

STEFAN KORIOTH

Der Finanzausgleich
zwischen Bund
und Ländern

Jus Publicum

23

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 23



Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

von

Stefan Koriath

Mohr Siebeck

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Korioth, Stefan:

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern / von Stefan

Korioth. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1997

(Jus publicum; Bd. 23)

ISBN 3-16-146784-1

978-3-16-158032-1 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1997 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Weissenstein in Pforzheim gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1995/96 als Habilitationsschrift angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur sind für die Drucklegung bis zum Jahresende 1996 berücksichtigt.

Ganz herzlich danke ich meinem verehrten Lehrer, Herrn *Prof. Dr. Klaus Schlaich*, für den großzügig gewährten Freiraum zur wissenschaftlichen Arbeit, für Anregungen und Kritik. Sein Vorbild, seine Ermutigung und Förderung haben mir sehr geholfen.

Herrn *Prof. Dr. Wolfgang Löwer* danke ich für das Zweitgutachten zu dieser Arbeit im Habilitationsverfahren. Herr *Prof. Dr. Werner Heun* hat die Entstehung dieser Arbeit mit seiner Gesprächsbereitschaft und Hilfe begleitet. Seiner Ermunterung und Kritik verdanke ich viel. Herrn *Prof. Dr. Bernhard Schlink* danke ich für die Anregung, mich mit Fragen des Finanzverfassungsrechts zu beschäftigen und für die Förderung dieser Arbeit in vielen Diskussionen, vor allem in den Jahren 1992 /1993.

Für sorgfältige und zuverlässige Unterstützung bei der Materialbeschaffung und bei der Erstellung der Druckvorlage danke ich Herrn *Gerrit Böning*, Herrn *Nicolai Kranz* und meinen Greifswalder Mitarbeitern, Frau *Jana Steinbach*, Herrn *Alexander Leist* und Herrn *Riccardo Mesterknecht*. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Greifswald, im März 1997

Stefan Korioth

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVI
Einleitung	1

1. Teil

Die Grundlagen

1. Kapitel: Der Begriff des Finanzausgleichs – ein Problemüberblick	19
I. Die Definition des Finanzausgleichs	21
II. Der Begriff Finanzausgleich in der Verfassung und in weiteren Rechtsquellen	25
1. Grundgesetz	25
2. Finanzausgleichsgesetz, Einigungsvertrag	27
III. Der Begriff des Finanzausgleichs in der Finanzwissenschaft	28
IV. Ausgabenverantwortung und Einnahmenverteilung	33
V. Finanzausgleich und Bundesstaatlichkeit	34
VI. Finanzausgleich und mittelbare Staatsverwaltung	44
VII. Zum Begriff der staatlichen Einnahmen im Zusammenhang des Finanzausgleichs	50
VIII. Steuerrechtsetzung und Steuerertragshoheit	56

2. Kapitel: Ziele und Aufgaben des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als Grundvoraussetzungen der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung	59
I. Verfassungsrechtsdogmatische Prämissen – Zur Aufgabe einer staatsrechtlichen Dogmatik des Finanzausgleichs	59
1. Das Problem: Inhalt und Geltungskraft finanzverfassungsrechtlicher Normen	60
2. Die Bestimmtheit der finanzausgleichsrechtlichen Kompetenznormen	62
3. Die unbestimmten Verfassungsbegriffe des Finanzausgleichs	63
a) Die Finanzverfassung als Recht minderer Geltungskraft?	64
b) Interpretation und Konkretisierung der unbestimmten Finanzausgleichsbegriffe	68
c) Zur Justiziabilität der Finanzverfassung	76
4. Aufgaben der juristischen Dogmatik des Finanzausgleichs ...	79
II. Aufgaben und Ziele der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung: das Anforderungsprofil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	84
III. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung – Zur Funktion des Finanzrechts als dienendes Recht	85
1. Die Finanzverfassung als Verfassungsexklave?	86
2. Die Finanzverfassung als akzessorische Ordnung	87
IV. Der Finanzausgleich im Kontext der bundesstaatlichen Organisation	92
1. Finanzausgleich und Bundesstaatstheorie	92
2. Bundesstaatliche Autonomie: Das Ziel der aufgabengerechten Finanzausstattung	99
a) Finanzen als Mittel selbständiger Aufgabenerfüllung	99
b) Finanzausstattung im Rahmen der Verteilungsmasse	103
c) Finanzen als Gegenstand bundesstaatlicher Autonomie	106
3. Bundesstaatliche Gleichheit und Einnahmenverteilung	111
a) Die Herleitung bundesstaatlicher Gleichheit	112
b) Die Ausgestaltung bundesstaatlicher Gleichheit	115
4. Bundesstaatliche Solidarität und Einnahmenverteilung	119
a) Grundlagen	119

b) Verteilung der Ertragsheiten und bundesstaatliche Solidarität	124
c) Finanztransfers im Dienste der Solidarität	126
aa) Zwischenstaatliche Finanztransfers im Finanzausgleich	126
bb) Zwischenstaatliche Finanztransfers außerhalb des Finanzausgleichs	131
5. Bundesstaatliche Einheit und Einnahmenverteilung	134
a) Grundformen der Kooperation	134
aa) Das Miteinander von Bund und Ländern im Bereich der Bundeszuständigkeiten	139
bb) Kooperation der Länder im Bereich der Landeszuständigkeiten	146
cc) Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Landeszuständigkeiten	149
b) Finanzverteilung und bundesstaatliche Einheit	151
aa) Steuerertragszuständigkeiten	152
bb) Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 II S. 1 u. 2 GG	155
cc) Steuergesetzgebung nach Art. 105 GG	157
c) Die Leitbilder „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und „gleichwertige Lebensverhältnisse“	169
V. Ökonomische Grundprobleme und Ziele des Finanzausgleichs	187
1. Ein finanzpolitischer Einwand gegen dezentrale Staatsorganisationen: Popitz' „Gesetz“ von der Anziehungskraft des größten Etats	188
a) Popitz' Aussagen	188
b) Zur Interpretation und Kritik an Popitz	193
2. Die ökonomische Theorie des Föderalismus	197
a) Die Voraussetzungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus in der neueren Finanzwissenschaft	198
b) Methodische Grundpositionen der neueren Finanzwissenschaft	204
c) Die Kriterien der normativen Theorie zur Begründung staatlicher Aktivitäten	205
aa) Das Allokationsziel	207
bb) Das Distributionsziel	215
cc) Das Stabilisierungsziel	218
d) Die Aufgabenzuweisung nach ökonomischen Kriterien	220
aa) Die ökonomische Begründung des Zentralstaates	223
bb) Die ökonomische Begründung der dezentralen Einheiten des öffentlichen Sektors	228

e) Der Verfahrensaspekt – Zur politökonomischen Theorie des Föderalismus	238
f) Die Einnahmenverteilung nach ökonomischen Kriterien	241
aa) Einnahmenverteilung und Ressourcenallokation	243
bb) Stabilisierungsaufgabe und Einnahmenverteilung	247
cc) Distribution und Einnahmuzuordnung	249
3. Ökonomie und Recht im Finanzausgleich	251
a) Die These grundsätzlicher Verschiedenheit von Ökonomie und Recht	254
b) Die These der funktionalen Interdependenz von Recht und Ökonomie	256
c) Zur ökonomischen Analyse des Rechts	258
3. Kapitel: Instrumente und Modelle der bundesstaatlichen Steuerverteilung	265
I. Die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft: Finanzhoheitsrechte und Finanzzuweisungen	266
1. Finanzhoheit und Finanzhoheitsrechte	266
a) Die Finanzgewalt	266
b) Finanzhoheitsrechte	271
2. Finanzzuweisungen	277
a) Horizontale und vertikale Finanzzuweisungen	279
b) Zweckgebundene und zweckungebundene Finanzzuweisungen	279
c) Betragsfestlegung	284
d) Rechtliche Absicherung der Finanzzuweisungen	285
II. Die Modelle der vertikalen Verteilung von Objekt- und Ertragshoheitsrechten über Steuern	286
1. Die Länder als ausschließliche Inhaber der Finanzhoheitsrechte	286
a) Gebundenes Matrikularsystem	286
aa) Grundlagen	286
bb) Die Finanzierung des Deutschen Bundes durch Matrikularbeiträge	288
b) Ungebundenes Matrikularsystem	292
aa) Kennzeichen	292
bb) Die Finanzordnung der USA von 1781 bis 1789	293
2. Bund und Länder als Inhaber von Finanzhoheitsrechten	295
a) Das Trennsystem	295
aa) Ungebundenes Trennsystem	295
bb) Das ungebundene Trennsystem in der Finanzverfassung der USA	299

cc) Gebundenes Trennsystem	306
dd) Das gebundene Trennsystem in der Finanzordnung des Deutschen Reiches von 1871 bis 1918	309
ee) Das Trennsystem in den Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee	325
ff) Das Trennsystem in der Finanzverfassung des Grundgesetzes von 1949	335
b) Das Zuschlagssystem	348
c) Das Verbundsystem	354
aa) Die Kennzeichen des Verbundsystems	354
bb) Zwei frühe Formen der Herausbildung eines Einnahmenverbundes: Der Zollverein und die Reichserbschaftsteuer des Jahres 1906	360
(1) Der deutsche Zollverein 1834–1871	361
(2) Die Reichserbschaftsteuer des Jahres 1906	365
cc) Vom Trennsystem im Übergang zum Steuerverbund: Der Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Finanzverfassungsreform des Jahres 1955	368
d) Das Zuweisungssystem	377
aa) Grundlagen	377
bb) Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland von 1919 bis 1933	379
III. Grundprinzipien der horizontalen Verteilung von Ertrags- hoheitsrechten	398
1. Der Verteilungsschlüssel des örtlichen Aufkommens	400
2. Andere Verteilungsschlüssel des horizontalen Finanzausgleichs	401

2. Teil

Der grundgesetzliche Finanzausgleich

4. Kapitel: Grundstrukturen, Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des Finanzausgleichs im vereinten Deutschland	407
I. Die Ausgangslage: Der alte Finanzausgleich im vereinten Deutschland	407
1. Anstöße zur Reform: Die „neue Ungleichheit“ durch Verteilungskämpfe und deutsche Einheit	410

2. Verfassungsreformberatungen gemäß Art. 5 EV und fachministerielle Beratungen	413
3. Der gesamtdeutsche Finanzausgleich: Solidarische Ressourcenverteilung statt großer Finanzreform	417
II. Der Stufenbau des Finanzausgleichs	419
III. Die vertikale Steuerverteilung – Steuerverbund versus Trennsystem	422
1. Die vier Finanzmassen des Art. 106 GG	422
2. Der Garantiegehalt des Art. 106 GG	426
3. Der Steuerverbund des Jahres 1969	429
4. Rückkehr zum Trennsystem?	435
a) Die vorsichtigen Vorschläge der siebziger Jahre: Autonomie statt Verbund	436
b) Die aktuelle Kritik: Die Anziehungskraft der „neuen Ungleichheit“	438
aa) Zuschlagsrechte für die Länder	439
bb) Wechsel zum Trennsystem?	441
5. Das Problem der vertikalen Umsatzsteuerverteilung	450
a) Die Umsatzsteuer als Eckpfeiler bei der Aufhebung der Teilung im gesamtdeutschen Finanzausgleich	452
aa) Finanzausstattung und Finanzausgleich der neuen Länder in den Jahren 1990 bis 1994	454
bb) Die Erhöhung des Umsatzsteueranteils zugunsten der Länder ab 1995	462
(1) Die Vorschläge des Bundes	464
(2) Das Konzept der Länder	466
(3) Die Solidarpaktverhandlungen	467
b) Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern: Der Kernpunkt des vertikalen Finanzausgleichs	476
aa) Die gesetzgebende Gewalt zwischen Gestaltung und Beurkundung der neuen Umsatzsteuerverteilung und des neuen Finanzausgleichs	473
bb) Die Maßstäbe der vertikalen Umsatzsteuerverteilung	478
(1) Der „gleichmäßige Anspruch auf Deckung“	480
(2) Die Deckungsquotenberechnung und der gesamtdeutsche Finanzausgleich	485
(a) Die „notwendigen Ausgaben“ und „laufenden Einnahmen“ im Sinne des Art. 106 III S. 4 Nr. 1 GG	487
(b) Deckungsquotenberechnung und Sonderbedarfe der ostdeutschen Bundesländer	494

