

Staatsfinanzen im Föderalismus

Hermann-Josef Blanke*

I. Finanzverfassungen als Gegenstand interdisziplinärer und rechtsvergleichender Analyse

Vor allem der Bundesstaat bedarf einer klaren Regelung der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Ebenen. Denn der Kernpunkt bundesstaatlicher Ordnung ist ein *“duplex regimen”* (L. Hugo), die *“Existenz doppelter Entscheidungszentren”*.¹ Die Staatsgewalten jeder einzelnen Ebene treffen politische Entscheidungen hinsichtlich öffentlicher Aufgaben und Ressourcen in ihrem eigenen Verantwortungsbereich und gemäß ihren eigenen Präferenzen.² Die für alle Seiten angemessene Finanzausstattung stellt sicher, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben tragen und so ihre Staatlichkeit praktisch entfalten können.³ Die Finanzverfassung ist als *“Funktion”*⁴ und *“Spiegel”*⁵ der Staatsverfassung sowie als *“Mikrokosmos der Bundesstaatlichkeit”*⁶ bezeichnet worden. Finanzen sind das Mittel und die Voraussetzung von Autonomie. Von der Verteilung des Finanzaufkommens hängt mithin in der föderalen Staatsordnung die Effektivität der materiellen Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern ab. Ein funktionierendes System der Finanzverfassung, also die konstitutionelle Festlegung des Staatsbudgets auf allen staatlichen Ebenen,⁷ ist deshalb zwingende Voraussetzung bundesstaatlicher Vielfalt. Es soll sicherstellen, dass Gesamtstaat und Gliedstaaten am Ertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt werden.⁸ In der Diktion des Bundesverfassungsgerichts sind die finanzverfassungs-

* Prof. Dr. *iur.*, Universität Erfurt, Lehrstuhl für Staatsrecht und Europäische Integration. Vortrag anlässlich des XII. deutsch-italienischen Kolloquiums zum öffentlichen Recht vom 11.-12. Juni 2004, veranstaltet von der Rechtsfakultät der Universität Parma.

¹ U. Scheuner, Struktur und Aufgaben des Bundesstaates in der Gegenwart, 1962, 418.

² W. H. Riker, Federalism: Origin, Operation and Significance, Boston 1964; J. v. Hagen, Fiscal Federalism and Political Decision Structures, in: R. Blindenbacher/A. Koller, Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Montreal 2003, 373.

³ U. Häde, Finanzausgleich, 1996, 568.

⁴ H. Fischer-Menshausen, Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, Handbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, 1980, 636 (638).

⁵ J. Popitz, Das Finanzausgleichsproblem in der deutschen Finanzwissenschaft der Vorkriegszeit, Finanzarchiv n.F. 1 (1933), 395.

⁶ S. Korioth, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, 95.

⁷ Vgl. F. Klein, Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 23 Rn. 1; G. Schmolders, Finanzpolitik, 3. Aufl. 1970, 16.

⁸ So BVerfGE 55, 274 (300) für das Verhältnis von Bund und Ländern.

rechtlichen Normen als “tragende Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung” zu charakterisieren.⁹

Das Wechselspiel zwischen gliedstaatlicher Autonomie und kooperativer Einheit gestaltet sich in jeder bundesstaatlichen Ordnung unterschiedlich. Die Gewichtsverteilung der hierfür maßgeblichen Strukturelemente unterliegt Schwankungen in der föderalen Ausgestaltung, aber auch dem Wandel in der Entwicklung des Bundesstaates.¹⁰ Die grundgesetzliche Ordnung der Staatsfinanzen bestätigt die föderale Verfasstheit Deutschlands als unitarischer Bundesstaat, der durch starke Elemente der Zentralisierung und Kooperation gekennzeichnet ist. Auch aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht beruht der deutsche Bundesstaat – nach einer kurzen föderalistischen Frühphase mit deutlicher Betonung der Länderautonomie – weniger auf autochthoner Eigenständigkeit denn auf kooperativer Einheit der Gebietskörperschaften. Der Grad kompetentieller und finanzieller Verflechtung, den das deutsche bundesstaatliche System erreicht hat, ist ebenso wie der Umfang und die Dichte der Finanzausgleichsregelungen des Grundgesetzes weltweit – trotz ähnlicher Zielsetzungen der Finanzausgleichssysteme anderer Bundesstaaten – wohl einzigartig. Um dies zu belegen, bieten sich Strukturvergleiche vor allem zu den Vereinigten Staaten und der Schweiz an, die neben Australien, Kanada und Österreich eine sinnvolle bundesstaatliche Komparatistik auf der Grundlage der deutschen Daten erlauben.¹¹

Am Beispiel der USA und der Schweiz wird zur Veranschaulichung des unitarischen Finanzwesens der Bundesrepublik Deutschland häufig das Modell des fiskalischen Wettbewerbs erörtert. Er stellt ein Element im Gebäude der ökonomischen Theorie des Föderalismus (“*Fiscal Federalism*”; “*Public Choice*”; “*Market Preserving Federalism*”) dar, die versucht, die föderale Gliederung eines Staates, namentlich die vertikale und horizontale Aufteilung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf verschiedene staatliche Ebenen, nach dem Kriterium der ökonomischen Rationalität zu erfassen.¹² Hier werden neben dem Wettbewerbsaspekt auch der Informationsaspekt sowie die möglichst optimale Verteilung öffentlicher Güter am Maßstab individueller Präferenzen als ökonomische Gründe für dezentrale Regelungsmuster ins Feld geführt. Die klassische Theorie des fiskalischen Föderalismus betrachtet diese Staatsform als ein statisches Allokationsproblem, das nach dem Grundsatz der Effizienz zu behandeln ist.¹³ Nur das föderale Gemeinwe-

⁹ BVerfGE 72, 330 (388) hinsichtlich des Grundgesetzes.

¹⁰ Koriath (Anm. 6), 97 f.

¹¹ Vgl. R. L. Watts, Sources for Learning from a Comparison of International Federal Structures, in: Bertelsmann-Kommission “Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit” (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, Gütersloh 2000, 23 (27 f.); zur Bezugnahme auf die USA und die Schweiz vgl. etwa auch den Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 1990/91, Tz. 454.

¹² Zusammenfassend und bewertend v. Hagen (Anm. 2), 373 ff.

¹³ Vgl. etwa W. E. Oates, Fiscal Federalism, New York 1972, 11, 30: “Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf einer möglichst niedrigen staatlichen Ebene ist in einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen effizient.” ... “In the absence of cost-savings from the centralized provision of a good and of interjurisdictional externalities, the level of

sen sei durch eine Steigerung der Mitwirkungs- und Auswahlmöglichkeiten zu verfeinerten Entscheidungsverfahren in der Lage. Dadurch sollen eigennützige Interessen von Politikern und Regierungen diszipliniert, Machtmissbrauch und ein exzessives Wachstum des öffentlichen Sektors verhindert werden.¹⁴ Von diesem Standpunkt aus wird durch die "Allokation von Zuständigkeiten und Ressourcen" ein Maximum an Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften ermöglicht.

Es ist kein Zufall, dass die erste Arbeit, die den Terminus "Finanzausgleich" in die deutsche rechtswissenschaftliche Diskussion eingeführt hat, die rechtsvergleichende Studie von Albert Hensel über den "Finanzausgleich im Bundesstaat als staatsrechtliches Problem" (1922) ist.¹⁵ Wegen äußerst verschiedener Detailregelungen sind Finanzverfassungen unterschiedlicher Länder indes allenfalls in den Grundzügen vergleichbar. M. Bothe hat zudem darauf hingewiesen, dass zur Bestimmung der bundesstaatlichen Lastenverteilung, also des Verhältnisses der legislativen und/oder administrativen Aufgabenträgerschaft zur Ertragshoheit auf jeder staatlichen Ebene, statistische Analysen notwendig sind, um über diesen Parameter einer vergleichenden Finanzverfassungsanalyse zuverlässige Aussagen treffen zu können. Ein solcher statistischer Vergleich ist dem Juristen jedoch nur im transdisziplinären Verbund möglich.¹⁶ Im "Labor"¹⁷ der Rechtsvergleichung lassen sich Einsichten für notwendige Reformen der Grundentscheidungen eines nationalen Finanzrechtssystems gewinnen. Insoweit ist vor allem von Interesse, dass dem organisatorisch stark dezentralisierten Bundesstaat der Vereinigten Staaten von Amerika ein völliges Konkurrenzsystem hinsichtlich der Steuergesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit entspricht. In einer Mittellage befindet sich die Schweiz, in deren Finanzverfassung (Art. 126-135 BV) das im Grundsatz verankerte Trennsystem durch eine Umverteilung zwischen den Kantonen sowie durch die Gewährung von Bundesbeiträgen innerhalb des Finanzausgleichs durchbrochen

welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions."

¹⁴ Vgl. zu diesen Annahmen der Neuen politischen Ökonomie ("Public Choice") und der neuen Theorie des Market Preserving Federalism: G. Brennan/J. M. Buchanan, *Towards a Tax Constitution for Leviathan*, *Journal of Public Economics* 8 (1977), 255 ff.; B. Weingast, *The Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development*, *Journal of Law, Economics and Organization* 11 (1995), 1 ff.; R. McKinnon, *Market Preserving Federalism in the American Monetary Union*, in: M. Blejer/T. Ter-Minassian (Hrsg.), *Macroeconomic Dimension of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*, London 1997, 73 ff.

¹⁵ Vgl. den zweiten Hauptteil dieser Studie unter dem Titel: "Vergleichend-historische Untersuchung von Staatshoheit und Finanzhoheit in den einzelnen Bundesstaaten"; hierzu E. Reimer/Chr. Waldhoff, *Steuerrechtliche Systembildung und Steuerverfassungsrecht in der Entstehungszeit des modernen Steuerrechts in Deutschland – Zu Leben und Werk Albert Hensels (1895-1933)*, in: dies. (Hrsg.), *Albert Hensel, System des Familiensteuerrechts und andere Schriften*, 2000, 1 ff.

¹⁶ Vgl. M. Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, 1977, 233, 259.

¹⁷ Vgl. Chr. Waldhoff, *Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren*, ZG 2000, 193 (199).

ist. Die Verfügungsgewalt der Kantone über "ausreichende Steuerquellen" und das Instrument des vertikalen Finanzausgleichs stellen die Verfassung ausdrücklich auch in den Dienst der Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 3 BV). Damit paaren sich Elemente des Wettbewerbs und der Kooperation.

II. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

1. Entwicklung

Die wechselvolle Geschichte der bundesstaatlichen Finanzverfassung erschließt sich beispielhaft durch einen Blick auf die deutschen Entwicklungen seit der Reichsverfassung von 1871.¹⁸ Sie macht zugleich deutlich, in welchem Maße die Stellung der Gliedstaaten im Bundesstaat von der Finanzverfassung abhängt. Nach der Bismarckschen Verfassung von 1871 blieb das Deutsche Reich "Kostgänger" der Länder. Da die Zölle und Verbrauchsteuern den Finanzbedarf des Reiches nicht deckten, musste es sich auf Matrikularbeiträge stützen, die die Gliedstaaten an das Reich abführten (Art. 70 RV 1871). Dieses System verschaffte den Gliedstaaten gegenüber dem Gesamtstaat eine außerordentlich starke Stellung. Die wiederholten Versuche des Reiches, ein Reichssteuersystem einzuführen, scheiterten am Widerstand der Gliedstaaten. Die Reichsaufgaben mussten noch bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend aus den Matrikularbeiträgen der Länder finanziert werden. Erst durch die Weimarer Reichsverfassung trat in Deutschland eine sprunghafte finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverschiebung zu Lasten der Länder ein. Die dreistufige Reichsfinanzreform von 1919/20 führte zum Aufbau eines umfassenden Reichssteuersystems. Namentlich die Einkommensbesteuerung (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer) sowie die Umsatz-, Erbschaft- und Grunderwerbsteuer fielen fortan in die Kompetenz des Reiches. Hand in Hand damit wurde unter Reichsfinanzminister Matthias Erzberger eine Reichsfinanzverwaltung geschaffen. Der bundesstaatliche Finanzausgleich wurde zum Gegenstand einfacher Reichsgesetzgebung.¹⁹ Fortan waren die deutschen Länder finanziell Kostgänger des Reiches und damit politisch geschwächt.

Nach der Zentralisierung der Finanzwirtschaft im Dritten Reich, die der "Gleichschaltung der Länder" entsprach, schlug das Grundgesetz einen Mittelweg ein zwischen der strikt föderalistischen Finanzverfassung des Kaiserreichs und der unitarischen Finanzverfassung der Weimarer Reichsverfassung. Nach mehrfachen Interventionen der Besatzungsmächte während der Beratungen im Parlamentarischen Rat stellte sich die Finanzverfassung in der Fassung des Grundgesetzes von 1949 als ein "schwieriger, unübersichtlicher Kompromiss dar, der in wichtigen Tei-

¹⁸ Vgl. zum Folgenden H.-G. Henneke, *Öffentliches Finanzwesen und Finanzverfassung*, 2. Aufl. 2000, Rn. 62 ff.

¹⁹ Vgl. das Landessteuergesetz vom 30.03.1920 – später: Finanzausgleichsgesetz.

len bewusst nur vorläufigen Charakter hatte”.²⁰ Ihre heutige Gestalt erhielt die Finanzverfassung des Grundgesetzes erst durch das Gesetz vom 12. Mai 1969 im Rahmen der “Großen Finanzreform”. Sie wurde ausgelöst durch eine Benachteiligung der Gemeinden, die Überforderung der Länder sowie die unterschiedliche Konjunkturabhängigkeit der Steuern. Das Reformwerk der Großen Koalition beruhte auf dem Gutachten der “Sachverständigenkommission für die Finanzreform”, die nach ihrem Vorsitzenden als “Troeger-Kommission” bezeichnet wird. Hier wurde das Föderalismus-Modell des kooperativen Bundesstaates vorgestellt. Es mündete in dem Satz: “Der Föderalismus unserer Zeit kann ... nur ein kooperativer Föderalismus sein.”²¹ Der Gesetzgeber folgte den Vorschlägen der Kommission.

Der historische “Zufall” will es, dass die Ministerpräsidenten der deutschen Länder fast auf den Tag genau 35 Jahre nach Erlass dieses die deutsche Finanzverfassung bis heute prägenden Reformgesetzes mit Blick auf die Agenda der im Jahr 2004 beratenden Bundesstaatskommission erklärten: “Einigkeit besteht unter den Ministerpräsidenten, derzeit von einer Neuregelung der Steuerhoheit abzusehen. Föderalismus lebt vom politischen Ideenwettbewerb. Ein fairer Wettbewerb erfordert jedoch vergleichbare wirtschaftliche Ausgangsbedingungen. In der derzeitigen Situation mit den sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen gerade in alten und neuen Ländern, aber auch in kleineren und größeren Ländern ist ein fairer Wettbewerb über Steuereinnahmen nicht möglich”.²² Noch im Jahre 1998 hatte der damalige hessische Ministerpräsident H. Eichel in seiner Antrittsrede als Bundesratspräsident die Einsetzung einer Reformkommission zur Erarbeitung eines Vorschlags gefordert, “der ... Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammenführt und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern in einer die verschiedenen Interessen soweit wie möglich berücksichtigenden und gleichermaßen vertretbaren Weise neu ordnet”.²³ Damit verfocht er offenkundig die Anliegen, die die Länder bereits in den Eckpunkten ... für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland am 5. Juli 1990 formuliert hatten.²⁴ Nun

²⁰ Vgl. Henneke (Anm. 18), Rn. 86.

