



## **Bekanntmachung**

**der Präsidentin  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

### **Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben auf ihrer Konferenz am 27./28. Oktober 1994 die Ergebnisse der Verfassungsreform auf Bundesebene beraten. Im Hinblick darauf, daß die Gemeinsame Verfassungskommission den am 24. September 1991 gefaßten Beschluß der Präsidentenkonferenz zur Reform der Finanzverfassung nicht mehr behandelt hat, haben die Präsidentinnen und Präsidenten beschlossen, diese für das föderative System der Bundesrepublik Deutschland weiterhin wichtige Unterlage den Fraktionen ihrer Parlamente als Material zuzuleiten.

**Ute Erdsiek-Rave**

Anlage

Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten  
der deutschen Landesparlamente  
vom 24. September 1991

"Reform der Finanzverfassung"

Um das bewährte föderative System der Bundesrepublik Deutschland, auch künftig in einem geeinten Europa, zu erhalten und zu stärken, ist nicht nur die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Artikeln 72 bis 75 des Grundgesetzes unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips neu zu ordnen, sondern den Ländern muß auch ein erheblich größeres Maß an Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Finanzwesens zukommen. Daher sind die bestehenden Vorschriften des Grundgesetzes über die Finanzverfassung nach den folgenden Thesen zu diskutieren:

1. Die sog. Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikeln 91a und 91b des Grundgesetzes sind abzuschaffen, da sie das Haushaltsbewilligungsrecht der Landesparlamente in einem sachlich nicht gebotenen Ausmaß beeinträchtigen. In Höhe der Finanzmittel, die bisher über den Bundeshaushalt in die Gemeinschaftsaufgaben flossen, ist grundsätzlich der Anteil der Länder am Steueraufkommen zu vergrößern.
2. Bund und Länder sollten die Ausgaben, die sie durch ihre politischen Entscheidungen veranlassen, jeweils selbst tragen. Soweit also Bundesgesetze den Ländern - einschließlich ihrer Kommunen - Ausgaben für bestimmte Zwecke auferlegen, muß der Bund ihnen diese Ausgaben erstatten. Finanzhilfen, die der Bund den Ländern für bestimmte Zwecke gewährt, dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Länder eigene Mittel für denselben Zweck beisteuern. Artikel 104a des Grundgesetzes ist dementsprechend zu ändern.
3. Die einzelnen Länder müssen einen ausreichenden Spielraum erhalten, um die Höhe ihrer Steuereinnahmen zumindest teilweise in eigener Verantwortung bestimmen zu können. In erster Linie sollten sie, soweit möglich, berechtigt sein, die Höhe ihres Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer innerhalb bundesrechtlich festgelegter Grenzen selbst zu bestimmen. Darüber hinaus sollten die Länder auch weitere Steuern in eigener Verantwortung regeln und ggf. neu einführen dürfen; dies gilt insbesondere für die Besteuerung des Grundbesitzes und für Aufwand- und Verbrauchsteuern. In diesem Sinne sollten die Artikel 105 und 106 des Grundgesetzes geändert werden.
4. Ebenso wie vor fremdbestimmten Ausgaben sind die Länder auch davor zu schützen, daß die Bundesgesetzgebung durch Steuervergünstigungen, die bundespolitischen Zwecken dienen, das Steueraufkommen der Länder schmälert.
5. Der in Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes geregelte bundesstaatliche Finanzausgleich ist im Prinzip beizubehalten; er ist jedenfalls in dem Umfang notwendig, in dem Unterschiede in der Finanzkraft der Länder auf Umständen beruhen, die für die Landespolitik nicht beeinflußbar sind.

6. Die vorstehenden Forderungen sollten verwirklicht werden, sobald die Finanzlage der neuen Bundesländer eine gewisse Konsolidierung erfahren hat und Sonderregelungen zu ihren Gunsten nicht mehr im derzeitigen Umfange nötig sind.

Bisher fehlt es an Vorschlägen für eine Umsetzung der Überlegungen in eine konkrete Verfassungsregelung. Hierfür bedarf es noch eingehender Erörterungen. Um dafür einen Anstoß zu geben, wird der anliegende Regelungsvorschlag zur Diskussion gestellt.

### Vorbemerkung

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Artikeln 72 bis 75 des Grundgesetzes ist mit dem Ziel zu reformieren, dem dort bisher nur unvollkommen berücksichtigten Subsidiaritätsprinzip Geltung zu verschaffen und die Gesetzgebungskompetenz der Länder wiederherzustellen, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Dadurch kann erreicht werden, daß die Gesetze regional unterschiedlichen Bedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung optimal angepaßt sind und sich ein Wettbewerb der Länder im Bemühen um bessere gesetzgeberische Problemlösungen entwickelt, der allen zugute kommt.

Auch im Bereich der Finanzverfassung, soweit sie gegenwärtig in den Artikeln 91a, 91b und 104a bis 107 GG geregelt ist, muß den Ländern künftig wieder mehr Autonomie zustehen. Die Landtage, die derzeit von der Steuergesetzgebung praktisch ausgeschlossen sind, sollten wenigstens das Maß an eigener Verantwortung erhalten, das den Gemeinden mit dem Hebesatzrecht bei den Realsteuern zugestanden wird. Auch dies dient der besseren Erfüllung öffentlicher Aufgaben, denn die Meinungen darüber, ob der Staat auf dem einen oder anderen Gebiet - z.B. Wirtschaft, Soziales, Kultur, Umwelt oder öffentliche Sicherheit - mehr Leistungen erbringen und die dafür erforderlichen höheren Steuern erheben oder ob er seine Tätigkeit zur Steuerentlastung seiner Bürger eher beschränken soll, können von Land zu Land unterschiedlich sein.

