

Dozent und Leiter des Fachbereichs Steuerverwaltung,
stellvertretender Direktor der Verwaltungsfachhochschule Altenholz

Finanzausgleich

Anmerkungen zur Entwicklung in Schleswig-Holstein

I. Einführung

Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland steht - wieder einmal - vor einer grundlegenden Neugestaltung. Nicht der Wunsch des Gesetzgebers nach neuen und besseren Regelungen, sondern der Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes an die Legislative hat diese Entwicklung herbeigeführt. Mit seiner Entscheidung vom 11. November 1999¹ hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, die Materie des Finanzausgleichs neu zu regeln². In diesem Urteil hat das Gericht die Anträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zurückgewiesen, die Unvereinbarkeit verschiedener Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Artikel 107 und Artikel 20 GG, festzustellen. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht jedoch Leitlinien für die Neugestaltung des Finanzausgleichs festgelegt und die Gültigkeit der gegenwärtigen Fassung des FAG bis längstens zum 31. Dezember 2004 limitiert, soweit der Gesetzgeber rechtzeitig, spätestens bis zum 31. Dezember 2002, die Maßstäbe des Finanzausgleiches entsprechend der in den Urteilsgründen aufgezeigten Schwerpunkte festlegt. Damit ist der Auftrag an den Gesetzgeber zeitlich und inhaltlich genau festgelegt³.

Seit Gründung der Bundesrepublik ist der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander umstritten. So wurde bereits das erste FAG vom 16. Januar 1951 (BGBl. I 198) Gegenstand eines Rechtsstreites zwischen den Bundesländern vor dem Bundesverfassungsgericht⁴. Weitere Entscheidungen zu

¹ BVerfGE 101/158ff.

² BVerfGE 101/161, 101/238.

³ BVerfGE 101/160, 101/238.

⁴ In seiner Entscheidung vom 20. Februar 1952 musste sich das BVerfG (BVerfGE 1/117ff.) mit der Verfassungsmäßigkeit des ersten FAG vom 16. Januar 1951 (BGBl. I 198) und der ersten VO zum FAG vom 26. Juni 1951 (BGBl. I 408) beschäftigen. Kirchhof, Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag 1996, S. 50, weist darauf hin, dass die Verfassungskommission des Bundestages und Bundesrates (BT Drucksache 12/6000, S.114) die Finanzverfassung als „heftig umstrittenes Element der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland“ bezeichnet habe. Kirchhof a.a.O., S. 51 charakterisiert die Finanzverfassung als „ständige Aufgabe“ und stellt fest, dass GG könne dort „keine absolute Gerechtigkeit auf ewig bieten“.

dieser Problematik folgten⁵. In den bei der Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes gestellten Anträge spiegeln sich die jeweiligen finanziellen Interessen der beteiligten Länder wider: Die durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes schlechter gestellten Länder, häufig sind es die finanzstarken Geberländer, halten die Neuregelung für nicht vereinbar mit der Verfassung, während sich die „Nutznießer“ gegen eine erneute Änderung der Gesetzeslage - und damit gegen eine für sie eintretende Verschlechterung der Ausgleichsregelung - wehren. Vor dem Hintergrund dieser über 50-jährigen mit vielfältigen politischen und rechtlichen Mitteln geführten Auseinandersetzung um die Verteilung der Steuererträge und den Ausgleich von Finanzkraft sollen im vorliegenden Aufsatz einige Anmerkungen zur schleswig-holsteinischen Perspektive des Finanzausgleichs gemacht und dabei insbesondere die finanziellen Schwierigkeiten in den ersten Jahrzehnten der Existenz des Landes Schleswig-Holstein näher betrachtet werden.

II. Begriff des Finanzausgleichs

Ein föderaler Staat wie die Bundesrepublik Deutschland benötigt Regeln über die Verteilung der staatlichen Aufgaben, der Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Die Gesamtheit dieser Regeln werden von einem Teil der Lehre als Finanzausgleich bezeichnet⁶. Im Gegensatz dazu verwenden andere Autoren einen engeren Begriff des Finanzausgleichs, der sich lediglich auf die Verteilung der Erträge aus öffentlichen Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden bezieht⁷. Zu Recht weist Hennecke darauf hin, dass „die Aufgabenverteilung nicht Regelungsgegenstand des Finanzausgleichs, sondern diesem als Bestimmungsgröße vorgeschaltet“ sei⁸. Gelegentlich wird der Begriff des Finanzausgleichs allerdings noch weiter auf den nach der Grobverteilung durch Artikel 106 GG durchzuführenden Ausgleich im Rahmen des Artikels 107 GG eingeschränkt⁹. Diese Auslegung des Begriffs des Finanzausgleichs erscheint jedoch zu eng. Die von Hennecke und Vogel vertretene Auffassung wird dagegen gestützt durch die Verwendung dieses Begriffs für die gesamte Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden durch den Gesetzgeber im Finanzausgleichsgesetz und durch das Bundesverfassungsgericht.

Die Verteilung der staatlichen Kompetenzen auf die einzelnen Gebietskörperschaften ergibt sich aus den Artikeln 30, 70ff., 83ff. bzw. 105ff. GG. Die Frage, wer für die bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben entstehenden Kosten aufkommen muss, wird gemäß Artikel 104a Abs. 1 GG in der Weise geregelt, dass Bund und Länder gesondert die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergebenden Ausgaben tragen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden sowie der Ausgleich zwischen den Ländern ergibt sich aus den Artikeln 106, 107 GG und den zu diesen Vorschriften ergangenen Bundesgesetzen. Außerdem trifft das Grundgesetz in den Artikeln 91a

⁵ Neuere Entscheidungen BVerfGE 72/330ff.; BVerfGE 86/148ff.

⁶ So Becker, Steuerstaat, S. 211; Peffekoven, S. 80; Zimmermann/Henke, S. 123; Andel, S. 504, verwendet hier den Begriff des „Finanzausgleichs im weiteren Sinne“.

⁷ Hennecke, S. 142 Randnote 578, Vogel in Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, S. 19.

⁸ Hennecke, a.a.O.

⁹ Wendt in Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, S. 1083.

und 91b sowie in Artikel 104a, Abs. 3 und 4 GG in Abweichung von dem Kostentragsprinzip des Artikels 104a Abs. 1 GG Regelungen über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Länderaufgaben.