(c) Zur Bedeutung des Art. 106 III S. 4 Nr. 2 GG	497
c) Unterstützung des Umsatzsteuerverteilungsverfahrens durch eine „Schlichtungsstelle“?	501
IV. Die horizontale Steuerverteilung: Gestaltungsräume zwischen Selbständigkeit der Länder durch zurechenbare Steuerkraft und Einheitlichkeit im Gesamtstaat	507
1. Die erste Teilstufe: Das örtliche Aufkommen als Maßstab zur Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer – Art. 107 I S. 1 bis 3 GG	510
2. Effizienz, fiskalische Äquivalenz und örtliches Aufkommen ..	514
3. Verpflichtung und Ermächtigung zur Abgrenzung und Zerlegung: Art. 107 I S. 2 u. 3 GG	517
a) Lohnsteuerzerlegung	519
b) Aufteilung der Einkommensteuer zwischen Wohnsitzland und Land der Betriebsstätte?	521
c) Die Zerlegung der Körperschaftsteuer	523
4. Die zweite Teilstufe: Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer – Art. 107 I S. 4 GG	525
a) Die Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl	526
b) Umsatzsteuerergänzungsanteile – Art. 107 I S. 4 2. HS GG	530
c) Wegfall der Umsatzsteuerergänzungsanteile gemäß Art. 107 I S. 4 2. HS GG de lege ferenda?	534
V. Der horizontale umverteilende Finanzausgleich gemäß Art. 107 II S. 1 und 2 GG – Hat die konfliktträchtige Nivellierung der Länderfinanzen Zukunft?	537
1. Der grundlegende Zielkonflikt horizontaler Ausgleichszahlungen im Lichte der gegenwärtigen Finanzkraftunterschiede	537
2. Standort und Funktion des horizontalen Länderfinanzausgleichs – Fortsetzung und Korrektur der Steuerverteilung ...	542
3. Grundstruktur und Technik der gesetzlichen Regelung des Länderfinanzausgleichs (§§ 4 bis 10 FAG)	545
4. Die Finanzkraft als Gegenstand des Ausgleichs gemäß Art. 107 II S. 1 und 2 GG und die Finanzkraftmeßzahl des Finanzausgleichsgesetzes	548
a) Der umfassende Finanzkraftbegriff	548
b) Die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers – Einschränkungen und Typisierungen des umfassenden Finanzkraftbegriffes	551

aa) Die Ausgleichsrelevanz	551
bb) Die Ländereinnahmen der Finanzkraftmeßzahl	555
c) Ein ungeklärter Problemfall: Vertikale Finanzzuweisungen als Bestandteil der Länderfinanzkraft?	556
aa) Zweckgebundene Finanzzuweisungen	558
bb) Finanzkraft und Bundesergänzungszuweisungen	561
d) Staatsverschuldung – Determinante der Länderfinanzkraft als Gegenstand des Ausgleichs zwischen den Ländern?	562
e) Das Gebot der Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden	565
aa) Die ausgleichsrelevanten Gemeindeeinnahmen	566
bb) Die hälftige Kürzung der Gemeindeeinnahmen – § 8 V FAG	571
(1) Verfassungswidrigkeit des § 8 V FAG?	572
(2) Zur Plausibilität der hälftigen Kürzung der Gemeindeeinnahmen	574
5. Die relative Finanzkraft als Maßstab des Ausgleichs – allgemeiner Finanzbedarf, Sonderbedarfe und die Ausgleichsmeßzahl	578
a) Zur Vergleichbarkeit der Ländereinnahmen – Die Finanzkraft pro Einwohner als Maßstab des Ausgleichs	578
b) Finanzausgleich und Sonderbedarfe einzelner Länder	579
c) Die Arten von Sonderbedarfen	585
d) Die Einwohnerveredelung – tote Seelen im Finanzausgleich	587
aa) Die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten – § 9 II FAG	589
bb) Die Einwohnerwertung bei den Gemeinden – § 9 III FAG ..	594
e) Der Pauschalabzug für Seehafenlasten – § 7 III FAG	598
f) Öffnung des Länderfinanzausgleichs für strukturell bedingte Sonderbedarfe?	605
6. Die Verpflichtung zum angemessenen Ausgleich der Länderfinanzkraft	609
a) Der Begriff des angemessenen Ausgleichs: Eine Kompetenzzuweisungsvorschrift oder eine inhaltliche Direktive?	609
b) Der Verfassungsrahmen nach dem Wortlaut des Art. 107 II S. 1 GG und der Systematik des Grundgesetzes	612
aa) Das Nivellierungsverbot	612
bb) Der angemessene Ausgleich im Gefüge der Art. 106, 107 GG	613
cc) Angemessener Ausgleich und Gleichheitssatz	614
dd) Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit	615
c) Der Beitrag der genetischen Interpretation	620

d) Die Angemessenheit der Finanzkraftauffüllung und Finanzkraftabschöpfung im Lichte der verfassungsrechtlichen und ökonomischen Ziele des Finanzausgleichs	623
aa) Die Finanzkraftauffüllung	623
bb) Die Finanzkraftabschöpfung	625
cc) Proportionale Abschöpfungsgrenzen?	626
dd) Die Schwächung der Leistungsfähigkeit als Umverteilungsgrenze	628
ee) Langandauernde und vereinzelte Inanspruchnahme als Verstoß gegen den angemessenen Ausgleich?	629
ff) Die gesetzliche Regelung; die Problematik der Ländersteuergarantie	632
e) Fiskalische Gleichheit gegen Verminderung, Vertikalisierung oder Wegfall des Länderfinanzausgleichs	637
VI. Die Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 II S. 3 GG – Ein Sammelbecken verbliebener Ausgleichsbedürfnisse	643
1. Zur verfassungsrechtlichen Funktion der Bundesergänzungszuweisungen	643
a) Die ergänzende Finanzkraftangleichung und die letzte Stufe des Finanzausgleichs	645
b) Die Kompensation besonderer Ausgabenlasten	648
2. Der Belastungsausgleich für die „Kosten der Kleinheit“ § 11 III FAG	653
3. Der Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten – § 11 IV FAG	656
4. Haushaltsnotlagen und Bundesergänzungszuweisungen	662
a) Die finanzwirtschaftliche Situation der Haushaltsnotlage	662
b) Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen	666
c) Sanierung durch Bundesergänzungszuweisungen?	668
aa) Die Behebung der Haushaltsnotlagen	669
bb) Die Notlagenprävention	672
d) Zur künftigen Bewältigung von Haushaltsnotlagen	673
5. Solidarpflichten als Sonderlast?	677
Literaturverzeichnis	681
Sachregister	720

Abkürzungsverzeichnis

Die Abkürzungen im Text folgen den Empfehlungen von *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage 1993.

Es werden ferner folgende Abkürzungen verwendet:

ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
BK	Bonner Kommentar
BldtLG	Blätter für deutsche Landesgeschichte
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
ders.	derselbe
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
gem.	gemäß
GGK	Grundgesetz-Kommentar
GS	Gedächtnisschrift
HbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdFW	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HwStWiss	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
MDHS	Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz u.a., Grundgesetz, Kommentar
n.F.	neue Folge
RV	Reichsverfassung
StL	Staatslexikon

Einleitung

Es ist inzwischen fast ein Ritual, finanzverfassungsrechtliche Untersuchungen mit der Beschwörung der Wichtigkeit ihres Themas zu beginnen: Die Finanzverfassung bildet ein zentrales Element einer jeden bundesstaatlichen Verfassungsordnung. Sie weist die Hoheitsrechte, die sich auf Finanzen beziehen, den bundesstaatlichen Gebietskörperschaften zu. Der Finanzausgleich ist ein Teilbereich dieser umfassenden Ordnungsaufgabe. Sein Thema ist die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat, insbesondere des Steueraufkommens. Das oberste Ziel der Verteilung besteht darin, Bund und Ländern die Wahrnehmung der ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben zu ermöglichen. Dieses Ziel läßt sich ebenso einfach benennen, wie es schwierig zu erreichen ist.

In der bald fünfzig Jahre umfassenden Finanzverfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland stehen drei Jahreszahlen für die Zeitpunkte der grundlegenden finanzverfassungsrechtlichen Festlegungen zur Lösung dieser Aufgabe: 1949, 1969 und 1995. Die Finanzreform des Jahres 1969 richtete die Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften auf der Grundlage zuvor fast ununterbrochen gestiegenen volkswirtschaftlichen Wohlstandes zum Teil neu aus; durch Verstärkung von Kooperationsmöglichkeiten und Vergrößerung des Finanzverbundes sollte neuen Erfordernissen entsprochen werden, um die Berechenbarkeit, Planbarkeit und Gleichförmigkeit der finanziellen Entwicklung zu gewährleisten. Gegenüber diesem Reformschritt bezeichnen 1949 und 1995 die eigentlichen Jahre der finanzverfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Weichenstellungen. Der Finanzausgleich des Jahres 1949, in seiner Ausgestaltung historisch ohne Vorbild in der Geschichte des deutschen Bundesstaates seit 1871, war eine provisorische, im Grundgesetz ausdrücklich befristete Ordnung der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung angesichts ungewisser wirtschaftlicher und finanzieller Entwicklung. Der erste gesamtdeutsche Finanzausgleich, im Gesetzgebungsverfahren des Jahres 1993 als Solidarpakt propagiert, gut vier Jahre nach der Wiedervereinigung und nach vier Jahren finanzieller Übergangsordnung seit dem 1. Januar 1995 in Geltung, soll die dauerhafte Ordnung zur Integration der neuen

Länder in den grundgesetzlichen Finanzverbund sein. Die Besonderheit der aktuellen finanzpolitischen Entscheidung besteht darin, daß auf eine Finanzverfassungsreform zur Bewältigung dieser Aufgabe verzichtet wurde; das 1969 geschaffene finanzverfassungsrechtliche Instrumentarium muß jetzt die Aufhebung finanzieller Teilung leisten und dient zur Herstellung der gesamtdeutschen Finanzordnung. Die Parallele zur Situation des Jahres 1949 liegt in einer erneuten Ungewißheit: Ein halbes Jahrzehnt nach der deutschen Einigung vermag niemand zu sagen, wie die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Länder verlaufen wird.

In dieser Situation ist die Bundesrepublik auf einen Finanzausgleich angewiesen, der die Unterschiede der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen alten und neuen Ländern berücksichtigt und möglichst schnell anzugleichen in der Lage ist. Dieses aktuelle Problem trifft freilich auf eine verfassungsrechtliche Finanzordnung, deren Angemessenheit bereits unter den Bedingungen der alten Bundesrepublik seit längerem fraglich geworden war. Schon in den achtziger Jahren gab es erhebliche Verteilungskämpfe von Bund und Ländern um die angemessene Finanzausstattung und insbesondere die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs. Die Länder Bremen und Saarland befinden sich seit Ende der achtziger Jahre infolge überhöhter Kreditaufnahme in extremen Haushaltsnotlagen. Diese Auseinandersetzungen haben, nachdem sich das Bundesverfassungsgericht mehr als dreißig Jahre lang nicht mit Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu befassen hatte¹, zu zwei Grundsatzurteilen des Gerichts geführt². Die Urteile hatten das Finanzausgleichsrecht in seiner Anwendung auf die alten Länder und somit Verteilungswirkungen und Verteilungsprobleme vor der Wiedervereinigung zum Gegenstand. Es bleibt abzuwarten, ob die den politischen Prozeß befriedende Wirkung dieser Urteile auch im vereinten Deutschland anhalten wird.

Für die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Finanzausgleich, vor allem in der Verfassungsrechtslehre und der Finanzwissenschaft, hatten die politischen Konflikte der achtziger Jahre eine Art Katalysatorfunktion. Ob die

¹ Die erste finanzausgleichsrechtliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Februar 1952, BVerfGE 1, 117ff., in ihrer Bedeutung häufig unterschätzt, bejahte vor allem die grundsätzliche Vereinbarkeit horizontaler Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern mit dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 I GG (zu diesem wichtigen Aspekt unten 2. Teil, 4. Kapitel V. 1.). Sie blieb lange Zeit vereinzelt, weil bis in die achtziger Jahre im Wege des politischen Kompromisses allseits akzeptierte Lösungen der Finanzverteilungsfragen gefunden werden konnten.