²¹ Vgl. Kommission für die Finanzreform, Gutachten für die Finanzreform für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1966, Tz. 76.

²² Vgl. den Ergebnisbericht anlässlich der Sonderkonferenz der Ministerpräsidenten am 6. Mai 2004, Ziff. 6; vgl. dazu auch: Föderalismusreform – Positionspapier der Ministerpräsidenten, Bundesstaatskommission, Komm.-Drs. 0045, <http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/HI/Bundesstaatskommission.html>, 3 f.; der Vorentwurf vom 13.12.2004 über einen Vorschlag der Vorsitzenden der Bundesstaatskommission (“Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung”), Arbeitsunterlage 0140-neu, ist abgedruckt bei H.-J. Blanke/W. Schwanel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, 2005.

²³ H. Eichel, Bulletin der Bundesregierung 1998, 924.

²⁴ ZParl. 1990, 461. Verlangt wurden neben einer allgemeinen Stärkung der Länder in der bundesstaatlichen Finanzverfassung u.a. auch “eigenständige ... Finanzquellen der Länder durch eigene Gesetzgebungskompetenzen über Steuern, deren Erträge den Ländern zufließen” sowie “Konkordanz zwischen Gesetzgebungszuständigkeit und finanzieller Lastentragung” (Art. 104 a GG).

aber zeigt sich, dass es in Deutschland so gut wie keine Erfahrungen mit einer Kultur des finanzpolitischen Wettbewerbs gibt, die den Akteuren Mut machen könnte.

2. Prägende Elemente

Will man in der Metapher des Bundesverfassungsgerichts die Säulenstruktur der grundgesetzlichen Finanzverfassung sichtbar machen, so sind als wesentliche Bauelemente das Konnexitätsprinzip, die Regelungen über die Steuerhoheit sowie über den Finanzausgleich im engeren Sinn hervorzuheben.²⁵

a) Konnexitätsprinzip und Ausgabendeckung

aa) Leitgedanke der Konnexität ist der Verantwortungsgrundsatz, wonach diejenige Gebietskörperschaft die Ausgaben tragen soll, die die Entscheidung über das Anfallen der Kosten getroffen hat. Aufgabenverantwortlichkeit und Finanzierungszuständigkeit müssen in einer Hand liegen. Art. 104a Abs. 1 GG, der durch das Finanzreformgesetz 1969 eingeführt wurde, bestimmt: "Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt." Der entscheidende Schlüsselbegriff ist hier die Aufgabe. Die Aufgabe im Sinne des Konnexitätsprinzips bestimmt sich gemäß herrschender Ansicht nach der Verwaltungskompetenz, nicht aber nach der Gesetzgebungskompetenz (Anknüpfung an Art. 83 ff. GG).²⁶ Dieser "Lastenverteilungsgrundsatz" vereinigt die Aufgabenzuständigkeit einerseits mit der Finanzierungsverantwortlichkeit, der Ausgabenlast, andererseits. Der Aufgabenbestand einer Gebietskörperschaft bestimmt damit die Finanzverantwortung und darüber hinaus die verfassungsmäßige Finanzausstattung. Die herausragende Bedeutung dieses als Konnexität bezeichneten Grundsatzes wird durch seine Platzierung an der Spitze der verfassungsrechtlichen Vorschriften über "Das Finanzwesen" unterstrichen. Die verfassungsrechtlich vorgesehene Aufgabenverteilung, die vom Grundsatz der Aufgabentrennung ausgeht, soll durch das ebenfalls von einer Trennung der Ausgabenverantwortung ausgehende Konnexitätsprinzip finanzrechtlich stabilisiert und garantiert werden. "Gesonderte" Ausgabenträgung führt – gleichsam spiegelbildlich zur Aufgabenverteilung – auch finanzpolitisch zu einem Trennsystem. Damit gilt das verfassungsrechtliche Verbot für Bund und Länder, die Aufgaben der jeweils anderen Körperschaft zu finanzie-

²⁵ Dies entspricht im Wesentlichen auch den von *Bothe* (Anm. 16), 232 f., in seiner rechtsvergleichenden Untersuchung der Finanzverfassung in Bundesstaaten zugrunde gelegten Parametern der (1) Ertragshoheit, der (2) legislativen Gestaltungshoheit, der (3) Finanzverwaltungshoheit und der (4) Lastenverteilung.

²⁶ Vgl. *H.-G. Henneke*, Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat, *DÖV* 1996, 716; *G. Färber*, Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: *Bundesrat* (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, 1999, 89 (99): "Fehlkonstruktion".

ren. Für die insoweit nicht einzuordnenden Aufgaben von Exekutive und Legislative ist auf die unmittelbar kostenverursachenden Funktionen (Parlaments- und Justizverwaltung) abzustellen. Die Verantwortlichkeit indiziert die Sach- und Zweckverantwortung. Anders ist dies nur bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG) und bei fremdkodifizierten Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG), zwei Sachverhalte, für die das Grundgesetz besondere Regelungen bereithält.

Die Schwachstelle des Konnexitätsprinzips liegt indes in dem Umstand begründet, dass mit diesen beiden grundgesetzlichen Sondertatbeständen das Auseinanderfallen von Verwaltungszuständigkeit und Aufgabenverantwortlichkeit im eigentlichen Sinne nicht vollständig erfasst wird. So kann der Bund durch seine Gesetzgebung Länder- und Kommunalverwaltungen zur bloßen Exekution oder zu eher mechanischen Dienstleistungen im Rahmen der Ausführung von Gesetzen heranziehen, die Ländern und Kommunen keinen Spielraum geben. Ein Beispiel hierfür liefert das Bundesgesetz über den Rechtsanspruch des Kindes auf den Besuch eines Kindergartens ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt (§ 24 SGB VIII). Hier weist der Bund den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, also den Kommunen, eine von ihm selber politisch definierte Aufgabe gesetzlich zu.²⁷ Hinzu kommen die bundesrechtlich bedingten Ausgabeverpflichtungen durch die Sozialhilfeausgaben.²⁸ Die Sozialhilfe beanspruchte bereits 1996 rund 10 % der effektiven Finanzkraft von Ländern und Gemeinden, in den alten Ländern sogar 12,44 %. Daraus folgt nicht nur eine Fremdbestimmung bei der Aufgabenerfüllung, sondern auch eine Finanzierungslast der Kommunen.²⁹ Der 61. Deutsche Juristentag hat hier einen Änderungsbedarf erkannt und festgestellt, dass das Grundgesetz grundsätzlich keine Durchgriffskompetenz des Bundes auf die kommunalen Ebenen kennt. Der Bund soll danach die Ausgaben für Leistungen tragen, wenn die Länder oder die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung oder Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen.³⁰ Das Konne-

²⁷ Vgl. zur Umsetzung dieser Regelung des SGB VIII etwa § 3 Abs. 1 Satz 1 KGaGBaWü (GBl. 2003, 161): "Die Gemeinden haben unbeschadet der Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken, dass für alle Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Kindergartenplatz oder ein Platz in einer Tageseinrichtung mit altersgemischten Gruppen zur Verfügung steht ..."

²⁸ Das Bundessozialhilfegesetz enthält nur für Tuberkulosehilfe eine den Bund belastende Kostenregelung (§ 66); im Übrigen gilt Art. 104a Abs. 1 GG, der die Länder und insbesondere die Gemeinden mit den Geldleistungen der Sozialhilfe belastet. Das Instrument der Umsatzsteuerneuverteilung erweist sich für die Fälle finanzwirksamer Verpflichtungen durch Bundesgesetz als eher schwerfällig und reagiert angesichts der von Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG normierten Tatbestandsvoraussetzungen allenfalls mit erheblicher Zeitverzögerung. Daher wird schon seit langem eine Verfassungsergänzung gefordert, die eine angemessene Bundesbeteiligung an den Ausgaben aller Geldleistungsgesetze vorsieht.

²⁹ G. Färber, Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2000, 31 ff., führt weitere – darunter auch EU-bedingte – Ingerenzen auf die Ausgabenhoheit der Länder und Kommunen auf.

³⁰ Vgl. die Beschlüsse des 61. Deutschen Juristentags, Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentags, Bd. II/1, 1996, M 75 f. Auch F. Kirchhof, Aspekte einer aufgabengerechten und föderalis-

xitätsprinzip, das zumindest in diesen Fällen nur äußerlich eine Deckungsgleichheit von Aufgaben und Ausgaben vorgibt, würde damit durch das Prinzip der (begrenzten) Gesetzeskausalität ergänzt. Das Verursacherprinzip lastet die Kosten staatlicher Aufgaben ihrem Urheber an.³¹ Einen Übergang zur uneingeschränkten Gesetzeskausalität hat der Deutsche Juristentag – anders als sein damaliger Berichterstatter F. Kirchhof – jedoch nicht befürwortet.³² Auf dieser Linie lagen auch die Vorschläge, die die Vorsitzenden der Bundesstaatskommission zur Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates sowie zur Neuordnung der Finanzverantwortung skizziert hatten. Danach sollte in das Grundgesetz ein Verbot aufgenommen werden, wonach “durch Bundesgesetz ... Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden ... dürfen” (Art. 85 Abs. 1 Satz 2 neu). Zur Reduzierung der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen durch den Bundesrat sollte Art. 104 a Abs. 3 a GG wie folgt lauten: “Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, bedürfen diese der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.” In Art. 104 a Abs. 3 GG sollte der Satz 3 gestrichen werden.

bb) Die Ausgabenlast, die das Grundgesetz an die Aufgabenerfüllung knüpft, muss durch einen Anspruch auf Ausgabendeckung ergänzt werden. Gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG haben Bund und Länder lediglich “im Rahmen der laufenden Einnahmen” gleichmäßig Anspruch auf Ausgabendeckung. Die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften steht damit im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen. In diesem Rahmen haben sie gleichmäßigen Anspruch auf eine aufgabengerechte Deckung ihrer Finanzbedürfnisse (arg.: Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1, Abs. 4 GG). Beide Ebenen stehen sich als gleichberechtigte Partner gegenüber. Weder die Aufgaben des Bundes noch die der Länder genießen von vornherein Vorrang. Das vertikale Steuerverteilungssystem muss, wie es das Troeger-Gutachten formuliert, die Bundes- und die Länderfinanzen “im Verhältnis zueinander in einen Zustand des Gleichgewichts bringen und darin erhalten”.³³ Damit ist die vertikale Steuerverteilung durch einen “ausgaben- und bedarfsorientierten Charakter” geprägt.³⁴ Ausschlaggebend ist die relative Dringlichkeit der Aufgaben. Zugleich

mustauglichen Finanzverfassung, Bundesstaatskommission, Komm.-Drs. 0023, <http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/HI/Bundesstaatskommission.html>, 5, fordert die Erweiterung des Art. 104a Abs. 3 GG auf “Geld und Sachleistungsgesetze des Bundes”.

³¹ Vgl. F. Kirchhof, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Gutachten D für den 61. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentags, Bd. I, 1996, D 15 f.

³² Diesem Vorschlag folgt auch P. M. Huber, Stellungnahme zur Anhörung Finanzbeziehungen am 11. März 2004, Bundesstaatskommission, Komm.-Drs. 0031, <http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/HI/Bundesstaatskommission.html>, 6 ff. (10).

³³ Kommission für die Finanzreform (Anm. 21), Tz. 219.

³⁴ BVerfGE 72, 330 (384).

muss der vertikale Finanzausgleich jedoch den Anspruch auf finanzielle Autarkie und Selbstbehauptung der bundesstaatlichen Körperschaften erfüllen. Die horizontale Steuerverteilung ist hingegen vom Leitbild "autonomer Verschiedenheit"³⁵ und des Wettbewerbs geprägt. Ihren wichtigsten Ausdruck findet sie in Art. 107 Abs. 1 GG, soweit danach die Ertragshoheit bei der Steuerverteilung durch das Prinzip des örtlichen Aufkommens und der örtlichen Vereinnahmung der Steuern dirigiert wird. "Dieser Verteilungsgesichtspunkt knüpft nicht an den Finanzbedarf der Länder an, sondern an das Erwirtschaften von Steuern im eigenen Bereich."³⁶ Damit stellt dieser Verteilungsmodus ein stimulierendes Instrument in der Hand der Länder dar, das es ihnen ermöglicht, die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben in ihrem Bereich zu fördern.³⁷

b) Steuerhoheit

Ein föderatives Steuersystem wird durch die vertikale Verteilung von Steuerquellen in der Finanzverfassung gebildet. Die Besteuerungskompetenzen der einzelnen Ebenen können in einzelne Bestandteile zerlegt werden. Zu differenzieren ist nach der Erhebungs-, Ertrags- sowie der Verwaltungskompetenz einer Steuer. Vor allem die Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit bestimmt dabei den materiellen Gehalt des Gesamtsystems.³⁸ So fordert der grundgesetzliche Bundesstaat, dass die Einführung einer Steuer mit der Regelung ihrer Ertragshoheit einhergeht.

aa) Bereits auf den ersten Blick erschließt sich, dass das Grundgesetz dem Bund sehr weitgehende, den Ländern hingegen nur schmale Steuergesetzgebungskompetenzen einräumt. Die in Art. 30 und 70 GG verfassungsrechtlich normierte, in der Rechtswirklichkeit aber nicht eingelöste Vermutungswirkung zugunsten der Gesetzgebungshoheit der Länder greift im Bereich der Steuergesetzgebung nicht ein. Vielmehr beinhaltet Art. 105 Abs. 2 a GG eine abschließende Regelung, die den Ländern die (ausschließliche) Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zuweist, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Nach den Vorstellungen der Bundesstaatskommission sollte die regionale Steuerautonomie durch die "Befugnis (der Länder) zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer" geringfügig erweitert werden (Art. 105 Abs. 2 a Satz 2 neu). Art. 105 Abs. 1 begründet die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes für Zölle und Finanzmonopole, worunter letztgenannte für den Bereich der Branntweinmonopole noch relevant sind. Für die bun-

³⁵ P. Kirchhof, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, 1, 5.

³⁶ BVerfGE 72, 330 (384).

³⁷ F. Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), 71 (89).