III. Ausgangslage in Schleswig-Holstein

Durch Verfügung der Militärregierung vom 23. August 1946¹⁰ wurden die preußischen Provinzen in der britischen Zone aufgelöst und erhielten den rechtlichen Status von Ländern¹¹. Dem so entstandenen Land Schleswig-Holstein übertrugen die Briten am 17. November 1946 die gesetzgebende und vollziehende Gewalt¹². Die finanzielle Basis des neuen Landes war denkbar schwach. So lagen im Jahre 1947 die Pro-Kopf-Einnahmen aus den Zöllen und Steuern in Schleswig-Holstein bei 223,14 Reichsmark, während in Hamburg pro Kopf der Bevölkerung fast fünfmal so viel, nämlich 1.078,14 Reichsmark, eingenommen wurden¹³. Dieser erhebliche Unterschied in der Steuerkraft hatte seine Ursache einmal in der unterschiedlichen Wirtschaftsstärke der beiden Länder, zum anderen auch in dem damals gültigen System der Verteilung der Steuererträge¹⁴.

Die Gründe für die außerordentliche Schwäche der schleswig-holsteinischen Wirtschaft waren vielfältig:

- Schleswig-Holstein hatte - gemessen an seiner Bevölkerungszahl - die im Vergleich zu den anderen Ländern der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszonen die höchste Zahl von Flüchtlingen aufnehmen müssen¹⁵. Am 17. Mai 1939 betrug die Bevölkerungszahl der preußischen Provinz Schleswig-Holstein 1,589 Millionen Personen. Am 29. Oktober 1946 war die Zahl durch Flüchtlinge, Umsiedler und entlassene Wehrmatsangehörige auf rund 2,590 Millionen angestiegen und erreichte in den Monaten März/April 1949 mit 2,762 Millionen Menschen ihren Höchststand¹⁶. Im Oktober 1949 machte die Zahl der kriegsbedingt Zugezogenen 71% der Einwohnerzahl der Provinz Schleswig-Holstein von 1939 aus. Die entsprechenden Zahlen in Hessen betragen 22% und in Nordrhein-Westfalen lediglich 7%¹⁷. Unter den Flüchtlingen befanden sich viele Frauen und Kinder sowie Männer im Rentenalter. So besaßen etwa 94.000 Flüchtlingshaushalte mit rund 224.000 Personen keinen Ernährer¹⁸.
- Schleswig-Holsteins Wirtschaft war schlecht strukturiert im Vergleich zu der anderer Länder. So kam beispielsweise der Landwirtschaft, die ein Maßstab für den Entwicklungsstand einer Wirtschaft ist, in Schleswig-Holstein eine überdurchschnittlich hohe Bedeutung zu: Im Jahre 1950 wurde in Schleswig-Holstein

¹⁰ CCG(BE) Ordinance No.46, Einzelheiten bei Jürgensen, S. 64ff.

¹¹ Aufgelöst wurde Preußen allerdings erst durch Gesetz des Alliierten Kontrollrates vom 25. Februar 1947.

¹² Brandt, S. 347.

¹³ Zusammenstellung des Steuer- und Zollaufkommens der Länder der „Bi-Zone“ bei Renzsch, S. 27.

¹⁴ Renzsch, a.a.O.

¹⁵ Gietzelt, S. 11.

¹⁶ Ploetz, S. 100; Gietzelt, a.a.O.

¹⁷ Juergensen, S. 118, Zahlenaufstellung in von MP Lüdemann unterzeichnetem Flugblatt.

¹⁸ Ploetz, S.100.

in diesem Bereich ein Fünftel des Bruttoinlandsproduktes erwirtschaftet, während dies im Schnitt der Bundesländer lediglich ein Zehntel ist. Dagegen lag der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt in Schleswig-Holstein mit ca. 9% unter dem Bundesschnitt¹⁹. In diesen Zahlen kam der niedrige Industrialisierungsgrad Schleswig-Holsteins zum Ausdruck. Eine überregionale Bedeutung besaß lediglich der Schiffbau. Allerdings bestand in den Nachkriegsjahren ein Bauverbot für Schiffe. Im übrigen wurden die größeren Werften demontiert und konnten keinen Beitrag zur Wirtschaft leisten²⁰. Da in Schleswig-Holstein nicht ausreichend Arbeitsplätze vorhanden waren, pendelten viele Schleswig-Holsteiner täglich zu ihren Arbeitsstätten nach Hamburg.

- Die geopolitische Lage Schleswig-Holsteins war äußerst ungünstig. Das Land besaß lange Grenzen zum Meer, die durch aufwendige Deiche geschützt werden mussten. Im Norden befand sich die Grenze zu Dänemark über die sich kaum Wirtschaftsverkehre, sondern lediglich in Richtung nach Süden Flüchtlinge und entlassene Wehrmachtsangehörige bewegten. Die Elbe bildete die Landesgrenze im Süden und die Zonengrenze schloss das Land nach Osten hin ab. Die Ferne Schleswig-Holsteins zu den wirtschaftlichen Ballungsräumen, etwa zum Ruhrgebiet, war groß. Die Verkehrsanbindung des Landes war unzureichend, und auch innerhalb des Landes waren die Verkehrswege wenig ausgebaut. Das Land besaß weder natürliche Bodenschätze noch lag und liegt es in einer klimatisch bevorzugten Zone.

Tabelle 1

**Ausgewählte Wirtschaftsbereiche des Bruttoinlandsproduktes
Anteile in %Sätzen**

Wirtschaftsbereiche		1950	1960	1965
Land- und Forstwirtschaft	Schleswig-Holstein	19,7	13,0	10,7
	Bundesgebiet	10,4	6,0	4,4
Verarbeitendes Gewerbe	Schleswig-Holstein	30,0	32,5	32,1
	Bundesgebiet	38,9	41,2	41,1
Handel	Schleswig-Holstein	12,1	13,2	13,9
	Bundesgebiet	12,7	13,2	13,7
Staat	Schleswig-Holstein	10,9	10,4	11,2
	Bundesgebiet	7,8	7,4	8,6
sonstiges	Schleswig-Holstein	27,3	30,9	32,1
	Bundesgebiet	30,2	32,2	32,2

¹⁹ Einzelheiten siehe Tabelle 1.

²⁰ Degn, S. 296.

IV. Ausgleich der Steuerkraft bis 1950

Der große Unterschied in der Steuerkraft Schleswig-Holsteins und Hamburgs war auch in dem damals gültigen System der Steuerverteilung begründet: Wegen des Fehlens eines übergeordneten Gesamtstaates verblieben die Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchsteuern der über die Häfen von Hamburg und Bremen eingeführten Waren - das war der Weg der meisten Importe in die amerikanische und britische Zone - in den beiden Städten²¹. Darüber hinaus wurden die Lohnsteuern für die zahlreichen in Hamburg arbeitenden schleswig-holsteinischen Pendler in der Hansestadt einbehalten. Eine Zerlegung fand nicht statt.

