

# **Die Finanzverfassungen Deutschlands und Südafrikas im Vergleich**

Dissertation  
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft  
der Universität Hamburg

vorgelegt von

Dirk Warnecke

aus Hamburg

Hamburg 2003

Erstgutachter: Prof. Dr. Ulrich Karpen

Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Selmer

Tag der mündlichen Prüfung: 25.04.2002

## Gliederung

<b>Einleitung</b> .....	<b>6</b>
-------------------------	----------

### **1. Kapitel: Die föderale Ordnung Deutschlands und das**

<b>Provinzsystem Südafrikas</b> .....	<b>11</b>
---------------------------------------	-----------

1.1 Die geschichtliche Entwicklung zum Bundesstaat in Deutschland .....	11
1.2 Die bundesstaatliche Struktur Deutschlands.....	14
1.2.1 Die bundesstaatlichen Grundstrukturen.....	15
1.2.2 Kompetenz- und Aufgabenverteilung.....	17
1.2.3 Der Bundesrat, der Vermittlungsausschuß und das Gesetzgebungsverfahren.....	24
1.2.4 Kommunale Körperschaften .....	29
1.3 Die einzelnen Länder im Überblick.....	30
1.4 Die geschichtliche Entwicklung zum Provinzsystem in Südafrika .....	32
1.5 Das Provinzsystem Südafrikas.....	38
1.5.1 Co-operative Government.....	40
1.5.2 Interventionsmöglichkeiten des Nationalstaates.....	41
1.5.3 Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten .....	41
1.5.4 Parlament und Gesetzgebung.....	45
1.5.5 Die Lokalkörperschaften.....	51
1.5.6 Zusammenfassung .....	53
1.6 Die einzelnen Provinzen im Überblick.....	54

### **2. Kapitel: Der Begriff des Fiskalföderalismus und die Finanzverfassungen**

<b>Deutschlands und Südafrikas</b> .....	<b>58</b>
--	-----------

2.1 Der Begriff des Fiskalföderalismus .....	59
2.2 Die Finanzverfassung Deutschlands.....	63
2.2.1 Die Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit .....	65
2.2.1.1 Das Konnexitätsprinzip und der Begriff der „Aufgaben“ .....	65
2.2.1.2 Die Ausnahmen des Konnexitätsprinzips.....	67
2.2.1.3 Reformbedürftigkeit der geltenden Regelung.....	67
2.2.2 Die Steuergesetzgebung.....	72
2.2.3 Die Ertragshoheit.....	77

---

2.2.3.1 Die vertikale Ertragszuweisung .....	78
2.2.3.2 Die horizontale Ertragszuweisung .....	78
2.2.4 Der Finanzausgleich .....	82
2.2.4.1 Die Entwicklung zum jetzigen Finanzausgleich.....	83
2.2.4.1.1 Die Rechtsprechung des BVerfG vor dem 1.1.1995 .....	83
2.2.4.1.2 Der gesamtdeutsche Finanzausgleich ab dem 1.1.1995 .....	85
2.2.4.1.3 Das Urteil des BVerfG vom 11.11.1999 und dessen Umsetzung.....	90
2.2.4.1.4 Die Reformdiskussion.....	93
2.2.4.2 Der horizontale Finanzausgleich .....	94
2.2.4.2.1 Die verfassungsrechtliche Ausgangslage.....	94
2.2.4.2.2 Der Begriff der Finanzkraft und die Berücksichtigung des Finanzbedarfs .....	95
2.2.4.2.3 Der „angemessene“ Ausgleich der Finanzkraft .....	96
2.2.4.3 Der vertikale Finanzausgleich .....	97
2.2.4.3.1 Die Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen .....	98
2.2.4.3.2 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.....	98
2.2.4.3.3 Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen .....	99
2.2.5 Die kommunalen Körperschaften im bundesdeutschen Finanzsystem.....	100
2.2.6 Die Kreditaufnahme von Bund, Ländern und kommunalen Körperschaften.....	103
2.2.7 Die Finanzverwaltung.....	104
2.2.8 Die Haushaltswirtschaft.....	106
2.2.9 Fiskalföderalismus in Bezug auf die deutsche Finanzverfassung .....	107
2.3 Die Finanzverfassung Südafrikas .....	109
2.3.1 Institutionen .....	111
2.3.1.1 Die Finanz- und Steuerkommission.....	111
2.3.1.2 Der Haushaltsrat und das Haushaltsforum.....	112
2.3.2 Aufgaben- und Ausgabenverantwortung.....	113
2.3.3 Steuergesetzgebungskompetenzen und Steuerertragshoheit .....	115
2.3.4 Das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens ...	119
2.3.4.1 Die vertikale Verteilung.....	122
2.3.4.2 Die horizontale Verteilung unter den Provinzen .....	125
2.3.4.3 Die horizontale Verteilung unter den Lokalkörperschaften .....	129