³⁸ Vgl. E. Döhler, Autonome Besteuerungsrechte für Gliedstaaten und Gemeinden in ausgewählten föderativen Finanzverfassungen, 2002, 3.

desstaatliche Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit erweist sich indes als entscheidend, dass das Grundgesetz dem Bund bei den "übrigen", also herkömmlichen Steuern die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zuweist. Dies ist dann der Fall, wenn er zumindest teilweise die Ertragskompetenz über eine Steuer besitzt oder dies "zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse" erforderlich ist (Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG). Diese unter den (vormaligen) Leitbildern der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sowie der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit eröffnete konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat dem Bund im Ergebnis eine nahezu umfassende Gesetzgebungshoheit auch für diejenigen Steuern verschafft, deren Aufkommen den Ländern und Gemeinden zufließt. Markantester Ausdruck der Nivellierung der deutschen Steuergesetzgebung ist der Umstand, dass seit 1969 auch die zuvor der Bundesgesetzgebung nicht zugängliche Feuerschutzsteuer und die Grunderwerbsteuer bundesgesetzlich geregelt sind.

Das bei der Besteuerung geltende Prinzip der Gleichmäßigkeit der Steuerbelastung, ein "Dogma" in der geltenden deutschen Finanzverfassung,³⁹ rechtfertigt das Eingreifen des Bundes trotz der mit Wirkung zum 15.11.1994 erfolgten Umwandlung des Art. 72 Abs. 2 GG von einer Bedürfnisklausel in eine Erforderlichkeitsklausel sowie der Ersetzung des Begriffs der "Einheitlichkeit" durch den der "Gleichwertigkeit". Hieran ändert auch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts, die von einer Justitiabilität der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 72 Abs. 2 GG ausgeht. In seinem Urteil zum Altenpflegegesetz hat das Karlsruhe Gericht die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erst dann als bedroht angesehen, "wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet".⁴⁰ Zu stark ist im Bereich der Steuergesetzgebung die nivellierende Kraft des gesamtstaatlichen Interesses an der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Art. 72 Abs. 3 GG, der die Ersetzung einer bundesgesetzlichen Regelung durch Landesrecht im Wege des Bundesgesetzes ermöglicht, sofern "eine Erforderlichkeit ... nicht mehr besteht", lässt die angestrebte Annäherung der Lebensverhältnisse als "Grundton des gegenwärtigen deutschen Staatsrechts"⁴¹ auch im Bereich der Steuergesetzgebung bislang unberührt.⁴²

³⁹ Waldhoff (Anm. 17), 202.

⁴⁰ BVerfGE 106, 62 (136, 144); vgl. hierzu Chr. Calliess, Kontrolle zentraler Kompetenzzusübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung. Zugleich eine Besprechung des Altenpflege-Urteils des BVerfG, EuGRZ 2003, 181 ff.

⁴¹ Vgl. P. Lerche, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: D. Blumenwitz/A. Randelzhofer (Hrsg.), Festschrift für Friedrich Berber, 1973, 299.

⁴² Huber (Anm. 32), 16, fordert wegen mangelnder (unmittelbarer) Anwendbarkeit der Rückholklausel des Art. 125a Abs. 2 GG auf Art. 105 GG eine Novellierung des Art. 105 GG, um die Vermögensteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Spielbankenabgabe und die Grundsteuer in die Gesetzgebungshoheit der Länder zurückzugeben. Im Übrigen preist er "aus demokratietheoretischer und

Die Vorherrschaft des Bundes bei der Steuergesetzgebung wird partiell dadurch kompensiert, dass gemäß Art. 105 Abs. 3 GG Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder auch nur teilweise zufließen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Auf diese Weise finden die Interessen der Länder bei der Steuergesetzgebung jedenfalls bei eigener Ertragszuständigkeit Berücksichtigung. Im Ergebnis ist die Steuergesetzgebung der Länder hierdurch in den Sog des deutschen Exekutivföderalismus geraten, der den Gliedstaaten zwar Partizipation an der gesamtstaatlichen Entscheidung durch die Landesregierungen, nicht aber eine eigenständige politische Gestaltung erlaubt. Effizienzvorteile können in einem Mehrebenensystem aber nur dann gesichert werden, wenn die nachgeordneten Ebenen im Staatsaufbau bei den Einnahme- und Ausgabeentscheidungen wenigstens eine gewisse Autonomie besitzen. Der Handlungsspielraum steigt mit dem Grad und Gewicht eigenbestimmter Einnahmen.⁴³ Nur bei einer Stärkung der "Objekthoheit" der deutschen Länder wird sich das in der ökonomischen Theorie des Föderalismus verfochtene Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verwirklichen lassen, das auf dem Zusammenfallen von Entscheidungsträgern, Kostenträgern und Nutznießern in einem Gliedstaat beruht.⁴⁴ Dafür bedarf es einer "institutionellen Kongruenz"⁴⁵ der Nutznießer öffentlicher Leistungen, der Entscheidungsträger sowie der Steuerzahler als Träger der in einer Gebietskörperschaft verursachten Kosten. Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung stehen erst dann in einem materiellen Zusammenhang, wenn die demokratischen Vertretungen der Gliedstaaten bei der Art der Erledigung ihrer Aufgaben über die notwendigen Einnahmen zumindest mitbestimmen können. Verantwortlichkeit könnte auf diese Weise deutlich gemacht und damit die Zurechenbarkeit von Entscheidungen für den Wähler erleichtert werden. Es geht daher um die Wiederherstellung von Transparenz bei der Vermittlung des Zusammenhangs von öffentlichen Leistungen und steuerlicher Belastung.⁴⁶

bb) Die Ertragshoheit (*tax assignment problem*), die in der grundgesetzlichen Finanzordnung von der Objekthoheit weitgehend getrennt ist, lässt als zweite Dimension der Einnahmenautonomie zunehmend Verbundstrukturen erkennen, die den ursprünglich allein geltenden Grundsatz des Trennsystems durchbrochen haben. 1955 wurde die ursprünglich den Ländern vorbehaltene Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Gemeinschaftsteuer umgewandelt und damit ein "kleiner Steuerverbund" zwischen Bund und Ländern geschaffen. 1969 ist dann auch die Umsatzsteuer zur gemeinsamen Steuer von Bund und Ländern geworden. Damit entstand ein "großer Steuerverbund". Er sollte der gewandelten Funktion der öf-

grundrechtlicher Perspektive ... die weitgehende Monopolisierung der Steuergesetzgebung des Bundes" aber auch als vorteilhaft.

⁴³ R. Peffekoven, *Finanzausgleich*, HdWW, 1980, 607 (618).

⁴⁴ Vgl. M. Olson, *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, *American Economic Review Papers and Proceedings* 59 (1969), 479 ff.; Ch. B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 5. Aufl. 2003, 25.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Vgl. ebenso S. Dietrich, *FAZ* v. 17.07.2003, 1; Waldhoff (Anm. 17), 204 f.

fentlichen Haushalte als Instrument der Verwirklichung großräumiger wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele Rechnung tragen. Ihre Verfolgung setzt Handlungsbeugnisse des Zentralstaates voraus, finanzpolitische Entscheidungen mit überregionaler Bedeutung zu treffen. Hierfür war die gleichmäßige Beteiligung am Steuerverbund besonders bedeutsam. Das Aufkommen der Umsatzsteuer bildet das flexible Element in der finanzverfassungsrechtlichen Aufteilung der Ertragshoheit der Steuern zwischen Bund und Ländern ("Deckungsquotenberechnung"). Seit 1995 erhalten der Bund 56 % und die Länder 44 % des Umsatzsteueraufkommens (§ 33 Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms⁴⁷). Für die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern ist unter anderem die Wahrung der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" maßgeblich. Damit wird die unitarische Wirkung des Sozialstaatsprinzips bei der Verteilung dieses Steueraufkommens besonders manifest.⁴⁸ Es zielt auf eine Annäherung der Lebensbedingungen im Bundesgebiet ab und steht damit der dem Bundesstaat innewohnenden Möglichkeit der Lasten- und Leistungsdifferenzierung entgegen.⁴⁹

Wegen der Beteiligung aller innerstaatlichen Ebenen an den mit Abstand ergiebigsten Steuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) gilt die deutsche Finanzverfassung hinsichtlich der qualitativen Finanzausstattung als vorbildlich. Sie bietet den Ländern eine sichere Beteiligung am Steueraufkommen, fördert damit aber auch politische Bequemlichkeit, da die Landespolitiker sich ihren Wählern gegenüber nicht für die Steuererhebung rechtfertigen müssen. Etwa 70 % der kassenmäßigen Steuereinnahmen stammen zur Zeit aus den Gemeinschaftsteuern, ein Befund, der von Österreich allerdings noch knapp übertroffen wird.⁵⁰ Hingegen stehen nur ungefähr ein Viertel aller Steuereinnahmen ausschließlich einer Gebietskörperschaft zu, darunter den Ländern etwa die Kraftfahrzeugsteuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die nur gut 4 % des Gesamtanteils an den Steuereinnahmen⁵¹ bilden. Eine Rückkehr zum Trennsystem wird von Bundes- wie von Landespolitikern indes einhellig abgelehnt. Ein maßgeblicher Grund hierfür bildet der Umstand, dass in einem internationalen Vergleich föderaler Finanzsysteme die größten Unterschiede zwischen dem finanzschwächsten und dem finanzstärksten Gliedstaat hinsichtlich der relativen Gesamtsteuerkraft – aller Steuerquellen – in Deutschland festzustellen sind (34 % bis 171 % des Bundesdurchschnitts).⁵² Die Bertelsmann-Kommission "Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit" hat in Anlehnung an die schweizerische Bundesverfassung anstelle der Wiedereinführung

⁴⁷ FKPG v. 23.06.1993 (BGBl. I, 944) i.d.F. v. 13.09.1993 (BGBl. I, 1569).

⁴⁸ Vgl. P. B a d u r a, Staatsrecht, 2. Aufl. 1996, Abschn. I, Rn. 53.

⁴⁹ Vgl. F. O s s e n b ü h l, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, DVBl. 1989, 1230 (1234).

⁵⁰ Vgl. Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 2003, 266, Tabelle 12; vgl. auch E. N o w o t n y, Finanzierung öffentlicher Aufgaben und föderale Finanzwirtschaft. Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen, 1977, 136 f.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Vgl. D ö h l e r (Anm. 38), 389 f., der diesen Befund auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen Deutschland, Australien und Kanada erhebt. Dieses Ergebnis ist zum einen auf die Steuerschwäche der neuen Länder, zum anderen auf die hohe Steuerkraft im Stadtstaat Hamburg zurückzuführen.

eines radikalen Trennsystems ein eigenständiges Tarifgestaltungsrecht für die Länder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Danach würde die Bemessungsgrundlage für beide Steuern wie bisher bundesgesetzlich geregelt, doch würde auf diese einheitliche Bemessungsgrundlage neben einem Bundes-Einkommensteuertarif ein Landes-Einkommensteuertarif angewendet. In der Ausgestaltung dieses Tarifs wären die Länder frei. Der steuerliche Zugriff des Bundes müsste in einem solchen System durch eine tarifliche Obergrenze eingeschränkt werden.⁵³ Doch zeigen die Beschlüsse der Ministerpräsidenten wohl, dass es sich im Steuerkartell angenehmer lebt als in der rauen Luft des Steuerwettbewerbs.⁵⁴

cc) Obwohl die einheitliche Reichssteuerverwaltung der Weimarer Verfassung wegen der Vorbehalte der Alliierten nicht in das Grundgesetz übernommen werden konnte, ist auch dieses Segment der deutschen Steuerhoheit durch weitreichende Ingerenzbefugnisse des Bundes gekennzeichnet, die er sich durch einen besonderen Typ der Bundesauftragsverwaltung bei der Steuerung der Finanzverwaltung durch die Länder sichert. Dies geschieht allerdings in Form eines ausgeprägten Kooperationsmechanismus durch spezielle Kooperationsgremien, die die anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zwischen Bund und Ländern abstimmen.

Die Verwaltungskosten der Besteuerung in Deutschland errechnen sich für 1997 in Höhe von 19,2 Mrd. DM oder 2,4 % des Steueraufkommens. Dabei handelt es sich nahezu ausschließlich um Kosten der Finanzverwaltung. Auf die Länder entfielen 1997 als Folge ihrer organisatorischen Steuerverwaltungskompetenz über 56 % dieser Gesamtkosten, auf den Bund etwa ein Fünftel, auf die Gemeinden etwa ein Viertel. Nach einem Forschungsbericht des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung erweist sich damit im internationalen Vergleich die Steuerverwaltung in Deutschland ebenso wie in Japan, im Vereinigten Königreich und in Frankreich durchweg als kostenträchtig. Wesentlich günstiger schneiden hingegen die unitarischen Länder mittlerer Größe mit eher autonomen Steuerbehörden (Neuseeland, Schweden, Finnland), aber auch die Vereinigten Staaten trotz der administrativen Doppelstrukturen auf Bundes- und Staatsebene ab.⁵⁵

⁵³ Vgl. Bertelsmann-Kommission "Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit" (Hrsg.), Entflechtung 2005, 2000, 36.

⁵⁴ So auch R. P e f f e k o v e n, Mehr Wettbewerb im Föderalismus wagen, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft (Hrsg.), Vorträge (27.06.2002), 9 (19).

⁵⁵ Vgl. Zu den Verwaltungskosten als Teil der Vollzugskosten (Verwaltungskosten plus Befolgungskosten) Forschungsbericht, in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juli 2003, <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage19557/Teil-2-Monatsbericht-Juli-2003-Berichte-und-Analysen.pdf>>, 81 (84 f.).

c) Der Finanzausgleich im engeren Sinne

aa) Zweck des Finanzausgleichs

Durch den Finanzausgleich müssen im Sinne von J. Popitz⁵⁶ konkurrierende und widerstreitende Ansprüche und Bedürfnisse in den finanziellen Beziehungen zwischen den Haushalten einer Mehrzahl öffentlicher Körperschaften aufeinander abgestimmt werden. Seine Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass die fiskalischen Auswirkungen der Aufgaben- und Ausgabenverteilung einerseits und die Einnahmuzuordnung andererseits nicht übereinstimmen. Diese Materie bildete noch bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts einen "vernachlässigten Teil des Bundesstaatsrechts".⁵⁷ Der bundesstaatliche Finanzausgleich betrifft neben der Aufteilung der steuerlichen Finanzhoheitsrechte – die sog. primäre Komponente – die daran anknüpfenden monetären Transfers zwischen den bundesstaatlichen Körperschaften (Art. 105 bis 107 GG). Der vertikale Finanzausgleich verteilt die Steuereinnahmen zwischen Bund und der Gesamtheit der Länder zunächst nach allgemeinen Merkmalen auf der Grundlage des Durchschnittsbedarfs aller Länder ohne Rücksicht auf spezifische Bedürfnisse einzelner Länder (primäre Steuerverteilung). In einem weiteren horizontalen Verfahren werden die Anteile der einzelnen Länder individuell abgewandelt mit dem Ziel, die regionalen Finanzkraftunterschiede zu reduzieren und auch den finanzschwächeren Ländern ein angemessenes Verhältnis von Steuerbedarf und Steuereinnahmen herzustellen (sekundäre Steuerverteilung). Die Grundstruktur des grundgesetzlichen Finanzausgleichs und die an ihn zu stellenden Anforderungen ergeben sich aus der Wechselwirkung mit der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung. Insoweit ist die Finanzordnung dienender Teil der bundesstaatlichen Ordnung.⁵⁸ Die Korrektur des Verteilungsergebnisses durch umverteilende finanzielle Transfers, also der sog. sekundäre vertikale und horizontale Finanzausgleich, steht als dritter wesentlicher Grundzug der bundesstaatlichen Finanzordnung des Grundgesetzes im Mittelpunkt. Der Abbau von Finanzkraft- oder Finanzbedarfsunterschieden sichert die finanzielle Selbständigkeit aller Gebietskörperschaften durch den Ausgleich allokativer Mängel der primären Einnahmen- sowie der Ausgabenverteilung und trägt auf diese Weise dazu bei, das Angebot öffentlicher Güter zu optimieren und unwirtschaftliche Faktorbewegungen zu vermeiden.⁵⁹

⁵⁶ J. Popitz, Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft (HdFW), Bd. II, 1. Aufl. 1927, 341.