Angesichts der starken Unterschiede in der Steuerkraft wäre ein Finanzausgleich zwischen den Ländern der Bi-Zone dringend erforderlich gewesen, er existierte damals jedoch noch nicht. Im Herbst 1948, als das Land Schleswig-Holstein bereits alle Kreditmöglichkeiten ausgeschöpft hatte, vereinbarten die Länder der Bi-Zone im Vorgriff auf eine zukünftige Ausgleichsregelung eine sogenannte Überbrückungshilfe für Schleswig-Holstein. Schließlich wurden Schleswig-Holstein an Stelle der in Aussicht genommenen Überbrückungshilfe nach weiteren, inhaltlichen Verhandlungen im Finanzausschuss des Länderrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes lediglich in Monatsraten zu zahlende Kredite - beginnend ab Oktober 1948 - bewilligt²². Um eine „echte“ Regelung des Finanzausgleichs wurde im Jahre 1949 heftig gerungen. Nach mehrmonatigen, vor allem von Hamburg verursachten Verzögerungen trat nach der Verabschiedung durch den Wirtschaftsrat am 20. Juli und den Länderrat am 27. Juli 1949 das erste Finanzausgleichsgesetz der Nachkriegszeit in Kraft²³. Dieses Gesetz²⁴ sah im Kern die Bildung eines Ausgleichstocks in Höhe von 500 Millionen DM durch die finanzstarken Länder und Zahlungen an die „Flüchtlingsländer“ Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern vor²⁵.

V. Zeit bis 1969

A. Gesetzliche Regelungen für den Finanzausgleich

Zur gleichen Zeit, als in den Jahren 1948/1949 der Länderrat bzw. der Wirtschaftsrat Lösungen für die aktuellen Haushaltsprobleme der Flüchtlingsländer suchte, beriet der Parlamentarische Rat im Rahmen der Diskussion um das Grundgesetz auch die Finanzverfassung. Dabei war sowohl die Verteilung der Steuererträge auf Bund und Länder wie der Ausgleich der Steuerkraft unter den Ländern Gegenstand kontroverser Diskussionen sowohl innerhalb des Parlamentarischen Rates als auch in der Auseinandersetzung mit den Besatzungsmächten²⁶.

²¹ Renzsch, S. 27.

²² Ders., S. 30 f., S. 32.

²³ Ders., S. 46.

²⁴ Gesetz zur vorläufigen Regelung der Kriegsfolgelasten.

²⁵ Ders., S. 43, S. 46.

²⁶ Höpker-Aschoff, AöR 75, S. 306ff.

Bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates konnte auf die Erfahrungen mit zwei verschiedenen Lösungen für das Problem der Verteilung der Steuererträge und der Steuerkraft zurückgegriffen werden. Es gab sowohl Befürworter eines föderalistischen Modells ähnlich der Lösung in der Reichsverfassung von 1871 (RV) als auch Verfechter eines unitarischen Ansatzes entsprechend der Weimarer Verfassung (WV). Dem Reich von 1871 standen lediglich die Erträge der Zölle und der Verbrauchsteuern zu (Art. 38 RV). Deckungslücken im Reichshaushalt wurden von den Ländern durch an den Bevölkerungszahlen bemessenen sogenannten Matrikularbeiträgen ausgeglichen (Art. 70 S. 2 RV). Das Reich war „Kostgänger“ der Länder. Ausgleichsregeln für die Länder untereinander waren in dieser Verfassung nicht vorgesehen. Dagegen standen in der Weimarer Republik dem Gesamtstaat die Erträge der Steuern zu, wobei das Reich gemäß Artikel 8 Satz 2 WV auf die Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen hatte. Dies geschah durch Ausgleichsgesetze, in denen die Aufteilung der Erträge der ertragsreichen Steuern vorgeschrieben waren²⁷. Weitsichtig meldete Anschütz²⁸ seine Bedenken in der Kommentierung zu Artikel 8 Weimarer Verfassung an, ob die „wohlmeinende Absicht“ des Verfassungsgebers, durch diese Vorschrift „die finanzielle Einengung und Aushungerung der Länder“ zu vermeiden, erreicht werden könne²⁹. Die Sorge war berechtigt. In der Folgezeit, nicht erst nach der nationalsozialistischen Machtübernahme, wurde die Position der Länder zunehmend durch Kürzungen ihrer Steueranteile geschwächt.

Der Grundgesetzgeber kopierte keines der historischen Vorbilder. Unter deutlichem Druck der Alliierten erarbeitete der Parlamentarische Rat bei der Verteilung der Steuererträge einen Kompromiss, der die Interessen des Bundes und der Länder miteinander zu verbinden suchte. Bund und Länder erhielten gemäß Artikel 106 Absätze 1 und 2 GG a.F. eine finanzielle Grundausstattung durch die Zuweisung der Erträge einzelner Steuern. Dabei handelte es sich um die Erträge der Zölle und Verbrauchsteuer, der Umsatzsteuer, der einmaligen Vermögensabgabe. Der Bund sollte nach Artikel 106 Absatz 3 GG a.F. auf Teile der den Ländern zustehenden Erträge aus der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zugreifen können, um auf diese Weise Zuschüsse an die Länder auf dem Gebiet des Schul-, Gesundheits- und Wohlfahrtswesens zu finanzieren. Darüber hinaus wurde dem Bund die Möglichkeit eröffnet (Art. 106 Abs. 4 GG a.F.), den Ländern zur Sicherung deren Leistungsfähigkeit und zum Ausgleich unterschiedlicher Belastungen Zuschüsse zu gewähren. Die erforderlichen Mittel sollten den Ländern zustehenden Steuererträgen entnommen werden. In Artikel 120 GG a.F. wurde festgelegt, dass der Bund künftig die Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten zu tragen und Zuschüsse zu den Sozialversicherungslasten zu leisten habe. Die Einzelheiten wurden im Überleitungsgesetz vom 28. November 1950³⁰ sowie dem Finanzausgleichsgesetz vom 16. März 1951³¹ geregelt. Die Erträge der übrigen Steuern, auch der Einkommen- und Körperschaftsteuer, wurden mit Ausnahme der Realsteuern den Ländern zugestanden.

²⁷ Landessteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. S. 402), Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923 (RGBl. S. 494).

²⁸ Anschütz, Art. 8, Anm. 3.

²⁹ Ders., a.a.O.

³⁰ BGBl. I S. 773ff.

³¹ BGBl. I S. 198ff.

