werden soll ⁴⁾.

Die zweckgebundenen Finanzausweisungen erfolgen vor allem für Sozial-, Gesundheits- und Ausbildungsprogramme der Provinzen. Sie hängen, wie vorstehend bereits ausgeführt, teilweise vom Umfang der einkommensteuerlichen Ertragsaufteilung ab. Während die Provinz Quebec eine wesentlich höhere Einkommensteuerbeteiligung hat (47 v. H.) als die übrigen neun Provinzen (24 v. H.), werden die Sozial- und Gesundheitsausgaben dieser Provinzen entsprechend höher durch Zuweisungen des Bundes finanziert. Das 1966 den Provinzen gemachte Angebot der Bundesregierung, den Provinzanteil an der Einkommensteuer um 17 v. H. zu erhöhen unter Verzicht auf die Bundesbeteiligung an den vorgenannten Provinzialprogrammen, wurde jedoch von diesen neun Provinzen, trotz ihrer Bestrebungen nach größerer finanzpolitischer Selbständigkeit, nicht angenommen. Hinsichtlich der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Provinzen ist somit heute noch grundsätzlich zu unterscheiden zwischen der relativ weitgehenden Selbständigkeit Quebecs einerseits und den engeren Beziehungen der übrigen Provinzen zum Bund gemäß dem weitgehenden Verzicht auf eigene Einkommensteuer-einnahmen zugunsten zweckgebundener Finanzausweisungen.

⁴⁾ vgl. OECD-Bericht Kanada, Januar 1967, S. 43 ff.

Übersicht 11a

Gesamtausgaben des Zentralstaates und der Gebietskörperschaften in Bundesstaaten

	Osterreich 1965	Schweiz 1965	USA 1965	Kanada 1964/65
1	2	3	4	5
I. Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen (in Milliarden Landeswährung)	241,7 S	60,0 sfr	638,8 US-\$	48,5 kan \$
II. Gesamtausgaben				
1. in Milliarden Landeswährung				
a) Zentralstaat	55,9 S	4,7 sfr	127,6 US-\$	6,8 kan \$
b) Gliedstaaten	9,3 S	4,3 sfr	40,3 US-\$	4,1 kan \$
c) Gemeinden	12,7 S	3,4 sfr	49,1 US-\$	4,2 kan \$
d) insgesamt	77,9 S	12,4 sfr	217,0 US-\$	15,1 kan \$
2. in v. H. des Bruttosozialprodukts				
a) Zentralstaat	23,1 v. H.	7,8 v. H.	20,0 v. H.	14,0 v. H.
b) Gliedstaaten	3,8 v. H.	7,2 v. H.	6,3 v. H.	8,5 v. H.
c) Gemeinden	5,3 v. H.	5,7 v. H.	7,7 v. H.	8,6 v. H.
d) insgesamt	32,2 v. H.	20,7 v. H.	34,0 v. H.	31,1 v. H.

**Größenordnungen der öffentlichen Ausgaben des Zentralstaates
und der Gliedstaaten in Bundesstaaten**

Ausgabengruppen nach Funktionen	Österreich 1965		Schweiz 1964		USA 1965		Kanada 1964/65	
	Bund	Länder	Bund	Kan- tone	Bund	Staaten	Bund	Pro- vinzen
1	2	3	4	5	6	7	8	9
A. In v. H. der Gesamtausgaben								
1. Verteidigung	5,3	—	33,0	0,7	37,8	—	23,3	—
2. Erziehung, Wissenschaft, Kultur ¹⁾	11,3	9,7	4,3	24,2	9,5	39,2	2,2	29,1
3. Gesundheitswesen	0,7	18,0	3,9	15,1	1,5	7,3	8,1	20,8
4. Sozial- und Fürsorgewesen ²⁾	39,0	17,4	11,3	9,6	22,1	14,8	14,8	8,3
5. Kriegs- und Kriegsfolgelasten		—	—	—	4,8	—	5,2	—
6. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	12,3	16,0	19,6	24,8	1,3	24,6	13,0	20,3
7. Wirtschaftsförderung ³⁾	11,4	14,1	16,0	4,9	8,4	—	8,3	5,9
8. Rechtswesen	4,7	0	0,6	8,9	0,0	—	9,8	12,3
9. Innere Verwaltung, auswärtige Ange- legenheiten, Finanzverwaltung u. a. m.	12,6	23,4	6,5	7,6	5,6	12,1		
10. Schuldendienst	2,7	1,4	4,8	4,2	9,0	2,0	15,3	3,3
Ausgaben insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
B. Im Verhältnis des Zentralstaates zu den Gliedstaaten								
1. Verteidigung	100	—	98,4	1,6	100	—	100	—
2. Erziehung, Wissenschaft, Kultur ¹⁾	87,5	12,5	17,9	82,1	43,5	56,5	11,2	88,8
3. Gesundheitswesen	17,7	82,3	23,5	76,5	39,0	61,0	39,3	60,7
4. Sozial- und Fürsorgewesen ²⁾	93,1	6,9	58,2	41,8	82,5	17,5	74,7	25,3
5. Kriegs- und Kriegsfolgelasten		—	—	—	100	—	100	—
6. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	82,2	17,8	48,5	51,5	14,2	85,8	51,5	48,5
7. Wirtschaftsförderung ³⁾	83,0	17,0	79,4	20,6	100	—	70,3	29,7
8. Rechtswesen	99,9	0,1	7,5	92,5	100	—	57,0	43,0
9. Innere Verwaltung usw.	76,4	23,6	50,7	49,3	59,2	40,8		
10. Schuldendienst	92,2	7,8	57,8	42,2	93,3	6,7	88,5	11,5
Ausgaben insgesamt	85,7	14,3	54,3	45,7	76,0	24,0	62,5	37,5

¹⁾ einschließlich Atom- und Weltraumforschung²⁾ einschließlich Wohnungsbau³⁾ Industrie, Handel, Handwerk, Landwirtschaft u. a. m.

Übersicht 11c

Einnahmen der Gliedstaaten in Bundesstaaten

(Angaben in v. H. der Gesamteinnahmen)

Hauptgruppen der Einnahmen	Osterreich (Länder) 1965	Schweiz (Kantone) 1964	USA (Staaten) 1965	Kanada (Provinzen) 1964/65
1	2	3	4	5
I. Steuereinnahmen				
1. eigene Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz	1	51	58	64
2. bundesgesetzliche Regelung mit ausschließlicher Ertragskompetenz der Gliedstaaten ..	82	5	—	—
3. Steuerbeteiligung, -verbund u. ä.			—	1
4. Steuereinnahmen insgesamt	83	56	58	65
II. Finanzzuweisungen ¹⁾	13	26	23	9
III. Einnahmen aus Vermögensbesitz, Erwerbseinkünfte u. a. m.	3	18	12	17
IV. Nettokreditbedarf	1		7	9
V. Einnahmen insgesamt	100	100	100	100

¹⁾ zweckgebundene und nicht zweckgebundene Finanzzuweisungen des Bundes an die Gliedstaaten (in den USA auch in sehr geringem Umfang der Gemeinden an die Gliedstaaten)

Stellungnahme des Bundesrates

1. Zu § 1 (Artikel 74 Nr. 7 a)

In Artikel 74 Nr. 7 a ist das Wort „Ausbildungsförderung“ durch das Wort „Ausbildungsbeihilfen“ zu ersetzen.

Begründung

Ziel des Artikels 74 Nr. 7 a ist es, die „Zersplitterung der Rechtsgrundlagen und die erheblichen Unterschiede bei den Voraussetzungen für eine Förderung, bei den Bedarfssätzen und den Einkommensgrenzen“ zu beseitigen. Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die „Ausbildungsförderung“ würde über dieses Ziel hinausgehen. Sie würde dem Bund die Möglichkeit eröffnen, auch die institutionelle Ausbildungsförderung, d. h. auch die Förderung von Einrichtungen und Veranstaltungen, zu regeln. Der Bund würde zumindest bei extensiver Auslegung der Bestimmung auch die Gesetzgebungszuständigkeit für mittelbare Förderungsmaßnahmen (z. B. Schulgeld- und Lernmittelfreiheit) erhalten. Ein so weitgehender Einbruch in die Zuständigkeit der Länder für das Bildungswesen ist nicht tragbar. Ein Bedürfnis besteht nur für eine Vereinheitlichung der individuellen direkten Förderung durch Geldleistungen für die Ausbildung (Ausbildungsbeihilfen).

2. Zu § 2 (Artikel 87 e)

Artikel 87 e ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 87 e

(1) Bundesgesetze über die Gewährung von Geldleistungen, deren Empfänger, Voraussetzungen und Höhe durch Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes festgelegt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Sie können bestimmen, daß sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.

(2) Gesetze, die auf Grund des Artikels 74 Nr. 7 a ergehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie werden von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt.“

Begründung

Zu Absatz 1

Die Anwendung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes (Artikel 104 a Abs. 1) ist nicht gerechtfertigt, soweit es sich um die Ausführung solcher Bundesgesetze durch die Länder handelt, nach denen fest umgrenzte Geldleistungen an einen fest umrissenen Personenkreis gewährt

werden. Artikel 87 e i. d. F. der Regierungsvorlage trägt dem nicht Rechnung, weil hiernach der Bundesgesetzgeber ohne Zustimmung des Bundesrats Geldleistungsgesetze erlassen kann, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden müssen mit der Folge, daß diese dann nach Artikel 104 a Abs. 1 die Zweckausgaben tragen. Demgegenüber sieht die vorgeschlagene Fassung die Zustimmung des Bundesrats bei Geldleistungsgesetzen in allen Fällen vor, wenn sie nicht nach Artikel 87 ff. GG in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Dadurch wird den finanzwirtschaftlichen Interessen der Länder Rechnung getragen; andererseits kann der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrats bestimmen, daß solche Gesetze in Auftragsverwaltung ausgeführt werden.

Durch die vorgeschlagene Neufassung wird auch klargestellt, daß die erforderliche Festlegung nicht nur durch Gesetz, sondern auch durch Rechtsverordnung erfolgen kann. Hinzuweisen ist ferner darauf, daß die Fassung der Regierungsvorlage insofern inkonsequent ist, als die Zustimmung des Bundesrats nicht vorgesehen ist, wenn das Gesetz von den Ländern als eigene Angelegenheit mit der Folge der Kostentragung durch sie ausgeführt werden soll, während die Zustimmung des Bundesrats dann erforderlich sein soll, wenn Auftragsverwaltung mit der Folge der Kostentragung durch den Bund eingeführt wird.

Die vorgeschlagene Neufassung entspricht auch der zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder getroffenen Verständigung.

Zu Absatz 2

Wegen der engen Verzahnung der individuellen Ausbildungsförderung mit der den Ländern obliegenden Bildungspolitik und wegen der insbesondere finanziellen und planerischen Auswirkungen auf die Errichtung und Erhaltung von Bildungseinrichtungen erscheint die Zustimmung des Bundesrats zu Gesetzen nach Artikel 74 Nr. 7 a geboten.