---

2.3.4.4 Zweckgebundene und Zweckungebundene Zuweisungen an Provinzen und Lokalkörperschaften .....	130
2.3.4.5 Der Haushalt 1999/2000 .....	132
2.3.4.6 Die Finanzausstattung der Partikularebene und deren Aufgabenerfüllung .....	134
2.3.5 Die Kreditaufnahme .....	140
2.3.6 Die Finanzverwaltung .....	141
2.3.7 Haushaltswirtschaft .....	142
2.3.8 Fiskalföderalismus in Bezug auf die südafrikanische Finanzverfassung ..	143
<b>3. Kapitel: Vergleich und Bewertung der Finanzverfassungen.....</b>	<b>145</b>
3.1 Die Finanzverfassungen im Vergleich.....	145
3.1.1 Die Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit und Ausgabenlast.....	146
3.1.2 Die Steuergesetzgebungskompetenzen und die Umsetzung von natio- nalen Reformbestrebungen im Bereich der Steuergesetzgebung .....	148
3.1.3 Die vertikale Verteilung der Steuereinnahmen.....	154
3.1.4 Die horizontale Verteilung des Steueraufkommens .....	159
3.1.5 Finanzausgleichsregelungen .....	160
3.1.6 Der Gebietszuschnitt der Länder und der Provinzen .....	165
3.1.7 Die Finanzierung der Lokalkörperschaften .....	167
3.1.8 Kreditaufnahme .....	169
3.1.9 Finanzverwaltungen.....	170
3.1.10 Haushaltshoheit der Partikularebene .....	171
3.1.11 Koordinierung der Haushaltsplanung .....	172
3.2 Zusammenfassung und Ausblick .....	173
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>184</b>
<b>Summary.....</b>	<b>188</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>191</b>

## Einleitung

Die Realität einer Verfassung wird bestimmt durch die Finanzen, da die Staatsgewalt auf öffentliche Finanzmittel angewiesen ist. Diese lebt in und auch durch Dienstleistungen und kann auf Sachgüter nicht verzichten. Derartige Sachgüter und Dienstleistungen, die der Staat nicht nur als staatliche Leistung an den Bürger abgibt, sondern auch selbst benötigt, kann er im erforderlichen Umfang nur gegen Finanzmittel erwerben. Öffentliche Finanzmittel können umgekehrt jedoch auch nicht ohne eine funktionierende Staatsgewalt erhoben werden, so daß öffentliche Finanzen und Staatsgewalt aufeinander angewiesen und ohne einander nicht denkbar sind. Die Auswirkungen und Aufgaben der öffentlichen Finanzen erschöpfen sich jedoch nicht nur in der Leistungserbringung und –beschaffung, sie sind vielmehr auch ein Mittel bei der Ausübung der Staatsgewalt. Durch die Verfügung über Finanzmittel übt die Staatsgewalt Macht aus. Die Finanzen eines Staates sind daher insgesamt Voraussetzung, Mittel und auch Gegenstand jeglichen staatlichen Handelns. Das Substrat der Finanzgewalt, das Geld, verleiht jedoch nicht nur Macht; es kann vielmehr auch Freiheit gewähren und entfaltet daher auch einen Individualrechtsbezug.<sup>1</sup>