² BVerfGE 72, 330ff.; 86, 148ff. – Zu den Ursachen der in den achtziger Jahren erstmals heftig einsetzenden Kämpfe um die Finanzverteilung, die in strukturellen Veränderungen der Wirtschaft lagen, die zu wachsenden regionalen Ungleichgewichten und Unterschieden in der Ausgabenbelastung und bei den Einnahmen führten: A. Benz, Bund-Länder-Beziehungen in den achtziger Jahren, in: A. Gunlicks/R. Voigt (Hrsg.), Föderalismus in der Bewährungsprobe, S. 198–200.

seit 1969 unveränderte Finanzverfassung der Reform bedarf, ist zur vieldiskutierten Frage geworden. Seit Mitte der achtziger Jahre, verstärkt seit der deutschen Einigung, wurden zahlreiche Reformvorschläge vorgelegt; 1992 befaßte sich die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer nach 1955 ein zweites Mal mit Fragen der Finanzordnung und machte die „Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands“ zu ihrem Beratungsgegenstand³. Außerhalb der Politik findet derzeit der Ruf „Wir brauchen eine neue Finanzverfassung“⁴ weitgehend Unterstützung – auch nach der Entscheidung des Gesetzgebers, den ersten gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995 durch Integration der neuen Länder in das in seinen Grundpfeilern unveränderte Ausgleichssystem, wie es seit 1969 praktiziert wird, zu integrieren.

Sowohl die Ausnahmelage des wirtschaftlich zweigeteilten Bundesstaates nach der deutschen Einigung als auch die für die Finanzverfassung der Normallage notwendige Überprüfung der Leitentscheidungen des grundgesetzlichen Finanzausgleichs⁵ machen eines deutlich: Der Finanzausgleich ist gegenwärtig das Zentralproblem der bundesstaatlichen Verfassungsordnung. Die Bundesrepublik benötigt einen Finanzausgleich, der ausgewogene Entscheidungen über die Verteilung der knappen Finanzen trifft und von allen Beteiligten als angemessen akzeptiert wird. Je mehr die bundesstaatliche Finanzordnung von der Erfüllung dieser Anforderungen entfernt ist, desto stärker wird die Herstellung der inneren Einheit Deutschlands verzögert oder gefährdet. Aber auch die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors insgesamt steht auf dem Spiel. Die Fragen, ob die Normen über die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf Bund und Länder noch angemessen sind und welche Möglichkeiten der Verbesserung es gibt, lassen sich nur auf der Grundlage einer umfassenden rechtlichen Analyse der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern beantworten. Das trifft die Staatsrechtslehre weitgehend unvorbereitet. Erörterungen der Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Körperschaften im Bundesstaat haben in der deutschen Verfassungsrechtslehre keine große Tradition⁶, wengleich seit 1871 der eminenten

³ Vgl. die Referate von *P. Selmer* und *F. Kirchhof*, VVDStRL 52 (1993), S. 10ff., 71ff.

⁴ So *H.-E. Böttcher*, ZRP 1989, S. 340ff.; vgl. auch *J. Wieland*, DVBl. 1992, S. 1182; *G. F. Schuppert*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 4 (1993), S. 27ff.

⁵ *K. Rennert*, Der Staat 32 (1993), S. 277, fordert eine scharfe Trennung beider aktueller Teilthemen der föderativen Finanzordnung. In dieselbe Richtung gehen die Überlegungen von *P. Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), insbes. S. 36ff. Das ist unter analytischem Gesichtspunkt richtig, vernachlässigt aber, daß in einem Bundesstaat, der disparat strukturierte Länder zur Einheit verbinden soll, beide Fragen in derselben Finanzordnung und soweit als möglich durch gleichmäßig geltende Normen zu lösen sind.

⁶ Über die Vernachlässigung des Themas wunderte sich allerdings bereits ein Autor im Kaiserreich. Im Jahre 1908 schrieb *H. Speck*, Die finanzrechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Staaten, S. IX: „Zunächst muß die Tatsache als auffallend bezeichnet werden, dass sich die Theo-

bundesstaatlichen Bedeutung dieser Materie immer wieder Reverenz erwiesen worden ist⁷. Schon seit etwa 20 Jahren ist zwar ein verstärktes Interesse an diesem Teilbereich des Bundesstaatsrechts festzustellen; die langandauernde Vernachlässigung der bundesstaatlichen Finanzverfassung aber wirkt nach. Es gibt Untersuchungen der Einzelfragen, es fehlt aber ein systematischer Überblick und eine systematische Aufarbeitung der Probleme aus juristischer Sicht. Das Buch von Hans Pagenkopf über den Finanzausgleich im Bundesstaat⁸, die einzige unter dem Grundgesetz zu diesem Thema erschienene juristische Monographie, enthält beides nicht; es beschränkt sich weitgehend auf eine deskriptive Auflistung der einzelnen Bestandteile des Finanzausgleichs.

Zur systematischen Aufarbeitung fordert aber das Grundgesetz geradezu auf. Zum erstenmal in einer deutschen Bundesverfassung fügt es die wichtigsten finanzrechtlichen Normen zu einem eigenen, dem X. Abschnitt, zusammen⁹. Dieser Abschnitt durchbricht das Gliederungsprinzip des Grundgesetzes, indem er nicht an Organe oder Staatsfunktionen anknüpft, sondern den auf den Gegenstand Finanzen bezogenen Bereich staatlicher Tätigkeit erfaßt. Bedeutung und Besonderheit des Finanzwesens werden damit hervorgehoben. Im historischen und internationalen Vergleich der bundesstaatlichen Verfassungen ist zudem die grundgesetzliche Normierungsdichte im Bereich der Staatsfinanzen ungewöhnlich hoch.

Die Gründe für die frühere Vernachlässigung des Finanzausgleichs und ihre Nachwirkungen sind vielfältig. Die fast traditionelle „Finanzblindheit“¹⁰ der Staats- und Verfassungslehre bedeutet, daß die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Staatsfinanzen unter Juristen noch immer den unterschwelli-

retiker der Staatenverbindungen [...] mit der Frage der Finanzbeziehungen wenig oder gar nicht befasst haben.“

⁷ Siehe nur *P. Laband*, Staatsrecht, Bd. IV, S. 375ff., insbes. S. 383, zum Kaiserreich; *G. Lassar*, Gegenwärtiger Stand der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern, in: HbDStR, Bd. I, S. 315ff., zur Weimarer Republik; *W. Gerloff*, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, S. 11, 28; *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. II, S. 1054; noch weitergehend *K.M. Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1956), S. 6: „Die Finanzverfassung ist sozusagen der Schwerpunkt des ganzen Verfassungswerkes, was Rechtsstaat, Gewaltenteilung und die bundesstaatliche Ordnung angeht“; ferner *R. Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: HStR, Bd. IV, § 104 RdNr. 1; *K. H. Friauf*, Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, S. 300f.

⁸ *H. Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat (1981).

⁹ Allerdings ist es nicht vollständig gelungen, alle Fragen des Sachbereichs „Finanzwesen“ abschließend im X. Abschnitt zu regeln. Besondere Vorschriften finden sich in Art. 73 Nr. 4 und 5, 87 I, 88, 91a, 91b, 120, 120a, 134, 135 GG.

¹⁰ *J. Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, FS H.P. Ipsen, S. 412; *H.H. v. Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, S. 1; vgl. auch *W. Heun*, Der Staat 31 (1992), S. 207 m. Fn. 16.

gen Beiklang des wenig Lohnenden oder jedenfalls Außergewöhnlichen hat¹¹. Es gab und gibt eine Scheu der Juristen vor der vordergründig technischen, mit Zahlen, Quoten und Rechenschritten durchsetzten Materie des Finanzrechts¹². Hinter der äußerlichen Technizität der Materie bleibt häufig verborgen, daß die Ausgestaltung der Finanzströme zwischen Bund und Ländern die gesamte bundesstaatliche Kompetenzverteilung fördern oder hemmen kann. Den Juristen interessieren vorrangig die formellen und materiellen rechtlichen Bedingungen der staatlichen Willensbildung und der Ausübung der staatlichen Gewalt; von dort aus erscheinen die Staatsfinanzen als neutrales Mittel der staatlichen Tätigkeit, dessen Vorhandensein vorausgesetzt wird. Hier liegt möglicherweise auch eine Wurzel für die unter Juristen weitverbreitete Auffassung, die finanzverfassungsrechtlichen Normen, die zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe aufweisen, entbehren vielfach des der Verfassungsinterpretation zugänglichen normativen Wertes; sie seien nicht in gleicher Weise dem interpretatorischen Zugriff geöffnet wie etwa grundrechtliche Garantien, sondern vorrangig Kompetenzzuweisungen, die dem politischen Prozeß die inhaltliche Festlegung der angemessenen Finanzausstattung überließen. Diese spezifisch juristische Skepsis gegenüber der Möglichkeit, den Finanzausgleich als rationales und rechtlich strukturiertes Verteilungsmodell zu verstehen, wird dadurch ergänzt, daß die Finanzverfassung und insbesondere der bundesstaatliche Finanzausgleich noch immer – in der klassischen Formulierung von *Sultan* zu Beginn der dreißiger Jahre – eine „theoretische Heimatlosigkeit“¹³ aufweisen. Das Finanzausgleichsproblem steht im Schnittpunkt verschiedener Disziplinen, vor allem der des öffentlichen Rechts und der Finanzwissenschaft; Soziologie und Politologie

¹¹ *P. Selmer*, Rechtsdogmatik und Rechtspolitik unter der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Rechtsdogmatik und Rechtspolitik, S. 221, spricht davon, dem Finanzrecht hafte „seit jeher der Geruch einer ein wenig esoterischen Materie an“. *G. Dürig* schreibt in seiner Einleitung zu einer weitverbreiteten Taschenbuchausgabe des GG zu den Art. 104a ff. GG: „Wenn Sie nicht müssen, steigen Sie da bitte nicht ein. Das brauchen und verstehen nur wenige Experten“ (Grundgesetz, dtv-Textausgabe, S. 24). Siehe auch *K. Littmann*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 2 (1991), S. 31: Eine „gewisse akademische Enthaltensamkeit gegenüber finanzverfassungsrechtlichen Problemen“ bilde „kein ganz ungewöhnliches Ereignis“.

¹² *H. Meyer*, KritV 1993, S. 407, nennt die Finanzverfassung sogar „meist ungeliebt“ und fügt dem als Fußnote hinzu: „Selbst von den Verfassungsrechtlern verstehen die wenigsten etwas davon. Daher ist es auch kein Wunder, daß ohne Kritik in den neuen Juristenausbildungsgesetzen der politisch wichtigste Abschnitt des Grundgesetzes nicht mehr zum Pflichtfachstoff gehört.“

¹³ *H. Sultan*, Die Staatseinnahmen, S. 93; *A. Hensel*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, S. 106, sprach kurz zuvor von der „unglückselige(n) Mittelstellung zwischen Staatsrecht und Nationalökonomie“. Die Feststellung von *Sultan* ist vielfach zustimmend aufgenommen worden, so von *J. Popitz*, FA n.F. 1 (1933), S. 395; *H. Müller*, AÖR 83 (1958), S. 26; *W. Patzig*, DVBl. 1961, 389; *ders.*, AÖR 97 (1967), S. 297; *R. Peffekoven*, FA n.F. 46 (1988), S. 415.

kommen hinzu¹⁴. Daraus resultieren Methoden- und Verständigungsprobleme. Zu konstatieren ist ein unverbundenes Nebeneinander der Forschungsansätze. Dies betrifft vor allem Recht und Ökonomie und fällt umso mehr auf, als rechtswissenschaftliche und finanzwissenschaftliche Fragestellungen durchaus Berührungspunkte aufweisen. Auch die volkswirtschaftliche Beschäftigung mit Finanzbeziehungen im Bundesstaat versteht sich als Disziplin, die nicht nur positive, sondern auch normative Aussagen zu gewinnen sucht. Zwischen verfassungsrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Sollsätzen liegt jedoch vieles Trennende. Mittels Nutzen-Kosten-Analysen fragt die Finanzwissenschaft nach der optimalen Gestaltung der Aufgaben- und Einnahmenverteilung und der Ausgabenverantwortung auf die verschiedenen staatlichen Handlungseinheiten. Diese Normativität findet ihren Bezugspunkt weniger in konkreten Erscheinungsformen des Bundesstaates als in theoretischen Modellen, die einzelne Staats- und Verfassungsordnungen abstrahierend hinter sich lassen. So werden etwa in einer neueren Untersuchung die verschiedenen rechtlichen Formen der Einnahmenverteilung mit den daraus resultierenden unterschiedlichen Rechtsverhältnissen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten als „Finanzzuweisungen“ zwischen „öffentlichen Körperschaften“ erfaßt und abstrakten Wirkungsanalysen unterworfen¹⁵. Auf der anderen Seite neigt die Rechtswissenschaft dazu, im bundesstaatlichen Verfassungsrecht und insbesondere im Bereich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ihre Rolle als ausschließlich normativ verfahrenende Gesellschaftswissenschaft zu verlassen und deskriptiv vorzugehen, indem sie die Institutionen, die Rechtsnormen und ihre Funktionsweise beschreibt. Zur Begründung beruft sich die neuere Bundesstaatslehre, die von den begrifflichen Konstruktionen der spätkonstitutionellen Lehre Abschied genommen hat, auf die Individualität einer jeden bundesstaatlichen Ordnung, die Verallgemeinerungen und rechtliche Modelle des Bundesstaates ausschließt. Der Typus Bundesstaat zerfällt, bei allen Übereinstimmungen in äußeren Formen, in der Rechtswirklichkeit in ganz verschiedene Ausprägungen, die auf unterschiedlichen historischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten beruhen¹⁶.