Mit einer gewissen Besteuerungshoheit können die Landesparlamente ein nicht unbedeutendes Maß an eigener Entscheidungszuständigkeit zurückgewinnen. Damit kann auch ihr politisches Gewicht wesentlich erhöht werden.

Der Sache nach läßt sich eine Stärkung der Finanzautonomie der Länder nur durch Entflechtung der gegenwärtigen Finanzverantwortung erreichen. Leitbild dafür muß der Grundsatz sein, daß die Körperschaft, die öffentliche Ausgaben veranlaßt, auch selbst über die Steuern oder sonstigen Abgaben beschließen sollte, die zur Deckung dieser Ausgaben erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, auf welcher Verwaltungsebene die Ausgaben letztlich getätigt werden. Länder und Gemeinden sollten davor geschützt werden, daß sie beim Vollzug von Leistungsgesetzen Ausgaben aus ihrem, d.h. dem von ihnen zu verantwortenden, Haushalt leisten müssen, die sie nicht selbst beschlossen haben, sondern die ihnen eine übergeordnete Körperschaft oktroyiert hat. Des weiteren sollte der Bund seine Finanzhilfen künftig nicht mehr von einer Eigenbeteiligung der Länder abhängig machen dürfen, denn solche Dotationsauflagen engen die Gestaltungsfreiheit und den finanziellen Spielraum der Länder und Gemeinden erheblich ein. Diese Erfordernisse werden durch die gegenwärtige Regelung des Grundgesetzes nur unzureichend verwirklicht. Insbesondere die Mischfinanzierung öffentlicher Aufgaben durch Bund und Länder, wie sie derzeit in den Artikeln 91a, 91b und 104a Abs. 3 und 4 GG vorgesehen ist, sollte daher abgebaut oder wenigstens so verändert werden, daß ein "Hineinregieren" des Bundes in die Finanzwirtschaft der Länder entfällt.

Das hier vorgeschlagene System eröffnet allen Beteiligten neue Gestaltungsräume. Es erhöht außerdem die Transparenz der Finanzwirtschaft, weil mit jedem Handlungsprogramm zwangsläufig auch eine Finanzierungsregelung verbunden sein wird, denn die Deckung muß im Rahmen der eigenen Steuer- oder Abgabenhöhe erbracht werden, so daß dem Bürger unmittelbar einsichtig wird, wofür er mit Steuern oder anderen Abgaben belastet wird.

Die nachfolgend vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes sollen diese Zwecke so weit wie möglich verwirklichen. Zugleich wird angestrebt, die bisherige Regelung der Artikel 105 bis 107 von einem Übermaß an Details zu befreien, sie übersichtlicher und kürzer zu formulieren und ihr den Stil zurückzugeben, der einer Verfassung gemäß ist.

Die Vorschläge greifen Gedanken auf, die schon der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee in seinem 1948 erarbeiteten Grundgesetzentwurf berücksichtigt hatte. Sie hatten in die vom Parlamentarischen Rat verabschiedete Fassung des Grundgesetzes keinen Eingang gefunden. In jüngster Zeit setzt sich jedoch immer mehr die Erkenntnis durch, daß die Länder eine eigene Finanzierungsverantwortung brauchen. In seinem Jahresgutachten 1990/1991 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dies ausführlich dargestellt<sup>1)</sup>. Auch in der finanzwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Literatur finden sich mehrfach Äußerungen, die in dieselbe Richtung gehen<sup>2)</sup>. Hingewiesen sei außerdem auf Abschnitt V Nr. 2 der Entschließung der sog. "Martin-Kommission" vom 9.1.1985<sup>3)</sup> und auf Ziff. 2 der "Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland", Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 5. Juli 1990<sup>4)</sup>.

1) BT-Drs 11/8472, Ziff. 432 ff.

2) Peffekoven, Finanzarchiv 1987, S. 181 ff.; ders., Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 485 ff.; Wagener, Bericht über Konrad Littmanns Abschiedsvorlesung, DVBl. 1991, 152; Engels, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, 1986, S. 94 f.; ders., Wirtschaftswoche 1987, Nr. 33 S. 88; Wendt bei Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV 1990, S. 1050 f., 1086 ff.

3) Drs 10/3810 des Niedersächsischen Landtags

4) Anlage zu Drs 11/4466 des Landtags Rheinland-Pfalz

### Änderungsvorschläge

1. Abschnitt VIIIa "Gemeinschaftsaufgaben" mit den Artikeln 91a und 91b wird gestrichen.
2. Artikel 104a erhält folgende Fassung:

#### Artikel 104a

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

(2) Führen die Länder Bundesgesetze aus, die Zahlungen oder Sachleistungen [oder die Herstellung oder Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen] vorsehen, so trägt der Bund die Ausgaben für diese Leistungen. Soweit die Leistungen im Ermessen der Länder stehen, können die Gesetze Abweichendes bestimmen.

(3) Der Bund kann den Ländern durch Bundesgesetz Finanzhilfen für bestimmte Investitionen oder zum Ausgleich besonderer Lasten gewähren. Die Finanzhilfen dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Länder eigene Mittel für denselben Zweck aufwenden.

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

3. Die Artikel 105 und 106 werden durch die folgenden neuen Artikel 105 bis 106e ersetzt:

#### Artikel 105

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle [und Finanzmonopole]. Deren Aufkommen steht ihm zu.

#### Artikel 106

(1) Der Bund, die Länder und die Gemeinden erheben eine Steuer auf das Einkommen.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden Meßbeträge entsprechend der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bestimmt und die Steuererhebung geregelt.

(3) Bund, Länder und Gemeinden bestimmen die Höhe der ihnen zukommenden Steuer, indem sie Hundertsätze der Meßbeträge festlegen. Der Bund und die Länder und im Rahmen der Landesgesetze die Gemeinden können vorsehen, daß die ihnen jeweils zukommende Steuer zu bestimmten Zwecken ermäßigt wird oder entfällt. Bund und Länder treffen die Bestimmungen nach Satz 1 und 2 durch Gesetz, die Gemeinden durch Satzung.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können die Hundertsätze für Bund, Länder und Gemeinden begrenzt werden.