Die als Trennsystem vom Verfassungsgeber festgelegte Aufteilung der Steuererträge kam dem Wunsch der Länder nach eigenen ertragreichen Steuerquellen entgegen. Gemäß Artikel 107 S. 1 GG a.F. war die vorgesehene Verteilung lediglich vorläufig und sollte bis zum 31. Dezember 1952 durch eine endgültige Regelung abgelöst werden. Die Frist wurde zweimal bis zum 31. Dezember 1955 verlängert. Zwischenzeitlich übernahm der Bund gemäß Artikel 120 GG a.F. im ersten Überleitungsgesetz vom 28. November 1950³² die Besatzungs- und Kriegsfolgekosten. Die Länder wurden zunächst mit 10% bzw. 25% und später mit 15% an der Kostentragung beteiligt³³. Darüber hinaus wurde im Finanzausgleichsgesetz 1950 vom 16. März 1951³⁴ von den finanzstarken Ländern eine Ausgleichsmasse geschaffen, die gemäß § 1f dieser Vorschrift auf die Länder mit „unterdurchschnittlicher“ Finanzkraft zu verteilen war. § 10 des Gesetzes sah einen „Sonderzuweisungsanteil“ für Schleswig-Holstein vor, durch den die Finanzkraft Schleswig-Holsteins auf die Finanzkraft des zweitschwächsten Landes angehoben werden sollte. Daneben war ein Ausgleich für verschiedene Ausgabelasten der Länder, der Kriegszerstörungs-, Dauerarbeitslosen- und Flüchtlingslasten gemäß §§ 7 bis 9 des Finanzausgleichsgesetz vorgesehen.

Ab 1951 erhielt der Bund gemäß Artikel 106 Abs. 3 a.F. GG Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von 27%³⁵. Die Beteiligungsquote wuchs im Jahre 1952 auf 37% und ein Jahr später auf 38%³⁶. Damit wurde die steigende Ausgabenlast des Bundes auf Kosten der Länder abgedeckt.

Durch das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955³⁷ und das Gesetz zur Änderung des Artikel 106 GG vom 24. Dezember 1956³⁸ wurde die Neuverteilung der Steuererträge geregelt. Vorangegangen waren lang andauernde Auseinandersetzungen zwischen den „reichen“ und den „armen“ Ländern sowie zwischen Bund und Ländern³⁹. Kernstück der Neuregelung war die Festlegung des Bundesanteils der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 33 1/3 % für drei Jahre. Ab 1958 sollte der Bundesanteil auf 35% steigen (Art. 106 Abs. 3 GG). Das Finanzausgleichsgesetz vom 27. April 1955⁴⁰ sah eine Beschränkung der Ausgleichsmaßnahmen auf einen Steuerkraftausgleich vor. Besondere Belastungen einzelner Länder wurden im Rahmen des Ausgleichs nicht mehr berücksichtigt. Lediglich für die Überseehäfen und die Länder Schleswig-Holstein sowie das Saarland wurden Sonderregelungen geschaffen: Zur Abgeltung der übermäßigen Belastungen Schleswig-Holsteins wurden dessen Steuereinnahmen vor Berechnung des Zuweisungsanteils um 17,5% gekürzt. Diese für das Land günstige Berechnungsart wurde durch das Finanzausgleichsgesetz vom 5. März 1959⁴¹ wieder geändert und ein fester Betrag von zunächst 45 Millionen DM festgelegt.

³² BGBl. I S. 773.

³³ 1.ÜberleitungsgG vom 28. November 1950 (BGBl. I S. 773) und 2.ÜberleitungsgG vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 774).

³⁴ BGBl. I S. 198.

³⁵ § 1 InanspruchnahmeG vom 23. Oktober 1951 (BGBl. I S. 864).

³⁶ § 1 InanspruchnahmeG vom 25. Juli 1952 (BGBl. I S. 389), § 1 InanspruchnG vom 24. Juni 1953 (BGBl. I S. 420).

³⁷ BGBl. I S. 817.

³⁸ BGBl. I S. 1077.

³⁹ Renzsch, S. 161ff.

⁴⁰ BGBl. I S. 199.

⁴¹ BGBl. I S. 73.

B. Finanzielle Situation Schleswig-Holsteins 1950 bis 1969

Die ab 1950 im Rahmen des Finanzausgleichs an Schleswig-Holstein geleisteten Zahlungen ergeben sich aus der Tabelle 2.

Tabelle 2

Länderfinanzausgleich Beiträge (-)/Zuweisungen (+)

in Mio DM

Jahr	NW	BY	BW	NI	HE	RP	SH	SL	HH	HB	Volumen insgesamt
1950	-133,6	37,6	-73,0	81,2	-30,0	50,7	105,3	0,0	-36,5	-4,5	+/-279,2
1951	-81,8	14,2	-33,0	26,8	-18,7	29,2	102,7		-36,2	-4,5	+/-175,0
1952	-135,2	15,9	-45,4	56,1		33,1	116,3		-40,2		+/-221,4
1953	-145,6	27,3	-78,2	60,1		19,2	139,6		-22,4		+/-246,2
1954	-151,4	40,7	-79,9	72,7		18,1	135,0		-33,6	-0,9	+/-266,5
1955	-271,5	102,2	-116,2	127,7	-9,4	91,2	220,4		-131,9	-12,9	+/-541,5
1956	-331,1	109,7	-140,8	180,8		119,7	257,1		-159,5	-35,8	+/-667,3
1957	-354,9	139,0	-174,1	208,0	-46,3	173,1	273,2		-199,4	-18,6	+/-793,3
1958	-486,6	220,3	-119,7	266,8	-72,2	224,6	242,9		-265,2	-11,0	+/-954,6
1959	-500,0	233,1	-149,7	258,0	-56,0	280,0	254,5		-318,5	-1,4	+/-1025,6
1960	-517,9	185,0	-107,8	259,6	-67,9	256,7	213,3		-221,1		+/-914,6
1961	-752,5	219,3	-191,1	446,6	-155,3	332,8	305,2	127,9	-333,0		+/-1431,8
1962	-722,9	228,9	-275,7	291,4	-191,8	347,7	355,0	144,4	-376,9		+/-1567,4
1963	-525,6	194,1	-301,2	398,5	-228,5	355,0	335,8	162,0	-390,0		+/-1445,4
1964	-492,8	232,6	-358,1	430,7	-311,4	325,5	356,2	176,7	-359,5		+/-1521,7
1965	-539,3	188,8	-367,3	509,0	-361,6	323,1	349,7	208,5	-322,9	12,0	+/-1591,1
1966	-406,8	140,6	-434,2	501,0	-409,8	351,1	382,2	220,1	-353,3	9,0	+/-1604,0
1967	-422,9	122,1	-467,4	678,0	-421,3	335,6	371,4	231,8	-422,8	-4,6	+/-1738,9
1968	-372,1	100,7	-431,1	612,4	-437,6	362,5	392,7	257,1	-481,8	-2,7	+/-1725,4
1969	-486,4	232,9	-619,2	888,2	-624,2	489,1	520,2	303,0	-690,6	-12,9	+/-2433,4