¹⁴ Zum interdisziplinären Standort *H. Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, S. 37ff.; *H. Edling*, DÖV 1987, S. 579; *W. Renzsch*, Wirtschaftsdienst 1996, S. 331.

¹⁵ *H. Fischer*, Finanzzuweisungen, S. 19, 24ff.

¹⁶ *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, RdNr. 217 (S. 85); *F. Ossenbühl*, DVBl. 1989, S. 1230; *U. Scheuener*, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart (1962), in: *ders.*, Staatstheorie und Staatsrecht, S. 415ff.; *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. I, S. 648; *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HStR, Bd. IV, § 98 RdNr. 5; *W. Graf Vitzthum*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), S. 8.

Die zwangsläufige Besonderheit jeder bundesstaatlichen Ordnung ist es zugleich, die in der Finanzwissenschaft – von anderen Grundlagen aus – das bundesstaatliche Finanzproblem lange Zeit ohne Lösungsansatz ließ. Während der Staatshaushalt und die Arten, Wirkungen und die Bedeutung der Staatseinkünfte, insbesondere der Steuern, zumindest seit dem 18. Jahrhundert intensiv und mit historisch-institutioneller Betonung bearbeitet worden sind¹⁷, finden die Finanzbeziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften erst seit Beginn des 20. Jahrhundert die ihnen gebührende Beachtung, verstärkt erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und hier inspiriert durch angelsächsische, insbesondere amerikanische Forschungsansätze. Hierfür steht die neuere Richtung der „ökonomischen Theorie des Föderalismus“. Sie fragt danach, welche Effizienzvorteile bei der Nutzung der vorhandenen staatlichen Ressourcen dezentrale Aufgliederungen des Staates erbringen können. Dieser finanzwissenschaftliche Ansatz sucht nach dem archimedischen Punkt, „von dem aus die optimale föderative Struktur erkannt und eingerichtet werden könnte“¹⁸. Der Bundesstaat als dynamisches, stets in Bewegung befindliches System von Staaten bereitet sowohl dem juristischen Begriff als auch der finanzwissenschaftlichen Frage nach der optimalen Aufteilung der öffentlichen Güter und ihrer Finanzierung Schwierigkeiten.

Ein weiterer Grund für die relativ kurze Tradition der wissenschaftlichen Behandlung des bundesstaatlichen Finanzproblems liegt in der veränderten Rolle des Staates, insbesondere dem quantitativen Zuwachs¹⁹ der staatlichen Aufgaben²⁰, ihrer qualitativen Veränderung und der daraus folgenden Aus-

¹⁷ Die Stoffeinteilung bei *L. v. Stein*, Finanzwissenschaft (1885), ist durchaus charakteristisch. Er kennt die Hauptgebiete Staatshaushalt, Staatsausgaben, Staatseinnahmen mit Staatsvermögen, Steuerwesen und Staatskredit. Ein Abschnitt über Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften fehlt.

¹⁸ So – freilich mit kritischem Akzent – *G. Kirsch*, Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik n.F. 166 (1987), S. 18.

¹⁹ Die klassische Ordnungsfunktion des Staates besteht weiter, wird jedoch durch interventionistische Ziele ergänzt und überlagert. „Mittlerweile hat sich diese Aufgabe zu einer umfassenden Verantwortung für Bestand und Entwicklung der Gesellschaft in sozialer, ökonomischer und kultureller Hinsicht erweitert, von der prinzipiell keine gesellschaftliche Sphäre mehr ausgenommen ist“, *D. Grimm*, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, S. 168; der Wandel wird meist mit dem Begriff des modernen Leistungsstaates umschrieben, *G. F. Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 213ff.; *Th. Ellwein*, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, S. 19ff. Zu den Wurzeln der Entwicklung des Leistungsstaates in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts *M. Stolleis*, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 11 (1989), S. 129ff.

²⁰ Bereits Ende des 19. Jahrhunderts formulierte *A. Wagner* das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speciell der Staatsthätigkeiten“. Die These lautete, daß „geschichtliche [...] und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen, daß bei fortschreitenden Culturvölkern [...] regelmäßig eine Ausdehnung der Staatsthätigkeiten und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Thätigkeiten er-

dehnung der Staatsausgaben und der Ausweitung der Staatsquote²¹. In säkularer Betrachtung erreichte die Staatsquote in Deutschland um 1980 die Marke von knapp 50%; nach zwischenzeitlichem Absinken ist im Jahre 1995 – nicht zuletzt verursacht durch die deutsche Einigung – der Höchststand von 50,6% erreicht worden²². Zwar sind die öffentlichen Mittel immer knapp gewesen und die Verschuldung bildet gleichsam ein konstituierendes Merkmal der modernen Staatlichkeit seit dem 15./16. Jahrhundert²³; aber erst mit der kräftigen Ausweitung der Staatsaufgaben im ausgehenden 19. und im 20. Jahrhundert ist der Finanzbedarf des Staates in außergewöhnlichem Umfang angestiegen²⁴. Das führt zu einer höheren Steuerbelastung und in deren Folge zu ausgleichspolitischen Ordnungsaufgaben: „Erst ein verhältnismäßig hoher Steuerdruck führt in der Regel zu einer entschiedenen Rationalisierungstätigkeit auf dem Finanzausgleichsgebiete.“²⁵ Das bedeutet im Bundesstaat, daß sich der Verteilungskampf der staatlichen Ebenen um die verfügbaren Mittel, sowohl vertikal zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten als auch horizontal zwischen den Gliedstaaten, letztlich die Auseinandersetzung um die Steuerkraft des Bürgers, verschärft. Berücksichtigt man weiter die in den letzten Jahren intensiv geführte Diskussion über die Grenzen und die mögliche Zurückführung der Staatsverschuldung²⁶, die im Bundesstaat eine nur in ihm mögliche Strategie hervorgebracht hat, nämlich Versuche der beteiligten

folgt“, *A. Wagner*, Grundlegung der politischen Oekonomie, 1. Teil³ S. 893, 895, ferner S. 888; *ders.*, Finanzwissenschaft, 1. Teil³, S. 76f. Einen Überblick gibt *H. C. Recktenwald*, Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: HdFW³, Bd. I, S. 715ff.; *Ch. B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, S. 113ff.; Kritisch zu *Wagner H. Timm*, FA n.F. 21 (1961), S. 201ff.

²¹ Die Staatsquote (im weiteren Sinne) bezeichnet das Verhältnis der Nettogröße der Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte (einschließlich der Sozialversicherungsträger) in einem Jahr zu dem in diesem Jahr erwirtschafteten Bruttosozialprodukt, vgl. *R. A. Musgrave/P. B. Musgrave/L. Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, S. 28; zu Struktur und Wachstum der öffentlichen Ausgaben ebenda, S. 145ff.; *B. Felderer*, FA n.F. 37 (1979), S. 223ff., 263ff.; *K. Littmann*, Anmerkungen zur Staatsquote, in: Th. Ellwein/J.J. Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, S. 231ff. Zum Begriff der Staatsquote vgl. auch *H.-G. Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, RdNr. 174–185.

²² Vgl. die Übersicht zur Entwicklung der Staatsquote, auch im internationalen Vergleich, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1997, S. 344.

²³ Im Jahre 1776 stellte *A. Smith*, Der Wohlstand der Nationen, 5. Buch, 3. Kapitel, S. 786, fast schon resümierend fest: „Überall in Europa haben die Schulden enorm zugenommen, die heute in allen großen Staaten als drückend empfunden und auf die Dauer vermutlich zum Ruin führen werden“. Eine differenzierte Sicht im 19. Jahrhundert bei *L. v. Stein*, Finanzwissenschaft, 2. Aufl., S. 666: „Ein Staat ohne Staatsverschuldung thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“.

²⁴ Eine Folgerung, die bereits *A. Wagner*, Finanzwissenschaft, S. 76, aus dem Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit (Anm. 20) zog.

²⁵ *F. Terhalle*, Die Finanzwirtschaft des States und der Gemeinden, S. 284.

²⁶ Grundlegend *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht; *H. H. v. Arnim*, BayVBl. 1981, S. 514ff.; *P.*

Staaten, Aufgaben und Finanzierungsverantwortung unter Erhalt möglichst großen politischen Einflusses auf die jeweils andere staatliche Ebene zu verlagern, dann dürfte in der verschärften Auseinandersetzung über die knappen staatlichen Mittel eine wichtige Ursache für das steigende Interesse an finanzverfassungsrechtlichen Fragen zu finden sein. Schließlich bedeutet der steigende Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt, daß Entscheidungen der Staatsfinanzwirtschaft in den Gesamtkreislauf der Volkswirtschaft als wichtiger Faktor eingebunden sind: „Die Finanzverfassung erweist sich so gesehen als die ökonomische Seite der Verfassungsentscheidungen über Staatsstruktur und Staatszwecke.“²⁷ Die Verteilungsfrage im Bundesstaat berührt auch in dieser Hinsicht einen wichtigen Nerv der politischen Gestaltungsmöglichkeiten von Zentralstaat und Gliedstaaten.

Auf der Hand liegt, daß die gegenwärtige Lage der Bundesrepublik Deutschland dem Finanzverteilungsproblem unabhängig von den genannten, eher mehr oder weniger in allen Bundesstaaten anzutreffenden Ursachen, eine besondere Bedeutung gibt. Die Vereinigung der deutschen Staaten im Jahre 1990 hat die bundesstaatlichen Kräftefelder, die in der alten Bundesrepublik seit langem in Bewegung sind²⁸, in zusätzliche Unordnung gebracht. Die Vereinigung stellt die bundesstaatliche Struktur – nicht zum erstenmal seit 1949, aber am nachhaltigsten – auf die Probe. Zwar ist es richtig, daß die Idee des Föderalismus und das Bundesstaatsprinzip durch die Einigung eine kräftige Verstärkung erfahren²⁹; vielleicht war es sogar gerade der bundesstaatliche Aufbau, der innen- und außenpolitisch die Einigung erleichterte

Hensler, AöR 108 (1983), S. 489ff., 497ff.; W. Heun, Die Verwaltung 18 (1985), S. 1ff.; W. Göke, NdsVBl. 1996, S. 1ff.

²⁷ K. Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 1055.

²⁸ Hingewiesen sei an dieser Stelle nur auf die vielfältige Diskussion der Entwicklung vom „Kompetenzföderalismus“ zum „Beteiligungsföderalismus“ und vom „separativen“ zum „unitarisch-kooperativen Bundesstaat“, vgl. F. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, Politikverflechtung, 1976; Th. Schodder, Föderative Gewaltenteilung, 1989; E.-W. Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, FS Schäfer, S. 188f. Zu den einzelnen Entwicklungsphasen des Bundesstaates unter dem Grundgesetz bis 1990: H.-P. Schneider, NJW 1991, S. 2449f.; F. Ossenbühl, Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, S. 151ff.; ders., DVBl. 1989, S. 1233ff.