#### Artikel 106a

(1) Der Bund und die Länder erheben gemeinschaftlich eine Steuer auf den Umsatz.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden die Steuer geregelt und die Anteile von Bund und Ländern am Aufkommen der Steuer festgesetzt. Der Länderanteil steht den einzelnen Ländern entsprechend ihrer Einwohnerzahl zu.

#### Artikel 106b

Durch Landesgesetze wird die Besteuerung des Grundbesitzes geregelt. Die Gemeinden müssen das Recht haben, eine Steuer auf den Grundbesitz in ihrem Gebiet zu erheben und deren Höhe im Rahmen der Gesetze zu bestimmen.

#### Artikel 106c

(1) Bundesgesetze können mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, daß der Bund, die Länder, die Gemeinden oder Gemeindeverbände weitere Steuern erheben.

(2) Landesgesetze können vorsehen, daß das Land, seine Gemeinden oder seine Gemeindeverbände Steuern auf [bestimmte Gegenstände oder Vorgänge oder] bestimmte Arten des Verbrauchs oder Aufwandes in ihrem Gebiet erheben.

#### Artikel 106d

Landesgesetze bestimmen, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern und Einnahmen des Landes nach Artikel 107 den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließen und vom Aufkommen der Gemeindesteuern Umlagen für das Land und für Gemeindeverbände erhoben werden.

#### Artikel 106e

Der Bund, die Länder und die Gemeinden haben ihre Befugnisse nach den Artikeln 105 bis 106d so wahrzunehmen, daß die Steuerpflichtigen nicht überlastet werden. Der Bund, die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände müssen ihre notwendigen Ausgaben in gleichem Maße decken können.

#### 4. Artikel 107 erhält folgende Fassung:

##### Artikel 107

Durch Bundesgesetz[, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,] ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Das Gesetz kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.

##### Begründung:

#### Zu 1 - Streichung der Artikel 91a und 91b GG (Gemeinschaftsaufgaben):

Die sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG, die durch das Finanzreformgesetz von 1969 eingeführt wurden, haben sich nicht bewährt. Das hier vorgesehene System gemeinsamer Planung und Finanzierung von Aufgaben durch Bund und Länder verursacht dadurch, daß die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder sich jeweils mit denselben konkreten Projekten beschäftigen müssen, unwirtschaftliche Doppelarbeit. Es veranlaßt die Länder nur um der ihnen dann zufließenden Bundesmittel willen zu Ausgaben, die sie sonst nicht oder zu anderer Zeit getätigt hätten. Vor allem aber verwischt es die Aufgaben- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern und mindert die Wirksamkeit der parlamentarischen Demokratie in den Ländern. Das Haushaltsbewilligungsrecht der Landtage wird tatsächlich auf eine nur noch formale Zustimmung zu Entscheidungen reduziert, die von den beteiligten Exekutiven schon getroffen wurden. Die Möglichkeit, in eigener Verantwortung über die Aufgaben und ihre beste Erfüllung zu entscheiden, wird ihnen genommen.

Auf den Gebieten der Mischfinanzierung nach Art. 91a und 91b ist kein wirkliches Bedürfnis für eine zentrale Lenkung der Investitions- und Förderungstätigkeiten der Länder zu erkennen. Daher sollten die Gemeinschaftsaufgaben abgeschafft werden.



Das Finanzvolumen, das zu ihrer Finanzierung bisher über den Bundeshaushalt geleitet wurde (im Jahre 1990 betrug es bei den Aufgaben nach Art. 91a rund 3,3 Mrd. DM, bei den Aufgaben nach Art. 91b etwa 2,3 Mrd. DM) muß statt dessen grundsätzlich den Ländern zur eigenverantwortlichen Verwendung zufließen. Zu diesem Zweck sollte der Länderanteil an der Umsatzsteuer entsprechend erhöht werden. Möglich bleibt aber auch, daß der Bund einen Teil der Mittel, die er bisher für die Gemeinschaftsaufgaben ausgab, in seinem Haushalt behält und sie für Finanzhilfen an Länder nach der vorgeschlagenen neuen Regelung des Art. 104a Abs. 3 verwendet. Auf Grund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Art. 74 Nr. 13 GG könnte er Mittel für die Forschung auch unmittelbar nichtstaatlichen Forschungseinrichtungen gewähren, wenn er sich nach Art. 87 Abs. 3 GG eine entsprechende Verwaltungskompetenz verschafft.

Zu 2 - Artikel 104a:

Absatz 1 wird in der bestehenden Fassung übernommen.

Die Regelung der bisherigen Absätze 2 und 3 wird durch den neuen Absatz 2 ersetzt. Soll das eingangs dargestellte Prinzip verwirklicht werden, nach dem jede Körperschaft die von ihr veranlaßten Ausgaben selbst aufzubringen hat, so muß die bisherige Regelung des Absatzes 2 für alle Gesetze gelten, nach denen die Länder Zweckausgaben leisten müssen, ohne dabei einen eigenen Ermessensspielraum zu haben. Können die Länder den Umfang der Leistungen jedoch nach eigenem Ermessen bestimmen (durch Ausführungsgesetz, Verordnung oder Verwaltungsakt), so sind folgerichtig die Länder entsprechend mit den Kosten zu belasten. Soweit dem Bund nach der vorgeschlagenen Fassung des Absatzes 2 höhere Ausgaben als bisher entstehen, muß sein Anteil am Steueraufkommen entsprechend erhöht werden. Auch dieser Ausgleich wird in erster Linie bei der Umsatzsteuer vorzunehmen sein.