⁵⁷ Koriath (Anm. 6), 60.

⁵⁸ *Ibid.*, 95.

⁵⁹ Vgl. Peffekoven (Anm. 43), 626.

bb) Begrenzung auf Bund und Länder

Die "föderalistischen Partner"⁶⁰ im Finanzausgleich sind allein Bund und Länder (Ausnahme: Art. 106 Abs. 8 GG). "Steuerkompetenzen und Finanzgarantien, die das Grundgesetz für die Gemeinden und die Gemeindeverbände vorsieht, stellen", so J. Isensee, "deren Standort im staatsrechtlichen Bereich der Länder nicht in Frage".⁶¹ Einen einheitlichen, vom Bund zu den Gemeinden durchgehenden Finanzausgleich gibt es nicht.⁶² Die finanziellen Beziehungen von oben und von unten finden, ganz anders als nach den Vorstellungen des Zentralisten Popitz, ihren Endpunkt jeweils bei den Ländern. Die originären Einnahmen der Kommunen ergeben sich aus Steuern wie Grundsteuer, Gewerbesteuer, Verbrauch- und Aufwandsteuer sowie ihrer Beteiligung an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5, 5a, 6 GG), aber auch aus Gebühren, Beiträgen, Entgelten, Vermögensentgelten sowie Kreditaufnahmen. Da diese Finanzquellen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht ausreichen, werden sie im Rahmen des übergemeindlichen (kommunalen) Finanzausgleichs durch gezielte staatliche Finanzzuweisungen des Landes ergänzt (Art. 106 Abs. 7 GG). Infolge des zweistufigen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland, in dem die Kommunen als Teil der Länder erscheinen, tragen damit die Länder die Hauptverantwortung für die kommunale Finanzausstattung.⁶³ Aus der Sicht der Kommunen ist daher der grundgesetzliche Finanzausgleich ein "gebrochener Finanzausgleich".⁶⁴ Die Gemeinden stehen beim bundesstaatlichen Finanzausgleich gleichsam im Lager ihres jeweiligen Landes (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbs. GG). Dabei ist ihnen aber wegen ihres Rechts, bei den Realsteuern Hebesätze im Rahmen der Gesetze selbst festzusetzen, eine Möglichkeit finanzieller Selbstgestaltung vermittelt, die ihren Handlungs- und Entfaltungsspielraum erheblich stärkt. Konsequenzen eines Steuerwettbewerbs sind, was die Gewerbesteuer angeht, in Deutschland zumindest auf kommunaler Ebene zu spüren.⁶⁵

cc) Solidarität als lenkendes Prinzip

Die Finanztransfers zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten sowie zwischen den Gliedstaaten sind getragen vom Prinzip der Solidarität und bundesstaatlichen Mitverantwortung, das neben dem Grundsatz der Autonomie und der Gleichheit der Gliedstaaten das dritte Element föderativer Ordnung bildet. Es be-

⁶⁰ BVerfGE 39, 96 (122).

⁶¹ J. Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, HStR, Bd. IV, 1990, § 98 Rn. 172.

⁶² Koriath (Anm. 6), 42 f.

⁶³ Vgl. Henneke (Anm. 18), Rn. 913 ff.; M. Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, 124 ff.

⁶⁴ H. Hacker, Handbuch der Kommunalwissenschaft und -praxis (HKWP), Bd. III, 1959, 395 (404).

⁶⁵ Vgl. Henneke (Anm. 18), Rn. 906; Döhler (Anm. 38), 397, 399.

inhaltet die Pflicht des “zumutbaren bundesstaatlichen Einstehens füreinander”⁶⁶, aus der eine aufgabenadäquate Finanzausstattung jedes einzelnen Glieds des Bundesstaates folgt.⁶⁷ Die dienende Rolle der bundesstaatlichen Finanztransfers für die Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis des Staates zum Bürger prädestiniert die bundesstaatliche Finanzverfassung in besonderer Weise für die Verwirklichung des Gedankens föderativer Solidarität.⁶⁸ Die Verpflichteten geben Finanzen aus “Eigenem”, aus bereits in ihrem Haushalt etatisierten Mitteln ab, um das Funktionieren der föderativ gegliederten Staatlichkeit zu sichern.⁶⁹ Dieses Verfahren manifestiert sich auch in den Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, die äußerlich dem vertikalen Ausgleich zuzuordnen sind, in der Sache jedoch auf einen horizontalen Ausgleich unter den Ländern gerichtet sind.⁷⁰ Ergänzungszuweisungen können vom Bund aus eigenen, finanzpolitisch aus seinem Umsatzsteueranteil abgezweigten Mitteln als zweckgebundene Zuweisungen zur ergänzenden – subsidiären – Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs an einzelne leistungsschwache Länder durch das Finanzausgleichsgesetz gewährt werden (§ 11 FAG⁷¹). Horizontal verwirklicht sich das Prinzip der Solidarität im umverteilenden Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG in Form von Vermögensumschichtungen zwischen Körperschaften derselben Ebene zum Ausgleich allgemeiner Finanzkraftunterschiede. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich, der von Art. 107 GG normativ dirigiert wird, stellt weltweit ein verfassungsrechtliches Unikat dar.⁷² So sind etwa dem zentrifugalen Charakter des kanadischen Föderalismus und dem Selbstverständnis der dortigen Provinzen horizontale Zahlungsströme zwischen den Gliedstaaten völlig fremd.

dd) Horizontale Finanztransfers

Der hierdurch bewirkte Finanztransfer zwischen den Ländern zielt auf eine Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung, soweit diese “auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind”.⁷³ Auf der horizontalen Ebene des umverteilenden Ausgleichs geht es um die Gleichbehandlung mit

⁶⁶ BVerfGE 72, 330 (386 f.); 86, 148 (217).

⁶⁷ Vgl. P. M. Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2001, Art. 107 Rn. 28 f.

⁶⁸ BVerfGE 86, 148, (264).

⁶⁹ BVerfGE 72, 330 (386); F. Kirchhof, Finanztransfers aus Separathaushalten im Bundesstaat, in: Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift Günter Dürig, 1990, 447 (448).

⁷⁰ K. Vogel/H. Walter, in: Bonner Kommentar, Art. 106 Rn. 86; Koriath (Anm. 6), 127.

⁷¹ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, BGBl. 1993, 944 (977).

⁷² Döhler (Anm. 38), 392 ff.; W. Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 2000, Art. 107 Rn. 6; Waldhoff (Anm. 17), 199; R. L. Watts, Comparing Federal Systems, 2. Aufl., Montreal 1999, 51.

⁷³ BVerfGE 72, 330 (386).

Blick auf gleiche Aufgaben, um annähernde "Startgleichheit"⁷⁴. Bundesstaatliche Freiheit im Verhältnis der Länder untereinander kann sich nur entfalten, wenn für vergleichbare Aufgabenlasten gleiche Finanzzuteilungen aus der gesamtstaatlichen Finanzmasse zur Verfügung stehen. Die Schlüsselbegriffe des Art. 107 Abs. 2 GG lauten Finanzkraft und Finanzbedarf. Finanzkraft schließt Steuerkraft ein, beinhaltet aber mehr als diese.⁷⁵ Sie umfasst alle finanzielle Leistungsfähigkeit begründenden laufenden und insoweit ausgleichsrelevanten Einnahmen der Länder (§§ 6 Abs. 1, 7 FAG) und auch der Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbs. GG i.V.m. § 8 FAG), die zur Finanzierung frei verfügbar sind.⁷⁶ Es genügt bloße Erzielbarkeit der Einnahmen. Die Finanzkraft wird damit rein einnahmeorientiert bemessen. Der Finanzbedarf wird andererseits rein einwohnerorientiert festgestellt (§ 9 FAG), ohne dass etwa die aus der divergierenden Bevölkerungsstruktur resultierenden unterschiedlichen Belastungen aus dem Vollzug von Bundes- und Europarecht oder die steigenden Durchschnittskosten in Ländern mit starker, durch Strukturkrisen bedingter Abwanderung berücksichtigt werden.⁷⁷ Sonderbedarfe bleiben hier – mit Ausnahme des Sonderbedarfs der Küstenländer aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen⁷⁸ und der Sonderbelastungen der Stadtstaaten als Ballungsräume ("Einwohnerveredelung")⁷⁹ – unberücksichtigt. Dies ist als ein spezifisches Defizit des deutschen horizontalen Länderfinanzausgleichs anzusehen, der zwar die divergierende Finanzkraft der Länder reduziert, die besonderen regionalen Ausgabenbedarfe aber überwiegend vernachlässigt.⁸⁰ Vor allem die Operationalisierung der Kriterien "Finanzkraft" und "Finanzbedarf" nähren daher die Kritik und haben zur Forderung ihrer "Neuinterpretation" geführt. Es erscheint indes zweifelhaft, ob die vorgeschlagene "exogene" Feststellung des Ausgabenbedarfs eines Landes⁸¹ politisch jemals durchsetzbar ist. Aussichtsreicher könnte es hingegen sein, mittelfristig in Deutschland zu einer Lö-

⁷⁴ O. Barbarino, Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1973, 19 (22).

⁷⁵ BVerfGE 72, 330 (397).

⁷⁶ Vgl. M. Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2003, Art. 107 Rn. 21. Die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer wie auch die Gewerbesteuerumlage werden gemäß § 8 Abs. 5 FAG auf die Hälfte des Betrags herabgesetzt, den die Gemeinden eingenommen haben oder der für das Ausgleichsjahr festgestellt wurde. Diese hälftige Anrechnung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich ist nach BVerfGE 86, 148 (231) verfassungsrechtlich zulässig.

⁷⁷ Vgl. vor allem mit Blick auf die Sozialhilfenettoausgaben und ihre Auswirkungen auf die Stadtstaaten sowie die wirtschaftsschwachen Länder Färber (Anm. 29), 32 ff. Den einwohnerzentrierten Ansatz hält sie jedoch im Grundsatz für sinnvoll (44).

⁷⁸ Einschränkung jetzt BVerfGE 101, 158 (229); zuvor BVerfGE 72, 330 (413); 86, 148 (236 ff.).

⁷⁹ Vgl. § 9 Abs. 2 FAG; BVerfGE 72, 330 (400 f., 415 f.); 86, 148 (239 ff.); 101, 158 (230 f.). Anders als die Veredelung der kommunalen Einwohner sieht Färber (Anm. 29), 38 f., 41 ff., die Stadtstaatenveredelung zur Internalisierung regionaler Spillovers (Fehlen eines kommunalen Finanzausgleichs) als gerechtfertigt, nicht aber als ideal an.

⁸⁰ Döhler (Anm. 38), 395.

⁸¹ *Ibid.*, 402.

sung zu gelangen, die die Steuereinnahmen der Kommunen sowie die unterschiedlichen fiskalischen Folgen bundeseinheitlicher Regelungen beim Länderfinanzausgleich angemessen berücksichtigt.⁸²

Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten "Ansprüche", die ausgleichspflichtigen Länder werden mit "Verbindlichkeiten" belastet. Der Ausgleich muss nach der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Leitlinie die richtige Mitte finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarergemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.⁸³ Im Kern geht es um die Verwirklichung des "bündischen Prinzips ... auch im Verhältnis der Länder untereinander".⁸⁴ Die "Chancengleichheit" – als Emanation des "modernen, nach Egalität und Einheit drängenden Sozialstaats"⁸⁵ – ist gleichfalls als dirigierendes Prinzip des bundesstaatlichen Finanzausgleichs genannt worden.⁸⁶ In diesen sie rechtfertigenden Gründen liegt zugleich auch die Grenze dieser Hilfsleistungspflicht.⁸⁷ Auch dieser Ausgleich steht mit Blick auf die Geberländer unter dem Vorbehalt des Möglichen. Ihre Leistungsfähigkeit darf nicht entscheidend geschwächt werden.⁸⁸ Das derzeitige Ausgleichsniveau von 95 % (§ 10 Abs. 1 FAG) bei einer Abschöpfung der ausgleichspflichtigen Länder auf maximal 105 % des Länderdurchschnitts wird hiermit als konform erachtet.⁸⁹ Dies zeigt, in welchem Maße in Deutschland die Vorstellung eines zentripetal orientierten Bundesstaates verankert ist. Eine selbständige Haushaltspolitik der Länder ist infolge der Konzentration aller finanzpolitischen Entscheidungen auf Bundesebene nur schwer durchführbar. Finanzpolitische Erfolge einer soliden Haushaltspolitik im Land sind für den Bürger so kaum sichtbar zu machen, werden doch alle über 105 % des Länderdurchschnitts hinausreichenden Einnahmen abgeschöpft. Politische Anreize für ein vernünftiges Haushaltsgebaren und eine solide Finanzpolitik sind im System des horizontalen Finanzausgleichs der Bundesrepublik Deutschland nur noch schwach ausgeprägt.⁹⁰

ee) Das Maßstäbengesetz

Die Verfassung entzieht nach ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht den Finanzausgleich und die hinzutretenden Bundesergänzungszuweisungen

⁸² Vgl. V. Krönig, Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, ZRP 1997, 442 ff.

⁸³ BVerfGE 72, 330 (398); 101, 158 (222); IFO-Institut, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen, 1994, 69 ff.

⁸⁴ BVerfGE 72, 330 (386 f.).

⁸⁵ H. Fischer-Menshausen, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs, Bd. I, 1978, 136 (147).

⁸⁶ N. Engels, Chancengleichheit und Bundesstaatsprinzip, 2001, 60 ff.

⁸⁷ BVerfGE 72, 330 (386 f.).

⁸⁸ BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (398); 86, 148 (250).