Da der Bund auf Grund solcher Gesetze die Möglichkeit hat, Empfänger, Voraussetzungen und Höhe der Beihilfen zu bestimmen, entspricht es dem Grundsatz des Absatzes 1, ihm über das Institut der Auftragsverwaltung auch die Kosten aufzuerlegen. Es empfiehlt sich, diese Rechtsfolge unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung des Gesetzes ausdrücklich festzulegen, um dem Gesetzgeber gleichwohl zu ermöglichen, der Verwaltung ein Ermessen bei der Gewährung von Beihilfen einzuräumen.

3. Zu § 3 (Artikel 91 a)

a) In Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1

sind nach den Worten „wissenschaftlichen Hochschulen“ die Worte „einschließlich der Hochschulkliniken“ anzufügen.

Begründung

Eine Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen“ ist nur dann sinnvoll, wenn sie die Hochschulkliniken, die mit den Hochschulen untrennbar verbunden sind, mitumfaßt. Dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf die in diesem Bereich anfallenden außerordentlich hohen Kosten. Sie machen es insbesondere notwendig, den Ausbau und Neubau der wissenschaftlichen Hochschulen und der Hochschulkliniken innerhalb der vorgesehenen Rahmenplanung und innerhalb der 50%igen Kostenbeteiligung des Bundes nach Artikel 91 a Abs. 4 Satz 1 als einheitliche Aufgabe zu behandeln. Es wäre weder mit dem Wortlaut des Artikels 91 a noch mit dessen Zielsetzung vereinbar, etwa für Hochschulkliniken entgegen der Bestimmung in Absatz 4 Satz 1 eine geringere Bundesbeteiligung als 50 % vorzusehen. Da die Begründung des Gesetzentwurfs dennoch diese Möglichkeit offenläßt (vgl. Tz. 267 und 279), ist eine entsprechende Klarstellung in Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 geboten.

b) In Artikel 91 a Abs. 2 Satz 1

sind die Worte „im einzelnen“ durch das Wort „näher“ zu ersetzen.

Begründung

Klarstellung des Gewollten (vgl. Tz. 267 der Begründung zu dem Gesetzentwurf).

c) Artikel 91 a Abs. 3 a — neu —

In Artikel 91 a ist nach Absatz 3 folgender neuer Absatz 3 a einzufügen:

„(3 a) Die Zuständigkeit der Länder bleibt unberührt, solange und soweit eine Mitwirkung des Bundes nach den Absätzen 1 bis 3 nicht stattfindet.“

Begründung

Notwendige Klarstellung, daß es den Ländern auf den in Artikel 91 a Abs. 1 aufgezählten Sachgebieten nicht verwehrt ist, planend und verwaltend tätig zu werden, solange und soweit ein Vorhaben nicht in die gemeinsame Rahmenplanung einbezogen ist.

d) In Artikel 91 a Abs. 4

ist Satz 1 durch die folgenden Sätze zu ersetzen:

„Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 50 vom Hundert der Aufwendungen in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 beträgt die Beteiligung des Bun-

des mindestens 50 vom Hundert; der Hundertsatz ist für alle Länder einheitlich festzusetzen.“

Begründung

Klarstellung des Gewollten.

4. Zu § 4 (Artikel 104 a)

a) Artikel 104 a Abs. 3 Satz 2

ist wie folgt zu fassen:

„Das gleiche gilt für bestimmte Arten von Investitionen von besonderer Bedeutung zur Abwehr von erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung.“

Begründung

Klarstellung des Gewollten; es soll klargestellt werden, daß die Auswahl der zu fördernden Vorhaben der zuständigen Landesregierung obliegt.

b) Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1

ist wie folgt zu fassen:

„Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben; nehmen die Länder auf Grund von Vereinbarungen Aufgaben des Bundes wahr, trägt der Bund die Verwaltungsausgaben.“

Begründung

Der gegenseitige Verzicht auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben ist im Interesse einer klaren Trennung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern sowie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen. Aus dem Verzicht sind jedoch die Fälle auszuklammern, in denen die Länder Bundesaufgaben kraft Verwaltungsvereinbarung durchführen, wie z. B. im Falle der Finanzbauverwaltung. Eine Belastung der Länder mit diesen Verwaltungsausgaben ist nicht gerechtfertigt, da in diesem Bereich die Länder gehalten sind, für den Bund eine große Verwaltung bereitzuhalten, ohne auf das Arbeitsvolumen Einfluß zu haben.

Für eine besondere Haftungsvorschrift besteht kein Bedürfnis, weil die Beziehungen zwischen Bund und Ländern unter dem verfassungsrechtlichen Gebot der Bundestreue stehen. Falls ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem Bundesgesetz obliegende Pflicht verletzt, regelt sich die Inanspruchnahme nach den allgemeinen Vorschriften des Grundgesetzes über das Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

5. Zu § 5 (Artikel 105)

a) Artikel 105 Abs. 2

ist wie folgt zu fassen:

„(2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über

1. die Verbrauch- und Verkehrsteuern einschließlich der Grunderwerbsteuer und der Feuerschutzsteuer,
2. die Steuern vom Einkommen, Vermögen, von Erbschaften und Schenkungen,
3. die Realsteuern mit Ausnahme von Vorschriften über die Gestaltung der Hebesätze,

wenn er die Steuern ganz oder zum Teil zur Deckung der Bundesaufgaben in Anspruch nimmt oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen.“

Begründung

Für eine Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wie sie in der Regierungsvorlage vorgesehen ist, besteht — abgesehen von der Grunderwerbsteuer und der Feuerschutzsteuer — kein sachlich gerechtfertigtes Bedürfnis. Hierdurch würde die Gesetzgebungsbefugnis der Länder auf dem Gebiet des Steuerrechts im Ergebnis beseitigt werden.

Hinsichtlich der Realsteuern sollte die Befugnis der Länder zur Gestaltung der Hebesätze und zum Erlass von Koppelungsvorschriften erhalten bleiben und präzisiert werden.

b) Artikel 105 Abs. 2 a — neu —

In Artikel 105 ist nach Absatz 2 folgender neuer Absatz 2 a einzufügen:

„(2 a) Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich nicht auf die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.“

Begründung

Durch den Vorschlag wird der bisherige, in Literatur und Rechtsprechung umstrittene Begriff der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis ersetzt. Zugleich wird klargestellt, daß auch weiterhin ein Steuererfindungsrecht der Gemeinden nach Maßgabe der Landesgesetzgebung besteht.

6. Vor Artikel 106

Zur Gemeindefinanzreform nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

Der Bundesrat ist mit der Bundesregierung der Auffassung, daß die Finanzmasse und die Finanzstruktur der Gemeinden durch die Gemeindefinanzreform verbessert werden müssen. Die Vorschläge der Bundesregierung tragen dieser Zielsetzung nicht Rechnung. Außerdem sind die zur strukturellen Verbesserung vorgesehenen Maßnahmen in ihren Auswirkungen auf die ein-

zelnen Gemeinden zur Zeit nicht übersehbar und daher nicht entscheidungsreif. Es bleibt auch offen, wie der durch eine Gewerbesteuer-senkung im öffentlichen Gesamthaushalt entstehende Einnahmeausfall und der zusätzliche Finanzbedarf der Kommunen ausgeglichen werden soll. Der Bundesrat sieht sich daher noch nicht in der Lage, zu den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen (Artikel 106 Abs. 5 und 6) abschließend Stellung zu nehmen und seine Zustimmung in Aussicht zu stellen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, ihre Vorschläge zur Gemeindefinanzreform zu überprüfen, sobald die derzeit durchgeführten statistischen Erhebungen abgeschlossen sind, und dem Bundesrat das Ergebnis der Überprüfung mitzuteilen. Gleichzeitig müßten die Auswirkungen auf die Gemeinden dargestellt und die für die Gemeindefinanzreform notwendigen Ausführungsgesetze vorgelegt werden. Sollte sich ergeben, daß die Erhebung einer Gewerbesteuerumlage und die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer zweckmäßig sind, dann müßte dies nach Maßgabe der Vorschläge verwirklicht werden, die der Bundesrat nachstehend zu Artikel 106 Abs. 6 und 7 unterbreitet.

Im übrigen nimmt der Bundesrat zum Gemeindefinanzreformprogramm der Bundesregierung wie folgt Stellung:

1. Er ist der Auffassung, daß eine Verbesserung der Gemeindefinanzen mit Wirkung ab 1. Januar 1969 geboten ist. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, daß die Länder vom Jahre 1969 an den Gemeinden einen bedeutenden Anteil der Mehreinnahmen überlassen, die sich von diesem Zeitpunkt an aus der Erhöhung des Länderanteils an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auf 65 v. H. ergeben.
2. Die Absicht der Bundesregierung, den Gemeinden wie bisher die Mehreinnahmen zu überlassen, die sich aus der Erhöhung der Mineralölsteuer um 3 Pf ergeben, wird dem Finanzbedarf der Gemeinden für den Verkehrsausbau nicht gerecht. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, eine Beteiligung der Länder zugunsten ihrer Gemeinden am Aufkommen der Mineralölsteuer im Grundgesetz (Artikel 106 Abs. 2) ausdrücklich vorzusehen und stufenweise weiter auszubauen, z. B. dadurch, daß für 1969 ein Anteil von 20 v. H. und ab 1970 ein Anteil von 25 v. H. des zweckgebundenen Teils des Mineralölsteueraufkommens hierfür festgelegt wird.
3. In Übereinstimmung mit der Bundesregierung ist der Bundesrat der Ansicht, daß die Grundsteuer auf der Grundlage der neuen Einheitswerte maßvoll angehoben werden soll.
4. Eine weitere Verstärkung der kommunalen Einnahmen kann im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung dadurch erzielt werden, daß die Gebühren tunlichst auf eine kostendeckende Höhe angehoben werden.

7. Zu § 6 (Artikel 106)

Artikel 106 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 106

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

1. die Zölle,
2. die Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern zustehen,
3. die Umsatzsteuer,
4. die Straßengüterverkehrsteuer,
5. die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,
6. die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer.

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

1. die Vermögensteuer,
2. die Erbschaftsteuer,
3. die Kraftfahrzeugsteuer,
4. die Verkehrsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 1 dem Bunde zustehen,
5. die Biersteuer,
6. die Abgabe von Spielbanken,
7. die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.

Durch Bundesgesetz kann mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden, daß den Ländern ein Anteil am Aufkommen der Mineralölsteuer zufließt. Das Gesetz regelt auch die Verteilung auf die Länder.

(3) Vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen dem Bund (27,5) vom Hundert und den Ländern einschließlich des Gemeindeanteils nach Absatz 6 (72,5) vom Hundert zu. Diese Anteile gelten, solange und soweit nicht ein Gesetz nach Absatz 4 oder Absatz 5 eine andere Regelung trifft.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Absatz 3) neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Bei der Festsetzung der Anteile ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung der zwischen Bund und Ländern abgestimmten mehrjährigen Finanzplanungen zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich

erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Das Beteiligungsverhältnis kann erstmals mit Wirkung vom 1. Januar 1972, im übrigen jeweils frühestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, welches das Beteiligungsverhältnis zuletzt bestimmt hat, geändert werden; dies gilt nicht für eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses nach Absatz 5.