Die vorgeschlagene neue Regelung in Absatz 2 würde gegenwärtig vor allem die Leistungen nach den folgenden Gesetzen betreffen:

- Wohngeldgesetz (Die Kompetenz des Bundes für seine Regelungen würde auch nach Wegfall von Art. 74 Nr. 18 bestehen bleiben, sie stützt sich auf Art. 74 Nr. 7): Das Wohngeld (1989 insgesamt etwa 3,7 Mrd. DM) wird gegenwärtig je zu 50% von Bund und Ländern getragen; vom Länderanteil hat der Bund jedoch Festbeträge von insgesamt 282 Mio DM übernommen (§ 34 WohngeldG). Künftig würde der Bund die gesamten Kosten tragen.
- Bundesausbildungsförderungsgesetz: Nach § 56 BaföG tragen gegenwärtig der Bund 65% und die Länder 35% der Kosten (1989 insgesamt ca. 2,3 Mrd. DM). Der Bund würde den Länderanteil zu übernehmen haben.
- Bundessozialhilfegesetz: Die Kosten (1990 insgesamt etwa 31,6 Mrd. DM) tragen gegenwärtig die Sozialhilfeträger (kommunale Körperschaften und Länder). Die Sozialhilfeleistungen stehen teilweise im Ermessen der Träger, jedoch macht das BSHG dafür recht enge Vorgaben. Hier müßte konsequenterweise der Bund (als "Grundkosten") die Aufwendungen tragen, die beim Vollzug des Gesetzes in jedem Falle entstehen, die Länder (bzw. ihre Kommunen) dagegen die durch ihre Ermessensentschei-

dungen verursachten "Zusatzkosten". Dieses Prinzip wird sich in der Praxis allerdings nur annähernd verwirklichen lassen. Denkbar wäre, daß der Bund bestimmte Festbeträge übernimmt und diese jährlich an die Änderungen der Lebenshaltungskosten und der Zahl der Sozialhilfeempfänger in den einzelnen Ländern anpaßt.

Abweichend von der gegenwärtigen Regelung wird nicht mehr vorgesehen, daß die vom Bund finanzierten Geldleistungsgesetze im Auftrage des Bundes (Art. 83, 85 GG) ausgeführt werden. Wenn die Leistungen durch Bundesgesetze durchnormiert sind, wird die Rechtsaufsicht des Bundes nach Art. 84 GG in Verbindung mit der Prüfung durch die Rechnungshöfe genügen. Soll dennoch wieder eine Auftragsverwaltung vorgesehen werden, dürfen aber die Kosten von Ermessensleistungen nur dann den Ländern aufgelegt werden, wenn sie dabei keinen Weisungen des Bundes unterstehen. In diesem Falle würde sich folgende Formulierung für Art. 104a Abs. 2 empfehlen:

"(2) Führen die Länder Bundesgesetze aus, die Zahlungen oder Sachleistungen [oder die Herstellung oder Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen] vorsehen, so trägt der Bund die Ausgaben für diese Leistungen. Die Gesetze können bestimmen, daß sie im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Soweit ein Gesetz Leistungen in das Ermessen der Länder stellt und diese das Gesetz als eigene Angelegenheit ausführen, kann es die Ausgaben den Ländern auferlegen."

Die vorgeschlagene Fassung des Absatzes 3 ersetzt den bisherigen Absatz 4 und zugleich die gegenwärtige Regelung in Art. 106 Abs. 8. Sie würde dem Bund ermöglichen, Investitionen jeder Art in den Ländern zu fördern und den Ländern Sonderlasten, die vom Bund verursacht sind, aber auch andere Gründe haben können, ganz oder teilweise abzunehmen. Die einengenden Voraussetzungen der genannten alten Vorschriften, die mit ihren sehr unbestimmten Rechtsbegriffen doch nur schwer zu handhaben sind, würden damit weitgehend entfallen.

Jedoch würden die Länder vor Eingriffen der Bundespolitik in ihre Finanzautonomie dadurch geschützt, daß der Bund seine Hilfen grundsätzlich nicht mehr von einer Eigenbeteiligung der Empfängerländer abhängig machen darf. Solche Dotationsauflagen sind zwar aus der Sicht interessierter Gruppen willkommen, weil so das für ihre Belange aufgewendete Finanzvolumen im Ergebnis stark vermehrt, u.U. vervielfacht wird. Jedoch bringen sie die Länder immer wieder in eine mißliche Zwangslage: Um die für die Wirtschaft des Landes meist bedeutenden Bundesmittel nicht zu verlieren, müssen sie ggf. einen Betrag an eigenen Mitteln gegenhalten, den sie nicht aufgewendet hätten, wenn sie ihre Finanzmittel in freier Entscheidung und nach eigener Bewertung der Wichtigkeit und Dringlichkeit aller ihrer Aufgaben und Vorhaben verwendet hätten. Diese Beherrschungstechnik der Dotationsauflagen kann sich sehr zuungunsten gerade der finanzschwachen Länder auswirken, da diese einerseits in besonderem Maße auf die Bundesmittel angewiesen sind, es ihnen andererseits aber besonders schwer fällt, die Komplementärmittel aufzubringen. So kann es dazu kommen, daß Bundesmittel, die ein finanzschwaches Land nicht mit eigenen Mitteln "bedienen" kann, in wohlhabendere Länder fließen und sich dadurch die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder weiter verschärfen.

Selbstverständlich würde die vorgeschlagene Regelung dem Bund weiterhin ermöglichen, die Verwendung seiner Hilfen durch Auflagen zu regeln. Er dürfte seine Hilfen aber nicht mehr nach Quoten der Gesamtaufwendungen für den geförderten Zweck, sondern nur noch in Festbeträgen bemessen. Auch Festbeträge können allerdings dann

einen gewissen Zwang auf das Empfängerland ausüben, wenn sie ihm für ein nicht teilbares Einzelprojekt (Olympiade, Weltausstellung) gewährt werden und nur einen Teil der Gesamtkosten decken. Das muß in Kauf genommen werden.