⁸⁹ Vgl. etwa Heintzen (Anm. 76), Art. 107 Rn. 28.

⁹⁰ Vgl. S. Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat, 1998, 520 f.

dem freien Aushandeln der Beteiligten, unterstellt sie gewissen normativen Vorgaben und gibt sie in die Verantwortung des Bundesgesetzgebers.⁹¹ Dahinter steht die für das deutsche Bundesstaatskonzept symptomatische Annahme, dass eine freie Aushandlung zwischen den Ländern nicht das unter Gleichheitserfordernissen angestrebte Maß an Finanzkraftnivellierung und die damit gebotene "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" erbringen würde.⁹² Bei der ihm aufgetragenen Regelung hat der Bundesgesetzgeber eine Einschätzungsprärogative.

Art. 106 und 107 GG enthalten als finanzverfassungsrechtliche Verteilungsnormen oftmals nur Zielbeschreibungen in Form unbestimmter Rechtsbegriffe, die sich vor allem wegen ihres notwendigerweise ökonomischen Gehalts einer eindeutigen inhaltlichen Bestimmbarkeit in rechtlicher Hinsicht entziehen. Dem Problem einer Präzisierung dieser Begriffe versucht das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf die Rechtsfigur des "Maßstäbengesetzes" gerecht zu werden.⁹³ Damit hat es sich wohl von einem Verständnis der Finanzverfassung als "Rahmenordnung" verabschiedet und nähert sich dem Konzept verfassungsrechtlich fundierter Optimierungspflichten an. Zugleich verlagert es den Schwerpunkt von der Ergebniskontrolle zur Verfahrensgestaltung.⁹⁴ Insgesamt verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber zunächst aus allgemeinen Prinzipien für die gesetzliche Steuerzuteilung langfristige, im Rahmen kontinuierlicher Planung fortzuschreibende Zuteilungsmaßstäbe ableitet. Das Maßstäbengesetz soll den Gesetzgeber des eigentlichen Finanzausgleichsgesetzes mit seinen kurzfristigen, auf periodische Überprüfung angelegten Zuteilungsfolgen binden ("*lex superior*").⁹⁵ Wie die Beständigkeit des Maßstäbengesetzes im Verhältnis zu den zeitlich nachfolgenden "einfachen" Finanzausgleichsgesetzen angesichts der *Lex-Posterior*-Regel allerdings verfassungsrechtlich begründet werden kann, bleibt fraglich. Das Maßstäbengesetz kann, auch wenn es der Konkretisierung finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben dient, keinen Vorrang gegenüber dem Finanzausgleichsgesetz im Sinne eines Grundsatzgesetzes entfalten.⁹⁶ Das Maßstäbengesetz vom 9. September 2001⁹⁷ selbst beschränkt sich darauf, einschlägige Passagen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 in das Gesetz zu übernehmen. Die entscheidende Vorschrift des Maßstäbengesetzes über die vertikale Umsatzsteuerverteilung (§ 4 MaßstG) ist kürzer als die Grundgesetzvorschrift in Art. 106 Abs. 3 und 4 GG, die nach der Intention des Bundesverfassungsgerichts handhabbarer ge-

⁹¹ BVerfGE 72, 330 (395 f.).

⁹² O e t e r (Anm. 90), 520.

⁹³ BVerfGE 101, 158 (216 ff.).

⁹⁴ Vgl. G. S y d o w, Mehrstufige Gesetzgebung als Verfassungspostulat, SächsVBl. 2001, 1 (5).

⁹⁵ BVerfGE 101, 158 (217).

⁹⁶ Vgl. K.-A. S c h w a r z, Der Finanzausgleich als Ordnungsrahmen effektiver Aufgabenerfüllung, in: H.-J. Blanke/W. Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, 2005, 105 (112 ff.) mit umfangreichen Nachweisen.

⁹⁷ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, BGBl. I, 2302.

macht werden sollte, indem die laufenden Einnahmen den notwendigen Ausgaben gegenübergestellt werden.⁹⁸ Den Entscheidungsverantwortlichen in Bund und Ländern ist daher vorgeworfen worden, "dass sie sich der Rationalisierung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ... schlicht verweigert (haben)".⁹⁹

ff) Das Nivellierungsverbot

Wie der sekundäre vertikale Finanzausgleich in Form der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG unterliegt auch der sekundäre horizontale Finanzausgleich dem Nivellierungsverbot¹⁰⁰ als Ausprägung des Verbots, Ungleiches gleich zu behandeln: "Er nähert die Finanzkraft an, ohne zu nivellieren."¹⁰¹ Die Verschiedenheit der Bundesglieder, die auch Ausdruck ihrer Autonomie ist, darf durch den Finanzausgleich nicht eingeebnet werden. Ziel des Finanzausgleichs ist nicht die Angleichung, sondern die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems im Dienste eines stabilen Bundesstaates. Daher muss der Finanzausgleich zugleich die Eigenständigkeit der Länder wahren und dem Gebot bundesstaatlicher Solidargemeinschaft entsprechen, indem er diese gegenläufigen Interessen in einen angemessenen Ausgleich bringt.¹⁰² Mit diesen Vorgaben trägt das Bundesverfassungsgericht zugleich dem Umstand Rechnung, dass die Höhe des Ausgleichs numerisch weder absolut noch relativ begrenzt ist.¹⁰³ Indes entscheidet sich im politischen Spannungsfeld von bundesstaatlicher Autonomie und bundesstaatlicher Solidarität, inwieweit die finanzverfassungsrechtliche Angleichungstendenz durch das föderalistische Nivellierungsverbot gehemmt oder vorangetrieben wird.¹⁰⁴ Je stärker die Tendenz der Nivellierung, desto mehr wird das föderale System zu einer Veranstaltung der Risikoteilung zwischen den Gliedstaaten und ihren Legislativen.¹⁰⁵ Damit wird den Nettozahlern die Möglichkeit genommen, wachsende Steuereinnahmen, die aus eigenen wirtschaftspolitischen Initiativen fließen, für sich zu verbuchen, wohingegen die Empfänger um den Anreiz gebracht werden, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und in einen Standortwettbewerb mit den übrigen Bundesgenossen einzutreten.

⁹⁸ BVerfGE 101, 158 (227) unter Verweis auf Koriath (Anm. 6), 488: "Entsprechend dem verfassungsrechtlichen Auftrag sind in einem maßstabgebenden Gesetz Kriterien herauszuarbeiten und festzulegen, die unter dem Gesichtspunkt bundesstaatlicher Gleichheit für Bund und Länder gleichermaßen gelten ..." Vgl. zur notwendigen, aber unterlassenen gesetzlichen Konkretisierung dieser höchstrichterlichen Vorgabe K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 4. Aufl. 2001, Art. 106 Rn. 57.

⁹⁹ Vgl. H.-G. Henneke, Zwischen Ambition und Realismus: Zur Verfassungsdiskussion in Deutschland und Europa, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft (Hrsg.), Vorträge (22.07.2003), 10 (36).

¹⁰⁰ Hierzu BVerfGE 72, 330 (404); zum Nivellierungsverbot im Länderfinanzausgleich vgl. § 9 Satz 4 MaßstG, hinsichtlich der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen vgl. § 11 Abs. 2 MaßstG.

¹⁰¹ BVerfGE EuGRZ 1999, 646.

¹⁰² BVerfGE EuGRZ 1999, 642 f.

¹⁰³ Heintzen (Anm. 76), Art. 107 Rn. 28.

¹⁰⁴ Koriath (Anm. 6), 119.

¹⁰⁵ Vgl. v. Hagen (Anm. 2), 373 (382) m.w.N. in FN 10 und 11.

Grund hierfür sind vor allem die Bundesergänzungszuweisungen, die stets in der Gefahr stehen, nicht den Schlussstein im föderalen Finanzausgleichssystem zu bilden, sondern wegen ihres die Finanzkraft der Länder verändernden Effekts dieses System *ad absurdum* zu führen. Denn bei ihnen sollen das Nivellierungsverbot und damit das Gebot der Erhaltung der Finanzkraft der Länder nur eingeschränkt gelten. Zudem dürfen bei ihrer Gewährung Sonderbedarfe der Länder berücksichtigt werden.¹⁰⁶ So wird durch Bundesergänzungszuweisungen gegenwärtig die Finanzkraft jedes Bundeslandes auf mindestens 99,5 % des Bundesdurchschnitts angehoben. Im Jahre 1998 betragen die Bundesergänzungszuweisungen das Doppelte des Länderfinanzausgleichs.¹⁰⁷ Es ist jedoch eingewandt worden, dass bei Anlegung des Maßstabs der effektiven – vor allem die kommunale Finanzwirtschaft berücksichtigenden – Finanzkraft trotz hoher Bundesergänzungszuweisungen mit Ausnahme der teilungsbedingten Sonderlasten keine Übernivellierung im deutschen Finanzausgleich stattfindet.¹⁰⁸ Gleichwohl ist festzustellen, dass das Ausmaß der damit erreichten Finanzkraftnivellierung vor allem wegen der Transferzahlungen in die ostdeutschen Länder (“teilungsbedingte Sonderlasten”) und der permanenten extremen Haushaltsnotlage von Bremen, Saarland und Berlin (“Sonderbedarfs- und Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen”) im bundesstaatlichen Vergleich unübertroffen ist (§ 11 FAG). Weltweit ist wohl nur für Australien eine ähnliche Nivellierung der Finanzkraft unter den Aspekten der gliedstaatlichen Einnahmen und Ausgaben feststellbar – indes mit dem entscheidenden Unterschied, dass seine Gliedstaaten über relativ homogene Einnahmeressourcen verfügen.¹⁰⁹ Auch Kanada, das einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Ausgleichswirkung praktiziert, zeigt ein hohes Ausgleichsniveau, das den finanzschwachen Provinzen bis zu 40 % der Einnahmen zuweist. Jüngere Entwicklungen wie die vom Land Berlin angestrebte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel der Bundeshilfe in extremer Haushaltsnotlage¹¹⁰ zeigen, dass das System des Finanzausgleichs in Deutschland auch insoweit vor neuen Herausforderungen steht.

¹⁰⁶ Vgl. Heintzen (Anm. 76), Art. 107 Rn. 33; s. aber BVerfGE 101, 158 (224).

¹⁰⁷ Vgl. hierzu BVerfGE 101, 158 (233).

¹⁰⁸ Vgl. Färber (Anm. 29), 116 ff. (119 f., 127 ff.). Um die tatsächlichen, die effektiven Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs auf die Finanzkraft von Ländern und ihren Gemeinden vermessen zu können, fordert sie, die kommunale Steuerkraft, also die Realsteuerkraft zuzüglich den kommunalen Einkommensteueranteil, zu 100 % innerhalb des Länderfinanzausgleichs anzusetzen.

¹⁰⁹ Vgl. Watts (Anm. 72), 51.

¹¹⁰ Vgl. hierzu die Rede des Berliner Senators für Finanzen Th. Sarrazin zur Einbringung des Doppelhaushalts 2004/2005 v. 28.08.2003 im Abgeordnetenhaus in Berlin. Zu der Leistung von Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG im Fall einer extremen Haushaltslage (Bremen, Saarland) vgl. BVerfGE 86, 148 (258 ff.).

III. Das Bundesfinanzwesen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz

1. Die Vereinigten Staaten von Amerika

a) Trennsystem

“Das Trennungsprinzip der amerikanischen Verfassung ist auch im Gesamtfinanzwesen fast restlos durchgeführt. Die Finanzsphären von Union und Gliedstaaten sind weder durch Überweisungen des Oberverbandes an die Unterverbände noch durch Matrikularbeiträge der Staaten an den Bund in irgendwelche Verbindung gebracht.” So tritt A. Hensel in seine Analyse der Verteilung der Finanzkompetenzen des ältesten Bundesstaates ein.¹¹¹ Aus verfassungsrechtlicher Sicht hat der von ihm erhobene Befund nichts an Aktualität verloren, auch wenn das praktizierte Finanzsystem der Vereinigten Staaten durch extensive und weithin unkoordinierte Transferleistungen vom Bund an die Einzelstaaten sowie an die lokalen Gebietskörperschaften (*local governments*) geprägt ist. Verfassungsrechtlich zeichnet sich die amerikanische Finanzordnung dadurch aus, dass sie weitestgehend dezentralisiert, stark kompetitiv und wenig kooperativ ausgerichtet ist. In fast reiner Form bestimmt das freie Trennsystem, also der Zugang jeder staatlichen Ebene zu allen Steuerquellen, eine getrennte Steuergesetzgebungshoheit im Bund und in den Gliedstaaten sowie die Ausgabenhoheit auf beiden Ebenen (duale Ordnung), verbunden mit dem annähernd vollständigen Fehlen eines umverteilenden sekundären Finanzausgleichs (*lack of equalization*), die Finanzbeziehungen Nordamerikas. Bund und Gliedstaaten konkurrieren in einem solchen System ungehindert um Steuerquellen und können unabhängig voneinander die gleiche Grundlage besteuern.

Vor allem durch ihre Regelungstechnik unterscheidet sich die amerikanische Finanzordnung deutlich vom detaillierten Regelungswerk des Grundgesetzes über das “Finanzwesen”, das auf einen bundesstaatlichen Verbund angelegt ist. Art. I, Sect. 8, Cl. 1 der amerikanischen Verfassung bestimmt umfassend und kategorisch: “The Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debt and provide for the common Defence and general welfare of the United States ...”¹¹² Damit ist dem Bund eine nahezu unbegrenzte Kompetenz der Steuererhebung eingeräumt. Die Gerichte haben die Besteuerungs- und Ausgabenhoheit des Bundes in einem weiten Sinne interpretiert. Auch in der Staatspraxis spielt der Bund bei den Steuereinnahmen die dominierende Rolle. Im Jahr 1995 betrug der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommens vor den Transferzahlungen 55,7 % – gegenüber 25,7 % als Anteil der Bundesstaaten und 18,6 %

¹¹¹ Reimer/Waldhoff (Anm. 15), 41.