(5) Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, ist das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zugunsten der Länder zu ändern, wenn der Tatbestand des Absatzes 4 gegeben ist. Ist die Mehrbelastung der Länder auf einen kurzen Zeitraum begrenzt, kann sie durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit 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.

(6) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird ein Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer festgesetzt, der von den Ländern nach Maßgabe des für den Wohnsitz der Steuerpflichtigen ermittelten Aufkommens der Einkommensteuer auf ihre Gemeinden aufzuteilen ist (Gemeindeanteil). Das Bundesgesetz kann bestimmen, daß das Aufkommen für den Wohnsitz nach vereinfachten Grundsätzen für Gemeinden oder Gemeindeverbände ermittelt und auf einen Teil der Einkommensteuer begrenzt wird. Der Gemeindeanteil kann nur durch ein Bundesgesetz nach Absatz 4 oder Absatz 5 Satz 1 geändert werden.

(7) Das Aufkommen der Realsteuern steht den Gemeinden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Realsteuern dem Lande zu. Der Bund wird durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt. Das Nähere über die Umlage und die Dauer ihrer Erhebung bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können der Gemeindeanteil und die Realsteuern als Bemessungsgrundlage für Umlagen und Zuschläge zugrunde gelegt werden.

(8) Von dem Länderanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

(9) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) beson-

dere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

(10) Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).“

Begründung

Die vorgeschlagene Fassung des Artikels 106 sieht insbesondere vor

die Beibehaltung des bisherigen Steuerverbunds; die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Verbund (sogenannter großer Steuerverbund) wird abgelehnt;

die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Grundgesetz selbst entsprechend der bisherigen Regelung;

die Aufnahme einer Revisions- und Sicherungsklausel in Anlehnung an das geltende Verfassungsrecht;

Vorschriften über die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer und über die Erhebung einer Gewerbesteuerumlage durch den Bund.

Im einzelnen

1. Regelung der Ertragshoheit (Absätze 1 und 2)

a) Ertrag der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern:

Es besteht kein sachliches Bedürfnis, das Aufkommen dieser Steuern aus der Ertragshoheit der Länder herauszunehmen und sie durch das Grundgesetz unmittelbar den Gemeinden zuzuweisen. Für die Sicherung einer ausreichenden kommunalen Finanzausstattung unter Wahrung der kommunalen Selbstverantwortung sind primär die Länder zuständig, die ohnehin an das Gebot des Artikels 28 Abs. 2 GG gebunden sind. Die vorgeschlagenen Fassungen des Absatzes 1 Nr. 2 und des Absatzes 2 Nr. 7 tragen dem Rechnung. Die Fassung des Absatzes 7 Satz 1 ist eine notwendige Folge.

b) Ertrag der Umsatzsteuer:

Aus der Ablehnung des großen Steuerverbunds (vgl. unten) ergibt sich die Notwendigkeit, in Absatz 1 Nr. 3 die Umsatz-

steuer unter den Steuern aufzuführen, die dem Bund zufließen.

c) Ertrag der Kapitalverkehrsteuern, der Versicherungssteuer und der Wechselsteuer:

Die in der Regierungsvorlage vorgesehene Übertragung der Ertragshoheit dieser Steuern auf den Bund ist nur im Zusammenhang mit der Einführung eines großen Steuerverbunds sinnvoll. Bei Ablehnung des großen Steuerverbunds muß die Ertragshoheit bei den Ländern verbleiben. Die Fassung des Absatzes 2 Nr. 4 trägt dem Rechnung.

d) Beteiligung der Gemeinden am Mineralölsteueraufkommen:

Die von der Bundesregierung vorgesehene Weitergewährung eines Teils des Mineralölsteueraufkommens an die Gemeinden bedarf einer einwandfreien verfassungsrechtlichen Grundlage. Artikel 104 a Abs. 3 Satz 2, der auf Ausnahmestände abstellt, reicht hierfür nicht aus. Die vorgeschlagene Fassung sieht deshalb vor, in Artikel 106 Abs. 2 Satz 2 und 3 den Ländern einen Anteil an der Mineralölsteuer zuzuweisen, der von den Ländern in voller Höhe zur Deckung der gemeindlichen Verkehrsinvestitionen an die Gemeinden weiterzuleiten ist.

2. Beteiligungsverhältnis und Steuerverbund (Absätze 3 bis 5)

a) Großer Steuerverbund:

Ein großer, die Umsatzsteuer umfassender Verbund ist in seinen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen derzeit nicht übersehbar. Es ist nicht vorauszusehen, wie sich das Aufkommen der neuen Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder verteilen wird. Hierzu bedarf es mehrjähriger Erfahrungen. Nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnisse ist nicht auszuschließen, daß das Aufkommen dieser Steuer so stark streut, daß die Länder nicht nach dem örtlichen Aufkommen (Artikel 107 Abs. 1) beteiligt werden könnten. Die dann notwendige Verteilung des Länderanteils nach bundesgesetzlich geregelten Maßstäben würde zu einer Überweisungssteuer führen, die erheblichen verfassungspolitischen Bedenken begegnet.

Unabhängig davon muß ein großer Steuerverbund auch deshalb abgelehnt werden, weil er zu finanzwirtschaftlichen Ergebnissen führen würde, die der voraussichtlichen Entwicklung des Finanzbedarfs von Bund und Ländern zuwiderliefen. Bei einem großen Steuerverbund käme der natürliche Steuerzuwachs mit Vorrang dem Bund zugute, während Länder und Gemeinden insoweit benachteiligt würden. Ein solches Ergebnis kann nicht hingenommen werden, weil der Finanzbedarf von

Ländern und Gemeinden anerkanntermaßen stärker steigen wird als der des Bundes. Der zu erwartende hohe Ausgabenzuwachs bei Ländern und Gemeinden würde bei einem großen Steuerverbund zu ständigen Änderungen des Beteiligungsverhältnisses zwingen, so daß das Gegenteil der angestrebten Stabilität des Beteiligungsverhältnisses erreicht würde. Ein großer Steuerverbund ist mit dem hohen Investitionsbedarf von Ländern und Gemeinden (insbesondere auf den Gebieten der Bildung und Forschung, des Verkehrsausbaus und der sonstigen Infrastruktur) nicht vereinbar. Der Steuerverbund muß vielmehr so angelegt sein, daß er die größeren Steuerzuwachsrate bei denjenigen Partnern beläßt, die den voraussichtlich höheren Bedarf aufweisen. Die Fassung des Absatzes 3 geht deshalb davon aus, daß auch künftig der Steuerverbund nur das Einkommen- und Körperschaftsteuer umfaßt.

b) Festlegung des Beteiligungsverhältnisses im Grundgesetz:

Die Bundesregierung spricht der Regelung des Beteiligungsverhältnisses den Verfassungsrang ab; sie verkennt damit, daß die finanzielle Ausstattung der Gliedstaaten verfassungspolitisch bedeutsam ist und deshalb im Grundgesetz garantiert sein muß. Die von der Bundesregierung ausschließlich vorgesehene Regelung des Beteiligungsverhältnisses durch unbestimmte Bundesgesetze erschwert eine Einigung der Beteiligten. Sie benachteiligt zudem die Länder, die es ungleich schwerer haben, die für eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses notwendigen Gesetzesänderungen durchzusetzen. Es wird deshalb vorgeschlagen, das Beteiligungsverhältnis wie bisher im Grundgesetz festzulegen. In der hierzu vorgesehenen Fassung des Absatzes 3 wird gleichzeitig klargestellt, daß die in der Verfassung festgelegten Anteile solange und soweit gelten, als nicht ein Gesetz nach Absatz 4 oder Absatz 5 eine andere Regelung trifft.

c) Revisions- und Sicherungsklausel:

Die Absätze 4 und 5 entsprechen im wesentlichen dem geltenden Recht. Neu ist Absatz 4 Nr. 1 Satz 2, der die Berücksichtigung der Finanzplanungen bei der Revision des Beteiligungsverhältnisses vorsieht. Entgegen dem Vorschlag der Bundesregierung kann hierbei nicht auf die „Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung“ zurückgegriffen werden. Das Grundgesetz (Artikel 109) kennt keine Gesamtfinanzplanung von Bund und Ländern. Es kann deshalb nur auf die abgestimmten Finanzplanungen des Bundes und der Länder abgestellt werden.

3. Gemeindefinanzen (Absätze 6 und 7)

Die Vorschläge gehen davon aus, daß ein Abbau der Gewerbesteuer zunächst 30 v. H. des Aufkommens nicht übersteigen soll, zumal es ohnehin schwierig ist, eine Deckung für den Steuerausfall zu finden. Überdies müssen die Auswirkungen vor allem auf die Finanzlage der Großstädte und zentralen Orte in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden. Die Verpflichtung des Bundesgesetzgebers zu einer Senkung der Gewerbesteuer zu einem bestimmten Termin sollte im Grundgesetz nicht festgelegt werden, weil die Frage der Deckung des Einnahmefalles offensichtlich noch nicht entscheidungsreif ist. Ferner sind die Entwicklung der Steuerharmonisierung innerhalb der EWG und die konjunkturelle Situation des Jahres 1972 nicht abzu- sehen.

Die künftige Entscheidung über einen Abbau der Gewerbesteuer ist ausschließlich Sache des Bundesgesetzgebers. Es ist daher gerechtfertigt, daß die Auswirkungen dieser Entscheidung den Bund treffen und die Steuereinnahmen der Länder nicht berühren. Die Gewerbesteuerumlage soll daher allein dem Bund zufließen.

Durch den Übergang von 30 v. H. der Gewerbesteuer auf den Bund entsteht bei den Gemeinden eine Deckungslücke von 3,3 Mrd. DM (Basis 1966). Zum Ausgleich ist eine Erhöhung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer um 7,5 v. H. erforderlich. Hierdurch ergeben sich die in Absatz 3 enthaltenen Modellzahlen von 27,5 v. H. und 72,5 v. H.

Durch den vorgeschlagenen Absatz 6 werden die Länder verpflichtet, die aus der Erhöhung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (um 7,5 v. H.) sich ergebende Finanzmasse nach Maßgabe der Landesgesetzgebung auf ihre Gemeinden aufzuteilen, und zwar nach einem Schlüssel, der durch Bundesgesetz festgelegt wird. Dieser Schlüssel stellt nach Absatz 6 auf das für den Wohnsitz des Steuerpflichtigen ermittelte Einkommen der Einkommensteuer ab, das nach vereinfachten Grundsätzen festgelegt und auf einen Teil des Steuertarifs begrenzt werden kann. Dabei soll der Landesgesetzgeber die Möglichkeit haben, das Wohnsitzaufkommen auch global nach Gemeindeverbänden zu ermitteln.