Abweichend vom bisherigen Recht wäre in jedem Falle der Erlaß eines Bundesgesetzes erforderlich, was zu einer besseren öffentlichen Kontrolle der Bundesleistungen führte. Andererseits braucht wohl nicht mehr die Zustimmung des Bundesrates vorausgesetzt zu werden, wenn, wie vorgeschlagen, die Möglichkeiten eines "Hineinregierens" in die Erfüllung von Landesaufgaben abgebaut werden. Mit Rücksicht auf den Gleichheitsgrundsatz sollte das Bundesgesetz in der Regel die Voraussetzungen der Finanzhilfe abstrakt festlegen, so daß jedes Land einen Anspruch auf Finanzhilfe hat, wenn es diese Voraussetzungen erfüllt.

Der bisherige Absatz 5 wird ohne Textänderung als Absatz 4 übernommen. Das dort in Satz 2 vorgesehene Ausführungsgesetz ist seit Jahrzehnten nicht erlassen worden. Es fragt sich daher, ob Satz 2 nicht gestrichen werden sollte. Dann wäre in Satz 1 klarzustellen, ob die Haftung schon bei rechtswidrigem Verhalten eintreten oder zusätzlich ein Verschulden voraussetzen soll.

Zu 3 - Artikel 105 bis 106e:

a) Zu den bisherigen Artikeln 105 und 106:

Die gegenwärtige Aufteilung des Regelungstoffes auf den Artikel 105 GG und den überlangen Artikel 106 GG ist sehr unübersichtlich. Die in den Artikeln 105 bis 106e vorgeschlagene Neuregelung gliedert sich nach der Art der Steuern und faßt jeweils Gesetzgebungs- und Ertragshoheit zusammen.

Die Regelung des bisherigen Art. 105 Abs. 2 ist im übrigen mißglückt. Soweit das Steueraufkommen dem Bund zukommt, ist eine konkurrierende Gesetzgebung (von Bund und Ländern) sinnwidrig. Außerdem passen die in Artikel 72 Abs. 2 GG vorgesehenen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Gesetzgebungsrechts durch den Bund nicht für die Steuergesetzgebung.

Die Absätze 1 und 2 des bisherigen Artikels 106 GG zählen eine Reihe von Steuern und sonstigen Abgaben auf, die teils dem Bund (Abs. 1), teils den Ländern (Abs. 2) zukommen sollen. Diese verfassungsrechtliche Festlegung ist teilweise überholt und jedenfalls entbehrlich.

Die Aufzählung von Steuerarten bedeutet insbesondere für die Länder keinen Schutz, denn sie garantiert nach herrschender Ansicht nicht den Fortbestand der aufgezählten Steuern (Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 106 Rdnr. 21). Der Bundesgesetzgeber kann danach jede dieser Steuern ersatzlos abschaffen, was z.B. schon mit der Straßengüterverkehrssteuer, den Kapitalverkehrssteuern und der Wechselsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 und 4) geschehen ist. Gegenwärtig wird die Abschaffung der Vermögensteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1) erörtert. Da auch die Höhe des Steuersatzes nicht garantiert wird, ist die in Absatz 2 des bisherigen Artikels 106 GG festgelegte Aufkommensgarantie zugunsten der Länder entbehrlich.

Die Verfassung sollte sich auf die steuerrechtlichen Regelungen beschränken, die einer Änderung durch einfaches Bundesgesetz wirklich entzogen sein sollen und die notwendig sind, damit Ländern und Gemeinden ein angemessenes Steueraufkommen und die erwünschte Steuerautonomie gesichert sind. Zu diesem Zweck werden im folgenden nur noch die Steuern auf das Einkommen, den Umsatz und den Grundbesitz besonders geregelt, für die bestimmte verfassungsrechtliche Festlegungen erwünscht erscheinen (Art. 106 - 106b). Im übrigen würde dann durch (einfache) Bundesgesetze und - in Grenzen - durch Landesgesetze entschieden, welche Steuern erhoben werden und welchen Körperschaften sie zufließen (s. Art. 106c). Sollte diese Neuregelung verwirklicht werden, würden die in Art. 106 (alt) Abs. 1 und 2 aufgeführten Steuern und sonstigen Abgaben, soweit sie nicht schon abgeschafft sind, vorerst unverändert weiterbestehen. Der - verfassungsrechtlich nicht mehr festgelegte - Zufluß des Steueraufkommens wäre insoweit durch ein übergreifendes (einfaches) Gesetz oder in den einzelnen Steuergesetzen zu regeln.

In Art. 106 (alt) Abs. 3 wird die Regelung in den Sätzen 1 bis 3 über die Verteilung der Einkommen- und Umsatzsteuer durch die neuen Art. 106 und 106a ersetzt. An die Stelle von Art. 106 (alt) Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 (Maßstab für die Umsatzsteuer-Verteilung) würde Art. 106e treten. Der Fall, den Art. 106 (alt) Abs. 4 Satz 2 und 3 betrifft, wird nach der in Art. 104a Abs. 2 (neu) vorgesehenen Kostenpflicht des Bundes nur noch selten vorkommen; dann aber wird Art. 104a Abs. 3 (neu) eingreifen.

Art. 106 (alt) Abs. 5 (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) wird durch Art. 106 (neu) ersetzt.

Die Regelung der Realsteuern in Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 1 bis 3 wird, soweit sie die Grundsteuer betrifft, durch Art. 106b ersetzt. Die Gewerbesteuer würde unter die allgemeine Regelung des Art. 106c fallen. Damit würde die seit langem diskutierte Reform dieser Steuer verfassungsrechtlich ermöglicht. Die in Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 4 und 5 vorgesehene Gewerbesteuerumlage würde im Rahmen von Art. 106c durch einfaches Bundesgesetz weiterhin geregelt werden können, solange dafür noch Bedarf besteht. Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 6 wird durch Art. 106d ersetzt.