Festzuhalten ist, dass Schleswig-Holstein von 1950 bis 1957 größtes Nehmerland war und diese Position erst 1958 an Niedersachsen abgab. In den Jahren 1951 bis 1954 floss jeweils mehr als die Hälfte des gesamten Ausgleichsvolumens nach Schleswig-Holstein. Erfreulich aus schleswig-holsteinischer Sicht war die Neuregelung des Ausgleichs im Jahre 1955, durch die die Ausgleichssumme für Schleswig-Holstein um ca. 63% anwuchs. Ursache für das Absinken der Ausgleichsbetrages im Jahr 1960 war die Umstellung des Haushaltsjahres 1960 auf ein um drei Monate verkürztes Rumpfhauhaltsjahr.

Die Steuerkraft entwickelte sich in Schleswig-Holstein nur sehr zögerlich. Im Jahre 1955 betrug das Steueraufkommen 58,6% des durchschnittlichen Aufkommens aller Bundesländer. Im Jahre 1960 erreichte die Steuerkraft 66,8% und im Jahr 1965 waren es 69,1% des Bundesdurchschnitts. Auch bei der Wirtschaftskraft hinkte Schleswig-Holstein hinter der Entwicklung anderer Bundesländer her: So erreichte im Jahr 1950 das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt Schleswig-Holsteins lediglich 71,6% des Wertes aller Bundesländer. Im Jahre 1955 waren es 75,1%, im Jahr 1960 80,7% und 1965 stieg das Bruttoinlandsprodukt auf 83,6% des Bundeswertes.

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass Steueraufkommen und Wirtschaftskraft in Schleswig-Holstein hinter den Werten anderer Länder zurückblieben. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass die Steuerkraft Schleswig-Holsteins relativ niedriger war als die Wirtschaftskraft des Landes. Dieser Effekt lässt sich einmal mit der nach wie vor hohen Zahl von Pendlern erklären, deren Einkommen in anderen Bundesländern, vornehmlich in Hamburg, besteuert wurde. Zum anderen dürfte auch die in Schleswig-Holstein relativ starke Landwirtschaft, die nicht in der gleichen Weise der Besteuerung unterlag wie andere Wirtschaftszweige, dafür verantwortlich gewesen sein.

Die Werte der Steuer- und Wirtschaftskraft in Schleswig-Holstein zeigen, dass sich das Land im Jahr 1965 in seiner Entwicklung noch weit entfernt vom Durchschnitt der Länder bewegte. Es zeichnete sich jedoch ein positiver Trend ab. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit weiterer Ausgleichszahlungen und Zuschüssen deutlich, um in Schleswig-Holstein im Verhältnis zu den anderen Bundesländern vergleichbare Lebensverhältnisse zu schaffen.

In der nachfolgenden Tabelle ist die Steuerkraft Schleswig-Holsteins vor und nach Vollzug des Finanzausgleichs im Vergleich zu den übrigen Bundesländern dargestellt.

Tabelle 3

Länder	Steuerkraft vor Vollzug des Länderfinanzausgleichs (Anteil vom Bundesdurchschnitt in %)				Finanzkraft nach Vollzug des Länderfinanzausgleichs (Anteil vom Bundesdurchschnitt in %)			
	1958	1961	1964	1967	1958	1961	1964	1967
BW	107,2	106,9	110,9	111,9	102,8	102,6	104,5	104,9
BY	81,3	89,6	86,8	90,1	87,9	89,6	90,2	91,6
HE	105,4	108,4	114,7	116,6	101,2	102,7	105,7	106,2
NI	76,5	76,9	79,6	76,5	87,6	88,9	88,8	88,7
NW	114,8	114,4	108,7	106,2	106,2	106,0	104,3	103,0
RH	67,8	70,2	74,5	76,5	86,0	87,4	87,9	88,4
SL	-, -	65,3	63,3	63,9	-, -	86,5	86,4	90,2
SH	62,3	67,2	67,9	69,8	91,2	90,6	89,6	89,0
HB	142,4	128,3	123,5	128,1	138,0	128,3	123,5	128,1
HH	202,2	188,7	183,2	183,6	162,4	156,5	155,0	154,0

Aus der Zusammenstellung ist zu entnehmen, dass das Steueraufkommen Schleswig-Holsteins in den Jahren 1958 bis 1967 geringfügig von 62,3% auf 69,8% anstieg. In der Rangfolge der Bundesländer verlor Schleswig-Holstein allein durch die Aufnahme des Saarlandes die letzte Position. Bei der Finanzkraft nach Vollzug des Finanzausgleichs ist für Schleswig-Holstein in der Zeit von 1958 bis 1967 ein minimales Absinken des Wertes von 91,2% auf 89,0% festzustellen. In der Rangfolge verlor Schleswig-Holstein in diesem Zeitraum gegenüber Bayern und dem Saarland an Boden und fiel auf die drittletzte Position.

Die an Schleswig-Holstein im Finanzausgleich geleisteten Beträge waren, wie aus der Tabelle 2 zu ersehen ist, relativ hoch. Sie waren gleichwohl nicht am Bedarf ori-

entiert. Die Beträge, die erforderlich gewesen wären, um die Wirtschaftsstruktur des Landes nachhaltig zu verbessern und damit neben seiner Wirtschaftskraft mittelfristig auch die Steuerkraft zu heben, wären wesentlich höher gewesen.

C. Wirtschaftliche Situation Schleswig-Holsteins 1950 bis 1969

Anfang der 60er Jahre war auch in Schleswig-Holstein die Arbeitslosigkeit weitgehend abgebaut⁴². Durch das „Programm Nord“⁴³ und den „Grünen Plan“⁴⁴ wurde die Struktur der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein grundlegend geändert: Flurbereinigungen, Aussiedlungen, Aufforstungen, Neulandgewinnungen wurden ebenso durchgeführt wie Wasserbaumaßnahmen an Eider, Treene und Sorge. Als Reaktion auf die verheerende Sturmflut von 1962 wurden im Rahmen des „Generalküstenplanes“ die Deiche verstärkt, die Deichlinie erheblich verkürzt und das Eidersperrwerk in Angriff genommen⁴⁵. Der Bau von Wirtschaftswegen wurde ebenso forciert wie die Großbaumaßnahmen im Rahmen des Nord-Süd-Verkehrs: Der Bau des Kanaltunnels bei Rendsburg, der Bau der Vogelfluglinie mit der Fehmarnsundbrücke, der Bau der A 7. Ein wichtiges Projekt war der Bau des Tiefwasserhafens in Brunsbüttel und des nahegelegenen Industriegebiets.