Der Vorschlag schließt direkte staatsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden aus, die mit der föderalistischen Ordnung des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren wären. Außerdem werden Eingriffe des Bundes in den kommunalen Finanzausgleich vermieden. Gleichzeitig wird sichergestellt, daß die Gemeinden auch in Zukunft am allgemeinen Steuerzuwachs teilnehmen.

Die Vorschläge schließen die Möglichkeit der Einführung einer neuen autonomen Gemeindesteuer nicht aus.

Die Fassung des Absatzes 7 letzter Satz geht davon aus, daß die Länder auch künftig die Möglichkeit behalten, die Realsteuern und den Gemeindeanteil als Bemessungsgrundlage für Zuschläge zugrunde zu legen. Es besteht kein Anlaß, die ohnehin sehr beschränkten rechtlichen Möglichkeiten der Länder für die Gestaltung ihrer Einnahmen weiter einzuzengen.

4. Absätze 8 bis 10

Die vorgeschlagene Fassung berücksichtigt die vorstehend erläuterten Änderungen und entspricht im übrigen der Regierungsvorlage bzw. dem geltenden Recht.

8. Zu § 7 (Artikel 107)

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, daß die derzeitigen Unterschiede in der Steuerkraft der Länder nicht beibehalten werden können. Er begrüßt deshalb die Absicht der Bundesregierung, den Länderfinanzausgleich zu intensivieren.

b) Artikel 107 Abs. 1 Satz 2

ist wie folgt zu fassen:

„Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Einkommens einzelner Steuern (Steueranteile) zu treffen.“

Begründung

Das derzeitige System der Steuerverteilung auf die einzelnen Länder führt infolge der zunehmenden Konzentration in der Wirtschaft und der zentralen Lohnabrechnung zu Verzerrungen im regionalen Steueraufkommen und verfälscht damit die tatsächliche Steuerkraft der Länder. Deshalb soll die Wiedereinführung der Steuerzerlegung in noch näher festzulegendem Umfang sichergestellt werden.

9. Zu § 8 (Artikel 108)

a) Artikel 108 Abs. 3

ist wie folgt zu fassen:

„(3) Soweit die Steuern dem Bund zufließen, werden die Landesfinanzbehörden im Auftrage des Bundes tätig. Die Länder haften mit ihren Einkünften für eine ordnungsmäßige Verwaltung dieser Steuern; der Bundesfinanzminister kann die ordnungsmäßige Verwaltung durch Bundesbevollmächtigte überwachen, welche gegenüber den Mittel- und Unterbehörden ein Weisungsrecht haben.“

Begründung

Mit dieser Fassung wird die Verwaltung der Umsatzsteuer entsprechend der Regierungsvorlage in die Auftragsverwaltung der Länder überführt. Hinsichtlich der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll es dagegen bei dem gegenwärtigen Rechtszustand verbleiben, wonach von den Ländern der Bundesanteil im Auftrage des Bundes und der Landesanteil als eigene Angelegenheit verwaltet werden. Da diese Aufteilung in der Praxis zu keinen Schwierigkeiten geführt hat, besteht keine Veranlassung, die Rechtslage zu ändern.

b) Artikel 108 Abs. 4

ist wie folgt zu fassen:

„(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorgesehen werden. Die Verwaltung der den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließenden Steuern kann durch die Länder ganz oder zum Teil den Gemeinden (Gemeindeverbänden) übertragen werden.“

Begründung

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Bundesregierung, daß die Möglichkeit des Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden bei der Verwaltung von Steuern im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen werden soll. Um das von der Bundesregierung genannte Ziel (vgl. Tz. 173 ff., 357 der Begründung des Gesetzentwurfs) zu erreichen, ist dieses Zusammenwirken ausreichend; eine Übertragung der Verwaltung von Steuern ist hierfür nicht erforderlich.

Für die im Gesetzentwurf in Satz 2 vorgesehene redaktionelle Änderung ist ein Bedürfnis nicht ersichtlich. Es soll insoweit bei der bisherigen Fassung (Artikel 108 Abs. 3 Satz 4 GG) verbleiben.

- c) In Artikel 108 sind in Absatz 5 Satz 2 die Worte „und in den Fällen des Absatzes 4 Satz 2 von den Gemeinden (Gemeindeverbänden)“ und in Absatz 7 die Worte „oder Gemeinden (Gemeindeverbänden)“ zu streichen.

Begründung

Für die von der Bundesregierung vorgeschlagene Erstreckung verfahrensrechtlicher Vorschriften auf die Gemeinden (Gemeindeverbände) ist ein Bedürfnis nicht gegeben, weil sich die Fragen im Rahmen des landesrechtlichen Abgabenrechts hinreichend regeln lassen bzw. bereits geregelt sind. Außerdem entspricht es einem verwaltungsökonomischen Bedürfnis, sicherzustellen, daß die kommunalen Abgaben in den einzelnen Ländern nach einheitlichem Verfahrensrecht erhoben werden.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Vorbemerkung

Das Finanzreformgesetz soll die Finanzverfassung so weiterentwickeln, daß auch für das ausgehende 20. Jahrhundert die staatspolitisch wichtigen Aufgaben zum Wohle des Ganzen in zeitgemäßer Form und wirksam erfüllt werden können.

Die Bundesregierung begrüßt es, daß der Bundesrat mit ihr in der Notwendigkeit der Finanzreform voll übereinstimmt. Sie ist der Auffassung, daß die Ziele, wie sie gemeinsam mit den Ministerpräsidenten der Länder in dem Auftrag an die Sachverständigen-Kommission im einzelnen festgelegt worden sind, auch heute noch Richtschnur für die Verwirklichung einer großen Finanzreform sein müssen.

Mit Befriedigung hat die Bundesregierung festgestellt, daß der Bundesrat in der Regelung der Gemeinschaftsaufgaben und der Lastenabgrenzung dem Gesetzentwurf weitgehend zustimmt. Sie sieht darin die Bereitschaft zur Verwirklichung eines kooperativen Föderalismus, der für den modernen Bundesstaat bestimmende Leitidee sein muß.

Mit Sorge hat aber die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates zu den übrigen Teilen des Gesetzentwurfs, insbesondere zu den grundlegenden Vorschlägen über die Einführung eines großen Steuerverbundes und die Gemeindefinanzreform, zur Kenntnis genommen. Sie befürchtet, daß hier die Ziele und die große Linie der Reform verlassen werden. Die Finanzverfassung als tragende Säule des bundesstaatlichen Aufbaus ist nur dann sachgerecht gestaltet, wenn sie in gleicher Weise eine sichere Grundlage für die Tätigkeit aller Gebietskörperschaften, also von Bund, Ländern und Gemeinden gewährt. Es geht nicht darum, daß die eine oder andere Körperschaft mehr Zuständigkeit oder mehr Mittel erhält oder sich günstigere Ausgangspositionen sichert, sondern es geht allein darum, die Finanzverfassung so zu reformieren, daß die Fülle der öffentlichen Aufgaben nach den Bedingungen unserer Zeit mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit erfüllt werden können.

Die Bundesregierung sieht in dem Gesetzentwurf ein maßvoll abgewogenes Gefüge von Grundgesetzänderungen, die unerlässlich sind, die Finanzverfassung gemäß diesen Zielen auszugestalten. Sie gibt der Hoffnung Ausdruck, daß es in der weiteren Gesetzesberatung gelingen wird, diese Ziele zu verwirklichen.

Zu 1. § 1 Artikel 74 Nr. 7 a

(Gesetzgebungskompetenz für Ausbildungsförderung)

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat darin überein, daß die Erweiterung der konkurrierenden

Gesetzgebung des Bundes nur eine einheitliche individuelle Ausbildungsförderung ermöglichen soll. Sie hält aber gleichwohl an der Fassung „Ausbildungsförderung“ fest, weil dies der Systematik der Verfassung mehr entspricht. Das Grundgesetz legt in vergleichbaren Bestimmungen des Artikels 74 GG die Gebiete der Gesetzgebung durch Bezeichnung ihres Gegenstandes und Zweckes fest, ohne die Mittel zur Erfüllung der Zwecke aufzuführen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Wortlaut für Artikel 74 Nr. 7 a nennt hingegen das Mittel und läßt den politischen Zweck der Gesetzgebung in den Hintergrund treten.

Zu 2. § 2 Artikel 87 e

(Erweiterung der Auftragsverwaltung)

a) Artikel 87 e Abs. 1

(Möglichkeit der Auftragsverwaltung bei Leistungsgesetzen)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab, weil er dem System des Grundgesetzes widerspricht.

Nach dem Grundgesetz führen die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus und tragen auch die Kosten der Ausführung, und zwar ohne Unterschied, ob es sich um ein Geldleistungsgesetz handelt oder nicht. Die Zustimmung des Bundesrates ist nur dann erforderlich, wenn der Bund die Einrichtungen oder das Verfahren von Landesverwaltungsbehörden regelt (Artikel 84 Abs. 1 GG). Soweit in den Fällen die Zustimmung des Bundesrates vorgeschrieben ist, in denen durch Bundesgesetz die Bundesauftragsverwaltung eingeführt wird (vgl. Artikel 87 b Abs. 2, Artikel 87 c, 87 d Abs. 2 GG), beruht dies ebenfalls auf der Erwägung, daß hierdurch der Bund die Möglichkeit erhält, auf den Verwaltungsbereich der Länder Einfluß zu nehmen.

Der Vorschlag des Bundesrates, der die Zustimmung des Bundesrates für Geldleistungsgesetze vorschreibt, wenn diese nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden — also auch für den Fall der Ausführung in landeseigener Verwaltung —, bedeutet somit einen Bruch des bisherigen Systems; die Zustimmung des Bundesrates wird hier ausschließlich von finanziellen Folgen des Bundesgesetzes abhängig gemacht.

Die Bundesregierung vermag dieser schwerwiegenden Änderung der bundesstaatlichen Ordnung, durch die die Zustimmungsrechte des Bundesrates grundlegend ausgeweitet werden, nicht zuzustimmen. Die Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen eines von den Ländern als eigene Ange-

legenheit ausgeführten Bundesgesetzes ist allein Sache des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern. Würde die Zustimmung des Bundesrates an die finanziellen Folgen eines Bundesgesetzes geknüpft werden, wäre es auch nicht folgerichtig, dies nur für Geldleistungsgesetze vorzuschreiben. Für eine unterschiedliche Behandlung von Geldleistungsgesetzen und anderen Gesetzen, die Ausgaben verursachen, gibt es keinen sachlichen Grund. Für finanzpolitische Erwägungen ist es ohne Bedeutung, daß die Geldleistungsgesetze den Verwaltungen der Länder keinen Ermessensspielraum lassen.