²⁹ D. Merten, Deutsche Einheit und europäische Einigung im Lichte des Föderalismus, S. 20f., dort auch die Hoffnung, die „föderale Ländersolidarität“ werde eine „schnellere Angleichung der Lebensverhältnisse bewirken.“ P. Häberle, Die Verwaltung 24 (1991), S. 171: „Der Verfassungsstaat ist in Deutschland nach innen wie nach außen wohl nur als Bundesstaat möglich. Das zeigte sich 1949 bei der Gründung der Bundesrepublik im Westen und es bestätigte sich 1989/90 im Wunder der Wiedergeburt der fünf ostdeutschen Länder [...] auf längere Sicht gibt der Beitritt der fünf ostdeutschen Länder unserem gesamtdeutschen bundesstaatlichen Verfassungsstaat einen vitalen Wachstumsschub“. Vgl. auch P. Badura, Die „Kunst der föderalen Form“, FS P. Lerche, S. 375; E. Stoiber, in: Zeitschrift zur politischen Bildung (Eichholz-Brief), Nr. 4/92, S. 38.

und die geeigneten verfassungsrechtlichen Institutionen und Rechtsformen zur Verfügung stellen konnte. Diese Rolle des bundesstaatlichen Prinzips täuscht aber nicht darüber hinweg, daß sich die bundesstaatlichen Alltagsprobleme, insbesondere des Finanzausgleichs, eher vergrößert haben. Dies hängt mit folgendem zusammen: Die Bewältigung der Folgen der deutschen Teilung ist zum allergrößten Teil Sache des Bundes. Seine Aufgaben sind zahlenmäßig gestiegen. Gleichzeitig sind die grundgesetzlichen Aufgaben des Zentralstaats auf einem größeren Staatsgebiet wahrzunehmen. Beides führt zu einem deutlichen Ansteigen des Finanzbedarfs des Bundes. Auf der anderen Seite hat sich die Ländergemeinschaft um die fünf neuen Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR erweitert. Dadurch ist die relative strukturelle Homogenität der früheren elf Länder – bei allen Unterschieden im einzelnen, die auf finanziellem Gebiet schon in den achtziger Jahren besonders beim horizontalen Finanzausgleich zum Streit geführt haben – durch eine strukturelle Inhomogenität ersetzt worden³⁰. „Das in den vierzig Jahren der Trennung ständig gewachsene ökonomische und soziale Gefälle zwischen zwei Staaten ist so ‚über Nacht‘ zu einem Ungleichgewicht innerhalb eines einzigen föderativ gegliederten Gemeinwesens geworden.“³¹ Die neuen Länder, die erst mit der Vereinigung ihre staatliche Existenz begonnen haben, sehen sich mit einem Schlag der Fülle der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben gegenüber und müssen demokratische Regierungs- und Verwaltungsapparate aufbauen, während die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Länder sich nur schleppend verbessert. Sie sind wegen vergleichsweise geringer Steuerkraft pro Einwohner auf finanzielle Unterstützung der westlichen Länder und des Bundes angewiesen. Das schafft Abhängigkeiten zwischen Ost und West, während im Westen die Frage, inwieweit die alten Länder zur solidarischen Hilfe verpflichtet sind, Streit zwischen dem Bund und den alten Ländern auslöst. Die klare Verschiedenheit der Länder im Westen und Osten läßt ein Bild entstehen, das mehr mit dem Begriff eines deutsch-deutschen Bundesstaates³² als dem einer größer gewordenen und veränderten Bundesrepublik zu erfassen ist. Daraus ergeben sich Gefahren für die Zukunft des Bun-

³⁰ H. Donner/U. Berlitz, ZParl 23 (1992), S. 330; sehr pointiert J. Isensee, Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat, in: K. Bohr (Hrsg.), Föderalismus, S. 157: „Seit der Wiedervereinigung Deutschlands ist jenes Substrat des Föderalismus vorhanden, das seine Kritiker in der alten Bundesrepublik vermißt haben: territoriale Verschiedenheit.“ Schon in Bezug auf die alten Länder konstatiert „sehr unterschiedlich potente“ Partner W. Renzsch, Finanzverfassung und Finanzausgleich, S. 19.

³¹ H.-P. Schneider, NJW 1991, S. 2450.

³² Zur Notwendigkeit, diesen Zustand zu überwinden: P. Häberle, Die Verwaltung 24 (1991), S. 179; ders., Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland, in: J. Kramer (Hrsg.), Föderalismus zwischen Integration und Sezession, S. 210.

Sachverzeichnis

- Abgaben
 - Gebühren 52, 161, 241, 493, 553, 567, 570, 591, 493, 570
 - Lenkungsabgaben 88 Fn.115
 - nichtsteuerliche 54ff., 161
 - Sonderabgaben 47, 54f., 493, 553.
- Agglomerationsvorteile und -nachteile 593f., 596
- Allokation 30, 207ff., 228ff., 232ff., 243ff., 638
- Angemessener Ausgleich der Länderfinanzkraft (Art. 107 II 1 u. 2 GG)
 - und Anzahl der Zahlerländer 629ff.
 - Dauer der Inanspruchnahme der Zahlerländer 629ff.
 - und Finanzautonomie der Länder 624f.
 - und Gleichheitssatz 613ff.
 - Grad der zulässigen Finanzkraftabschöpfung 611ff., 625ff.
 - historische und entstehungsgeschichtliche Interpretation 619ff.
 - und Leistungsfähigkeit der Zahlerländer 627ff.
 - Nivellierungsverbot 612f.
 - ökonomische Kriterien 623ff.
 - und Verhältnismäßigkeit 615ff.
- Anziehungskraft des größten Etats s. Popitzsches Gesetz
- Aufgabenverteilung 28ff.
 - Aufgabenausgleich 32
 - und Finanzbedarfe 584
 - logischer Primat der A. 31f.
 - nach ökonomischen Kriterien 220ff.
- Ausgaben der Länder
 - Streuung der 585
 - und vertikale Umsatzsteuerverteilung 487, 488
- Ausgaben, notwendige (Art. 106 III 4 Nr.1 GG)
 - und Finanzhilfen (Art. 104a IV GG) 489
 - im gesamtstaatlichen Interesse 491ff.
 - Maßstäbe 487ff.
 - verfassungsgebote 488f.
- Ausgabenverantwortung 33ff.
 - Finanzierungskompetenz 33
 - Finanzierungsverantwortung 33
 - Finanzzuständigkeit 33
 - Lastenverteilung 33
 - sekundäre Lastenverteilung 132
- Ausgabenverteilung 28ff.
 - Art. 104a I 41, 187
 - Durchbrechung des Art. 104 a I GG 132ff.
- Ausgleichsrelevanz (Einnahmen im Länderfinanzausgleich) 551ff.
- Autonomie
 - bei der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat 100ff.
 - der Bundesländer und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 187
 - Einnahmenautonomie 100
 - Finanzen als Gegenstand bundesstaatlicher A. 106ff.
 - Finanzen als Mittel bundesstaatlicher A. 99ff.
 - finanzielle 100ff.
 - und Finanzausgleich 100

- der Gebietskörperschaften im Bundesstaat 99ff., 110f.
- Baden-Württemberg 630, 172f.
- Bayern 329, 391
- Beiträge 52, 570
- Berlin 151, 407 Fn.1, 589, 654, 656
- Berlin/Brandenburg 59, 151, 407 Fn.1
- Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Länderparlamente zur Reform der Finanzverfassung 435
- Beteiligungsföderalismus 151, 445
- Betriebsstättenprinzip 521f.
- Brandenburg 407 Fn.1
- Brecht/Popitzsches Gesetz 587f., 594f.
- Bremen 562, 589, 591, 598ff., 654, 662ff., 677, 678
- Bundesergänzungszuweisungen (Art.107 II 3 GG)
 - als Ausdruck bundesstaatlicher Solidarität 127
 - als Bestandteil der Länderfinanzkraft (Art.107 II 1 GG) 560
 - Entwicklung des Volumens (1970-1995) 646f.
 - erstmalige Zahlung (1967) 643f.
 - fakultativer Charakter 644, 648
 - Fehlbetragsb. (§11 II FAG) 645ff.
 - fehlende Zweckbindung 644
 - Finanzkraftstärkung durch B. 645f.
 - Gleichbehandlung der Länder bei der Vergabe von B. 118
 - und Haushaltsnotlagen der Bundesländer 661ff.
 - als Kompensation von Sonderbedarfen 648, 656
 - und Nivillierungsverbot 645, 649, 657
 - Übergangs-B. (§11 V FAG) 676ff.
 - als vertikaler umverteilender Finanzausgleich 643f., 650
 - wegen „Kosten der Kleinheit“ (§11 III FAG) 652ff.
 - wegen „teilungsbedingter Sonderlasten“ (§11 IV FAG) 656ff
 - Ziele 645ff.
- Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich 647
- und zweckgebundene vertikale Zuweisungen 650f.
- als zweckgebundene Zuweisungen 282
- Bundesländer
 - und EG 140ff., 445f.
 - finanzverfassungsrechtliche Übergangsregelungen (1990-1994) 411, 454ff.
 - Haushaltsnotlage 661
 - Kooperation untereinander („Dritte Ebene“) 146ff.
 - Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat 139f.
 - neue und Umsatzsteuerverteilung 1990-1994 131, 454ff.
 - neue 117, 454ff., 648ff., 656ff.
 - neue und Bundesergänzungszuweisungen 652
 - neue und bundesstaatliche Solidarität 447
 - neue und kooperativer Föderalismus 447
 - neue, Integration in den gesamtdeutschen Finanzausgleich 408, 411, 454ff.
 - Pflicht zur Finanzierung der Gemeinden 566
 - Sonderbedarfe der neuen B. 605ff., 656ff.
 - Steuerkraft der neuen B. 172
 - Zusammenarbeit mit dem Bund in Länderangelegenheiten 149ff.
- Bundesrat (Reichsverfassung 1871) 314ff.
- Bundesrat 116, 139ff., 156, 168, 173, 433f., 677f.
- Bundesstaat
 - allgemeine Theorie des B.es 92ff.
 - Begriff des B.es 92ff.
 - bundesstaatliche Autonomie 99ff.
 - bundesstaatliche Einheit 134ff.
 - bundesstaatliche Solidarität 120ff., 418

- Bundesstaatsrecht und allgemeine Bundesstaatslehren 93ff.
- und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 182
- fiduziarischer B. 448
- grundgesetzlicher als „verkappter Einheitsstaat“ 418
- Homogenität im B. 99
- als individuell geprägte Staatsform 94
- Konkurrenz der Gebietskörperschaften 410
- Kooperation im B., kooperativer B. 134, 418, 445ff.
- „labiler B.“ (Richard Thoma) 390
- monarchischer 112
- „neue Ungleichheit“ nach der deutschen Einigung 438, 445ff., 410ff.
- republikanischer 112f.
- separativer B. 152
- sozialer B. (Art. 20 I GG) 120ff, 182, 184
- Staatsqualität der Länder 92f., 101
- Strukturelemente der Freiheit, Gleichheit, Solidarität und kooperativen Einheit 96ff., 418
- unitarischer B. 134, 152
- Wettbewerb im B. 110, 229, 410, 438ff.
- zentralistischer B. 134, 152
- Zwei-Klassen-B. 660
- Bundessteuern (Art. 106 I GG) 158f., 301, 372, 421, 423, 483, 498, 515
- Bundesverfassungsgericht
 - und Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 II 3 GG) 649
 - und Finanzverteilungskonflikte 410
 - und Justitiabilität der Finanzverfassung 64ff., 72ff.
 - und Sonderbedarfe im Länderfinanzausgleich 580ff.
- Bundeszuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherungen (Art. 120 I 4 GG) 49
- Clausula Miquel (Art. 70 2 RV 1871) 314ff., 394
- Decision-making-costs 230
- Deutsche Einheit
 - als Anstoß zur „Reföderalisierung“ 418, 441ff.
 - Anstöße zu einer Finanzverfassungsreform 411
 - Finanzverteilungskämpfe als Folge 410
 - und kooperativer Bundesstaat 418
 - Übergangsfinaanzordnung 1990–1994 454ff.
 - Verschiebung der bundesstaatlichen Ordnung 410, 411
 - Vorschläge zum gesamtdeutschen Finanzausgleich 463ff.
 - und Ziele des grundgesetzlichen Finanzausgleichs 418
- Deutscher Bund, Finanzsystem 288ff.
- Dezentralisierter Einheitsstaat
 - Grundgesetzlicher Bundesstaat als d.E. 164
 - und Weimarer Verfassung 190, 379ff.
 - und Zuschlagssystem 378
- Dezentralisierung
 - als Forderung des „Wettbewerbsföderalismus“ 410
 - Forderungen einer Rückkehr zum Trennsystem 435ff.
 - als ökonomische Forderung 228
 - Verfahrensaspekte 238ff.
 - als Voraussetzung fiskalischer Äquivalenz 230f.
- Distribution 206, 215ff., 224ff., 249ff., 254, 259f., 282, 297, 307ff., 347, 357, 378, 439, 446, 526
- Dresden 597
- „Eckpunkte“-Beschluss der westdeutschen Ministerpräsidenten (5. Juli 1990) 143, 413f. m.Fn. 24
- Economies of scale (Skalenerträge) 236f., 242, 244
- Effizienz
 - und Distributionsziel 215
 - und Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91 b GG) 150
 - und horizontale Steuerverteilung 514ff, 524
 - und kooperativer Föderalismus 431f.

