

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 724

**Das Veranlassungsprinzip
in der Finanzverfassung der
Bundesrepublik Deutschland**

Von

Georg Trapp



Duncker & Humblot · Berlin

GEORG TRAPP

**Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung
der Bundesrepublik Deutschland**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 724

Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Von

Georg Trapp



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Trapp, Georg:

Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik
Deutschland / von Georg Trapp. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 724)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08995-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08995-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum im Sommersemester 1996 als Dissertation angenommen worden. Sie berücksichtigt Rechtsprechung und Literatur, die bis zum 31. Dezember 1995 erschienen ist.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Rolf Grawert, der das Thema vorgeschlagen hat. Die Bearbeitung war wegen der großen Anzahl der juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen in der Zeit nach der Vereinigung Deutschlands nicht immer einfach, dafür aber wegen der Aktualität auch auf der politischen Ebene stets spannend. Die derzeitige Diskussion um die Lastenverteilung beweist die Weitsicht bei dem Vorschlag des Themas. Ferner hat Herr Professor Dr. Dr. h.c. Rolf Grawert durch kritische Anmerkungen und postwendende Bearbeitung meines Entwurfs die Fertigstellung der Arbeit gefördert. Mein aufrichtiger Dank gilt ebenso Herrn Professor Dr. Friedrich E. Schnapp für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Verschiedenen anderen wissenschaftlichen und politischen Institutionen, die bei der Stoffsammlung behilflich und zur Diskussion bereit waren, sei an dieser Stelle ebenfalls gedankt. Stellvertretend seien Herr Dr. Hans-Günter Henneke vom Deutschen Landkreistag und Herr Diplom-Volkswirt Clemens Esser vom Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. genannt.

Essen, im Juli 1996

Georg Trapp

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Neuverteilung der Finanzverantwortung	19
B. Veränderte Situation nach der Vereinigung Deutschlands	23

1. Teil

Die Finanzverfassung 36

A. Bedeutung der Finanzverfassung im Bundesstaat	36
B. Finanzverfassung – Begriffsverwendung und Inhalt	38

2. Teil

Darstellung der Lastenverteilung 41

A. Lastenverteilung nach Art. 104 a Abs. 1, 2, 5 GG	41
I. Begriffliche Klärung	41
II. Unproblematische Fälle nach Art. 104 a Abs. 1 GG	41
III. Ergänzungen des Art. 104 a Abs. 1 GG in Art. 104 a Abs. 2, 5 GG	45
1. Verwaltungskosten	45
2. Zweckausgaben bei Bundesauftragsverwaltung	45
3. Zweckausgaben bei Vollzug als eigene Angelegenheit	46
B. Andere Lastenverteilungsnormen	46
I. Art. 120 Abs. 1 GG: Verteilung der Kriegsfolgelasten	47
II. Art. 91 a Abs. 4, 91 b S. 2 GG: Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben	47
III. Art. 104 a Abs. 3 GG: Finanzierung des Vollzugs der Geldleistungsgesetze	48
IV. Art. 106 Abs. 8 GG: Sonderbelastungsausgleich	49
V. Art. 104 a Abs. 4 GG: Investitionshilfekompetenz	50
VI. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG: Bundesergänzungszuweisungen	51
C. Interpretation von Art. 104 a Abs. 1 Hs. 2 GG	52

*3. Teil***Überblick über die Einnahmenverteilung** 56*4. Teil***Der Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104 a Abs. 1 GG** 60