Der Vorschlag der Bundesregierung hält sich dagegen im System des Grundgesetzes. Es erscheint sachgerecht, die Möglichkeit vorzusehen, daß Geldleistungsgesetze, bei deren Ausführung den Ländern kein Ermessensspielraum bleibt, von ihnen im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Daraus folgt nach den Grundsätzen der Lastenverteilung, daß der Bund die Kosten trägt. Es entspricht dem dargelegten System des Grundgesetzes, daß die Einführung der Bundesauftragsverwaltung wegen der damit verbundenen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf den Verwaltungsbereich der Länder der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Der Auffassung des Bundesrates, Absatz 1 der von ihm vorgeschlagenen Fassung des Artikels 87 e entspreche der Verständigung zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten, kann nicht zugestimmt werden. Nach dem Inhalt der Verständigung hat sich die Bundesregierung vielmehr vorbehalten, die in der Regierungsvorlage enthaltene Fassung zu wählen, falls sie nach Prüfung der übrigen Vorschläge als die bessere erscheinen sollte.

b) Artikel 87 e Abs. 2

(Pflicht zur Kostentragung des Bundes bei bundesgesetzlicher Regelung der Ausbildungsbeihilfen)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Es ist nicht gerechtfertigt, abweichend von der Systematik des Grundgesetzes in Satz 1 für ein bestimmtes Gesetz die Zustimmung des Bundesrates in jedem Fall vorzuschreiben. Die Begründung dafür, die Ausbildungsförderung sei mit der den Ländern obliegenden Bildungspolitik eng verzahnt, überzeugt nicht. Eine Verzahnung mit Landesaufgaben kommt auch in nahezu allen übrigen Bereichen, in denen der Bund die konkurrierende Gesetzgebung hat, in Betracht, wie insbesondere die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Nr. 13 GG) zeigt. Finanzpolitische Erwägungen, auf die in der Begründung hingewiesen wird, könne eine Durchbrechung des Systems des Grundgesetzes nicht rechtfertigen. Auch die Regelung des Satzes 2 muß abgelehnt werden. Sie würde es künftig ausschließen, bestimmte Förderungsmaßnahmen in bundeseigener Verwaltung durchzuführen, wie dies bereits jetzt durch die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung geschieht.

Zu 3. § 3 Artikel 91 a

(Gemeinschaftsaufgaben)

a) Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1

(Ausdrückliche Aufnahme der Kliniken)

Dem Vorschlag des Bundesrates, in Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 nach den Worten „wissenschaftlichen Hochschulen“ die Worte „einschließlich der Hochschulkliniken“ anzufügen, kann sich die Bundesregierung nicht anschließen. Für diese Ergänzung besteht kein Bedürfnis. Die Hochschulkliniken werden auch von dem Wortlaut des Artikels 91 a Abs. 1 Nr. 1 der Regierungsvorlage erfaßt. Es besteht keine Veranlassung, die Hochschulkliniken hier besonders hervorzuheben und andere Abgrenzungsprobleme, z.B. die Behandlung der pädagogischen Hochschulen, außer acht zu lassen. Diese Abgrenzungsfragen gehören nicht in das Grundgesetz, sondern müssen dem Ausführungsgesetz nach Artikel 91 a Abs. 2 überlassen bleiben. In diesem Gesetz ist auch das Problem zu lösen, wie weit die doppelte Funktion der Kliniken als Hochschuleinrichtungen und Einrichtungen der allgemeinen Krankenversorgung bei der Kostentragung durch den Bund berücksichtigt werden kann.

b) Artikel 91 a Abs. 2 Satz 1

(Klarstellung)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag, in Artikel 91 a Abs. 2 Satz 1 die Worte „im einzelnen“ durch das Wort „näher“ zu ersetzen, zu.

c) Artikel 91 a Abs. 3 a — neu —

(Klarstellung der Länderzuständigkeit)

Die Bundesregierung hält die Anfügung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Absatzes 3 a für überflüssig. Sie ist der Meinung, daß die Zuständigkeit der Länder durch den Wortlaut des Absatzes 1 insofern genügend gesichert ist, als dort von Aufgaben der Länder die Rede ist.

d) Artikel 91 a Abs. 4

(Einheitlicher Hundertsatz)

Die Bundesregierung stimmt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Neufassung von Artikel 91 a Abs. 4 grundsätzlich zu. Abweichend von dem Vorschlag des Bundesrates sollte der letzte Halbsatz jedoch nicht lauten „der Hundertsatz ist für alle Länder einheitlich festzusetzen“, sondern „sie ist für alle Länder einheitlich festzusetzen“. Hierdurch wird klargestellt, daß innerhalb des in Absatz 1 Nr. 3 genannten Aufgabenbereichs für verschiedene Maßnahmengruppen verschiedene Hundertsätze gelten können. Die Formulierung des Bundesrates könnte zu dem Schluß Veranlassung geben, daß es sich nur um einen Hundertsatz handeln kann.

Zu 4. § 4 Artikel 104 a

(Lastenverteilung)

a) Artikel 104 a Abs. 3 Satz 2

(Finanzierungsklausel)

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Ansicht, daß Finanzhilfen des Bundes unter den in Artikel 104 a Abs. 3 Satz 2 genannten Voraussetzungen grundsätzlich nur für bestimmte Arten von Investitionen in Betracht kommen. Die Fassung der Vorschrift darf aber nicht die Möglichkeit ausschließen, die Ausführung von Vorhaben von besonderer Bedeutung (z. B. Bau einer U-Bahn) von der Zustimmung des Bundes abhängig zu machen. Unter diesem Gesichtspunkt wird der Änderungsvorschlag des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren noch weiter zu prüfen sein.

b) Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1

(Verwaltungskosten)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zur Fassung von Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1 nicht zu.

Im Interesse einer klaren Lastenabgrenzung muß der in Artikel 104 a Abs. 4 erster Halbsatz festgelegte Grundsatz, daß Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst tragen, allgemeine Geltung haben. Für die Finanzbauverwaltung kann eine die Interessen der Länder befriedigende Lösung in dem in Artikel 104 a Abs. 4 Satz 2 vorgesehenen Gesetz gefunden werden.

c) Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1 zweiter Halbsatz

(Haftung Bund - Länder)

Die Bundesregierung hält an der in Artikel 104 a Abs. 4 Satz 1 enthaltenen Haftungsbestimmung fest, um dem Grundsatz Geltung zu verschaffen, daß der Verwaltungsträger für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Aufgaben verantwortlich ist. Der Grundsatz ist ohne eine solche Normierung nicht gewahrt, da insofern eine Rechtslücke besteht. Das zeigt sich z. B. dann, wenn die Länder im Auftrage des Bundes tätig werden und dabei unrechtmäßige Zahlungen erfolgen. In diesen Fällen kann niemand die Bediensteten des Landes für fehlerhaftes Verwaltungshandeln in Regreß nehmen. Der Schaden tritt beim Bund ein, der die Zweckausgaben zu tragen hat. Der Bund ist aber nicht in der Lage, den verantwortlichen Bediensteten haftbar zu machen, da dieser in keinem Dienstverhältnis zu ihm steht. Das Land kann keinen Schadensersatzanspruch geltend machen, weil ihm kein Schaden entstanden ist. Die Geltendmachung eines Drittschadens ist von der Rechtsprechung bisher lediglich in wenigen eng begrenzten privatrechtlichen Fallgruppen zugelassen, im übrigen aber für unzulässig erklärt worden (u. a. BGHZ 40, 91 [100 ff.]). Die Schadensersatzansprüche der einzelnen Länder sind folglich nur durchsetzbar, wenn die Länder ihrerseits dem Bund regreß-

pflichtig sind und deswegen einen eigenen Schaden haben.

Für den Bereich der Lastenausgleichsverwaltung hat die Rechtsprechung eine Haftung der Verwaltungsträger für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben gegenüber dem Bund bisher abgelehnt. Der Bundesgerichtshof hat in seiner grundlegenden Entscheidung vom 5. Mai 1958 (NJW 58, 1392) die Anwendung des § 839 BGB in Verbindung mit Artikel 34 GG verneint, da der Bund dem Bediensteten der ausführenden Körperschaft nicht als Dritter gegenüberstehe. Das Bundesverwaltungsgericht hat andere Gründe für eine Schadensersatzpflicht der Länder, insbesondere auch den Gesichtspunkt der Bundestreue, nicht anerkannt (Entscheidung vom 25. Mai 1961 — DOV 61, 545 —). Nach ihrer Begründung kommt diesen Entscheidungen über den Bereich der Lastenausgleichsverwaltung hinaus Bedeutung zu.

Zu 5. § 5 Artikel 105

(Steuergesetzgebung)

Dem Vorschlag kann nicht gefolgt werden.

Bereits der Parlamentarische Rat ging von der Ausschließlichkeit des Katalogs des Artikels 105 GG aus. Desgleichen hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Ansicht vertreten, daß der Katalog des Artikels 105 Abs. 2 vollständig sei. Damit war ein erschöpfendes konkurrierendes Gesetzgebungsrecht des Bundes für alle Steuern festgelegt, die nicht unter die ausschließliche Kompetenz des Bundes nach Artikel 105 Abs. 1 fielen oder Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis waren. Erst in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Einwohnersteuer Baden-Württemberg (BVerfGE 16, 64 ff.) ist die Ansicht vertreten worden, daß neben der konkurrierenden Kompetenz des Artikels 105 Abs. 2 eine ausschließliche Kompetenz der Länder nach Artikel 30 GG auch außerhalb der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis bestehe.

Mit der jetzt vorgeschlagenen Änderung soll entsprechend dem Willen des Verfassungsgebers sichergestellt werden, daß der Bund immer dann ein konkurrierendes Gesetzgebungsrecht im Steuerrecht besitzt, wenn dies im Hinblick auf die Interessen der Gesamtheit und die Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet notwendig ist. Eine einheitliche Regelung kommt nur bei solchen Steuern nicht in Betracht, die ihrem Wesen nach nur örtliche Auswirkungen haben können. Diese sind heute wie in Zukunft über Artikel 72 Abs. 2 GG von einer bundeseinheitlichen Regelung ausgenommen.

Durch die von der Bundesregierung vorgeschlagene Fassung des Artikels 105 Abs. 2 GG wird das Steuererfindungsrecht der Länder nicht beseitigt. Der Bund kann jedoch, wenn eine von den Ländern erfundene Steuer wegen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse notwendigerweise bundeseinheitlich geregelt werden muß, das konkurrierende Gesetzgebungsrecht wahrnehmen. Das ist sachgerecht und im Hin-

blick auf das einheitliche Wirtschaftsgebiet notwendig.

Der bisherige Vorbehalt in Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 „mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze“ kann nach dem Gesamthalt des Absatzes 2 nur die Bedeutung haben, das herkömmliche Hebesatzrecht der Gemeinden gegenüber dem Bundesgesetzgeber verfassungsrechtlich zu sichern. Dem Bund ist es danach nur verwehrt, die Hebesätze selbst festzusetzen. Er kann jedoch Vorschriften über die Hebesätze erlassen. Demgemäß hat er auch durch Änderungen der §§ 2 und 6 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen, § 21 des Grundsteuergesetzes und § 16 des Gewerbesteuergesetzes von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Beschluß vom 21. Dezember 1966 zur Lohnsummensteuer (BVerfGE 21, 54) dieser Auffassung zugestimmt.