¹¹² “Der Kongress hat das Recht, Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen aufzuerlegen und einzuziehen, um für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen, für die Landesverteidigung und das allgemeine Wohl der Vereinigten Staaten zu sorgen ...”

als Anteil der lokalen Gebietskörperschaften. Infolge der Transferzahlungen an die Bundesstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften fiel der Anteil des Bundes jedoch auf 47 % des Gesamtsteueraufkommens.¹¹³

Eine Verdrängung der Gliedstaaten in ihren steuerrechtlichen Zuständigkeiten findet durch die Kompetenzzuweisung der Verfassung dabei nicht statt. Vielmehr besitzen auch sie umfassende Steuerhoheitsrechte, die es ihnen erlauben, dieselben Steuern wie der Bund zu erheben und für den eigenen Haushalt zu vereinnahmen. Zudem regeln sie die Steuerhoheit der lokalen Gebietskörperschaften, und zwar ebenfalls im Wege von Finanztransfers, die zwischen den Bundesstaaten höchst unterschiedlich ausgestaltet sind. Über eigene Steuerquellen verfügen die *local governments* im Wesentlichen nur in Form eines Anteils an der Grundsteuer. Von diesen parallelen Befugnissen haben Bund und Gliedstaaten indes in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Der Bund stützt sich vor allem auf die Einkommensteuer (*personal income tax*) und eine Art Lohnsummensteuer (*payroll tax*), von geringerer Bedeutung ist die Körperschaftsteuer (*corporate income tax*). Die *personal income* und die *payroll taxes* stellen 80 % im Steueraufkommen des Bundes dar, die Körperschaftsteuer nur 12 %. Die Bundesstaaten der USA finanzieren sich vornehmlich durch allgemeine Verbrauchsteuern (*general sales tax*) und durch Einkommensteuern, erst in zweiter Linie durch die Körperschaftsteuer und die besonderen Verbrauchsteuern (*selective sales tax*). Der Einkommensteuersatz der Bundesstaaten liegt im Vergleich zu dem des Bundes durchweg auf einem niedrigen Niveau. Die wichtigsten Steuern, namentlich die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer, werden damit auf beiden Ebenen erhoben. Indes finanzieren sich die Bundesstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften zu 40 % aus den Verbrauchsteuern und ihren Anteilen an der Grundsteuer. Daraus folgt insgesamt eine starke Steuerüberlappung, die in der amerikanischen Steuerpraxis mangels exklusiver oder konkurrierender Zuständigkeitsbegründungen in der Verfassung nicht zu einer Koordination der Steuererhebung geführt hat. Neben einer rein informationellen Koordination der Steuerverwaltung trägt insoweit allenfalls die Herausbildung vergleichbarer Bemessungsgrundlagen in den Gliedstaaten zu einer gewissen Harmonisierung bei. Selbst die Möglichkeit von Unternehmen, die in mehreren Bundesstaaten operieren, Körperschaftsteuern in Anrechnung zu bringen (*apportionment formulas*), divergiert von Bundesstaat zu Bundesstaat.¹¹⁴

b) Vertikale Finanzaufweisungen (“*intergovernmental transfers*”)

Seitdem die Gliedstaaten im Zuge des New Deal, spätestens ab 1935, vermehrt wohlfahrtstaatliche Aufgaben übernehmen mussten, entstand in den USA ein Sy-

¹¹³ Vgl. U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States; The Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance.

¹¹⁴ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Verteilung der Steuern in den USA J. G. Stotsky/E. M. Sunley, “United States”, in: T. Ter-Minassian (Hrsg.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington: International Monetary Fund, 1997, 359 ff.

stem vertikaler Finanztransfers des Bundes, um ihren durch eigene Steuerquellen nicht mehr gedeckten Finanzbedarf zu befriedigen. Die 60er und 70er Jahre brachten einen erheblichen Zuwachs bei den Transferzahlungen des Bundes. Das Programm des "General Revenue Sharing", das 1972 durch den "State and Local Fiscal Assistance Act" eingeführt wurde, erlaubte den Staaten und lokalen Gebietskörperschaften eine eigenständige Verfügung über die Transfermittel des Bundes, die nur wenigen zentralstaatlichen Vorgaben folgen musste (*general purpose grants*). Damit waren diese Transfermittel den Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG sehr ähnlich. Zugleich stieg im Zuge der Reformpolitik unter den Präsidenten L.B. Johnson und R. Nixon der Anteil der Transferleistungen des Bundes bei den Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften im Jahre 1977 auf 13,5 % (gegenüber 4,7 % im Jahre 1971), wohingegen die Bundesstaaten auch in dieser Zeit keinen bedeutenden Anstieg ihres Einnahmenvolumens durch Finanztransfers des Bundes verzeichnen konnten (zwei Drittel zu ein Drittel).¹¹⁵ Die Administration R. Reagan beendete dann im Jahre 1986 die nahezu unbegrenzte Verfügungsgewalt der Einzelstaaten über die Transfermittel wie auch die üppige Alimentierung der lokalen Gebietskörperschaften durch Finanztransfers des Bundes. 1986 wurden die zusätzlichen Transferzahlungen an die lokalen Gebietskörperschaften eingestellt. General Revenue Sharing war bisher das einzige Programm in der Geschichte der USA, das explizit auf eine Korrektur der vertikalen und horizontalen fiskalischen Ungleichheiten angelegt war. Teils sind die Programme der *grants* zeitlich begrenzt, teils müssen von dem jeweiligen Einzelstaat eigene Finanzierungsanteile (*matching funds*) erbracht werden. Dieser Finanzierungsanteil hängt von ihrem Pro-Kopf-Einkommen ab: je niedriger die Einkommen, desto größer der Bundesanteil an den Ausgaben. Insgesamt aber ist die Verknüpfung von Bundesleistungen mit der Finanzkraft der Einzelstaaten oder lokalen Gebietskörperschaften gering.

Transferzahlungen des Bundes erfolgen fast ausschließlich in Form von zweckgebundenen Zuweisungen (*conditional grants*). Unter ihnen sind wiederum zwei Typen zu unterscheiden: die "*block transfers*" und die "*categorical transfers*". Die "*block transfers*", die vor allem in den Bereichen des Gesundheitswesens – etwa im Programm "Medicaid" – und der Sozialleistungen – etwa im Programm "Temporary Assistance for Needy Families" – anzutreffen sind, erlauben eine weite Zweckverwendung und auferlegen den Einzelstaaten wie den lokalen Gebietskörperschaften nur wenige Beschränkungen. "*Categorical transfers*" sind hingegen nur für besondere Programme bestimmt. Soweit sie nach festgelegten Standards vergeben werden, richten sie sich nach den legislativen und administrativen Kriterien, die der Bund definiert. Sie werden entweder zeitlich unbegrenzt bei entsprechender Kofinanzierungsverpflichtung der Empfänger oder zeitlich begrenzt mit oder ohne Kofinanzierungsanteil gewährt. Projektgebundene Zuweisungen werden als Untertyp der "*categorical grants*" nur im Einzelfall aufgrund eines Antrags zuerkannt. Die signifikante Zunahme der Transferleistungen in der Finanzpolitik der

¹¹⁵ Vgl. Anm. 113.

USA zugunsten der Staaten sowie der lokalen Gebietskörperschaften¹¹⁶ erklärt sich durch die von ihnen verfolgten Zwecke¹¹⁷: Zum einen versucht der Kongress durch diese Mittelzuweisungen die Staaten zu veranlassen, politische Ziele zu verwirklichen, die auf nationaler Ebene definiert werden. Weiterhin sind sie eingesetzt worden, um die einzelstaatlichen Verwaltungssysteme zu modernisieren und so die politischen Ziele effektiver umzusetzen. Drittens sollen sie die Einzelstaaten in die Lage versetzen, eine Verteilungspolitik durchzuführen. Am häufigsten gelangen sie auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Regionalförderung zum Einsatz. Transferzahlungen des Bundes stellten in der Zeit von 1960 bis 1995 nahezu 20 % der Gesamteinnahmen der amerikanischen Bundesstaaten dar. Die lokalen Gebietskörperschaften waren Mitte der 90er Jahre zur Bestreitung ihrer Ausgaben sogar zu knapp 35 % auf Transferleistungen des Bundes (ca. 31 %) sowie "ihres" Bundesstaats (ca. 4 %) angewiesen.¹¹⁸ Seitdem haben sich beide Transferanteile in ihren Haushalten prozentual noch erhöht. Viele dieser *grants-in-aid*-Programme entfalten mittelbar eine Ausgleichswirkung hinsichtlich der bundesstaatlichen Finanzkraft, doch fehlt es an jedem systematischen, die landesweiten Unterschiede – etwa zwischen den Nord-Ost-Staaten und den Staaten der Great Lakes einerseits (Nettozahler) und vielen der Sunbelt-Staaten oder der westlichen Bundesstaaten andererseits (Nettoempfänger) – harmonisierenden Finanzausgleichsverfahren. Auch ohne einen solchen systematischen Ansatz verfolgen die *categorical grants* das übergeordnete Ziel der Verwirklichung unionsweiter Standards, die von der Bundesregierung den Bundesstaaten politisch vorgegeben werden.

Die Programme der *grants* belegen am deutlichsten die Notwendigkeit, in einer föderalen Finanzordnung, die dem freien Trennsystem folgt, den hohen Finanzbedarf des umverteilenden Interventionsstaates durch finanzielle Verflechtungen des Gesamtstaates zu saturieren.¹¹⁹ Auch wenn in jüngerer Zeit die sozialpolitischen Transferleistungen des Bundes in Form von *categorical grants* erheblich reduziert worden sind, darf festgestellt werden, dass das auf Stärkung der Autonomie der bundesstaatlichen Ebenen ausgerichtete Trennsystem zwingend einer Ergänzung durch vertikale Finanztransfers bedarf. Aus dieser rechtsvergleichenden Perspektive hat S. Korióth zutreffend gefolgert, dass sie die in der deutschen Diskussion anklingende Behauptung relativiere, wonach "kooperativer Föderalismus und Verbundsystem ... notwendigerweise miteinander (einhergehen)".¹²⁰

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ R. L. W a t t s, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999, 11.

¹¹⁸ Vgl. Anm. 113.

¹¹⁹ Vgl. K o r i o t h (Anm. 6), 302 ff.

¹²⁰ *Ibid.*, 306.

2. Die Schweiz

a) Begrenzte Harmonisierungskompetenz des Bundes bei grundsätzlichem Trennsystem

Die Schweiz, die eine "im besten Sinne originelle Gestaltung der bundesstaatlichen Fragen für sich beanspruchen kann", hat stets das Gemeinsame von Bund und Kantonen ungleich stärker betont als das Trennende.¹²¹ Mit ihren zahlreichen Verfassungsnovellen hat sie versucht, das geschriebene Recht "im Einklang mit dem wirklichen Leben der Gesellschaft zu erhalten".¹²² Angesichts der gewichtigen, allerdings abschließend in der Verfassung aufgeführten Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung (2. Kapitel der BV) würde man hier erwarten, dass der Bund auch auf dem Gebiet des Finanzwesens eine weitreichende Objekthoheit besitzt. Indes ist das Verhältnis zwischen dem Bund und den 26 Kantonen an zentraler Stelle der Bundesverfassung in dem Sinne geregelt, dass der Bund "den Kantonen (bei der Umsetzung des Bundesrechts) möglichst große Gestaltungsfreiheit (belässt)" (Art. 46 Abs. 2 BV) und der hieraus resultierenden "finanziellen Belastung Rechnung (trägt), indem er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und für einen angemessenen Finanzausgleich sorgt" (Art. 46 Abs. 3 BV). Die finanzielle Autonomie der Gliedstaaten findet ihre verfassungsrechtliche Legitimation mithin in hohem Maße im Vollzugsföderalismus. Infolge der schleichenden Zentralisierung der Aufgaben beim Bund werden die Kantone vielfach sogar nur noch als "Vollzugsorgane des Bundes" wahrgenommen. Dem Bund ist im Schweizer Finanzföderalismus neben der Regelung der Steuer- und Ertragshoheit für die ihm zufallenden direkten und indirekten Steuern (Art. 42 BV) – ganz im Sinne der Theorie des fiskalischen Föderalismus¹²³ – allein die Kompetenz für die Harmonisierung der Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden hinsichtlich der Steuerpflicht, des Gegenstands und der zeitlichen Bemessung der Steuern, des Verfahrensrechts und des Steuerstrafrechts überantwortet (Art. 129 Abs. 1 BV). Von der Harmonisierungsbefugnis ausgenommen bleiben namentlich die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge (Art. 129 Abs. 2 BV).

Im Übrigen beruht auch die Schweizer Finanzordnung auf dem Trennsystem. Hinsichtlich der Ertragshoheit des Bundes ist bei den direkten Steuern die stark progressive Einkommensteuer von höchstens 11,5 % und die Körperschaftsteuer von höchstens 9,8 % hervorzuheben (Art. 128 Abs. 1 *lit.* a und b BV).

Bei der Festsetzung dieser Tarife "nimmt (der Bund) auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht" (Art. 128 Abs. 2 BV). Die Kantone besitzen eine umfassende Steuerautonomie für die Einkommen- und Körperschaftsteuern, während die Gemeinden Vermögensteuern sowie einen Zuschlag auf die kantonalen Einkommen- und Körperschaftsteuern erheben. Auf die-

¹²¹ Reimer/Waldhoff (Anm. 15), 78.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Vgl. zu diesem Befund v. Hagen (Anm. 2), 384 f.

se Weise wird den Einheiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene ein Anreiz zur Pflege regionaler und lokaler Steuerressourcen gegeben. Diese Autonomie hat dazu geführt, dass die nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Schweiz im Unterschied zu allen anderen Industrieländern, in denen eine Zentralisierung der Staats-tätigkeit stattgefunden hat, im Zeitablauf an Gewicht gewonnen haben. So nahm der Anteil des Bundes an den gesamten Staatseinnahmen kontinuierlich von 42 % im Jahr 1950 auf 30 % im Jahr 1980 ab und bleibt seitdem relativ konstant.¹²⁴ Zugleich stärken die plebiszitären Formen der Schweizer Demokratie auch die Ausgabendisziplin der Kantone, indem sie die Möglichkeiten der gewählten Politik begrenzen, "Kartelle" zu Lasten der Steuerzahler und zugunsten der jeweils partei- und gruppenbezogenen Interessen zu bilden.¹²⁵ Besteuert wird nach dem kantonalen Wohnortprinzip (Art. 128 Abs. 4 Satz 1 BV). Indirekte Steuern fallen dem Bund in Form der Mehrwertsteuer, der besonderen Verbrauchsteuern (Tabak, Alkohol, Automobile, Erdöl, Treibstoffe) sowie der Stempel- und Verrechnungsteuer (Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte) zu (Art. 131 ff., 86 BV). Soweit der Bund in diesem Bereich der indirekten Steuern eine Besteuerung anordnet oder Steuerfreiheit erklärt, tritt zu Lasten der Kantone und Gemeinden eine Sperrwirkung ein (Art. 134 BV). Die indirekten Steuern sind etwa hinsichtlich der Verbrauchsteuern auf Treibstoffe (Art. 86 BV) sowie auf gebranntes Wasser (Art. 131 Abs. 3 BV) in unterschiedlicher Höhe verfassungsrechtlich zweckgebunden ausgestaltet.

Für die Wirkungsweise des fiskalischen Wettbewerbs im Bereich der direkten Steuern ist die Schweiz vor allem angesichts des Harmonisierungsverbots bei Steuertarifen und Steuersätzen im Vergleich zu den USA als der interessantere Fall bezeichnet worden.¹²⁶ Die Dominanz ihrer Einnahmequellen aus den Einkommen- und Körperschaftsteuern nutzen die Kantone und Gemeinden in der Weise, dass zwischen ihnen hohe Steuerbelastungsunterschiede bestehen. So zahlte ein verhei-

¹²⁴ *Ibid.*, 384; L. P. F e l d, Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz, Bertelsmann-Stiftung 2004, 17 ff., 71 ff.