A. Konnexität	60
B. Auslegung „Wahrnehmung ihrer Aufgaben“	67
I. Wortlautauslegung	67
II. Systematische Auslegung	68
III. Teleologische Auslegung	70
1. Grundsätzliche Probleme der Anknüpfungsmodelle.....	70
2. Anknüpfung an die Verwaltungstätigkeit	72
a) Konkretisierung der Anknüpfung an die Verwaltungstätigkeit.....	72
aa) Anknüpfung an Verwaltungstypen	72
bb) Anknüpfung an unmittelbar kostenverursachende Funktion.....	77
b) Diskussion der für eine Anknüpfung an die Verwaltungstätigkeit vorgetragenen Argumente	78
aa) Entstehungsgeschichte.....	78
(1) Gesetzesbegründung.....	78
(2) Vorgängernormen.....	79
bb) Ausschließliche Lastentragung.....	80
cc) Einheitlicher Aufgabenbegriff.....	84
dd) Verwaltungsökonomie.....	85
ee) Sicherung des Föderalismus	87
ff) Kostenverursachung	88
gg) Umkehrschluß aus Art. 120 Abs. 1 GG und Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG 1955	91
hh) Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG 1976 (Art. 29 Abs. 1 S. 2 GG 1969) und Art. 109 Abs. 1 GG.....	92
ii) Haushaltskontrollmöglichkeit	93
jj) Zwischenergebnis.....	93
c) Übereinstimmende Argumente gegen die Anknüpfung an die Verwaltungstätigkeit	93
aa) Bedeutungswandel des Staates	94
bb) Unitarisierung	94

cc) Legislative Initialzündung.....	95
dd) Vollzugsbeeinflussung durch den Gesetzgeber.....	96
ee) Verwaltungsverzahnung.....	97
ff) Schutzlosigkeit.....	98
gg) Rolle der Länder beim Gesetzesvollzug.....	99
hh) Politikfähigkeit der Länder.....	100
ii) Anerkannte Bereiche.....	102
(1) Vollzug von Geldleistungsgesetzen.....	102
(2) Vollzug des Bundessozialhilfegesetzes.....	103
(3) Bundesauftragsverwaltung.....	107
(4) Entzug von Einnahmen.....	108
3. Anknüpfung an die Gesetzgebungskompetenz.....	108
4. Aufgeteilte Finanzverantwortung.....	110
5. Anknüpfung an Sachverantwortung und Veranlassungsprinzip.....	111
a) Ziele dieser Anknüpfungsmodelle.....	111
b) Unterschiede zwischen der Anknüpfung an die Sachverantwortung und dem Veranlassungsprinzip.....	114
c) Veranlassungsprinzip in wirtschaftswissenschaftlicher Diskussion.....	116
d) Kritik am Veranlassungsprinzip und an der Anknüpfung an die Sachverantwortung.....	121
aa) Überwiegend pauschale Kritik.....	121
bb) Unpraktikabilität.....	123
cc) Art. 104 a GG als Gesamtsystem.....	125
6. Qualität der Aufgaben als Maßstab für die Lastenverteilung.....	126
7. Ergebnis nach Darstellung der verschiedenen Ansichten.....	129
C. Entwicklung des Meinungsstreits nach der Finanzreform 1969.....	129
I. Gesetzespositivistische Argumentation.....	130
II. Welche Ansichten werden heute noch vertreten?.....	132
III. Gegenwärtiger Rückgriff auf die Thesen der Diskussion um die Finanz- reform 1969.....	134
D. Auswirkungen der Ansichten auf die Einnahmenverteilung.....	139
I. Vom geltenden Recht vorgesehene Konsequenzen.....	139
II. Von der Praxis gezogene Konsequenzen.....	141
III. Konsequenzen nach den anderen Ansichten.....	144
IV. Vergleich der Konsequenzen.....	146