Der Bundesrat vertritt demgegenüber jetzt die Auffassung, daß der gegenwärtige Vorbehalt in Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 bereits dahin auszulegen sei, der Bund habe nicht das Recht, irgendwelche Vorschriften über die Festsetzung der Hebesätze zu erlassen. Durch die Neufassung möchte er ausdrücklich eine solche Einschränkung festlegen.

Dem Vorschlag kann nicht gefolgt werden.

Eine Bundesgesetzgebung über die Festsetzung der Hebesätze ist in dem bisherigen Umfang erforderlich, um die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auf diesem Rechtsgebiet zu gewährleisten. Eine Gesetzgebung über die Realsteuern ohne die Möglichkeit, Vorschriften über die Hebesätze zu erlassen, ist nicht sinnvoll zu handhaben. Die Durchführung der Gemeindefinanzreform einschließlich einer begrenzten Anhebung der Grundsteuer bei der Einführung neuer Einheitswerte ohne bundesgesetzliche Regelung über die Festsetzung der Hebesätze (vorübergehende Einführung von Höchsthebesätzen, Verkoppelung der Hebesätze) ist nicht zu verwirklichen.

Durch Artikel 105 Abs. 2 GG des Entwurfs werden die landesrechtlich geregelten örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nicht berührt. Der Bund hat auf diesem Gebiet kein Recht der konkurrierenden Gesetzgebung, weil die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 nicht vorliegen. Sie bestanden bisher neben den überörtlichen Steuern und bleiben durch die Neuregelung unberührt. Die Länder behalten insoweit das ausschließliche Gesetzgebungsrecht. Es besteht daher auch keine Notwendigkeit, den vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Absatz 2 a einzufügen, der das ausschließliche Gesetzgebungsrecht für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ausdrücklich bei den Ländern beläßt.

Zu 6. Vor Artikel 106

(Gemeindefinanzreformprogramm)

Die Bundesregierung stellt mit Befriedigung fest, daß sie mit dem Bundesrat in den Zielen der Gemeindefinanzreform einig ist: Stärkung der Gemeinde-

finanzmasse und Verbesserung der Finanzstruktur der Gemeinden.

Die Kritik des Bundesrates an den Ausführungen der Bundesregierung über die Verstärkung der Gemeindefinanzmasse in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist unberechtigt.

Die Stärkung der Gemeindefinanzmasse wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht geregelt. Über sie kann erst im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Steuereinnahmen im weiteren Ablauf der Arbeiten an der Gesamtreform entschieden werden. Die Bundesregierung hat es nur wegen des engen Sachzusammenhangs für zweckmäßig gehalten, bereits in der vorliegenden Begründung darzulegen, daß sie neben der Weiterführung der Förderungsmaßnahmen für den Ausbau der gemeindlichen Verkehrseinrichtungen und einer begrenzten Anhebung der Grundsteuer auch eine Verstärkung der Gemeindefinanzmasse im Rahmen der Finanzreform zu Lasten der staatlichen Aufgabenerfüllung erstrebt, wobei sie es offengelassen hat, inwieweit der Bund und die Länder durch diese Maßnahme belastet werden. Der Stand der Arbeiten läßt eine weitergehende Konkretisierung der Vorstellungen der Bundesregierung über die Verstärkung der Gemeindefinanzmasse bei der Einbringung des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht zu. Auch der Bundesrat ist nicht in der Lage gewesen, in seiner Stellungnahme quantifizierte Vorschläge für die Verstärkung der Gemeindefinanzmasse und ihre Deckung zu machen.

Der weitere Vorwurf, die Vorschläge der Bundesregierung trügen auch der Zielsetzung einer Verbesserung der Finanzstruktur der Gemeinden nicht Rechnung, ist gleichfalls unbegründet. Der Gesetzentwurf sieht eine angemessene Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ihrer Einwohner mit der Möglichkeit eines Hebesatzrechts der Gemeinden, sowie einen Abbau des Übergewichts der Gewerbesteuer im Gemeindefinanzsystem vor. Beide Maßnahmen sind geeignet, die bestehenden Mängel des Gemeindefinanzsystems unter Wahrung der Grundsätze der gemeindlichen Selbstverwaltung zu beheben. Vom Bundesrat werden gegen diese Zielsetzungen auch keine Einwände erhoben.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates sind die zur strukturellen Verbesserung des Gemeindesteuersystems vorgesehenen Grundgesetzergänzungen auch entscheidungsreif:

Sie bestimmen nur, daß die Gemeinden an der Einkommensteuer ihrer Einwohner zu beteiligen sind und daß Bund und Länder vorübergehend für die Jahre 1970 und 1971 einen Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer erhalten; ferner schaffen sie die verfassungsrechtliche Grundlage zur Einführung gemeindlicher Hebesätze für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Damit werden nur die Grundzüge der Reform des Gemeindesteuersystems festgelegt, deren Zweckmäßigkeit schon jetzt zu übersehen ist. Die laufenden Untersuchungen über die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden werden zu dieser grundsätzlichen Frage keine neuen Erkenntnisse vermitteln.

Vielmehr werden sie nur näheren Aufschluß über das vertretbare Ausmaß des vorgesehenen Austausches von Gewerbesteuerereinnahmen durch Einkommensteuerereinnahmen in den Gemeindehaushalten geben und damit über das Ausmaß der Gewerbesteuerensenkung, das erst in dem noch ausstehenden Ausführungsgesetz festgelegt werden wird.

Die Bundesregierung wird das Ausführungsgesetz nach Auswertung der laufenden Erhebungen und Anhörung der Länder beschleunigt vorlegen, so daß es noch zusammen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in dieser Legislaturperiode von den gesetzgebenden Körperschaften beraten und verabschiedet werden kann.

Die Entscheidungsreife des Gesetzentwurfs wird auch nicht dadurch beeinträchtigt, daß der Ausgleich des durch die Gewerbesteuerensenkung im öffentlichen Gesamthaushalt ab 1. Januar 1972 entstehenden Einnahmeausfalls einem später zu erlassenden Gesetz vorbehalten bleibt. Das Recht des Gesetzgebers, schon jetzt die Senkung einer Steuer mit Wirkung vom 1. Januar 1972 zu beschließen, ist unbestritten. Es ist auch tatsächlich möglich, rechtzeitig für einen Ausgleich der Einnahmeausfälle Sorge zu tragen. Die Entscheidung, den erst für 1972 erforderlichen Ausgleich im Rahmen einer in Aussicht genommenen großen Steuerreform und zu einem näher an 1972 liegenden Zeitpunkt zu regeln, ist danach durchaus sachgerecht und macht eine Verschiebung der vordringlichen Gemeindefinanzreform nicht erforderlich.

Zu der Stellungnahme des Bundesrates über einzelne Fragen der Verstärkung der Gemeindefinanzmasse (Nummer 1 bis 4) wird sich die Bundesregierung bei den bevorstehenden Verhandlungen über die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ab 1. Januar 1969 und über die Neuverteilung der Steuern im Rahmen der Finanzreform ab 1. Januar 1970 äußern.

Zu 7. § 6 Artikel 106

(Steuerverteilung)

a) Artikel 106 Abs. 1 bis 3

(großer Steuerverbund)

Dem Vorschlag des Bundesrates, auf einen großen, die Umsatzsteuer umfassenden Verbund zu verzichten und den Ertrag der Umsatzsteuer weiterhin allein dem Bund zuzuweisen, kann nicht gefolgt werden.

Es ist eines der gemeinsam mit den Ministerpräsidenten der Länder festgelegten Ziele der Finanzreform, „daß die Ertragshoheit über die einzelnen Steuern dergestalt auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt wird, daß für das Finanzausgleichsgefüge ein Höchstmaß an innerer Stabilität erreicht wird (z. B. durch ein Verbundsystem großer Überweisungssteuern für Bund und Länder)“. Dieses Höchstmaß an Stabilität wird durch Hereinnahme der Umsatzsteuer in den Verbund erreicht.

Die vom Bundesrat vorgetragenen Gesichtspunkte geben keine Veranlassung, von diesem Ziel nunmehr abzurücken.

Wenn der Bundesrat einwendet, daß nicht vorauszusehen sei, wie sich das Aufkommen der neuen Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder verteilen wird, so vermag das seine Ablehnung nicht zu rechtfertigen. Die Verlagerungen über die Landesgrenzen hinaus, auf die es hier allein ankommen würde, werden sich in begrenztem Rahmen halten, so daß die Auswirkungen der Steuerneuverteilung auf der Grundlage des regionalen Umsatzsteueraufkommens von 1967 hinreichend zu beurteilen sind. Keinesfalls können die etwa eintretenden Verlagerungen die Eignung der Umsatzsteuer als Verbundsteuer in Frage stellen.

Weiter beruft sich der Bundesrat darauf, daß der Ausgabenbedarf der Länder und Gemeinden wegen der Investitionsaufgaben in Zukunft stärker steigen würde als der Ausgabenbedarf des Bundes und es daher gerechtfertigt sei, die stärker wachsende Einkommensteuer wie bisher in erster Linie den Ländern zuzuweisen. Diese Erwägung vermag nicht zu überzeugen, denn das Ausmaß der Verstärkung wäre rein zufällig bedingt und stünde in keinem Zusammenhang zur tatsächlichen Entwicklung des Bedarfs. Nach den auch vom Bundesrat gebilligten Grundlagen für die Steuerverteilung kann nicht eine solche blinde Automatik, sondern nur der aufgrund einer abgestimmten Finanzplanung ermittelte Bedarf für die Steuerverteilung maßgebend sein.

Auch unter konjunkturellen Gesichtspunkten erscheint eine Ablehnung des großen Steuerverbundes verfehlt. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer soll, wie es das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vorschreibt, als Instrument der Konjunkturpolitik eingesetzt werden. Es kann bestimmt werden, daß Kosten von privaten Investitionen bis zu 7,5 v. H. von der Einkommen- und Körperschaftsteuer abgezogen werden können und die Einkommen- und Körperschaftsteuer bis zu 10 v. H. für ein Jahr gesenkt werden kann. Beide Maßnahmen würden, wenn sie bei der jetzigen Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer durchgeführt würden, zu zwei Dritteln zu Lasten der Länder gehen und nur zu einem Drittel zu Lasten des Bundes. Wenn der Bund diese konjunkturpolitischen Maßnahmen einsetzen will, muß er also entweder Konjunkturpolitik zu Lasten der Länder machen oder den bei ihnen entstehenden Ausfall durch Änderung des Beteiligungsverhältnisses wieder wettmachen. Dadurch würde eine zusätzliche Unruhe in das Bund-Länder-Verhältnis getragen. Sie ist nur zu vermeiden, wenn entsprechend dem Vorschlag des Bundes der große Steuerverbund eingeführt wird.