- und Länderfinanzausgleich 637
- und Recht 251ff.
- und Verfassungsrecht 264
- als Zentralbegriff der ökonomischen Analyse des Rechts 259
- als Zentralbegriff der ökonomischen Theorie des Föderalismus 197, 222
- Einheit der Verfassung 88
- Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse
 - Begriff der „Einheitlichkeit“ 176
 - Begriff der „Lebensverhältnisse“ 176
 - Begriff der „Wahrung“ 178
 - als de-facto-Staatsfundamentalnorm der alten Bundesrepublik 172
 - und föderative Vielfalt 185
 - und Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) 183
 - und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse 176f.
 - und Länderfinanzausgleich (Art. 107 II 1 u. 2 GG) 537, 540f.
 - als Leitbild des grundgesetzlichen Bundesstaates 169f.
 - normative Bedeutung 178
 - normative und politisch-psychologische Bedeutungsebene 170
 - und Steuergesetzgebung (Art. 105 II GG) 175
 - im vereinten Deutschland 172ff.
 - und verfassungsrechtliche Vereinheitlichungspflichten 181, 185
 - und vertikale Umsatzsteuerverteilung 179f., 499ff.
- Einkommensteuer
 - E.-anteil der Gemeinden (Art. 106 III, V GG) 40, 567
 - Konjunkturreakibilität 247
 - Verteilung auf Bund und Länder (Art. 106 III GG) 152ff., 344, 368 m. Fn. 367, 424f.
- Einkommensteueraufteilung 520ff.
- Einnahmen
 - E.-verteilung nach ökonomischen Kriterien 243f.
 - laufende (Umsatzsteuerverteilung, Art. 106 III 4 Nr. 1 GG) 64, 423, 480, 491ff., 562
 - staatliche aus Krediten 53, 562ff.
 - staatliche 50ff.
- Einnahmen, laufende (Art. 106 III s. 4 Nr. 1 GG)
 - Fallgruppen 493
 - Gegensatz zu einmaligen 492
 - ökonomische Kriterien 492
- Einnahmenverteilung 32, 33ff.
 - und Aufgabenwahrnehmung 100ff.
 - und Autonomie der Gebietskörperschaften im Bundesstaat 101ff., 108ff.
 - bundesstaatliche 95
 - und bundesstaatliche Einheit 151ff.
 - und bundesstaatliche Gleichheit 111ff.
 - und bundesstaatliche Solidarität 119ff.
 - dienende Funktion der E. 124, 151
 - horizontale 398ff.
 - Instrumente und Modelle 265ff.
 - ökonomische Ziele der E. 141ff.
 - vertikale 286ff.
 - Ziele der E. 87ff.
- Einwohnerveredelung
 - Begründung 587ff.
 - Brecht/Popitzsches Gesetz 587f., 593ff.
 - und externe Effekte 590f.
 - bei den Gemeinden (§ 9 II FAG) 588, 594ff.
 - im Länderfinanzausgleich 588ff.
 - bei den Stadtstaaten (§ 9 III FAG) 588
- Einwohnerzahl
 - als horizontales Prinzip zur Verteilung von Ertragshoheitsrechten 402
 - als Kriterium der horizontalen Umsatzsteuerverteilung 526ff.
 - der Länder und Ausgleichsmeßzahlen im Länderfinanzausgleich 578
 - als Verteilungskriterium der Umsatzsteuerverteilung in den neuen Ländern 1990–1994 454
- Enquête-Kommission Verfassungsreform
 - Bericht (1976) 177 m. Fn. 456

- Bewertung des großen Steuerverbundes (Art. 106 III-V GG) 437
- Vorschlag zur Änderung des Art. 72 II GG 177
- Ertragshoheit 22, 49, 56ff., 109, 124ff., 152ff., 272ff., 295ff., 356f., 384ff., 398ff., 426
- Ertragskongruenz des Steuersystems 428
- Erzbergersche Finanzreform 384ff.
- Europäische Gemeinschaft
 - Abgaben im Rahmen der EG 423 m. Fn. 47, 51
 - Bundesländer und EG 141ff.
 - Finanzierung 423
 - Integrationsgewalt (Art. 23 GG) 143ff.
 - Kompetenzübertragung an die EG 141
 - Mitwirkung an der Rechtsetzung der EG 140
 - Wirtschafts- und Währungsunion 675f.
- Externe Effekte
 - und distributive Maßnahmen 225f.
 - und Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich (§9 II FAG) 591ff.
 - und fiskalische Äquivalenz 233ff., 245
 - Internalisierung 245f., 591f.
 - und Marktversagen 214
 - negative e.E. 235f.
 - und Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich (§7 III FAG) 603f.
 - und Steuerzerlegung (Art. 107 I 2 und 3 GG) 523
 - und Theorie der öffentlichen Güter 212f., 242, 245
- Finanzausgleich
 - aktiver F. 29
 - als akzessorischer, dienender Teil der bundesstaatlichen Verfassung 85ff., 124, 151, 266
 - Anforderungsprofil des bundesstaatlichen F. 84ff.
 - Angewiesenheit auf Offenheit und Beweglichkeit 408
 - Begriff 19ff.
 - und Bundesstaatlichkeit 34ff.
 - und Bundesstaatstheorie 92ff.
 - als dauernde Aufgabe 409
 - und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 174ff.
 - als finanzielle Ertrags- und Gefahrengemeinschaft 630
 - F.-srecht, Besonderheiten 60ff.
 - gebrochener 43
 - als Gegenstand politischer Verhandlungen und Entscheidungen 62, 64, 66
 - und Gemeinden 24ff.
 - gesamtdeutscher (seit 1995) 416, 456f., 459
 - horizontaler F. 23, 398ff., 507ff.
 - innerkirchlicher F. 21 Fn.7
 - juristische Dogmatik des F. 79f.
 - kommunaler F. 40, 59
 - als konkretisierungsbedürftige Ordnung 68ff.
 - und mittelbare Staatsverwaltung 44ff.
 - passiver F. 28f.
 - primärer F. 24, 25, 276
 - als Rahmenordnung 63ff., 84
 - als sekundäres System 270
 - der Sozialversicherungsträger 48
 - Schweiz 27f.
 - sekundärer F. 24, 535
 - Stufen des grundgesetzlichen F. s (Art. 106, 107 GG) 419ff.
 - als „System“ 419f.
 - theoretische Heimatlosigkeit des F.s 20
 - umverteiler 386
 - und Vorbehalt des Möglichen 103ff.
 - vertikaler F. 22f., 42, 420
 - Ziele und Aufgaben des bundesstaatlichen F. 59ff., 408
- Finanzausgleichsgesetz (1923) 382f.
- Finanzausstattung
 - angemessene als Ziel des Finanzausgleichs 99, 612ff.

- angemessene F. der Gemeinden 39
Fn. 73, 41
- aufgabengerechte 100ff.
- und Vorbehalt des Möglichen 103ff.
- Finanzautonomie
- und Finanzhoheit 267 Fn. 2
- der Gemeinden 39f.
- der Länder 99ff.
- Stärkung der F. der Länder 441ff.
- Finanzbedarf 29, 31, 33
- abstrakter 529
- abstrakter F. der Länder und Länderfinanzausgleich 578
- abstrakter F. der Länder und Umsatzsteuerverteilung 527f.
- und Agglomeration 587f., 594f.
- finanzwissenschaftliche Kriterien 596f.
- horizontale Umsatzsteuerverteilung (Art. 107 I 4 GG) 527ff.
- Objektivierung 596f.
- Sonderbedarfe der Länder im Länderfinanzausgleich 579ff.
- Finanzfunktion 86
- als besondere Staatsfunktion 86ff.
- und Finanzgewalt 266f.
- als „Verfassungsexklave“ 86
- Finanzgewalt
- Bedarfsdeckungsfunktion 267f.
- Begriff 266f.
- als Teil der Staatsgewalt 268f.
- Finanzhoheit
- und Ertragshoheit bei Abgaben 272
- und Finanzausgleich 45
- und Finanzgewalt 266f.
- der Gemeinden 35ff.
- horizontale Verteilung von Ertrags-
hoheitsrechten 398ff.
- inhaltliche und funktionale Bestimmung 268
- als nichtprivatives Hoheitsrecht 269
- und Objekthoheit über Abgaben 271
- Verteilung im Trennsystem 295ff.,
306ff.
- Verteilung im Verbundsystem 355ff.
- Verteilung im Zuweisungssystem 377f.
- Finanzmonopole 158, 423
- Finanzordnung
- als dienende Ordnung 85ff., 124
- instrumentale Funktion 89
- Ordnungsfunktion 81
- Stabilisierungsfunktion 69, 88f.
- Finanzplanung
- mehrjährige des Bundes und der Länder (Art. 106 III 4 Nr. 1 GG) 475,
506, 606.
- Finanzrecht 103f.
- Finanzreform
- Erzbergersche (1919) 384ff.
- des Jahres 1955 429 m. Fn. 70, 581
- des Jahres 1969 40, 429ff.
- Finanzreform 1969 und Intensität des
Länderfinanzausgleichs 621ff.
- Finanzverfassung
- Begriff 1, 20 Fn. 5
- als bundesstaatliche „Folgeverfassung“ 89ff, 124, 151f.
- als dienende, akzessorische Ordnung 85ff.
- als Funktionsbedingung der Staatlichkeit 90
- und nichtsteuerliche Einnahmen 52
- Ordnungsfunktion der F. 67ff., 81
- als Recht minderer Geltungskraft 64ff., 609ff.
- und „soft law“ 64ff.
- der Sozialversicherungen 50
- als Spiegel der Staatsverfassung 90,
95
- und Steuern 52
- Technizität der F. s. 62f.
- unbestimmte Begriffe in der F. 63ff.,
609ff.
- als „Verfassungsexklave“ 86ff.
- Finanzwissenschaft
- und Aufgabenzuweisung 220ff.
- als Bedarfsdeckungslehre (Kameralismus) 199f.
- und Bundesstaatsbegriff 30f., 220f.