Ende der 50er Jahre begann mit der Installation eines Forschungsreaktors in Geesthacht der Einstieg in ein neues Kapitel der Energiegewinnung in dem an Rohstoffen und Energiequellen armen Land Schleswig-Holstein.

Im Laufe der 60er Jahren geriet die zwischenzeitlich wiedererstandene Schiffbauindustrie des Landes, die auf Rang 1 der industriellen Wirtschaftsbereiche stand, unter massiven Wettbewerbsdruck durch die Dumpingpreise der Japaner. Nur wenige Werften überlebten den Strukturwandel. Innerhalb weniger Jahre musste die größte Werft des Landes, die Howaldtswerke in Kiel, die Belegschaft von ca. 15.000 auf 3.500 Personen reduzieren. In dieser Zeit hat das Land über eine Kapitalbeteiligung Einfluss auf die Umstrukturierung und Sanierung genommen.

Bei all diesen wirtschaftlichen Aktivitäten verwundert es nicht, dass in Anbetracht der geringen eigenen Mittel und der auch im Vergleich mit anderen Ländern bescheidenen Finanzkraft Schleswig-Holsteins die Verschuldung des Landes am Ende des Zeitraumes von 1950 bis 1969 erheblich war. Sie erreichte Ende des 1. Quartals 1968 die Summe von 2,349 Milliarden DM. Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von ca. 940 DM und 185,4% des Bundesdurchschnitts lag Schleswig-Holstein an der Spitze aller Flächenländer. Zwei Jahre später erreichte dieser Wert sogar 193,05%. Wenn Schleswig-Holstein bezüglich der Verschuldung auch eine besondere Position einnahm, war die Situation schon symptomatisch für die finanzschwachen Bundesländer: Die armen Länder wurden ärmer und die reichen immer reicher. Der Ruf nach Reformen wurde lauter.

⁴² Degen, S. 306.

⁴³ Brandt, S. 350; in der Zeit von 1958 - 1967 wurden hierfür ca. 100 Mio. DM Landesmittel eingesetzt.

⁴⁴ Brandt, a.a.O.; in der Zeit von 1958 - 1967 wurden hierfür ca. 81 Mio. DM Landesmittel eingesetzt.

⁴⁵ Degen, a.a.O.; in der Zeit von 1958 - 1967 wurden hierfür ca. 127 Mio. DM Landesmittel eingesetzt.

VI. Finanzverfassungsreform vom 12. Mai 1969

A. Weg zur Reform

Eine erste Verbesserung der Situation der finanzschwachen Länder wurde nach Amtsantritt der großen Koalitionsregierung dadurch erreicht, dass Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 480 Millionen DM vorgesehen wurden, mit deren Hilfe 50% des Fehlbetrages bis zu 95% des Bundesdurchschnitts der Finanzkraft gezahlt werden sollten⁴⁶. Im Gegenzug wurde der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 39% angehoben.

In einem 1967 von Sachverständigen unter Leitung des hessischen Finanzministers Troeger erstellten Gutachten wurde eine totale Neuordnung der Finanzverfassung vorgeschlagen. Auf der Grundlage dieses Gutachtens entwickelte die Bundesregierung erste Vorschläge für eine Reform, die bei den Ländern heftige Kritik hervorriefen. Ein besonderer Streitpunkt in dieser Auseinandersetzung waren die neu zu schaffenden Gemeinschaftsaufgaben, in denen die Länder ein Instrument zur Einschränkung ihrer Planungskompetenz sahen⁴⁷. Stoltenberg⁴⁸ weist darauf hin, dass diese Sorge nicht unberechtigt war. Streitpunkt zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern war die Frage, ob das Ländersteueraufkommen nach Bedarf aufzuteilen sei⁴⁹. Die finanzschwachen Länder plädierten für einen bedarfsgerechten Ausgleich unter Einschluss der Umsatzsteuererträge in die Verbundmasse und ihre Verteilung nach Einwohnerzahl⁵⁰. Schließlich war auch die Zerlegung der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zwischen den betroffenen Ländern stark umstritten⁵¹.

Die neue Finanzverfassung mit ihren Regeln über den Finanzausgleich konnte schließlich, nachdem sie im Bundestag und Bundesrat Zweidrittelmehrheiten gefunden hatten, am 12. Mai 1969 verkündet werden⁵².

⁴⁶ BGBl. 67 I S. 265.

⁴⁷ Renzsch, S. 226.

⁴⁸ Stoltenberg, S. 176.

⁴⁹ Stoltenberg, S. 177.

⁵⁰ Renzsch, S. 231.

⁵¹ Renzsch, S. 256.

⁵² BGBl. I S. 359.

B. Gesetzliche Regelungen

Die in der Finanzverfassung von 1969 festgelegten Regeln über den Finanzausgleich sind auch heute noch gültig, während die in Ausführung der Artikel 106 Abs. 3 und Artikel 107 Abs. 1 u. 2 GG ergangenen Gesetze bereits mehrfach - zum Teil aufgrund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes⁵³ - geändert wurden.

Die Kernpunkte der neuen Regelung des Finanzausgleichs:

- Einführung der Gemeinschaftsaufgaben Artikel 91a GG: Einzelne wichtige Länderaufgaben konnten in der Vergangenheit wegen fehlender Finanzen nicht oder nur unzulänglich wahrgenommen werden. Durch eine finanzielle Beteiligung des Bundes sollte hier Abhilfe geschaffen werden. Der Einfluss des Bundes auf die Planungsfreiheit der Länder sollte dadurch begrenzt werden, dass Bund und Länder eine gemeinsame Rahmenplanung einrichten. Detailplanungen sind nach wie vor Sache der Länder.

Auf drei Gebieten waren Gemeinschaftsaufgaben vorgesehen:

1. für den Aus- und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen und Hochschulkliniken gemäß Artikel 91a Abs. 1 Ziff. 1 GG,
2. für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gemäß Artikel 91a Abs. 1 Ziff. 2 GG,
3. für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes gemäß Artikel 91a Abs. 1 Ziff. 3 GG.