Nur auf der Grundlage eines solchen großen Steuerverbundes lassen sich auch die steuerpolitischen Maßnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer wie der Umsatzsteuer auf die Einnahmementwicklung im Bund-Länder-Verhältnis neutralisieren. Damit wird für die sachliche Gestaltung die notwendige Freiheit von Rücksichtnahme auf das Bund-Länder-Verhältnis erreicht.

b) Artikel 106 Abs. 1 Nr. 4

(Übertragung der Kapitalverkehrsteuer ect.
auf den Bund)

Dem Vorschlag der Länder, den Ertrag der Kapitalverkehrsteuer, der Versicherungsteuer und der Wechselsteuer bei den Ländern zu belassen, kann nicht gefolgt werden.

Die in der Regierungsvorlage vorgesehene Übertragung der Ertragshoheit dieser Steuern auf den Bund steht in keinem Zusammenhang mit der Einführung des großen Steuerverbundes. Vielmehr soll durch die Übertragung eine finanzpolitisch und finanzwirtschaftlich nicht gerechtfertigte Steuerverteilung korrigiert werden. Die Einnahmen der einzelnen Länder aus diesen Steuern sind auf Grund der Erhebungsweise überwiegend auf die großen Bank-, Versicherungs- und Börsenplätze der Bundesrepublik beschränkt. Sie sind daher länderspezifisch sehr unterschiedlich und stehen weder zur Wirtschaftskraft der Länder noch zu ihrem Finanzbedarf in Beziehung. Deshalb erscheint es insbesondere aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen geboten, die Einnahmen dem Bund zuzuweisen.

Darüber hinaus wird in der EWG eine baldige Harmonisierung dieser Steuern angestrebt. Sie ist leichter durchzuführen, wenn etwaige Änderungen allein zu Lasten des Bundes gehen, zumal bei dem unterschiedlichen Aufkommen in den Ländern eine gerechte Korrektur der Einnahmeausfälle in den einzelnen Ländern durch eine allgemeine Regelung kaum möglich wäre.

c) Artikel 106 Abs. 2 Sätze 2 und 3

(Mineralölsteuerbeteiligung der Länder)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 106 Abs. 2 ist als verfassungsrechtliche Grundlage für die Förderung der gemeindlichen Verkehrsinvestitionen aus Bundesmitteln nicht erforderlich. Artikel 104 a Abs. 3 Satz 2 ermöglicht eine sachgerechte Förderung der gemeindlichen Verkehrsinvestitionen durch zweckgebundene Finanzhilfen des Bundes aus Mitteln der Mineralölsteuer.

Eine Sondervorschrift über die Beteiligung der Länder an einer Bundessteuer nach bundesgesetzlich zu regelnden Bedarfsmaßstäben, die einen Fremdkörper in der Steueraufteilung des Grundgesetzes bilden und insbesondere einen Bruch mit dem System der regionalen Aufteilung der Ländersteuern bedeuten würde, ist deshalb abzulehnen. Gegen die Sonderregelung spricht außerdem, daß es sich bei den gemeindlichen Verkehrseinrichtungen in erster Linie um eine Gemeindeaufgabe handelt, die grundsätzlich in die Finanzverantwortung der Gemeinden und der Länder fällt. Eine Mitfinanzierung des Bundes kann daher nur bis zur Beseitigung der bestehenden Verkehrsnotstände in Betracht kommen, wie es in Artikel 104 a Abs. 3 vorgesehen ist. Eine dauernde verfassungsrechtliche Regelung über die Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer zur Finanzierung der gemeindlichen Verkehrsinvestitionen

würde dagegen mit der Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzverantwortung nicht vereinbar sein.

d) Artikel 106 Abs. 4

(Festlegung des Beteiligungsverhältnisses
im Grundgesetz)

Der Festlegung des Beteiligungsverhältnisses im Grundgesetz kann nicht zugestimmt werden.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, ist das Beteiligungsverhältnis notwendigen Änderungen unterworfen, so daß es nicht in eine Verfassungsnorm festgeschrieben werden kann.

Auch nach der bisherigen Regelung galt das in Artikel 106 Abs. 3 genannte Beteiligungsverhältnis nur solange, bis es durch ein einfaches Gesetz außerhalb des Grundgesetzes geändert wurde. Der von den Ländern später vertretene Standpunkt, daß das im Grundgesetz genannte Beteiligungsverhältnis nur solange suspendiert sei, als eine Regelung in einem Gesetz zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses gelte, wird von der Bundesregierung nicht anerkannt.

Nach Artikel 106 Abs. 4 des Entwurfs soll nicht eine Automatik Platz greifen, vielmehr ist für die Bestimmung des Beteiligungsverhältnisses eine ausdrückliche Änderung notwendig, wenn sich Einnahmen und Ausgabebedarf für Bund und Länder unterschiedlich entwickeln. Würde man dem Vorschlag des Bundesrates folgen, wären für die Festlegung des Beteiligungsverhältnisses nicht unbedingt die in Artikel 106 Abs. 3 des Entwurfs aufgeführten Grundsätze maßgebend, sondern es könnte auch entgegen der Entwicklung der Einnahmen und des Ausgabebedarfs ein veraltetes Beteiligungsverhältnis Platz greifen, das weder die Deckungsbedürfnisse des Bundes noch die der Länder berücksichtigen würde. Eine derartige Vorschrift ist nicht sachgerecht.

e) Artikel 106 Abs. 4

(Mindestfrist für Änderung
des Beteiligungsverhältnisses)

Nach dem Vorschlag des Bundesrates soll das Beteiligungsverhältnis jeweils frühestens zwei Jahre nach der letzten Festsetzung geändert werden können. Ein derartiges Festschreiben würde mit der Vorschrift in Widerspruch stehen, daß der Deckungsbedarf von Bund und Ländern auf Grund der abgestimmten Finanzplanungen ermittelt werden soll. Die Finanzplanung wird jährlich fortgeschrieben. Es kann sich damit auch jährlich der Finanzbedarf von Bund und Ländern verschieben. Soweit eine Verschiebung des Finanzbedarfs eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses bedingt, muß dies möglich sein. Die vom Bundesrat empfohlene Sperrfrist würde demgegenüber eine unsachgemäße zeitliche Erstarrung bedingen.

f) Artikel 106 Abs. 4 und 5

(Folgeänderungen aus den Vorschlägen d und e)

Die Änderungen der Absätze 4 und 5 sind Folgen der vorgeschlagenen Änderungen zu den Absätzen 2 und 3; ihnen kann daher ebenfalls nicht zugestimmt werden.

Soweit der Bundesrat vorschlägt, statt der Worte „auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung“ „unter Berücksichtigung der zwischen Bund und Ländern abgestimmten mehrjährigen Finanzplanungen“ zu formulieren, wird dieser Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen sein. Im Ergebnis stimmen Bundesregierung und Bundesrat darin überein, daß nur eine aufeinander abgestimmte Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden Grundlage für die sachgerechte Aufteilung der Verbundsteuern sein kann.

g) Artikel 106 Abs. 6

(Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Die angegebenen Gründe können eine Änderung der vorgesehenen Fassung nicht rechtfertigen. Der Entwurf begründet keine weitergehenden Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden als der Vorschlag des Bundesrates. Der Bundesgesetzgeber regelt nach beiden Fassungen die Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer, während sich die Zuständigkeit der Länder für die Durchführung der Verteilung auch nach der Entwurfsfassung aus den allgemeinen Vorschriften über die Verwaltung der Einkommensteuer in Artikel 108 GG ergibt. Die Regelung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer stellt eine Regelung über die Ausstattung der Gemeinden mit örtlichen Steuereinnahmen dar, die in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fällt. Sie bedeutet keinen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich, der ausschließlich den Ländern vorbehalten bleibt.

Der Änderungsvorschlag des Bundesrates würde an die Stelle einer verfassungsrechtlich garantierten Steuerbeteiligung für die Gemeinden an der Einkommensteuer eine auf Landesrecht beruhende Finanzzuweisung aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer setzen, die mit den kommunalpolitischen Zielen der Reform nicht vereinbar ist. Als Ersatz für die ausfallenden Gewerbesteuererinnahmen kann nur eine echte Steuerbeteiligung treten.

Der Finanzzuweisungscharakter in dem Vorschlag des Bundesrates folgt aus der Bemessung des Gemeindeanteils in einem Prozentsatz der gesamten Einkommen- und Körperschaftsteuer. Er dürfte mit durch die Erwägung bestimmt sein, den Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer dadurch nominell weiter zu erhöhen. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist ein Teil der Steuerausstattung der Gemeinden, der unabhängig von der Aufteilung der restlichen Einkommen- und Körperschaftsteuer auf Bund und Länder den Gemeinden zufließen muß. Die Bundesregierung hält

deshalb daran fest, daß der Gemeindeanteil aus dem Gesamtaufkommen der Einkommensteuer abgezweigt wird, bevor der Bundes- und Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ermittelt wird.

Der Vorschlag des Bundesrates schließt ferner den Übergang zu beweglichen Hebesätzen für den Gemeindeanteil endgültig aus. Zum Hinweis des Bundesrates, sein Vorschlag schließe die Einführung einer zusätzlichen neuen autonomen Gemeindesteuer nicht aus, ist zu bemerken, daß die Einführung einer selbständigen Gemeindeeinkommensteuer von hinreichendem finanziellem Gewicht nicht praktikabel erscheint und neben einer Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer nicht in Betracht kommt.

Durch Satz 2 in dem Vorschlag des Bundesrates soll der Bundesgesetzgeber ermächtigt werden, die von der Bundesregierung in Aussicht genommenen Regelungen über eine vereinfachte Feststellung des örtlichen Aufkommens auch nach der Fassung des Bundesrates zu ermöglichen und damit die nicht eindeutige Formulierung „unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens“ zu vermeiden. Sachlich besteht in dieser Frage Übereinstimmung; es wird aber für verfassungspolitisch bedenklich gehalten, derartige technische Einzelheiten in das Grundgesetz aufzunehmen. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird jedoch zu prüfen sein, ob die Worte „unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens“ in der Entwurfsfassung durch eine engere Fassung ersetzt werden können, um klarzustellen, daß in das Bundesgesetz über den Gemeindeanteil keine Finanzausgleichsregelung aufgenommen werden darf.

Die in Satz 2 des Bundesratsvorschlages enthaltene Ermächtigung, das örtliche Aufkommen nur global für Gemeindeverbände zu ermitteln, wird abgelehnt. Die kreisangehörigen Gemeinden würden danach anstelle einer Beteiligung an der Einkommensteuer ihrer Einwohner nur erhöhte Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten.