5. Teil

	Die Ausnahmen von Art. 104 a Abs. 1 GG	147
A.	Durchbrechungen der Verwaltungsanknüpfung	148
	I. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG	148
	II. Art. 106 Abs. 8 GG	148
	III. Art. 120 Abs. 1 GG	148
	IV. Art. 91 a Abs. 4, 91 b S. 2 GG	149
	V. Art. 104 a Abs. 4 GG	150
	VI. Art. 104 a Abs. 2 GG	152
	1. Ergänzungsfunktion	152
	2. Bestätigung	153
	3. Durchbrechung	155
	4. Abwägung und Ergebnis	156
	VII. Art. 104 a Abs. 3 GG	157
	VIII. Art. 104 a Abs. 5 GG	158
B.	Konzessionen an die Länder	158
C.	Anknüpfungsprinzipien der Durchbrechungen	160
	I. Tendenzen zum Veranlassungsprinzip	160
	1. Art. 104 a Abs. 2 GG	160
	2. Art. 104 a Abs. 3 GG	162
	3. Art. 91 a Abs. 4, 91 b S. 2 GG	163
	4. Art. 106 Abs. 8 GG	163
	II. Tendenz zur Anknüpfung an die Gesetzgebungskompetenz	163
	1. Art. 104 a Abs. 2 GG	163
	2. Art. 104 a Abs. 3 GG	164
	3. Art. 120 Abs. 1 GG	164
D.	Ungereimtheiten der Ausnahmetatbestände	164
	I. Verhältnis von Art. 104 a Abs. 3 GG zu Art. 104 a Abs. 2 GG	165
	II. Unstimmigkeiten bei Art. 104 a Abs. 3 GG	166
	1. Entstehungsgeschichte	166
	a) Vorschlag der Troeger-Kommission und der Bundesregierung	166
	b) Kritik an diesem Vorschlag	168
	c) Reaktionen auf diese Kritik	169
	2. Folgen der jetzigen Regelung	169
	3. Änderungsüberlegungen	172

III. Verhältnis von Art. 104 a Abs. 3 S. 2 GG zu Art. 120 GG	175
IV. Kennt Art. 104 a Abs. 5 GG seinerseits Ausnahmen?.....	175
1. Verhältnis von Art. 104 a Abs. 2 GG zu Art. 104 a Abs. 5 GG	176
2. Verhältnis von Art. 91 a Abs. 4, 91 b S. 2 GG zu Art. 104 a Abs. 5 GG	178
E. Folgerungen	178

6. Teil

Finanzierungsverantwortung nach den Verfassungen der Länder	182
A. Aufgaben der Kommunen	182
B. Grundsätzliches zum kommunalen Finanzierungssystem	184
I. Quantitativ fiskalischer Ansatz	184
II. Qualitativ-(unmittelbar-)aufgabenbezogener Ansatz	185
III. Zwischenergebnis	187
C. Landesverfassungsrechtliche Normen zur Einzelkostenabrechnung	188
I. Folgen die landesverfassungsrechtlichen Normen für das Verhältnis Land – Kommunen dem Veranlassungsprinzip oder der Verwaltungs- anknüpfung?	188
1. Für welche von den Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben gelten die landesverfassungsrechtlichen Normen?	192
2. Ist der Landesgesetzgeber verpflichtet, eine Kostentragungsregelung zu treffen?	195
3. Was bedeutet es, daß die Kostentragungsregelung gleichzeitig zu erfolgen hat?	197
4. Welchen Inhalt muß die Kostentragungsregelung haben?	199
a) Vergleich der Formulierungen	200
b) Gruppenuntersuchung	202
aa) Regelung in Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	202
bb) Regelung in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen	203
(1) Finanzpolitische Richtlinie	203
(2) Deckungspflicht	205
(3) Deckungspflicht nur für Ausnahmefälle	208
cc) Regelung in Bayern, Saarland, Schleswig-Holstein	210
5. Ergebnis	210

II. Sollten die landesverfassungsrechtlichen Normen für das Verhältnis Land-Kommunen durch Art. 104 a Abs. 1, 2, 5 GG interpretiert werden? ...	211
1. Contra	211
2. Pro	213
3. Ergebnis	215
III. Handhabung der landesverfassungsrechtlichen Normen durch den Landesgesetzgeber	215
IV. Sind die landesverfassungsrechtlichen Normen bei Einschaltung der Kommunen in die Wahrnehmung von Bundesaufgaben (kommunaler Vollzug der Bundesgesetze) anwendbar?	216
1. Finanzverantwortung bei Weiterleitung der Vollzugsaufgabe durch das Land an die Kommunen	216
2. Finanzverantwortung bei bundesgesetzlichem Aufgabenübertragungsakt an die Kommunen	217
a) Kein Fall der an die Aufgabenübertragung gebundenen landesverfassungsrechtlichen Normen	218
b) Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Normen	219
c) Ergebnis	221