Auch der Inhalt von Art. 106 (alt) Abs. 7 wird durch Art. 106d übernommen.

Der in Art. 106 (alt) Abs. 8 vorgesehene Ausgleich für vom Bund veranlaßte Sonderbelastungen einzelner Länder oder Gemeinden kann, soweit nicht Art. 104a Abs. 2 (neu) eingreift, nach Art. 104a Abs. 3 (neu) bewirkt werden. Zwar besteht dort kein Rechtsanspruch, aber es kann wohl davon ausgegangen werden, daß der Bund auch aufgrund einer Ermessensregelung zum Ausgleich von Sonderlasten bereit sein wird. Da eine solche Regelung durch Gesetz zu treffen wäre, wäre sie für die Öffentlichkeit besser kontrollierbar.

Art. 106 (alt) Abs. 9 kann entfallen, wenn Art. 106e Satz 2 die vorgeschlagene Fassung erhält.

b) Zu Artikel 105 (neu):

Die Vorschrift faßt ohne inhaltliche Änderungen Art. 105 (alt) Abs. 1 und Art. 106 (alt) Abs. 1 (Vorspann) und Abs. 1 Nr. 1 zusammen. Der Frage, ob Finanzmonopole überhaupt noch vorgesehen werden sollten, wird hier nicht nachgegangen.

## c) Zu Artikel 106 (neu):

Der vorgeschlagene neue Artikel 106 würde alle verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Steuern vom Einkommen enthalten, also sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die Aufkommensverteilung regeln. Der hier verwendete verfassungsrechtliche Begriff der Steuer auf das Einkommen schließt die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und die Körperschaftsteuer ein. Entsprechend den Vorschlägen aus der Finanzwissenschaft würde den Ländern eine begrenzte Autonomie bei der Bestimmung der Steuerhöhe eingeräumt. Außerdem würde, über Art. 106 Abs. 5 (alt) hinausgehend, ein solches Recht erstmals auch den Gemeinden garantiert.

Vorgesehen ist in Absatz 2 ein "Grundlagengesetz". Dieses muß das zu versteuernde Einkommen (etwa im Sinne von § 2 Abs. 5 EStG) regeln und - nach der Einkommenshöhe gestaffelte - Meßbeträge, in die bei der Einkommensteuer der natürlichen Personen die Steuerprogression einzuarbeiten wäre, festlegen. Auch der Anteil einer jeden Gemeinde würde dann (anders als nach der derzeitigen Regelung des Gemeindefinanzreformgesetzes) mit steigendem Einkommen ihrer Einwohner progressiv ansteigen, was aber nur folgerichtig sein dürfte. Weiter muß das Grundlagengesetz die Steuererhebung einschließlich des Quellenabzuges (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer) regeln.

Von der Einkommensteuer der natürlichen Personen müßte der Länder- und Gemeindeanteil jeweils dem Wohnsitzland bzw. der Wohnsitzgemeinde zufließen. Dies wäre in dem "Grundlagengesetz" zu bestimmen. Auch der Gemeindeanteil sollte wohl von den Finanzämtern eingezogen werden. Der zusätzliche Erhebungsaufwand läßt sich mit Hilfe der EDV in Grenzen halten. Wird die Steuer der Arbeitnehmer wie bisher als Lohnsteuer vom Arbeitgeber einbehalten, muß dieser je nach Steuergläubiger und Wohnsitz des Arbeitnehmers unterschiedliche Hebesätze anwenden. Dies ist aber keine wesentliche Erschwernis, wenn die Lohnsteuerkarte die drei Hebesätze (und auch schon ihre Summe) ausweist. Die Lohnsteuer, die an das Finanzamt abzuführen ist, ergibt sich, indem man aus der Steuertabelle den Meßbetrag abliest und diesen mit der Summe der Hebesätze multipliziert.

Bei der Körperschaftsteuer wird - wie auch schon bisher - eine Zerlegung der Meßbeträge auf die Betriebsstätten der Unternehmen erforderlich werden. Da die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne heute nur noch einen Quellenabzug der Einkommensteuer der Anteilseigner darstellt, müßte sie an deren Wohnsitzländer und -gemeinden abgeführt werden.

Wenn die Meßbeträge nur nach der "Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen" festgelegt werden dürfen, würde das Grundlagengesetz keine Vergünstigungen mit Subventionscharakter enthalten. Derartige Vergünstigungen (wegen der Verletzung des Bruttoprinzip sind sie an sich stets bedenklich) würden nach Abs. 3 Satz 2 Bund und Länder und ggf. die Gemeinden nur zu Lasten ihres eigenen Steueranteils gewähren dürfen. Auch dies ist erforderlich, um den Grundsatz der Einheit (Konnexität) von Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung konsequent zu verwirklichen, denn Steuerverzichte stehen Ausgaben gleich. Solche Vergünstigungen würden in der Regel als Abzüge von der Steuerschuld in Betracht kommen. Jedoch könnten sie, soweit der Gleichheitsgrundsatz dem nicht entgegensteht, auch in der Form eines Abzuges von der (nach dem Grundlagengesetz ermittelten) Besteuerungsgrundlage bemessen werden, der sich dann aber nur auf den Steueranteil der Körperschaft auswirken darf, die die Vergünstigung gewährt.