- und Diskussion über das Leitbild „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ 173f.
 - und Einnahmenverteilung 241ff.
 - Entwicklung des Themenbereichs 198ff.
 - Finanzausgleichsbegriff der F. 28ff.
 - und Forderung nach einer Rückkehr zum Trennsystem 435ff.
 - Kriterien für Haushaltsnotlagen 662f.
 - Kritik am Länderfinanzausgleich 623f., 637ff.
 - Methodische Grundpositionen 203ff.
 - normative Ausrichtung 187, 197, 204, 205ff., 220f.
 - ökonomische Theorie des Föderalismus 187f, 197ff., 220ff., 238ff.
 - positive Ausrichtung 204
 - und Rechtslehre 251ff.
 - Verhältnis Markt und Staat 199ff., 206
 - und Wegfall der Umsatzsteuerergänzungsanteile (Art. 107 I 4 2. HS GG) 534f.
- Finanzzuweisung
- Betragsfestlegung 284f.
 - Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 II 3 GG) 643ff.
 - des Bundes an die Länder 117
 - des Bundes nach Art. 106 a GG 408
 - im Ermessen der zahlenden Gebietskörperschaften 285
 - gebundene und ungebundene 279f., 644
 - grants-in-aid (USA) 302ff.
 - horizontale und vertikale 279
 - als laufende Einnahmen der Länder iSd. Art. 106 III 4 Nr. 1 GG 493
 - ökonomische Ziele 244
 - regelgebundene F. 285
 - Verhältnis zur Ertragshoheit 277f.
 - vertikale, als Teil der Länderfinanzkraft (Art. 107 II 1 GG) 556ff.
- Fiscal Theory 202ff., 216, 218f.
- Fiskalische Äquivalenz 227, 640, 229ff., 232ff., 241, 248, 514ff., 535
- Fiskalische Gleichheit (fiscal equity) 226f., 250f., 637f.
- Föderales Konsolidierungsprogramm 154, 184, 416, 464ff.
- Fonds „Deutsche Einheit“
- und Art. 7 EV 411, 452, 455
 - Aufstockung 1992 und 1993 456, 460, 468ff.
 - als Ersatz des Länderfinanzausgleichs 411, 452ff.
 - Errichtung 415f.
 - Schuldentilgung 469
- Forensalprinzip s. örtliches Aufkommen
- Franckensteinsche Klausel 317ff.
- Frankfurter Reichsverfassung (v. 1849) 38, 291
- Frustrationskosten 230 Fn. 650
- Garantiegehalt des Art. 106 GG 426ff.
- Gebühren 52, 161, 241, 567, 570
- Gemeindeeinnahmen, Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich (Art. 107 II 1 GG, § 8 FAG) 571ff
- Gemeindesteuern (Art. 106 V bis VII GG) 421, 425, 565ff., 594ff.
- Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages und Bundesrates
- Ausklammerung des Finanzausgleichs 414f.
 - und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 II GG n.F.) 175ff.
 - Einrichtung durch Art. 5 EV 413
 - Einsetzung (November 1991) 414
 - und Gleichheit der Lebensverhältnisse (Art. 72 II GG) 177 Fn. 456
- Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) 115, 124, 149ff., 160, 175, 282, 429ff., 556, 604 m. Fn. 649
- Gemeinschaftsteuern (Art. 106 III, IV GG) 421, 424f.
- Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ (1991/1992) 411, 460
- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht (Art. 109 II GG) 665
- Gewerbesteuern 42, 568, 571, 576
- Gewerbsteuerumlage (Art. 106 VI 4 GG) 568

- Gleichheit
- bundesstaatliche 111ff.
 - und bundesstaatliche Einnahmenverteilung 116ff.
 - Herleitung bundesstaatlicher G. 112ff.
 - und Länderfinanzausgleich 611, 613ff.
 - und Nivellierungsverbot 611
 - und Rechte und Pflichten der Länder 115ff.
- Globalsteuerung 26, 219f., 247f.
- Grundsteuern 568, 571, 576
- Hamburg 588, 591, 597ff., 630
- Haushaltsausgleich 21f.
- Haushaltsgrundsätze (Art. 109 III GG) 672
- Haushaltsnotlage
- Bremens und des Saarlandes 661ff, 562
 - und Bundesergänzungszuweisungen 664, 667ff.
 - und bundesstaatliche Solidarpflichten 666ff.
 - erforderliche Verfassungsänderung 674f.
 - Haushaltsunterdeckung 663
 - Kreditfinanzierungsquote 662
 - Kriterien 662ff.
 - Prävention 671ff., 673ff.
 - Sanierungsmöglichkeiten 665ff., 667, 668
 - Zins-Steuer-Quote 662
- Haushaltswirtschaftliche Unabhängigkeit des Bundes und der Länder (Art. 109 I GG) 161, 538, 651, 672
- Hebesatzrecht der Gemeinden 568
- Hebesatzrechte der Länder zu bundesgesetzlich geregelten Steuern 162ff.
- Herrenchiemseer Verfassungsentwurf (1948) 328ff.
- Hessen 630
- Inanspruchnahmebefugnis (Art. 106 III GG [1949]) 339, 343ff.
- Inflation (1921–1923) 395
- Intergovernmental fiscal relations 29
- Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (v. 23.6.1993) 660
- Investitionshilfen des Bundes (Art. 104 a IV GG)
- als Ausprägung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Länderkompetenzen 149
 - Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich (Art. 107 II 1 GG) 556ff.
 - und besondere Ausgabenlasten der neuen Bundesländer 659f.
 - und Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 II 3 GG) 651, 655
 - Einführung durch die Finanzreform 1969 430
 - und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 175
 - als Entlastung des Länderfinanzausgleichs 639
 - und Haushaltsnotlagen der Länder 669
 - als laufende Einnahmen (Art. 106 III 4 Nr.1 GG) 493
 - für die neuen Bundesländer 469f.
 - und Seehafenlasten 604
 - und Sonderbedarf der Länder aufgrund von Strukturschwächen 586f., 607f.
 - als zweckgebundene Zuweisungen 283
 - Stellung außerhalb des Finanzausgleichs 131ff., 284
- Justitiabilität
- Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum des Finanzausgleichsgesetzgebers 76ff.
 - der Finanzverfassung 76ff.
 - Kontrolldichte bei Normen des Finanzausgleichs 76ff.
 - des Länderfinanzausgleichs (Art. 107 II 1 und 2 GG) 609ff.
 - der Normen des Finanzausgleichs 75f.
 - der unbestimmten Rechtsbegriffe bei der Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 III und IV GG) 478ff.

- und unbestimmte Rechtsbegriffe des Finanzausgleichs 76ff., 154f., 609ff.
- Kaldor-Hicks-Kriterium 207
- Kirchensteuer 46, 353
- Kommission Finanzverfassungsreform des Landes Baden-Württemberg 172f.
- Kompetenzföderalismus 151 m. Fn. 371
- Konjunkturreakibilität
 - der Einkommensteuer 247f.
 - der Umsatzsteuer 153
- Kooperativer Bundesstaat
 - „Dritte Ebene“ und „Vierte Ebene“ 147 m. Fn. 346, 150
 - und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 181f.
 - Mitwirkung der Länder an zentralstaatlichen Entscheidungen 135, 139ff.
 - und Steuerverbund 355, 429ff.
 - Unitarischer B. 146
 - Zusammenarbeit einzelner Bundesländer 148
 - Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Landeszuständigkeiten 149ff.
- Körperschaftsteuer
 - Betriebsstättenprinzip 523f.
 - als Einkommensteuer juristischer Personen 524
 - Zerlegung (Art. 107 I 2 GG) 523
- Kosten der politischen Führung 654f.
- Länderfinanzausgleich (Art. 107 II GG)
 - abschließender Charakter des Art. 107 II GG für vertikale und horizontale Finanzumschichtung 128ff.
 - und allokativer Effizienz 640
 - angemessener Ausgleich der Länderfinanzkraft 609ff.
 - Anspruchsberechtigung und Anspruchspflicht im L. 118
 - Art. 107 II 1 und 2 GG 26, 42
 - und Autonomie der Länder 640
 - Ausgleichsberechtigung, Ausgleichsverpflichtung (§ 5 FAG) 546, 578, 608ff.
 - ausgleichsfreie Zone 632f.
 - Ausgleichsmaßzahl (§ 6 II FAG) 545f., 578ff.
 - als Ausdruck bundesstaatlicher Solidargemeinschaft 542, 630
 - als Ausdruck finanzieller Ertrags- und Gefahrengemeinschaft 630
 - als Ausprägung bundesstaatlicher Solidarität 127ff.
 - als Besonderheit der grundgesetzlichen Finanzordnung 537
 - und bundesstaatliche Einheit 155ff.
 - Diskussion im Parlamentarischen Rat (Art. 106 IV GG [1949]) 340f., 347f.
 - und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 179ff.
 - Einwohnergewichtung bei den Gemeinden (§ 9 III FAG) 546, 588, 594ff., 633
 - Einwohnergewichtung bei den Stadtstaaten (§ 9 II FAG) 546, 588, 633
 - als Entmutigung finanzpolitischer Initiativen 640
 - Finanzkraft der Gemeinden (Art. 107 II 1 GG) 565ff., 581f.
 - Finanzkraftbegriff (Art. 107 II 1 GG) 547ff.
 - Finanzkraftmaßzahl (§ 6 I FAG) 545, 578ff.
 - Forderung nach Verminderung 637ff.
 - gebrochen-progressiver Ausgleichstarif 632
 - gesamtdeutscher seit 1995 541
 - gesetzliche Ausgestaltung (§§ 4–10 FAG) 544ff.
 - und Haushaltsnotlagen 666f.
 - jährlicher Ausgleichsfonds 550, 630
 - Krise in den 80er Jahren 540f.
 - Ländersteuergarantie 633ff.
 - linearer Ausgleichstarif 632
 - Nivellierungsverbot im L. 116, 119, 612f., 623, 626, 646, 648ff., 656f., 679f.
 - Seehafenlasten (§ 7 III FAG) 546, 597ff., 633

- Suspendierung mit Blick auf die neuen Länder (Art. 7 III EV) 131, 454ff.
- und Sonderbedarfe der Länder 577ff., 605ff.
- und Veränderung der Finanzkraftreihenfolge 611ff.
- Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip 538
- und vertikale Bundeszuweisungen 642f.
- Volumen 644
- und Volumen der Bundesergänzungszuweisungen 643f.
- Ziele 537f., 542f.
- Zielkonflikte 539
- Zusammenhang mit Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 II 3 GG) 647
- Zusammenhang mit der Steuerverteilung (Art. 107 I GG) 543f., 630, 640f.
- Landessteuergesetz (1920) 382
- Landesteuern (Art. 106 II GG) 158ff., 421, 424, 510ff., 514ff., 525ff., 567ff., 621f.
- Leipzig 597
- Lenkungsabgaben 88 Fn. 115
- Lohnsteuer 424, 515f., 519ff.
- Lohnsteuerzerlegung 519ff.
- Magisches Viereck 219
- Marktversagen 208f., 214, 228
- Matrikularbeiträge
 - im Deutschen Bund 289ff.
 - im Deutschen Reich nach 1871 313ff.
 - in der Finanzordnung der USA von 1781 bis 1789 293ff.
 - und Franckensteinsche Klausel 317ff.
 - gebundene M. 286ff.
 - Matrikularsystem 286ff.
 - und Reichserbschaftssteuer (1906) 366
 - ungebundene M. 292ff.
- Mecklenburg-Vorpommern 345, 597
- Meritorische Güter 211 m. Fn. 573
- Neugliederung des Bundesgebietes
 - nach Art. 29 GG 151, 407 Fn. 1
 - Raum Berlin/Brandenburg 151, 407 Fn. 1
 - Neugliederung des Reichsgebietes (Art. 18 WRV) 394f.
 - Niedersachsen 598, 677
 - Nivellierungsverbot 611ff., 645, 649, 657
 - Nord-Süd-Gefälle 629
 - Nordrhein-Westfalen 606
 - Objekthoheit 56ff., 109, 271ff., 295ff., 426
 - Öffentliche Güter
 - und Allokationstheorie 209ff.
 - Begriff 209
 - und Begründung der Staatstätigkeit 212
 - und fiskalische Äquivalenz 232ff.
 - und Gebührenfinanzierung 241f.
 - und meritorische Güter 211 m. Fn. 573
 - und Problem der „free-rider-Haltung“ 210
 - Ökonomische Analyse des Rechts 258ff.
 - als Funktionsbeschreibung des Rechts 258
 - als ökonomische Lehre 358
 - und Rechtsdogmatik des Finanzausgleichs 262
 - und Rechtspolitik 260
 - und Verfassungsrecht 260f.
 - Ordoliberalismus 256ff.
 - örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern 570
 - Örtliches Aufkommen (einer Abgabe)
 - Abgrenzung (Art. 107 I 2 GG) als Klarstellung 517ff.
 - Art. 107 I 1 GG 400, 510ff.
 - und Finanzbedarf der Gebietskörperschaften 401f.
 - und fiskalische Äquivalenz 514ff.
 - als horizontales Prinzip der Verteilung von Ertragshoheitsrechten 398f., 400f.
 - und Trennsystem 398f.
 - und Verbundsystem 399
 - und Zuweisungssystem 399
 - Zerlegung (Art. 107 I 2 GG) als Ausnahme 517ff.