7. Teil

Veranlassung	222
A. Kausalitätstheorien	222
I. Äquivalenztheorie	222
II. Adäquanztheorie	223
III. Theorie der unmittelbaren Verursachung	224
IV. Übertragung der Kausalitätstheorien auf die Kostenentstehung beim Gesetzesvollzug	225
V. Folgerungen	226
B. Veranlassung – Definitionsansätze	226
I. Grundgesetzliche, dem Veranlassungsprinzip folgende Normen	226
1. Art. 106 Abs. 8 GG (Sonderbelastungsausgleich)	227
a) Interpretation Veranlassen einer Einrichtung	227
aa) Rechtsform der Veranlassung	227
bb) Kausalität oder Finalität	229
b) Verallgemeinerungsfähigkeit	230

2. Art. 104 a Abs. 2 GG (Lastenverteilungsnorm für Vollzug der Bundesgesetze in Auftragsverwaltung).....	232
3. Art. 104 a Abs. 3 GG (Lastenverteilungsnorm für Vollzug der Bundesgeldleistungsgesetze).....	233
4. Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG (Revisionsklausel).....	233
5. Art. 106 Abs. 4 S. 2, 3 GG (Mehrbelastungsausgleich).....	234
6. Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG 1955 (Sicherungsklausel).....	236
II. Einfachgesetzliche, dem Veranlassungsprinzip folgende Normen.....	238
1. §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 Landesbeschaffungsgesetz.....	238
2. § 14 Abs. 3 FStrG.....	239
3. Kostenverteilung bei der Herstellung von Kreuzungsanlagen.....	240
4. Ergebnis.....	241
C. Folgerungen.....	242

8. Teil

Gemengelage bezüglich kostenrelevanter Veranlassungsmomente	244
A. Auf Bundesebene.....	245
I. Bundesgesetzgeber.....	245
1. Ausführungsbedürftigkeit.....	245
2. Handlungsformen rechtsnormativer Einflußnahme.....	245
3. Inhaltliche Ausgestaltung der Einflußnahme.....	246
II. Ingerenzrechte der Bundesexekutive.....	247
B. Auf Landesebene.....	248
I. Unmittelbare Landesverwaltung.....	248
II. Mittelbare Landesverwaltung.....	249
1. Schlichte Aufgabenüberweisung.....	249
2. Aufgabenübertragung durch ein Ausführungsgesetz.....	250
3. Aufgabenübertragung durch die ein Bundesrahmengesetz konkretisierende landesrechtliche Normierung.....	250
C. Auf kommunaler Ebene (= Vollzugsebene).....	251
D. Verwaltungsexterne Einflußfaktoren.....	252
E. Ergebnis.....	252

9. Teil

	Kosten der Gesetze	254
A.	Definition „Kosten der Gesetze“	254
	I. Kosten und Ausgaben	254
	II. Differenzierung hinsichtlich entstehender Kosten	256
B.	Berechnung der Kosten der Gesetze	259
	I. Forschungsansätze und Schwierigkeiten	259
	II. Unzureichende Statistiken	262
	III. Allgemeine Ansätze für eine empirische Erhebung	263
	1. Gesetzestypen	263
	2. Normenkategorien	266
	IV. Ermittlungshilfen für die Bestimmung der Kosten der Gesetze	267
	1. Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern bei Mischfinanzierungs-	
	tatbeständen	268
	2. Kostenprognoseverpflichtung im Gesetzgebungsverfahren	269
C.	Verteilung der berechneten Kosten der Gesetze	274