Für die Gemeinschaftsaufgaben der Ziffern 1 und 2 ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes in Höhe von 50%, für die Aufgaben nach Ziffer 3 eine solche von mindestens 50% vorgesehen, wobei gemäß § 10 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“⁵⁴ vom Bund für die Agrarstruktur 60% und für den Küstenschutz 70% der Kosten erstattet werden.

Nicht übersehen werden darf, dass finanzschwache Länder häufiger Schwierigkeiten haben, ihren mindestens 50%igen Anteil aufzubringen. Damit besteht die Gefahr, dass finanzstarke Länder, die diese Schwierigkeiten weniger kennen, häufiger in den Genuss einer Ko-Finanzierung für Gemeinschaftsaufgaben durch den Bund kommen.

- Schaffung einer Rechtsgrundlage für Forschungsförderungen durch den Bund bei überregionalen Forschungsprojekten gemäß Artikel 91b GG.
- Einführung einer Kostentragungsregel im staatlichen Bereich. Gemäß Artikel 104a Abs. 1 GG trägt jede Gebietskörperschaft die Kosten für die Ausführung ihrer Aufgaben. In Absatz 3 dieser Vorschrift wird für Geldleistungsgesetze die Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Kostentragung vorgesehen. Absatz 4 ent-

⁵³ BVergGE 72/330, BVerfGE 86/148.

⁵⁴ V. 3. September 1969 BGBl. I S.1573.

hält die Rechtsgrundlage für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Investitionen der Länder und Gemeinden durch Finanzhilfen.

- Durch die Neufassung des Artikels 106 Abs. 1 GG erhält der Bund die Erträge aus der Kapitalverkehrsteuer, Wechselsteuer und Versicherungssteuer zugewiesen. In Absatz 3 werden die Erträge aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer dem Bund und Ländern je zur Hälfte zugeteilt. Die Umsatzsteuer wird als Gemeinschaftsteuer aufgenommen. Ihre Aufteilung soll durch einfaches Gesetz erfolgen, wobei gemäß Artikel 106 Abs. 4 GG die Verpflichtung für eine Neuverteilung bei wesentlich veränderter Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bei Bund und Ländern besteht. Durch Artikel 106 Abs. 5 GG werden den Gemeinden ein Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer⁵⁵ und durch Abs. 6 die Einkünfte aus den Realsteuern und den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zugesprochen.
- In Artikel 107 Abs. 1 GG ist vorgesehen, dass Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Prinzip der örtlichen Radizierung verteilt werden, die Umsatzsteuer jedoch nach der Einwohnerzahl, wobei 25% des Länderanteils zur Verbesserung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder eingesetzt werden. Abs. 2 sieht vor, dass der Länderfinanzausgleich i.e.S. nur eine ergänzende Funktion erfüllt, mit dessen Hilfe die finanzschwachen Länder auf 95% der bundesdurchschnittlichen Steuereinnahmen angehoben werden (§10 FinAusglG). In Artikel 107 Abs. 2 S. 3 GG wird für den Bund die Möglichkeit vorgesehen, Ergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs für finanzschwache Länder zu gewähren.

C. Konsequenzen für Schleswig-Holstein

In den nachfolgenden Tabellen sind die Schleswig-Holstein im Rahmen des Finanzausgleich zugeflossenen Beträge jeweils in Fünfjahressprüngen dargestellt:

Tabelle 4

Leistungen des Bundes:

	<u>Gemeinschaftsaufgaben</u>	
	Artikel 91a GG	Artikel 91b GG
1975	229,5 Mio. DM	1,6 Mio. DM
1980	272,7 Mio. DM	1,2 Mio. DM
1985	236,7 Mio. DM	-, -
1990	271,7 Mio. DM	26,0 Mio. DM
1995	221,7 Mio. DM	22,6 Mio. DM

⁵⁵ Durch Gesetz vom 20. Februar 1997 (BGBl. I S. 2470) wurde in Art. 106 Abs. 5a den Gemeinden zusätzlich die Beteiligung an den Erträgen der Umsatzsteuer eingeräumt.

Leistungen nach Artikel 104a Abs. 3 u. Abs. 4 GG

	Artikel 104a Abs. 3	Artikel 104a Abs. 4
1975	189,0 Mio. DM	169,4 Mio. DM
1980	267,1 Mio. DM	198,3 Mio. DM
1985	275,2 Mio. DM	172,6 Mio. DM
1990	334,1 Mio. DM	341,8 Mio. DM
1995	286,5 Mio. DM	256,1 Mio. DM

Ergänzungszuweisungen Artikel 107 Abs. 2 S. 3 GG

	Fehlbetrags-BEZ	BEZ Polit. Führung	Übergangs-BEZ (West-Länder)
1970	16 Mio. DM	---	---
1975	120 Mio. DM	---	---
1980	204 Mio. DM	---	---
1985	253 Mio. DM	---	---
1990	413 Mio. DM	50 Mio. DM	---
1995	---	164 Mio. DM	227 Mio. DM

Tabelle 5**Länderfinanzausgleich:**

	Ergänzungsanteile Artikel 107 Abs. 1 S. 4 GG	Finanzausgleich i.e.S. Artikel 107 Abs. 2 GG
1970	297 Mio. DM	199 Mio. DM
1975	160 Mio. DM	239 Mio. DM
1980	248 Mio. DM	323 Mio. DM
1985	543 Mio. DM	564 Mio. DM
1990	754 Mio. DM	602 Mio. DM
1995	---	- 141 Mio. DM

Zerlegung Artikel 107 Abs. 1 S. 2, 3 GG

	Lohnsteuer	Körperschaftsteuer	Zinsabschlagsteuer
1970	169 Mio. DM	40 Mio. DM	---
1975	624 Mio. DM	47 Mio. DM	---
1980	1105 Mio. DM	141 Mio. DM	---
1985	1323 Mio. DM	157 Mio. DM	---
1990	1543 Mio. DM	- 712 Mio. DM	---
1995	1825 Mio. DM	- 78 Mio. DM	269 Mio. DM

Die Leistungen des Bundes an Schleswig-Holstein in Form von Zahlungen für Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen sind vom Volumen her beeindruckend. Sie dürften zur Deckung dringender Bedarfe eingesetzt worden sein und haben in aller Regel zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Landes beigetragen.

Die Regelungen über die Zerlegung der Lohnsteuer gemäß Artikel 107 Abs. 1 S. 2 GG haben zu einer gerechteren Verteilung des Steueraufkommens zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein geführt. Es lässt sich erkennen, in welchem Umfang Lohnsteuerbeträge wegen Fehlens einer Zerlegungsregelung in den Jahren von 1949 bis 1969 nach Hamburg geflossen sind. Bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer ist dagegen eine Umkehr der Leistungspflicht festzustellen. Bezüglich dieser Steuer profitiert Schleswig-Holstein nicht länger von den Zerlegungsregeln.