Der vorgeschlagene Absatz 4 ermöglicht es, Bund, Ländern und Gemeinden einen Rahmen für die Bemessung ihrer Hebesätze vorzugeben. Dieser könnte sich anfangs nach dem Verhältnis richten, in dem die Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer) gegenwärtig Bund, Ländern und Gemeinden zufließt (42,5 : 42,5 : 15). Die höchstzulässigen Hebesätze wären so festzusetzen, daß Bund, Länder und Gemeinden ihre gegenwärtigen Einnahmen aus der Einkommensteuer jeweils bei Bedarf um einen nicht nur unbedeutenden Betrag heraufsetzen können. Auf längere Sicht könnten, zugleich mit einer Reform der Gewerbesteuer und des kommunalen Finanzausgleichs, die Grenze für die gemeindlichen Hebesätze erhöht und zugleich die Finanzautonomie und -verantwortung der Gemeinden gestärkt werden.

Es wird z.Z. erwogen, die Zinseinkünfte getrennt vom übrigen Einkommen einer besonderen, auf die Einkommensteuer nicht anrechenbaren Kapitalertragsteuer zu unterwerfen. Der Landes- und Gemeindeanteil dieser Steuer müßte dann wohl der Gebietskörperschaft zukommen, in der die Bankfiliale ihren Sitz hat. Denkbar wäre auch, diese Steuer nur Bund und Ländern oder nur dem Bund zuzuteilen. Gleiches könnte auch für die Körperschaftsteuer in Betracht kommen, wenn die Beteiligung der Gemeinden mit zu großem Verwaltungsaufwand verbunden sein sollte. Dann könnte an Abs. 4 der folgende Satz angefügt werden:

„Ein solches Gesetz kann für bestimmte Arten von Steuerpflichtigen und bestimmte Einkunftsarten die Bemessung der Steuer und die Verteilung des Aufkommens abweichend von den Absätzen 2 und 3 regeln; diese müssen jedoch ihre Gültigkeit für das überwiegende Steueraufkommen behalten.“

d) Zu Artikel 106a:

Die gegenwärtig erhobene Steuer vom Umsatz (Umsatzsteuer in Form der Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) ist zwar nach der Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuer. Sie eignet sich aber nicht für eine eigenverantwortliche Festsetzung durch Länder oder Gemeinden. Der vorgeschlagene Artikel 106a, ergänzt durch Art. 106e, übernimmt daher ohne wesentliche inhaltliche Änderung die bisherige Regelung in Art. 105 Abs. 2 (Gesetzgebungskompetenz) und Art. 106 Abs. 3 und 4 sowie Art. 107 Abs. 1 Satz 4 (Aufkommensverteilung).

Auf die im bisherigen Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 vorgesehenen Ergänzungsanteile für finanzschwache Länder kann verzichtet werden, da der hiermit bewirkte Ausgleich unmittelbar durch Art. 107 (Finanzausgleich und Ergänzungszuweisungen) erreicht werden kann. Gegen die Ergänzungsanteile ist auch einzuwenden, daß sie den ohnehin schwer durchschaubaren Mechanismus des Finanzausgleichs noch unübersichtlicher machen.

e) Zu Artikel 106b:

Wenn, wie vorgeschlagen, die Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht (bisher Art. 74 Nr. 18) auf die Länder übergeht, müssen diese folgerichtig auch die damit sehr eng zusammenhängende Besteuerung des Bodens regeln können. Da der Besteuerungsgegenstand "ortsfest" ist und über die Landesgrenzen nicht hinausgreift, ist eine solche Steuer für die Landesgesetzgebung besonders geeignet. Nach dem vorgeschlagenen Ar-

tikel 106b haben die Länder vorzusehen, daß die Gemeinden, wie bisher, eine Grundsteuer erheben und deren Höhe selbst bestimmen können. Darüber hinaus könnten die Länder aber auch eine eigene Bodensteuer einführen, was sich damit rechtfertigen könnte, daß die Bodenwerte auch auf überörtlichen Infrastrukturmaßnahmen beruhen.

f) Zu Artikel 106c:

Absatz 1 des neuen Artikels 106c wäre künftig die Grundlage für alle bundesgesetzlich geregelten Steuern außer den Steuern vom Einkommen und Umsatz. In dem jeweiligen Steuergesetz des Bundes wäre zu regeln, welcher Ebene (Bund, Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände) die Steuer zukommen soll.

Die vorgeschlagene Regelung würde die Position der Länder insoweit gegenüber Art. 105 (alt) Abs. 3 verbessern, als künftig auch Bundesgesetze über reine Bundessteuern der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Dafür spricht, daß auch solche Gesetze einen Teil des steuerbaren Potentials der Wirtschaft in Anspruch nehmen und dadurch Rückwirkungen auf die Finanzlage der Länder haben.

Absatz 2 würde an die Stelle von Art. 105 (alt) Abs. 2a treten und den Ländern bei den "kleinen" Steuern ein erheblich größeres Maß an Steuerautonomie gewähren. So bräuchten die landesgesetzlichen Steuern nicht mehr nur "örtlich" zu sein, und sie dürften auch mit bundesgesetzlichen Steuern (außer den in Art. 106 und 106a geregelten Steuern) gleichartig sein. Diese Regelung würde es den Ländern insbesondere ermöglichen, eigene Steuern auf bestimmte Arten des Verbrauchs oder Aufwandes zu erheben, die entweder die Umwelt beeinträchtigen oder sonst der Allgemeinheit Lasten verursachen oder die als Formen des Luxuskonsums Anzeichen für eine besondere Leistungsfähigkeit sind. Ob darüber hinaus auch landesrechtliche Besitzsteuern (etwa eine landesrechtliche Vermögensteuer) möglich sein sollten, wäre noch zu prüfen. Eine landesrechtliche Einwohner- bzw. Kopfsteuer wäre nach der Formulierung des Absatzes 2 ausgeschlossen.