10. Teil

	Auswirkungen des Veranlassungsprinzips und Alternativen	276
A.	Auswirkungen des Veranlassungsprinzips	276
B.	Alternative Finanzierungs- und Sachkompetenzverteilung	278
	I. Abbau der Mischfinanzierungstatbestände	278
	II. Größere Steuerautonomie	279
	III. Erteilung von Verursachungskompetenzen an den Kostentrags-	
	pflichtigen	279
	1. Verlagerung der Entscheidung über den Anfall von Ausgaben	280
	2. Re-Föderalisierung der Gesetzgebung	280
C.	Anderweitige Alternativen	282
	I. Privatisierung von bisher öffentlichen Aufgaben	282
	II. Bundesratszustimmungserfordernis erweitern	282
	III. Neugliederung des Bundesgebietes	283

11. Teil

	Neuinterpretation oder Verfassungsänderung	285
A.	Grundgesetz: Verhältnis Bund – Länder.....	287
	I. Streichung von Art. 104 a Abs. 2 GG.....	287
	II. Beibehaltung von Art. 104 a Abs. 1 GG.....	287
	III. Streichung Art. 104 a Abs. 3, 5 GG	288
B.	Länderverfassungen: Verhältnis gegenüber den Kommunen.....	288
	I. Landesaufgaben beziehungsweise Aufgabenübertragung durch das Land ...	288
	II. Bundesaufgaben beziehungsweise Aufgabenübertragung durch den Bund ..	289
	Schlußbemerkung	290
	Literaturverzeichnis	292
	Stichwortverzeichnis	329

Einleitung

A. Neuverteilung der Finanzverantwortung

Nach der in Art. 104 a Abs. 1 GG normierten – als Konnexitätsgrundsatz bezeichneten – Lastenverteilungsregelung tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.

Die Verteilung der Finanzverantwortung ist abhängig von der grundgesetzlichen Verteilung der Sachkompetenzen. Bund und Ländern werden für die Umsetzung eines Sachanliegens unterschiedliche Funktionen zugeordnet (funktionaler Föderalismus)¹. In Art. 70 ff. GG werden die Gesetzgebungsbezugnisse verteilt. Zwar stellt Art. 70 Abs. 1 GG eine Vermutung für die Länderzuständigkeit auf². Die Verfassungswirklichkeit wird jedoch von einem entgegengesetzten Bild geprägt: Die Mehrzahl der Sachgebiete ist bundesgesetzlich geregelt³. Die Länder führen die Bundesgesetze nach Art. 83 ff. GG aus. Im Bereich der Verwaltung finden die Länder das Schwergewicht ihres staatlichen Wirkens⁴.

Da die Ausführung der Bundesgesetze zu den Aufgaben der Länder gehört⁵, haben sie nach Art. 104 a Abs. 1 GG die Vollzugskosten zu tragen, es sei denn, es handelt sich um einen Fall der Bundesauftragsverwaltung, für den Art. 104 a Abs. 2 GG eine Bundesfinanzverantwortung vorsieht. Folglich

¹ Hesse/Renzsch, in: Hesse/Renzsch, *Föderalstaatliche Entwicklung*, 1991, S. 29, 29; Ossenbühl, DVBl. 1989, 1230, 1232; Schoch/Wieland, *Finanzierungsverantwortung*, 1995, S. 54, 93.

² BVerfGE 10, 89, 101; 12, 205, 228; 26, 246, 254; 42, 20, 28.

³ Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, 1995, Art. 70, Rn. 1; Stern, *Staatsrecht*, Band I, 1984, S. 677; v. Münch, in: v. Münch, *Grundgesetz-Kommentar*, Band III, 1983, Art. 70, Rn. 6 m.w.N.; Hendler, ZG 1987, 210, 211 f.; Herzog, BayVBl. 1991, 513, 514 („faktisches Gesetzgebungsprimat des Bundes“).

⁴ Lerche, in: MDHS, Art. 83 (1983), Rn. 4; v. Arnim, in: Isensee/Kirchhof, *HStR*, Band IV, 1990, § 103, Rn. 12.