Ergänzungsanteile aus den Umsatzsteuererträgen erhält Schleswig-Holstein im Jahr 1992 letztmalig, d.h. Schleswig-Holstein erreicht und überschreitet mit seinem Steueraufkommen die 92%-Grenze. Diese Entwicklung ist um so positiver zu bewerten, als zu diesem Zeitpunkt die neuen Bundesländer im System des Finanzausgleichs noch nicht integriert sind und damit noch nicht den Bundesschnitt absenken. Beim eigentlichen Länderfinanzausgleich (Anhebung auf 95% des Länderdurchschnitts) werden im Jahre 1993 die Ausgleichszahlungen mit 186 Millionen DM im Vergleich zu den Vorjahren kleiner. 1994 betragen sie lediglich noch 72 Millionen DM und 1995 wird Schleswig-Holstein mit einem Betrag von 141 Millionen DM erstmalig zum Zahlerland. Dies steht sicher im unmittelbaren Zusammenhang mit der am 1. Januar 1995 vollzogenen Integration der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich. Andererseits kommt in der Entwicklung Schleswig-Holsteins zum „Zahlerland“ auch eine langsame Gesundung der Wirtschaftsstruktur und eine positive Entwicklung der Steuerkraft zum Ausdruck. Wenn damit auch die Zahlungen aus dem horizontalen Finanzausgleich fortfallen, besteht angesichts dieser Tatsachen Grund zur Freude.

Mit der Entwicklung zum „Zahlerland“ hängt auch zusammen, dass Schleswig-Holstein ab 1995 nicht mehr Fehlbetragsergänzungszuweisungen erhält⁵⁶. So positiv auch diese Tatsache ist, darf nicht vergessen werden, dass Schleswig-Holstein ein hochverschuldetes Land ist, dessen Verschuldung weiter wächst. Im Jahr 1999 betrug die Schuldenlast des Landes 30,460 Milliarden DM, d.h. auf dem Kopf der Bevölkerung lasten 10.996 DM Schulden. Mit dieser Schuldensumme erreicht das Land 153,9% der durchschnittlichen Verschuldung aller alten Flächenstaaten. Für seine Schulden musste das Land im Jahr 1999 Zinsen in Höhe von 1,7568 Milliarden DM zahlen. Dieser Betrag belief sich auf 12,1% des Landeshaushaltes.

VII. Fazit

Die hohe Zahl der Flüchtlinge, eine ungünstige Wirtschaftsstruktur und das völlig unzureichende System des Finanzausgleichs prägten die Startphase des Landes Schleswig-Holstein. Die damals unvermeidbare Verschuldung belastet noch heute die Landeshaushalte und schränkt die finanzielle Bewegungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers dramatisch ein. Erst das Finanzreformgesetz von 1969 brachte für Schleswig-Holstein eine erhebliche Besserstellung, da nunmehr bei der Verteilung der Steuererträge und der Gewährung von Leistungen durch den Bund auch die Bedarfe berücksichtigt wurden. Diese Regelung ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zwischenzeitlich kaum verändert worden und hat sich als ausgesprochen flexibel erwiesen. So hat die Regelung nicht nur die Vereinigung überstanden, sondern die fünf neuen Bundesländer konnten schon nach nur vierjäh-

⁵⁶ Ausnahme 1996, in diesem Jahr erhält das Land 24 Mio. DM Fehlbetrags-BEZ.

riger Wartezeit in das vorhandene Ausgleichssystem übernommen werden. Trotz dieser - nicht nur aus schleswig-holsteinischer Sicht - positiven Bilanz der geltenden Verteilungsregeln zeichnen sich Änderungen in den Ausgleichsgesetzen ab. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zu dieser Materie⁵⁷ zu erkennen gegeben, dass die jetzige Regelung des Finanzausgleichs in allen ihren Details auf Dauer als nicht verfassungskonform anzusehen sei.

Wie wird es weiter gehen? Das vom Bundesverfassungsgericht als Vorstufe zu einer Neuregelung des Finanzausgleichs geforderte Maßstäbengesetz⁵⁸ wird pünktlich vor dem 31. Dezember 2002 verabschiedet werden. Die im Urteil vom 11. November 1999 aufgezeigten Problemfelder der bisherigen Ausgleichsregelung werden dann bis zum 31. Dezember 2004 vom Gesetzgeber durch Regelungen ersetzt, die von dem Versuch geprägt sein werden, den unlösbaren Konflikt zwischen armen und reichen Ländern dennoch zu lösen. Ohne sich in Kaffeesatzleserei verlieren zu wollen, kann man heute schon davon ausgehen, dass bei der zukünftigen Lösung die bewährte, heutige Ausgleichsstruktur - auch bezüglich der neuen Bundesländer - im großen und ganzen erhalten bleiben dürfte.

Frau Fuhse und Herrn U. Petersen aus dem Ministerium für Finanzen und Energie gilt mein besonderer Dank für das zur Verfügung gestellte umfangreiche Zahlenmaterial.

⁵⁷ BVerfGE 101/158ff.

⁵⁸ BVerfGE 101/158ff.

Literatur

- Andel, N. Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1992
- Anschütz, G. Die Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar 8. Aufl., Berlin 1928
- Becker, H. Finanzwissenschaftliche Steuerlehre, München 1990
- Becker, H. Steuerstaat Deutschland, München 1995
- Brandt, O. Geschichte Schleswig-Holsteins, Kiel 1981
- Degn, C. Schleswig-Holstein eine Landesgeschichte, 2. Aufl., Neumünster 1995
- Gietzelt, M. Flüchtlingsland Schleswig-Holstein , 2. Aufl., Heide 1998
- Gietzelt, M., Hoepker-Aschoff, H. Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes i: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 75 1949, S. 306 - 331
- Henneke, H.-G. Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Heidelberg 1990
- Jürgensen, K. Die Gründung des Landes Schleswig-Holstein nach dem zweiten Weltkrieg, 2. Aufl., Neumünster 1998
- Kirchof, F. Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag in Karlsruhe, München 1996
- Peffekoven, R. Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, Darmstadt 1986
- Ploetz Geschichte Schleswig-Holsteins, 5. Aufl., Freiburg, Würzburg 1991
- Renzsch, W. Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991
- Stoltenberg, G. Wendepunkte, Berlin 1997
- Vogel, K. Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, Heidelberg 1990
- Wendt, R. Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, Heidelberg 1990
- Zimmermann/Henke Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München 1994
- Kommission für die Finanzreform Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troegergutachten), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966