¹²⁵ Nach Art. 196 Ziff. 13, 14 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 128 und 130 BV) sind die direkten Steuern und die Mehrwertsteuer des Bundes teilweise bis 2006 befristet. Die Erhebung über diesen Zeitpunkt hinaus erfordert eine Verfassungsänderung mittels eines obligatorischen Referendums (Art. 140 BV). Vgl. zu den finanzpolitisch disziplinierenden Wirkungen Ch. B. B l a n k a r t, Die schleichen-de Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, 1998, 14; G. K i r c h g ä s s n e r/L. P. F e l d, Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: J. P o t e r b a/J. v. H a g e n (Hrsg.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago 1999; G. F ä r b e r, Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, in: G. F ä r b e r/S. F i s c h/H. H. v o n A r n i m (Hrsg.): Föderalismus: Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen; Referate der 67. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 17. bis 19. März 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 2000, 96; v. H a g e n (Anm. 2), 390, weist auf die Forderung der Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie sowie des Market Preserving Federalism hin, die entgegen dem Ansatz des fiskalischen Föderalismus auf starke Kontrollrechte der Bürger hinsichtlich der regionalen und lokalen Regierungsgewalt gerichtet ist.

¹²⁶ Vgl. L. P. F e l d, Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, in: H.-J. B l a n k e/W. S c h w a n e n g e l (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, 2005, 175 (179).

rateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern und einem zu versteuernden Einkommen von 1 Million SFr im Jahr 2001 in Zürich an die Stadt und den Kanton das 3,9-fache dessen, was er im benachbarten Kanton Schwyz in der Gemeinde Freienbach an die Gemeinde und den Kanton hätte zahlen müssen. Dabei gehört Zürich jedoch immer noch zu den sechs Niedrigsteuernkantonen.¹²⁷ Die Kantone haben sich durch strategische Festsetzung der Steuersätze, die sich vor allem durch das Kriterium Wirtschaftszentrum oder Peripherie gestalten, nicht auf eine untere Grenze der Steuerbelastung zu bewegt. Ein *“race to the bottom”* im Sinne einer Nicht-Besteuerung der Einkommen findet nicht statt.¹²⁸ Fiskalische Einflussfaktoren spielen eine bedeutende Rolle für die individuelle Wohnortwahl: Bezieher hoher Einkommen lassen sich eher in einem Kanton oder einer Stadt mit niedriger Steuerbelastung nieder, während Bezieher niedriger Einkommen eher dorthin ziehen, wo die Bezieher hoher Einkommen höher besteuert werden und damit höhere Sozialtransfers gezahlt werden.

b) Finanz- und Lastenausgleich *de constitutione ferenda*

Die Sozialversicherungsleistungen bilden einen Ausschnitt aus dem Finanzausgleich, der den Schweizer Wettbewerbsföderalismus ergänzt. Das Institut des Finanzausgleichs normiert die geltende Fassung des Art. 135 BV in äußerst knapper Diktion. Nach einem am 3. Oktober 2003 vom Ständerat und vom Nationalrat verabschiedeten Bundesbeschluss¹²⁹, der am 28.11.2004 in einem Referendum angenommen wurde, soll jedoch die Bundesverfassung mit dem Ziel einer Neugestaltung des Finanzausgleichs sowie einer Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung novelliert werden. Diese Verfassungsnovelle zur *“Neugestaltung des Finanzausgleichs”* (NFA) wird samt der konkretisierenden Bundesgesetze und der Ausführungsbestimmungen als integrales Gesetzeswerk wohl nicht vor 2007 in Kraft treten.

Die mit dieser Novelle beabsichtigte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung stellt ein Kernelement bei der Modernisierung der Strukturen des Schweizer Föderalismus dar. Damit wird die Bedeutung einer Reorganisation von Aufgabenzuweisungen zwischen Bund und Gliedstaaten als notwendige Voraussetzung einer tragfähigen Finanzverfassung unterstrichen. Die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben bestimmen sich nach dem Subsidiaritätsprinzip, das Eingang in die Verfassung finden soll (Art. 5a NFA). Danach soll die übergeordnete staatliche Ebene (Bund) nur diejenigen Aufgaben übernehmen, die die untergeordnete Ebene (Kantone) nicht aus eigener Kraft erfüllen kann, etwa die Armee und die Nationalstraßen. Insgesamt neun Aufgaben werden als Verbundaufgaben eingestuft (Art. 112a

¹²⁷ Vgl. die Tabelle bei Feld (Anm. 126), 179 f.

¹²⁸ *Ibid.*, 181.

¹²⁹ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) v. 3.10.2003, <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/6591.pdf>>; vgl. hierzu auch Neue Zürcher Zeitung v. 26.10.2004, 11.

bis c, 123 Abs. 2 NFA). Bei diesen Aufgaben im Bereich des Sozial- und Strafwesens (Sicherung des Existenzminimums, Betagten- und Behindertenhilfe, Straf- und Massnahmevollzug) liegt die strategische Führung beim Bund, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Anstelle der herkömmlichen zweckgebundenen Subventionen werden künftig vom Bund Globalbeiträge ausgerichtet, deren Höhe sich am zu erzielenden Ergebnis anstatt am Aufwand orientieren.

Diese Regelungen einer künftigen schweizerischen Bundesverfassung über den Finanz- und Lastenausgleich im engeren Sinne werden durch das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG) konkretisiert (Art. 135 NFA). Der künftige Finanzausgleich soll sicherstellen, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Im schweizerischen Föderalismus hat sich in den letzten Jahrzehnten die Schere zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kantonen immer weiter geöffnet. Das zeigen namentlich die Steuerflüsse. Daher sollen sich auch die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Steuerbelastungen mittelfristig wieder annähern (Art. 135 Abs. 2 NFA). Nach den Modellannahmen werden Bund und Kantone hierfür rund 2,7 Mrd. SFr. bereitstellen. Der künftige Finanzausgleich beinhaltet zwei Instrumente mit jeweils zwei Ausgleichsfonds: Der Ressourcenausgleich basiert auf einem neuen Index zur Erfassung der kantonalen finanziellen Ressourcen- und Steuerpotentiale. Anhand dieses Ressourcenindex werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten künftig sowohl von den ressourcenstarken Kantonen im Wege des horizontalen Ressourcenausgleichs als auch vom Bund im Wege des vertikalen Ressourcenausgleichs finanzielle Mittel zugeteilt (Art. 3 ff. FiLaG). Dem Index liegt nicht mehr die tatsächliche Steuerbelastung zugrunde, sondern das tatsächlich ausgeschöpfte Steuerpotential. Kantone, die mehr Ausgaben tätigen und diese über Steuererhöhung finanzieren, werden nicht mehr mit höheren Finanzausgleichsmitteln belohnt, so dass die gegenwärtige kostentreibende Manipulierbarkeit des Indexes künftig entfallen soll. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 % der Leistungen des Bundes (Art. 135 Abs. 3 NFA). Nach den neuesten Modellrechnungen sollen die Mittel des horizontalen Ausgleichs zwischen den Kantonen rund 1,1 Mrd. SFr, die Mittel für den vertikalen Ausgleich zwischen Bund und Kantonen ca. 1,6 Mrd. SFr betragen. Die ressourcenschwächeren Kantone sollen über eine finanzielle "Grundausstattung" von wenigstens 85 % des schweizerischen Durchschnitts verfügen.

Der in Art. 135 Abs. 1 NFA mit dem Finanzausgleich verknüpfte bundesstaatliche Lastenausgleich will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Diese können sich aus der geographisch-topographischen ("Kosten der Weite": dünne Besiedlung, Verkehrswege, Waldbewirtschaftung) oder der soziodemographischen Situation ("Kosten der Nähe": Ältere und Arme, Ausländer, Auszubildende und Arbeitslose) von Kantonen ergeben (Art. 7, 8 FiLaG). Nach den Modellannahmen stellt der Bund hierfür 295 Mio. SFr pro Jahr

zur Verfügung. Um Probleme, die bei der Umstellung vom alten auf das neue Finanzausgleichssystem entstehen können, abzumildern, führt das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz zugunsten der ressourcenschwachen Kantone einen Härteausgleich (ca. 240 Mio. SFr.) ein. Er ist auf 28 Jahre befristet (Art. 19 FiLaG) und wird vom Bund zu zwei Dritteln, von den Kantonen zu einem Drittel finanziell getragen.

c) Der gegenwärtige Finanzausgleich

Anders als der bundesdeutsche Finanzausgleich ist bereits der gegenwärtig praktizierte Schweizer Finanzausgleich seiner Konzeption nach darauf gerichtet, die fiskalischen Externalitäten des Steuerwettbewerbs zu internalisieren; doch fördert er auch die Verwirklichung fragwürdiger Vorhaben und ermuntert durch die Schaffung falscher Anreize zu kostspieligen Projekten der Kantone. Das Ziel eines fairen Steuerwettbewerbs¹³⁰ wird damit pervertiert. Der jetzige Finanzausgleich gemäß dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959¹³¹ sowie einer Fülle von Spezialgesetzen besteht fast ausschließlich aus vertikalen Finanztransfers vom Bund an die 24 Kantone und setzt sich aus vier Komponenten zusammen: den Kantonsanteilen an den direkten Bundessteuern (Art. 8, 9 FAG), den Zuweisungen des Bundes an die Kantone, den Kantonsanteilen am Nationalbankgewinn, an der Verrechnungsteuer und der Mineralölsteuer sowie den Kantonsbeiträgen zu den Sozialversicherungen (Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung). Drei Viertel der vertikalen Finanztransfers in der Schweiz werden zweckgebunden vergeben. Aufgrund ihrer Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone haben sie allerdings eine starke horizontale Ausgleichswirkung.¹³² Horizontale Ausgleichszahlungen existieren nur in spezifischen Formen, etwa im Rahmen der Hochschul- oder Krankenhausfinanzierung.

IV. Querschnittanalyse

1. Ergebnisse des föderalen Vergleichs

Eine Querschnittanalyse der bundesstaatlichen Finanzverfassungen, die neben den USA und der Schweiz auch Australien und Kanada einbezieht, macht deutlich, dass Gesetzgebung und Ausführung einschließlich der Lastentragung hinsichtlich einer öffentlichen Aufgabe möglichst in einer öffentlichen Hand konzentriert sind. Das deutsche Grundgesetz enthält aus der Sicht der Bundesebene hingegen den

¹³⁰ Dies stellt Döhler (Anm. 38), 395, im Rahmen eines Ländervergleichs auch für Australien fest.

¹³¹ <<http://www.gesetze.ch/inh/inhsub613.1.htm>>.

¹³² Bei einigen der finanzschwachen Kantone, etwa dem Jura und Uri, stammt nahezu die Hälfte der Kantonseinnahmen aus dem Finanzausgleich.

Grundsatz der Trennung von Gesetzgebungskompetenz und deren Ausführung und bindet die Lastentragung an die Vollzugskompetenz. Die Trennung nach Aufgaben, namentlich in den USA oder Kanada, eröffnet Spielräume für Dezentralisierung. Die wichtigste Unterscheidung gegenüber Gliedstaaten und Kommunen in anderen föderativen Systemen liegt in der hohen Fremdbestimmtheit der Aufgaben deutscher Länder und Gemeinden. Sie entspringt insbesondere der grundgesetzlichen Forderung nach "Einheitlichkeit", nunmehr "Gleichwertigkeit" der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG). Dies hat nicht nur zu einer schleichenden Zentralisierung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz geführt, sondern auch die gesetzesausführenden Länder und Gemeinden mit Ausgabenverpflichtungen belastet, die nicht aus dem Steueraufkommen des Bundesgesetzgebers kompensiert werden.

Auch auf der Einnahmeseite bestehen bemerkenswerte Unterschiede. Die Modelle reichen von einer freien Konkurrenz in Form des Trennsystems, das beiden staatlichen Ebenen ohne verfassungsrechtliche Beschränkung das Recht gibt, jede Steuer definieren und erheben zu können, bis hin zu Verbundsystemen, in denen die Bundesebene faktisch das alleinige Recht zur Steuerfestsetzung besitzt und die gliedstaatliche Ebene nur verbiefte Ansprüche auf bestimmte Steuererträge geltend machen kann. Für die australischen Gliedstaaten und Gemeinden ist festzustellen, dass sie nur über eine äußerst beschränkte subnationale Steuerautonomie verfügen, die ihnen nicht die Möglichkeiten eröffnet, auf eigene Steuereinnahmen zurückzugreifen. Stattdessen sind sie auf Zuweisungen des Commonwealth angewiesen.¹³³ Allein die kanadischen Provinzen verfügen infolge umfangreicher Zugriffsmöglichkeiten auf verschiedene Steuerquellen, vor allem auf alle ergiebigen Besteuerungsgrundlagen, in ihrer Mehrheit über eine hinreichende originäre Finanzausstattung sowie über ein hohes Maß an Steuerautonomie.¹³⁴

Der vergleichende Befund ergibt somit, dass es schwierig ist, angemessene Steuerquellen zugunsten der Gebietskörperschaften unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene zu erschließen. Daher nehmen die meisten Bundesstaaten einen vertikalen Transfer vor, der zwischen dem Gesamtstaat einerseits und den regionalen sowie bisweilen auch den lokalen Einheiten stattfindet. Allein in Deutschland bestehen zusätzliche horizontale Finanztransfers zwischen den Ländern. Der umgekehrte Fall, dass die Gliedstaaten Transfers an die zentrale Ebene leisten (Umlagen, Matrikularbeiträge), wie es vor 1918 im Deutschen Reich geregelt war und heute für die Europäische Union gilt (Eigenmittel gemäß Art. 269 Abs. 1 EGV)¹³⁵, ist für bundesstaatliche Systeme zumindest nicht signifikant. Teils dienen Zuweisungen

¹³³ Vgl. D ö h l e r (Anm. 38), 118 ff.

¹³⁴ *Ibid.*, 299 ff.

¹³⁵ Nach H ä d e (Anm. 3), 587 f., begeben sich die Mitgliedstaaten "mit der Annahme des Eigenmittelbeschlusses ihres Rechtes ..., während dessen Laufzeit jährlich neu über die Gewährung dieser Mittel zu entscheiden. Die Gemeinschaft hat einen Anspruch auf Eigenmittel ... Eine Rückkehr zur vollständigen Beitragsfinanzierung dürfte damit ausgeschlossen sein ..." MwSt-Eigenmittel qualifiziert er als den "Finanzbeiträgen nicht unähnlich", doch "gleichchen sie wegen des Bezugs zu einer bestimmten Steuerart zum Teil doch den originären Eigenmitteln".

des Bundes dazu, die Gliedstaaten zu veranlassen, bestimmte, von der Bundesebene verfolgte Politiken zu verfolgen, zu der ihr aber die Kompetenzen oder die administrativen Ressourcen fehlen, teils dienen sie Finanzausgleichszwecken.