⁵ BVerfGE 55, 274, 318; 37, 363, 385.

kann der Bund, sofern die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, durch Ausübung von Gesetzgebungszuständigkeiten bei den Ländern Kostenlasten veranlassen⁶.

Dieser Zustand der Lastenverteilung wird beklagt⁷, weil die Einnahmen zur Deckung der durch die Verwaltungstätigkeit bedingten Ausgaben nicht ausreichen. Es wird kritisiert, daß die Länder zu „Kostgängern“ des Bundes geworden sind⁸. Trotzdem werden Verschiebungen bei der Lastenverteilung kaum erörtert⁹.

Bisherige Vorschläge und Forderungen an den Bund zu der Frage, welche Änderungen notwendig sind, um dem Bund sein kostenverursachendes Verhalten zu verdeutlichen, betreffen zumeist die Einnahmenseite¹⁰. Es wird gefordert, die Länder mit einer dem Kostenumfang des Vollzugs der Bundesgesetze entsprechenden Finanzmasse auszustatten. Im Rahmen der Verteilung der Steuerquellen und der Steuereinnahmen wird über eine Rückführung von Steuern unter die Hoheit der Länder¹¹ sowie über Hebesatzrechte und Ergänz-

⁶ *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band III, 1983, Art. 104 a, Rn. 6; *Lerche*, in: MDHS, Art. 83 (1983), Rn. 54, Art. 85 (1987), Rn. 8; *Sannwald*, ZRP 1993, 103, 103; *Schoch*, ZRP 1995, 387, 387; *Renzsch*, Finanzverfassung, 1991, S. 18, 170; *Studienkommission der Finanzministerkonferenz*, BT/DS 2/480 (1954), S. 213; *Friauf*, in: Starck, BVerfG und GG, Band II, 1976, S. 300, 324; *Schneider*, H.-P., Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 3, 6, 7; *Birk*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 85, 85; *Wieland*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 110, 111; *Wieland*, in: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Neuordnung des Finanzausgleichs, 1993, S. 161, 218 f.; zu Art. 107, S. 3 GG 1949, bereits *Fischer-Menshausen*, DÖV 1952, 673, 675.

⁷ Siehe 4. Teil B III 2 b ff.

⁸ *Schneider*, H.-P., in: Huhn/Witt, Föderalismus, 1992, S. 239, 242; *Schneider*, H.-P., NJW 1994, 2448, 2450.

⁹ *Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung“*, Bericht, Teil 2, NW/LT/Vorlage 11/182 (1990), S. 57; *BW-Kommission „Finanzverfassungsreform“*, Zwischenbericht, 1992, S. 5, 23 f.

¹⁰ Eine Ausnahme bildet der Bereich der Geldleistungsgesetze (Art. 104 a Abs. 3 GG); siehe 4. Teil B III 2 c ii (1); *Donges*, in: AG Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Probleme des Finanzausgleichs, 1993, S. 68; *Badura*, FS für Carl Heymanns Verlags KG, 1995, S. 3, 5, 17.

¹¹ Dafür: *Hühnerfeld*, der städtetag 1974, 302, 303; *BW-Kommission „Finanzverfassungsreform“*, Zwischenbericht, 1992, S. 5 f., 28 ff.; *Wendt*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band IV, 1990, § 104, Rn. 43; *Konferenz der Ministerpräsidenten*, Beschluß vom 05.07.1990, RhPf/LT/DS 11/4466 (1990), S. 3; *Konferenz der Präsident(innen) der deutschen Länderparlamente*, Beschluß vom 24.09.1991, Nds/LT/DS 12/2797 (1991), S. 23; *Peffekoven*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 485, 505 f.; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 1990/91, Tz. 432 ff., 438 ff.; 1991/92, Tz. 324 ff.;

zungsabgaben der Länder an Bundessteuern¹² nachgedacht¹³. Beim Finanzausgleich sei eine Neuverteilung der Gemeinschaftssteuern zugunsten der Länder möglich, um eine bessere Finanzausstattung herzustellen¹⁴. Auf diese

Hendler, DÖV 1993, 292 ff.; *Wendt*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 56, 71 ff.; *Lensch*, in: Evers, Chancen des Föderalismus, 1994, S. 95, 114; dagegen: *Birk*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 85, 87; *Schneider*, H.-P., NJW 1991, 2448, 2455; *Benz*, DÖV 1991, 586, 597.