Um zu verhüten, daß einzelne Länder die hier eingeräumte Besteuerungshoheit auf eine zu extensive und gegenüber Bund und anderen Ländern unsolidarische Weise ausnutzen, könnte ein Vetorecht des Bundes angebracht sein. Ein solches Erhebungsverbot sollte aber wohl nur befristet gelten. Absatz 2 wäre für diesen Fall um folgende Sätze 2 und 3 zu ergänzen:

"Jedoch kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates [mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Stimmen] bedarf, die Erhebung bestimmter landesrechtlicher Steuern ganz oder teilweise ausgeschlossen werden. Der Ausschluß gilt längstens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes."

Im übrigen werden sich neue Ländersteuern schon aus tatsächlichen Gründen in engen Grenzen halten, weil neue Steuern immer unpopulär sind und die Länder sonst alsbald von Steuerfluchterscheinungen betroffen werden.

g) Zu Artikel 106d:

Die Vorschrift würde an die Stelle von Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 6 und Abs. 7 treten. Zur Klarstellung sollten hier auch die Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich erwähnt werden.

h) Zu Artikel 106e:

Die Vorschrift setzt zunächst, an Art. 106 (alt) Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 anknüpfend, durch ein Verbot, die Steuerbürger zu überlasten, der Steuergesetzgebung von Bund und Ländern eine allgemeine Grenze, wie sie bisher aus den Art. 2, 12, und 14 GG hergeleitet wurde. Außerdem übernimmt die Vorschrift in konzentrierter Fassung die Regelung in Art. 106 (alt) Abs. 3 Satz 4 Nr. 1, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 9 und würde wie bisher für die Bemessung der Umsatzsteueranteile, aber darüber hinaus auch als allgemeiner Grundsatz für die gesamte Steuergesetzgebung gelten.

Beide Tatbestände lassen sich allerdings nur so unbestimmt fassen, daß sie wie ihre Vorgängerregelung nur geringe praktische Bedeutung haben werden. Eine Überlastung der Steuerpflichtigen wird in der Praxis wohl in erster Linie dadurch verhindert, daß Steuererhöhungen unpopulär sind und der demokratische Steuergesetzgeber auf seine Wähler Rücksicht nehmen muß. Im übrigen treffen Steuern, die zu hoch werden, auf wachsenden Steuerwiderstand, der ihre Erhebung immer mehr erschwert. Größer ist die Gefahr, daß die Steuerlast unausgewogen ist und Minderheiten von geringem politischen Einfluß benachteiligt werden; insoweit muß aber der Gleichheitsgrundsatz helfen.

Gegen eine Regelung, die allen Körperschaften eine gleichmäßige "Deckungsquote" sichern will, wird mit Recht eingewandt, daß die Höhe der - ungedeckten - Ausgaben keine zwangsläufige Größe ist, sondern auf politischen Entscheidungen der Körperschaften beruht, und daß Regelungen über Steueranteile letztlich nur durch Verhandlungen zustandekommen. Immerhin kann es nützlich sein, den beteiligten Gesetzgebern wenigstens eine Leitlinie für eine dem Gemeinwohl entsprechende und rücksichtsvolle Zusammenarbeit vorzugeben. Bei groben Mißbräuchen mag auch ein Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts in einem Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) in Betracht kommen.

Der vorgeschlagene Art. 106e würde nicht das - auch in Art. 106 (alt) Abs. 3 S. 4 Nr. 2 enthaltene - Gebot aufnehmen, die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" zu wahren. Dieses dürfte nämlich in Art. 106e, der nur die vertikale Steuerverteilung auf die Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen betrifft, keinen passenden Platz haben. Der Forderung nach Einheitlichkeit (richtiger wohl: Gleichwertigkeit), soweit diese mit einem föderativen System überhaupt vereinbar ist, genügen der Finanzausgleich nach Art. 107 und der kommunale Finanzausgleich der Länder sowie im übrigen die vorgeschlagene Regelung des Art. 104a Abs. 3 (neu).



Zu 4 - Artikel 107:

Absatz 1 des bisherigen Artikels 107 GG kann gestrichen werden. Satz 1 und 2 werden durch Art. 106 (neu) Abs. 2 ersetzt. Satz 3 ist entbehrlich; auch ohne besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung können die Steuergesetze nach Art. 106c bei Bedarf eine Steuererlegung vorsehen. Satz 4 erster Halbsatz ist jetzt in Art. 106a Abs. 2 enthalten; die im zweiten Halbsatz vorgesehenen Ergänzungsanteile können entfallen (s. Begründung zu Art. 106a).

Der bisherige Absatz 2 des Art. 107 wird damit einziger Absatz. Zu erwägen wäre, daß der Finanzausgleich durch Bundesgesetz geregelt wird, das - entgegen der bisherigen Rechtslage - nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Denn beim bundesstaatlichen Finanzausgleich sind schwere und im Grunde unüberbrückbare Interessenkonflikte der beteiligten (finanzstarken und finanzschwachen) Länder zu lösen. Wünschenswert wäre es im Grunde, wenn darüber eine neutrale Instanz entscheiden könnte. Die Mitglieder des Bundesrates sind aber - da sie die Interessen jeweils ihres Landes zu verfolgen haben - wegen Befangenheit zu einer gerechten Entscheidung kaum in der Lage.

Im übrigen wird zu Art. 107 keine Änderung vorgeschlagen. Erforderliche Änderungen des bisherigen Finanzausgleichs können im Rahmen des Art. 107 durch einfaches Bundesgesetz geregelt werden. Im Grundsatz kann und muß der Finanzausgleich fortgeführt werden. Allerdings würde es sich mit der vorgesehenen Finanzautonomie der Länder nicht vertragen, wenn er die Unterschiede in ihrer Finanzkraft gänzlich einebnen sollte. Maßgeblich für die Finanzkraft könnte künftig nicht mehr das tatsächliche Steueraufkommen sein, sondern das Aufkommen, das ein Land aufgrund seiner Wirtschaftskraft erzielen kann. Die Einnahmen der Länder aus der Einkommensteuer wären also mit einem durchschnittlichen Hebesatz zu berücksichtigen.