Aus den Steuerungsmöglichkeiten des Bundes ("goldener Zügel") ergibt sich ein vertikales Ungleichgewicht, das aus der Abhängigkeit der unteren Gebietskörperschaften vom Gesamtstaat und einer damit verbundenen Tendenz zur Reduzierung steuerfördernder staatlicher Maßnahmen bei gleichzeitiger Erhöhung der konsumptiven Ausgaben besteht. In der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse wird daher eine weitreichende Reduzierung des Einsatzes vertikaler Transfers gefordert. Soweit sie unabweisbar sind, wird eine institutionelle Verankerung der Politik des vertikalen Finanzausgleichs bei einem gesamtstaatlichen Organ oder bei einer Einrichtung der horizontalen Kooperation von Regionen und Kommunen als notwendig angesehen (*fiscal entrepreneur*), die stets über den Gesamtblick auf die bundesstaatlichen Finanzen verfügen und die Ausgabenentscheidungen der substaatlichen Gebietskörperschaften enger an die vorherigen vertikalen Transferleistungen binden. Vertikale Finanztransfers sind danach zu konditionieren und nicht zweckgebundene Blockzuweisungen an die substaatlichen Einheiten zu vermeiden.¹³⁶ Legt man diesen rigiden Maßstab an die verfassungspolitische Wirklichkeit an, so ist festzustellen, dass Australien, Kanada und die USA eine Kombination zweckgebundener und ungebundener Transferzahlungen bei Überwiegen zweckgebundener Transfers aufweisen. Vor allem die kanadische Finanzverfassung ist bemerkenswert, weil sie eine ausgeprägte Dezentralisierung der Kompetenzen und einen hohen Grad an politischer Autonomie der Provinzen mit einem intensiven interregionalen und sozialstaatlichen Ausgleich verbindet. Auch hier erscheint es vom Grundsatz föderaler Solidarität geboten, dass der Bund den Provinzen mit unterdurchschnittlicher *tax capacity* Ausgleichszahlungen zur Anhebung auf das Niveau derjenigen fünf Provinzen gewährt, die einem mittleren Standard entsprechen. Bedarfsgesichtspunkte werden hierbei nicht berücksichtigt.¹³⁷

2. Konsequenzen für das deutsche Finanzwesen

Der Vergleich macht vor allem deutlich, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen führt und die Reformfähigkeit des öffentlichen Sektors erhöht. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, den deutschen Föderalismus in stärkerem Maße durch Wettbewerbselemente im Bereich der Staatseinnahmen zu ergänzen.¹³⁸ Im Sinne des "Steuer-Einnahmen-Mechanismus" erscheint es insbesondere geboten, dass eine Ausweitung des Angebots an öffentlichen Leistungen oder Ineffizienz bei ihrer Erstellung zwangsläufig

¹³⁶ Vgl. v. Hagen (Anm. 2), 385 ff., 389.

¹³⁷ Vgl. T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund, 1997.

¹³⁸ Vgl. Feld (Anm. 126), 3 (Manuskript).

zur Folge hat, die damit verbundenen Mehrkosten erkennbar den ansässigen Steuerzahlern aufzubürden.¹³⁹ Dies entspricht dem finanzwissenschaftlichen Befund, dass dann, wenn nur begrenzte räumliche Wirksamkeiten sowie regionale Unterschiede bei der Präferenz für öffentliche Güter vorliegen und außerdem die Grenzkosten des räumlichen Güterangebots signifikant größer als null sind, es sich tendenziell um eher regionale öffentliche Güter handelt, über deren Angebot und Finanzierung je nach Einzugsbereich Länder und/oder Gemeinden entscheiden sollten.¹⁴⁰

Als notwendige Bedingung hierfür wird insoweit die Steuerautonomie bei mindestens einer fiskalisch gewichtigen Steuerquelle gefordert, die einen ausreichenden finanzpolitischen Spielraum zur Deckung sich verändernder Finanzbedarfe gewährt, ohne wegen unzureichender Bemessungsgrundlagen erhebliche Steuersatzdifferenzen zwischen Gebietskörperschaften mit unterschiedlich hohem Finanzbedarf zu verursachen.¹⁴¹ Dabei erscheint es geboten, eine Reföderalisierung der deutschen Finanzverfassung durch die Einführung eines Hebesatz- oder Zuschlagsrechts bei der Einkommens- und Körperschaftsteuer zu unternehmen. Dieses Zuschlagsrecht müsste auf einheitlicher Bemessungsgrundlage beruhen und den partizipationsbefähigten Gebietskörperschaften Gestaltungsmöglichkeiten im tarifären Bereich eröffnen.¹⁴² Der Gleichheitssatz steht dem nicht entgegen. Denn "die Gleichmäßigkeit der Steuerbelastung endet ... an der Grenze der für die Normgebung zuständigen Gebietskörperschaften".¹⁴³ Das Gebot der Rücksichtnahme gegenüber den föderalen Partnern, etwa in Form der Vereinbarung eines "fair-tax"-Regelwerkes, bildet die entscheidende verfassungsrechtliche Grenze für den finanzpolitischen Wettbewerb auf der Einnahmeseite der föderalen Partner und wirkt einem "race to the bottom" entgegen.¹⁴⁴ Inwieweit damit ein Übergang vom Verbundprinzip zum Ordnungsprinzip des gebundenen Trennsystems mit beschränkter Gestaltungskompetenz erforderlich ist, richtet sich auch danach, ob ein Zuschlagsrecht der deutschen Länder die Anteile der Länder (und Gemeinden) an jenen Steuerarten ersetzen soll, die ihnen im Steuerverbund derzeit zugewiesen sind.¹⁴⁵

¹³⁹ D ö h l e r (Anm. 38), 64.

¹⁴⁰ Vgl. F ä r b e r (Anm. 29), 29.

¹⁴¹ Vgl. F ä r b e r (Anm. 125), 131.

¹⁴² W a l d h o f f (Anm. 17), 206 f.; D ö h l e r (Anm. 38), 400 f., plädiert für Zuschlagsrechte der Länder nur auf die Bemessungsgrundlage der Bundeseinkommensteuer.

¹⁴³ K. T i p k e, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 2000, 375 f.

¹⁴⁴ D ö h l e r (Anm. 38), 76. Das Bundesverfassungsgericht (E 101, 158, 222) erteilt der einseitigen Ausrichtung des Finanzausgleichs am Wettbewerbsgedanken eine Absage.

¹⁴⁵ R. P o h l, Stellungnahme zu den Themen Mischfinanzierung und Steuerverteilung, Bundesstaatskommission, Komm.-Drs. 0021, <http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/HI/Bundesstaatskommission.html>, 3 ff., wendet sich in dreizehn Thesen gegen die Einführung eines Steuertrennsystems, das seiner Auffassung nach gerade "für die ostdeutschen Länder unverträglich ist". Die Einführung von Zuschlägen oder Abschlägen im herrschenden Verbundsystem sieht er, 6, "im Widerspruch zu dem dringlichen Ziel, das Einkommensteuerrecht und das Körperschaftsteuerrecht in Deutschland durchschaubar und einfach zu gestalten".

Dies verlangt zuvor in Anlehnung an die Praxis der USA und der Schweiz eine grundsätzliche Überprüfung und Entflechtung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung in der Verfassung des Grundgesetzes. Da sich der Finanzausgleich nicht von der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung isolieren lässt, kann eine Stärkung der Autonomie der Länder nur dann erfolgreich sein, wenn sie zunächst an einer Entflechtung der Aufgaben, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, ansetzt,¹⁴⁶ sie darüber hinaus die Zustimmungserfordernisse reduziert und schließlich die Mischverwaltung abbaut. Nur in diesem Kontext kann auch entschieden werden, bis zu welcher Höhe den Ländern ein Zuschlagsrecht gewährt wird.¹⁴⁷ Die von P.M. Huber beschworene Gefahr, Zuschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer würden die "politische Verantwortung (verwischen)" und der "Transparenz ... der Steuergesetzgebung (schaden)"¹⁴⁸ besteht dann nicht, wenn es gelingt, eine solche Finanzierungsentflechtung mit der Aufgabenentflechtung für den Bürger wahrnehmbar zu verbinden. Solange jedenfalls die Länder "Zugriffsrechte" auf die Bundesgesetzgebung fordern, muss auch die Finanzierung dieser Aufgabenerledigung geregelt werden. Insgesamt ist ein Abschied vom traditionellen Einheitsparadigma des deutschen Bundesstaatsdenkens¹⁴⁹ und damit eine Relativierung des historisch überholten Leitbildes von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse geboten.¹⁵⁰ Dies läuft jedoch auf eine im Kern politische, nicht aber juristische oder ökonomische Debatte hinaus, weil um die materielle Berechtigung der anzuerkennenden Bedarfsunterschiede gerungen werden muss.¹⁵¹ Ein Lastenausgleich, der – wie im Schweizer Reformprozess erkennbar – an rationale und damit harte Kriterien echter überdurchschnittlicher oder besonderer Belastungen einzelner Gebietskörperschaften gebunden wird,¹⁵² erscheint gegenüber einem bloßen Finanzkraftausgleich spätestens dann tendenziell sachgerechter, wenn das vom bundesstaatlichen Solidaritätsprinzip erreichte Ausgleichsniveau erreicht ist. Die Zahl der Bundesergänzungszuweisungen sollte folglich über die Regelungen des

¹⁴⁶ Vgl. S. Koriath, Maßstabsgesetzgebung im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Abschied von der "rein interessenbestimmten Verständigung über Geldsummen"?, ZG 2002, 335 (352).

¹⁴⁷ H. Mayer, Erste Überlegungen zum Themenkomplex "Finanzrelevante Verflechtungen im föderalen System", Bundesstaatskommission, Komm.-Drs. 0020, <http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/II/Bundesstaatskommission.html>, 6 f., sieht eine kompetitive Funktion des Zuschlagsrechts auf die Einkommensteuer erst bei "mindestens 10%-Punkten" und rät – auch wegen der dann fehlenden Konkordanz mit dem bestehenden Finanzausgleich – dazu, "auf den Gedanken von Zuschlagsrechten ... nicht allzu viel Zeit zu verwenden".

¹⁴⁸ Huber (Anm. 32), 15.

¹⁴⁹ Oeter (Anm. 90), 14.

¹⁵⁰ Waldhoff (Anm. 17), 202 ff.; nach Färber (Anm. 29), 30, ist im Sinne der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse "das Vorliegen eines inzwischen auch wertmäßig beachtlichen Grundstocks an regionaler Infrastruktur ... neben den ebenfalls erhebliche Haushaltsmittel bindenden Leistungen von Polizei, Justiz und Justizvollzug als Voraussetzung für das wünschenswerte Wachstum von Produktion und Konsum anzusehen".

¹⁵¹ Nach Färber (Anm. 29), 119, sind die politisch anerkannten Sonderbedarfe den Finanzbedarfsmesszahlen des horizontalen Finanzausgleichs hinzuzuzählen.

¹⁵² Vgl. *ibid.*, 141.

zum 1. Januar 2005 in Kraft tretenden neuen Finanzausgleichsgesetzes hinaus namentlich mit Blick auf die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und die "Kosten der politischen Führung" zwecks Stärkung der Eigenständigkeit der Länder reduziert werden.¹⁵³ All dies ist freilich keine Alternative zu einer Länderneugliederung.¹⁵⁴

"Der bundesstaatlichen Finanzverfassung ist", so resümiert M. Bothe, "wie wohl keinem zweiten Gebiet der bundesstaatlichen Verfassungsordnung ein ständiger Wandel eigen."¹⁵⁵ Ihr normatives Gerüst bedarf entsprechender Anpassungsfähigkeit an wechselnde Finanzierungsaufgaben.¹⁵⁶ Ziel dieses Prozesses muss es stets sein, den Konflikt zwischen föderaler Verteilungspolitik und allokativer Effizienz zu lösen. Louis Brandeis, Richter am Supreme Court der USA, behauptete bereits 1932: "It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if citizens choose, serve as laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country."¹⁵⁷ Die Länder der Bundesrepublik Deutschland zeigen in ihrer Mehrzahl zu einem vorsichtigen Experiment indes nur wenig Bereitschaft.

Summary¹⁵⁸

Public Finances In Federal States

An effective financial system, i.e. the constitutional regulation of the state budget at all government levels, is an essential prerequisite for federal diversity. It is a guarantee for an appropriate share of the federal state and its constituent states in the profits of the national economy. The statutory regulation of public finances confirms the federal orientation of Germany as a unitary federal state, which is indicated by strong elements of centralization and cooperation. Regarded from aspects of financial constitution, the German federal state is not so much based on long-established (autochthonous) autonomy, as on a cooperative unity of central and regional governments. A comparative analysis makes clear that it is difficult to develop appropriate tax sources favourable to regional authorities underneath the central-state level. Therefore, most federal states conduct vertical transfers between the central state on the one hand and the regional as well as sometimes local units on the other. Only in Germany are there additional horizontal financial transfers among the *Länder*. Especially because of the transfer payments into the Eastern German *Länder* (extra expenses in consequence of the former division of Germany) and the permanent extreme financial emergency of Bremen, Saarland and Berlin (allocation of funds for special and transitional

¹⁵³ So auch Huber (Anm. 32), 17 f.

¹⁵⁴ Färber (Anm. 29), 41, hält eine Länderneugliederung wegen der unterschiedlichen Präferenzen für regionale und kommunale Leistungen für die schlechtere wohlfahrtsökonomische Lösung.

¹⁵⁵ Bothe (Anm. 16), 233.

¹⁵⁶ Koriath (Anm. 6), 96.

¹⁵⁷ Zit. nach W. E. Oates, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37 (1999), 1120 (1132).

¹⁵⁸ Summary by the author.

demand) the connection of (secondary) horizontal and vertical revenue equalization results in an assimilation of the financial capacity of the German constituent states, which is unexcelled compared to other federal states. The control of the federal government (“golden reins”) produces a vertical imbalance, consisting of the dependence of the regional authorities on the central state and thus a tendency to reduce tax finding regional policies whilst at the same time increasing consumption expenses. Throughout the world, it is only in Australia that a similar levelling of the financial capacity is ascertainable under aspects of revenues and expenses of the constituent states. However it differs significantly as the constituent states dispose of relatively homogenous income resources. An economic analysis demands an extensive reduction of vertical transfers. The situation calls for a stimulation of fiscal competition that leads to a more efficient provision of public resources and increases the reformatory capability of the public sector. Against this background, the supplementation of German federalism with competitive elements in the range of public revenues is recommended. As revenue equalization cannot be isolated from the allocation of competences and budget powers, a strengthening of the *Länder’s* autonomy can only be successful if there is a deconcentration of competences, especially legislative functions, in the constitution, similar to USA and Switzerland.