¹² *Wieland*, DVBl. 1992, 1181, 1187; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 1990/91, Tz. 432 ff., 437, 454; 1991/92, Tz. 325; *Wagner*, DVBl. 1991, 152, 153; *Peffkoven*, FA n.F., Band 45 (1987), S. 181, 223; *Lhotta*, ZParl 1991, 253, 279; *Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung“*, Bericht, Teil 2, NW/LT/Vorlage 11/182 (1990), S. 52 ff.; *Littmann*, in: AG Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Probleme des Finanzausgleichs, 1993, S. 53, 60; *Bundesministerium für Finanzen, wissenschaftlicher Beirat*, Gutachten zum Länderfinanzausgleich, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen, Heft 47 (1992), S. 92 ff.

¹³ Vergleiche auch: *Kilian*, JZ 1991, 425, 426 und 429 f.; *Blasius*, DÖV 1992, 18, 23 f.; *Barbarino*, in: Hochschule Speyer, Schriftenreihe, Band 47 (1971), S. 81, 87 f.; Band 55 (1975), S. 103, 103; *Sachverständigenkommission „Umsatzsteuerverteilung“*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen, Band 30 (1981), Tz. 9.

¹⁴ Mit dieser Forderung haben sich die Länder zuletzt zweimal durchsetzen können: Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer – um 2 % auf 37 % für 1993/94 (vergleiche Art. 3 Nr. 1 Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 16.03.1992, BGBl. I, S. 674), was einen Einnahmengewinn beziehungsweise Einnahmenverlust von fast 8 Mrd. DM ausmacht (vergleiche *Wieland*, DVBl. 1992, 1181, 1191); – um 7 % auf 44 % ab 1995 (vergleiche Art. 33 § 1 Abs. 1 Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23.06.1993, BGBl. I, S. 944, 977), was einen Einnahmengewinn beziehungsweise Einnahmenverlust von etwa 14 Mrd. DM (vergleiche *Häde*, JA 1994, 33, 42) beziehungsweise 17,5 Mrd. DM ausmacht (vergleiche *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 1993/94, Tz. 166; *Renzsch*, ZParl. 1994, 116, 124; *Hüther*, Wirtschaftsdienst 1993, 43, 47); im Gesetzgebungsverfahren forderte der Bundesrat wegen der Einbeziehung der fünf neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 1995 sogar eine 8 %-ige Erhöhung, was Mindereinnahmen des Bundes für 1995 in Höhe von 20 Mrd. DM (vergleiche *Renzsch*, ZParl 1994, 116, 124) beziehungsweise 26,7 Mrd. DM ausgemacht hätte (vergleiche BT/DS 12/4748 (1993), S. 123, 127, 128; 12/4750 (1993), S. 5, 9, 10); demgegenüber wollte die Bundesregierung wegen der einigungsbedingten Sonderlasten den Anteil des Bundes für 1995 auf 67,5 % und für 1996 auf 68 % erhöht sehen (vergleiche BT/DS 12/4401 (1993), S. 34 f., 106); zum Abstimmungsprozeß insgesamt *Selmer*, FA n.F., Band 51 (1994), S. 331, 336; es liegt ein weiterer Gesetzesentwurf vor, wonach der Länderanteil wegen der Folgen des Familienlastenausgleichs für die Länderhaushalte nochmals um 5,5 % auf dann 49,5 % angehoben werden soll, was nach aktuellen Berechnungen Einnahmeverluste des Bundes in Höhe von 13,8 Mrd. DM für 1996 und 14,5 Mrd. DM für 1997 ausmachen würde (vergleiche BT/DS 13/2246 (1995), S. 1; 13/2368 (1995), S. 2).