- Parafisci 46f.
- Pareto-Optimum 205, 207, 242
- Parlamentarischer Rat
- Beratung der Finanzverfassung 335ff.
 - Einflußnahme der Alliierten 338f.
 - und Steuergesetzgebungskompetenzen 159f.
 - Zentralistische Tendenzen im P.R. 336f.
- Politikverflechtung 148, 446
- Popitzsches Gesetz (Anziehungskraft des größten Etats)
- und Effizienz dreistufiger vertikaler Staatsgliederung 192
 - als empirische Beobachtung oder finanzwissenschaftliche These 190
 - als Zentralisierungsthese 189
 - Überprüfung in der Finanzwissenschaft nach 1945 191ff., 194ff.
- Preußische Landgemeindeordnung (v. 1891) 36
- Preußische Städteordnung (v. 1831) 36
- Realsteuern 41
- Recht
- grundsätzliche Verschiedenheit von Recht und Ökonomie 254ff.
 - und Interdependenz zur Ökonomie 256ff.
 - und Ökonomie 251ff.
 - Ökonomische Analyse des Rechts 258ff.
 - und ökonomische Effizienz 262, 264
 - und Ordoliberalismus 256ff.
 - Rezeption ökonomischer Begriffe 253f.
- Rechtsdogmatik 81ff.
- Elemente 81ff
 - und ökonomische Analyse des Rechts 260ff.
 - und Ordnungsfunktion des Finanzausgleichs 81ff.
- Regionalismus 30
- Reichserbschaftsteuer (1906) 360ff.
- Reichsreform (1924–1930) 391ff.
- Reichstag (Weimarer Verfassung) 389
- Reichstag (Reichsverfassung 1871) 314ff.
- Reichsverfassung von 1871 106, 112, 137f., 162 Fn. 409, 309ff.
- Reichsrat (Weimarer Verfassung) 389
- Rheinland-Pfalz 653, 676
- Rostock 602 Fn. 640
- Saarland 562, 653, 661ff., 676, 677
- Sachsen 653
- Sachverständigengremien bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung 501
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- Vorschläge zur Änderung des Finanzausgleichs 439
- Schleswig-Holstein 654, 677
- Schuldnerstaat 54
- Seehafenlasten
- alternative Berücksichtigungsmöglichkeiten im Länderfinanzausgleich 602, 604
 - Berücksichtigung im Finanzausgleich der Weimarer Republik 632 Fn. 632
 - Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich (§ 7 III FAG) 597ff.
 - und externe Effekte 603f.
 - und Folgen für die Finanzausstattung der Länder 601
 - ökonomische Kritik 602f.
 - als Sonderlasten und Sonderbedarfe 598ff.
 - und Systematik des Länderfinanzausgleichs 600f.
- Selbstausrüstung der Gebietskörperschaften 88
- Solidaritätszuschlag 353 Fn. 311, 434, 484
- „Solidarpakt-Klausur“ (11.-13. 3. 1993) 416
- Solidarpaktverhandlungen 467ff.
- Sonderabgaben 493
- Sonderbedarfe der Länder
- aufgrund spezifischer vorgegebener Strukturen 585f.
 - aufgrund Strukturschwächen 586f.
 - Bewertungsprobleme 606ff.
 - und Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 II 3 GG) 648, 676f.

- durch Kostenunterschiede bei der Leistungserstellung 586f.
- und Einwohnergewichtung 587ff.
- und Länderfinanzausgleich 579ff., 605ff.
- der neuen Länder im Länderfinanzausgleich 605ff.
- objektive und subjektive 583, 606f.
- und Seehafenlasten (§7 III FAG) 587ff.
- Sonderlastenausgleich (Art. 106 VIII GG) 25, 118
- Sozialversicherungsträger 48
- Spillover-Effekte s. externe Effekte
- Staatsquote 8
- Staatsversagen S 228
- Staatsverschuldung
 - im deutschen Reich nach 1871 320ff., 323
 - Grenzen (Art. 115 I 2 GG) 674f.
 - und Haushaltsnotlage der Länder 662, 667
 - der neuen Bundesländer 459f.
 - Rechtfertigung 224
 - als Teil der Länderfinanzkraft (Art. 107 II 1 GG) 562ff.
 - in der Weimarer Republik 19, 323, 379f.
 - und Wirtschafts- und Währungsunion in der EU 675f.
- Stabilisierung 30, 218ff., 223ff., 247ff.
- Stengelsche Finanzreform
 - große (1906) 321f.
 - kleine (1904) 321
- Steueranspruch 274
- Steuergegenstand 272
- Steuergesetzgebung
 - Art. 105 GG 41ff., 56ff., 108ff., 157ff.
 - der Länder 158ff.
 - und Steuerertragshoheit 56ff.
 - Zentralisierung der S. nach dem GG 108ff., 157ff.
- Steuerhoheit
 - und Gebietskörperschaften 44ff.
 - der Gemeinden 45, 425f.
 - der Länder 158f.
- als Rechtsfolge territorial bestimmter Hoheitsmacht 45
- Steuerkraft
 - als Vergabekriterien der Umsatzsteuerergänzungsanteile 530
 - Verhältnis zur Finanzkraft (Art. 107 II 1 GG) 556ff.
- Steuern
 - des Bundes (Art. 106 I) 423
 - direkte im Deutschen Reich (1871–1914) 311–313, 321ff.
 - der Gemeinden (Art. 106 V bis VII) 424f.
 - der Länder (Art. 106 II) 424
- Steuerquelle 272
- Steuerstaat 54 m. Fn. 129, 270, 550
- Steuerverteilung
 - Gestaltungsmöglichkeiten 508
 - horizontale (Art. 107 I GG) 105f., 398ff., 420, 507ff.
 - vertikale 104f., 152, 420f., 422ff.
- Steuerverwaltung (Art. 108 GG) 57, 269 Fn. 13
- Trennsystem
 - Ansätze im Finanzausgleich der Weimarer Republik 385
 - Forderungen zur Wiedereinführung 435ff., 441ff.
 - freies in der Finanzverfassung des USA 299ff.
 - freies 243, 295ff.
 - freies und Ziele des Finanzausgleichs 296ff.
 - gebundenes im Deutschen Reich 1871–1918 309ff.
 - gebundenes im Grundgesetz (1949) 335ff.
 - gebundenes in den Herrenchiemseer Verfassungsberatungen 325ff.
 - gebundenes 243, 306ff.
 - gebundenes und Ziele des Finanzausgleichs 307ff.
 - und horizontale Verteilung von Ertragshoheitsrechten 398f., 402
- Troeger-Gutachten
 - Befürwortung des kooperativen Föderalismus 430ff.

- und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 171
- und horizontale Steuerverteilung 513
- Vorbereitung der Finanzverfassungsreform 1969 409 Fn. 9, 10; 430f., 443
- Übermaßverbot s. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- Umsatzsteuerverteilung
 - und bundesstaatliche Einheit 152ff.
 - Deckungslückenberechnung 481ff.
 - Deckungsquotenberechnung der neuen Länder 484ff.; 494ff.
 - Deckungsquotenberechnung 481ff.
 - und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 III 4 Nr. 2 GG) 175
 - Erhöhung des Länderanteils seit 1995 462, 469ff.
 - horizontale (Art. 107 I 4 GG) 524ff.
 - horizontale zwischen den Ländern (Art. 107 I 4 GG) 125
 - horizontale, denkbare Kriterien 526ff.
 - horizontale, Ergänzungsanteile (Art. 107 I 4 2. HS GG) 529ff
 - und neue Länder 1990–1994 131
 - als Schwerpunkt des grundgesetzlichen Steuerverbundes (Art. 106 GG) 435, 450ff.
 - vertikale als Hebel zur Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich 450ff., 452ff., 484ff.
 - vertikale in der Stufenfolge des Finanzausgleichs 451
 - vertikale zwischen Bund und Ländern (Art. 106 III, IV GG) 125, 153ff., 450ff.
 - vertikale, Folgen für den Länderfinanzausgleich 471ff.
 - vertikale, Maßstäbe des Art. 106 III, IV GG 477ff.
 - vertikale, Quoten seit 1969 470 m. Fn. 200
 - vertikale, Rolle des Gesetzgebers 473ff., 503, 505
 - vertikale, Vorbereitung durch eine Schlichtungsstelle 501ff.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe 254, 503
- Unternehmerstaat 54
- Verbrauchssteuern (Art. 106 I GG) 27, 243, 249, 339, 423f. m. Fn. 49, 485, 514
- Verbundsystem
 - aufgrund der Finanzreform 1955 368ff.
 - aufgrund der Finanzreform des Jahres 1969 429ff.
 - Diskussion im Parlamentarischen Rat 336
 - Einzelverbund 355
 - Enquête-Kommission Verfassungsreform (1976) 437f.
 - als Finanzverfassungsinstrument des kooperativen Bundesstaats 355, 358f.
 - Forderungen nach Abschaffung 441ff.
 - Gesamtverbund 355f.
 - hinsichtlich der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Finanzverfassungsreform 1955) 369
 - hinsichtlich der Umsatzsteuer 153
 - und horizontale Verteilung von Ertragshoheitsrechten 398f., 402
 - Kennzeichen 354ff.
 - und Reichserbschaftsteuer (1906) 360, 365ff.
 - Revisionsklausel 374, 376
 - und umverteilender Finanzausgleich 359f.
 - und Ziele des Finanzausgleichs 357ff.
- Vereinigte Staaten von Amerika
 - cooperative federalism 135, 136
 - dual federalism 137
 - Finanzordnung der Jahre 1781 bis 1789 293ff.
 - Finanzordnung s. 299ff.
 - General revenue sharing 304f.
 - Grants-in-aid 302ff.
 - New Deal 302
 - „New Federalism“ 304
 - separate federalism 137
 - Supremacy Clause (Art. VI, Cl. 2 der Bundesverfassung) 300f.

- Verteilung der Steuergesetzgebungs-
kompetenzen 165
- Verfassungsreformkommission des
Bundesrates 173
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
 - und bundesstaatliche Kompetenzab-
grenzungen 616ff.
 - und Grundrechtseingriffe 616f.
 - und Länderfinanzausgleich 615ff.
- Voting by foot 231 m. Fn. 659
- Wagnersches Gesetz 7 Fn. 20
- Weimarer Bundesstaat 19, 107, 112f.,
162 Fn. 409, 187ff., 197 Fn. 516, 379ff.
- Weimarer Reichsverfassung 38, 106f.,
113, 139f., 162 Fn. 409, 379ff.
- Wettbewerbsföderalismus 164 m.
Fn. 417, 430, 438ff., 441ff., 638
- Willkürverbot
 - im bundesstaatlichen Finanzaus-
gleich 119
 - im kommunalen Finanzausgleich 119
Fn. 239
 - im Länderfinanzausgleich (Art. 107 II
1 GG) 609, 613
- Wirtschafts- und Währungsunion 675f.
- Wohlfahrtsökonomie
 - und Allokationstheorie 207ff.,
228ff., 232ff.
 - Begriff 187
 - und Distributionsziel 217f.
 - und Einnahmenverteilung 241ff.
 - und Finanzwissenschaft 198f, 205ff,
220
 - und „Fiscal Theory“ 201f.
 - und juristische Dogmatik 251ff.
 - Pareto-Optimum 205, 207
- Wohnsitzprinzip 520f.
- Zentralismus 30
- Zölle 158, 423
- Zollverein (1834–1871)
 - Entstehungsgründe 361f.
 - Finanzierungssystem 363f.
 - als Vorform eines bundesstaatlichen
Einnahmenverbundes 363ff.
- Zuschlagsrechte der Länder zu bundes-
gesetzlich geregelten Steuern 162ff.,
439ff.
- Zuschlagssystem
 - Charakteristik 348–350
 - und Kirchensteuer 353
 - „Solidaritätszuschlag“ 353 Fn. 311
 - als Variante des gebundenen Trennsy-
stems 348
 - und Ziele bundesstaatlicher Einnah-
menverteilung 349ff.
 - Zuschlagsrecht des Bundes zur Ein-
kommen- und Körperschaftsteuer
(Art. 105 II, 106 I Nr. 6 GG) 352f.
 - Zuschlagsrechte der Länder zur Ein-
kommensteuer 439ff.
- Zuweisungssystem
 - als Ausprägung des finanziellen Ein-
heitsstaates 377
 - im bundesstaatlichen Finanzausgleich
der Weimarer Republik 379ff.
 - Charakteristika 377f.
 - und Ziele des Finanzausgleichs
378ff.