Die in Satz 3 des Vorschlages des Bundesrates vorgesehene Beschränkung von Änderungen des Gemeindeanteils auf Bundesgesetze über die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer würde notwendige Änderungen unnötig davon abhängig machen, daß die Voraussetzungen für eine Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern erfüllt sind. Außerdem würde sie die Höhe des Gemeindeanteils jeweils in die Auseinandersetzungen über das Beteiligungsverhältnis hineinziehen. Die dadurch geschaffene Unsicherheit wird im Interesse einer stabilen Finanzgrundlage der Gemeinden abgelehnt.

h) Artikel 106 Abs. 7 Satz 1

(Zuweisung der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung hält an ihrem Vorschlag fest, in Fortsetzung der durch die Realsteuergarantie ein-

geleiteten verfassungsrechtlichen Entwicklung nunmehr alle allgemein eingeführten Gemeindesteuern unmittelbar durch Verfassungsvorschrift den Gemeinden zuzuweisen und damit die Gemeinden bei der verfassungsrechtlichen Regelung der Ertrags-
hoheit Bund und Länder gleichzustellen.

i) Artikel 106 Abs. 7 Sätze 4 und 5

(Gewerbesteuerumlage)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Die Gewerbesteuerumlage dient dem Ausgleich der Mindereinnahmen, die durch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in den Haushalten des Bundes und der Länder entstehen und ist daher im gleichen Verhältnis auf Bund und Länder aufzuteilen wie die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Es besteht keine Veranlassung, die Länder aus dem Risiko des späten Wegfalls der Gewerbesteuerumlage zu entlassen. Sie sind an der Gesetzgebung über den Ausgleich des dadurch entstehenden Einnahmeausfalls durch die erforderliche Zustimmung des Bundesrates beteiligt. Der Wunsch der Länder, in diesem Fall die Finanzverantwortung allein dem Bund zu überlassen, widerspricht dem Geiste des kooperativen Föderalismus und würde zusätzliche gesetzliche Änderungen der Beteiligungsquoten an den Gemeinschaftssteuern beim Wegfall der Gewerbesteuerumlage erforderlich machen. Schließlich würden nach dem Vorschlag des Bundesrates unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Gemeinden geschaffen, die im Zusammenhang mit der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer vom Bundesrat als unvereinbar mit der föderativen Ordnung des Grundgesetzes angesehen werden (vgl. zu 6.).

An der zeitlichen Begrenzung der Umlageregelung im Grundgesetz selbst wird wegen des Ausnahmecharakters der damit verbundenen Einschränkung der Ertragshoheit der Gemeinden über die Realsteuern festgehalten. Die Regelung erscheint kommunalpolitisch nur vertretbar, wenn verfassungsrechtlich sichergestellt wird, daß sie nach Ablauf der Übergangsfrist ersatzlos entfällt.

j) Artikel 106 Abs. 7 Satz 6

(Zuschlagsrecht bei den Realsteuern)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Das Zuschlagsrecht der Länder zu den Realsteuern gibt den Ländern die Möglichkeit, die Realsteuergarantie durch landesgesetzliche Regelung zu beeinträchtigen. Es stört das System der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Steuerquellen. Die Länder sollten daher auf die Möglichkeit der Erhebung von Landeszuschlägen zu den Realsteuern, von der bisher kein Gebrauch gemacht worden ist, verzichten, zumal die Einführung derartiger Zuschläge politisch kaum durchsetzbar wäre.

k) Artikel 106 Abs. 10

(Gemeinden als Teile der Länder)

Der Einfügung des vorgeschlagenen Absatzes 10 als Absatz 9 wird zugestimmt.

Zu 8. § 7 Artikel 107

(Länderfinanzausgleich)

a) Entschliebung zum Länderfinanzausgleich

Die Bundesregierung stimmt der Entschliebung des Bundesrates zur Intensivierung des Länderfinanzausgleichs zu. Sie wird den Entwurf eines Gesetzes einbringen, das zum Abbau der Unterschiede in der Steuerkraft der Länder eine Verstärkung des Länderfinanzausgleichs bewirkt.

b) Artikel 107 Abs. 1 Satz 2

(Zerlegung des Steueraufkommens)

Dem Vorschlag des Bundesrates sollte nicht gefolgt werden.

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Ansicht, daß die zunehmende Konzentration in der Wirtschaft und in der Lohnabrechnung zu Verzerrungen im regionalen Steueraufkommen führt und damit die tatsächliche Steuerkraft der einzelnen Länder verfälscht. Insbesondere erscheint dadurch die eigene Steuerkraft der leistungsschwachen Länder zu gering, so daß ihre Abhängigkeit vom Länderfinanzausgleich überhöht wirkt. Die Bundesregierung hat sich daher auch bereits dafür ausgesprochen, die Wiedereinführung einer auf größere Steuerbeträge beschränkten Steuerzerlegung zu prüfen.

Die gegenwärtige Regelung in Artikel 107 Abs. 1 Satz 2 GG bietet aber eine ausreichende Grundlage für den Erlass eines Zerlegungsgesetzes. Es ist daher nicht erforderlich, diese Vorschrift im Sinne einer Verpflichtung zum Erlass eines Zerlegungsgesetzes zu ändern. Die Entscheidung ist vom Gesetzgeber nach den tatsächlichen Notwendigkeiten zu treffen, eines verfassungsrechtlichen Zwangs dazu bedarf es nicht.

Das Gesetz über die Steuerzerlegung kann nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Da das Gesetz in erster Linie die Interessen der Länder untereinander berührt, wird es darauf ankommen, im Bundesrat zu einer entsprechenden Verständigung zu gelangen.

Zu 9. § 8 Artikel 108

(Steuerverwaltung)

a) Die Bundesregierung hält an der von ihr vorgeschlagenen Fassung des Artikels 108 Abs. 3 GG fest.

Die Verwaltungszuständigkeit für eine einheitliche Steuer kann begrifflich und sachlich nicht prozentual nach Steueranteilen aufgeteilt werden. Die jetzige Regelung, die der Bundesrat insoweit beibehalten möchte, ist schon seit der

Finanzreform des Jahres 1955 überholt. Wenn bei der begrenzten Aufgabe des damaligen Gesetzes von einer Änderung des Artikels 108 GG abgesehen wurde, kann bei einer Neufassung dieses Artikels eine in sich widerspruchsvolle Bestimmung nicht weiter beibehalten werden.

Die einheitliche Verwaltung dieser Steuern im Auftrag des Bundes ist auch aus sachlichen Gründen geboten. Zu Unrecht beruft sich der Bundesrat darauf, daß die bisherige Aufteilung in der Praxis zu keinen Schwierigkeiten geführt habe. Die getroffenen Regelungen in den Gesetzen über die Finanzverwaltung sind Kompromißlösungen im Hinblick auf die widerspruchsvolle verfassungsrechtliche Ausgangslage.

Die Einrichtung der Bundesbetriebsprüfung wie auch die weitere Mitwirkung des Bundes bei der Steuerverwaltung der Länder auf Grund der Finanzverwaltungsgesetze können nur Behelfsmittel sein, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sichern. Es besteht die Gefahr, das große Steuerpflichtige ein Land gegenüber einem anderen auszuspielen suchen, um Steuervorteile zu erlangen. Eine einheitliche Steuererhebung in dem einheitlichen Wirtschaftsgebiet ist unbedingte Voraussetzung dafür, daß die Steuergerechtigkeit wie auch der Finanzausgleich sachgerecht verwirklicht wird. Nur wenn im gesamten Bundesgebiet für die großen Steuern eine einheitliche Steuererhebung stattfindet, ist in den steuerstarken und in den steuerschwachen Ländern eine gleichmäßige Besteuerung zu erreichen.

- b) Die Bundesregierung hält entgegen der Stellungnahme des Bundesrates an der von ihr vorgeschlagenen Fassung des Artikels 108 Abs. 4 Satz 1 fest. Es ist nicht nur eine Ermächtigung für das Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden erforderlich, sondern in gewissem Umfang auch für eine gegenseitige Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten.

Bereits bei der Schaffung des Grundgesetzes hat sich gezeigt, daß Ertragshoheit und Verwaltungshoheit nicht immer in derselben Hand liegen können. So mußte z. B. aus verwaltungstechnischen Gründen die allein den Ländern zufließende Biersteuer als Verbrauchsteuer Bundesfinanzbehörden übertragen werden. Daneben besteht auch in bestimmten weiteren Fällen aus der Sache heraus das Bedürfnis, Zuständigkeiten zu übertragen. Hierfür soll die vorgeschlagene Ermächtigung die verfassungsrechtliche Grundlage schaffen. Als Beispiel für die Notwendigkeit der Ermächtigung ist aus der bisherigen Handhabung die Verwaltung eines Teils der Kraft-

fahrzeugsteuer im grenzüberschreitenden Verkehr durch die Zollbehörden des Bundes zu nennen (vgl. dazu auch Tz. 173 der Begründung). Im Zuge der Automation der Steuerverwaltung erweist es sich als unumgänglich, größere Datenverarbeitungsanlagen einzusetzen und bei der Zusammenfassung der Aufgaben an den Ländergrenzen nicht haltzumachen. Auch hier kann ein Übertragen von Zuständigkeiten erforderlich werden, das in der Eingriffsverwaltung nur durch Gesetz, nicht aber durch Verwaltungsvereinbarung geschehen kann. Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 20 Abs. 3 GG verlangen, daß die Zuständigkeiten in der Eingriffsverwaltung — die Steuererhebung stellt stets eine Eingriffsverwaltung dar — nur auf Grund von Gesetzen geregelt werden.

Der Bundesrat sieht für die in Absatz 4 Satz 2 vorgesehene redaktionelle Änderung kein Bedürfnis und will Satz 2 bei der bisherigen Fassung des Artikels 108 Abs. 3 Satz 4 GG belassen. Die Bundesregierung muß aber an der von ihr vorgeschlagenen Formulierung „Für die den Gemeinden (Gemeindeverbänden) allein zufließenden Steuern . . .“ im Hinblick auf die vorgesehene Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer festhalten, da für diese Steuer eine Verwaltung durch die Gemeinden nicht zugelassen werden kann.

- c) Den vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen zu dem Absatz 5 Satz 2 und dem Absatz 7 kann nicht zugestimmt werden.

Durch Absatz 5 Satz 2 soll sichergestellt werden, daß für die gesamte Steuerverwaltung ein einheitliches Verfahrensrecht geschaffen werden kann. Dies ist im Interesse der Vereinfachung der Verwaltung, aber auch wegen der Übersichtlichkeit für den Steuerpflichtigen und im Interesse seines Rechtsschutzes erforderlich.

Das vom Bundesrat betonte ökonomische Bedürfnis, daß die kommunalen Abgaben in den Ländern nach einheitlichem Verfahrensrecht erhoben werden, wird auch vom Bund bejaht. Er muß aber auch über die Landesgrenzen hinaus berücksichtigt werden können.

Der Änderungsvorschlag zu Absatz 7 bedeutet eine Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Artikel 108 Abs. 6. Es ist unbestritten, daß der Bund heute auch für die Gemeindebehörden bindende Verwaltungsvorschriften, z. B. Gewerbesteuerrichtlinien, erlassen kann, wenn sie Bundesgesetze ausführen. Daß in Artikel 108 des Entwurfs Landesfinanzbehörden und Gemeinden gesondert genannt werden, ist eine Folge aus der Stellung der Gemeinden in der Finanzverwaltung.