Es verwundert daher nicht, daß gerade die Vorschriften über die Finanzen in einem Staat besonders wichtig sind und Aufmerksamkeit verdienen. Dies gilt grundsätzlich für jeden Staat; in dem Maße, wie die Finanzen als öffentliches Gut immer knapper werden, richtet sich das Augenmerk jedoch verstärkt auf die Vorschriften über die Finanzen. Viele Verfassungen regeln deshalb mittlerweile selbst die Zuständigkeiten und die Verwaltung auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen sowie deren Verwendung und überlassen es im Gegenzug nicht mehr dem einfachen Gesetzgeber, auf diesem Gebiet grundlegende Regelungen zu treffen. Dies gilt vor allem für Staaten, deren Staatsaufbau verschiedene staatliche Ebenen vorsieht, also insbesondere für Bundesstaaten. Gerade diese Staaten sind es, die auf ausgewogene Regelungen einer Finanzverfassung angewiesen sind; anderenfalls können Konflikte zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten das gesamte politische und wirtschaftliche Gefüge des Bundesstaates destabilisieren und in Gefahr bringen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Klaus Vogel, Die Finanzverfassung des Bundes, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1990, Band IV, § 87 Rdnr. 1 f.

<sup>2</sup> Werner Heun, X Das Finanzwesen, in: Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Horst Dreier, Band III, Tübingen 2000, Vorb. zu Art. 104a-115 Rdnr. 16 f.

Südafrika fand erst vor wenigen Jahren wieder Aufnahme in die Staatengemeinschaft, wurde zu einer Demokratie und gab sich im Jahre 1994 seine erste demokratische Verfassung. Der Umbruch vom Staat der Apartheid zu einer modernen Demokratie war verbunden mit Unruhen und Gewalt, und dennoch überwand die politischen Kräfte im Staat ihre Gegensätze und gaben Südafrika eine moderne Verfassung. Das Bemühen des Verfassungsgebers richtete sich naturbedingt auf die Errichtung einer freiheitlich demokratischen Grundordnung; die „Bill of Rights“ standen im Vordergrund. Der Verfassungsgeber schuf jedoch auch mehrere staatliche Ebenen und regelte zugleich deren Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Finanzen und der Verwendung derselben. Die Finanzverfassung Südafrikas gestaltete der Verfassungsgeber allerdings nicht besonders ausgeprägt und detailreich, vielmehr setzte er dem einfachen Gesetzgeber in vielen Bereichen nur einen Rahmen, den dieser auszufüllen hat. Da dieser Prozeß noch nicht abgeschlossen ist, besitzt Südafrika eine Finanzverfassung,<sup>3</sup> die noch immer im Entstehen ist. Zugleich steht die südafrikanische Finanzverfassung, noch bevor sie ihre endgültige Gestalt erhalten hat, vor erheblichen Veränderungen; denn viele der neu geschaffenen Provinzen Südafrikas befinden sich in Haushaltskrisen und können kaum politische Aktivitäten entfalten. Der regierende ANC sucht deshalb nach Lösungen, die insbesondere auch die Finanzverfassung betreffen, um die Krise der Provinzen zu bewältigen.

Eine rechtsvergleichende Arbeit in Bezug auf die Finanzverfassung Südafrikas kann sich daher nicht darin erschöpfen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der zu vergleichenden Rechtsordnungen zu erkennen, die Relativität rechtlicher Denkstrukturen zu durchschauen und Beobachtungen darüber zu machen, wie durch verschiedene Konstruktionen dasselbe Ergebnis erreicht wird. Vielmehr muß neben diesen theoretischen und wichtigen Zwecken auch ein praktischer Zweck verfolgt werden.<sup>4</sup> So bietet sich für eine rechtsvergleichende Arbeit, die die südafrikanische

---

<sup>3</sup> Der Begriff Finanzverfassung bezieht sich zwar grundsätzlich auf diejenigen Vorschriften, die formell dem Verfassungsrecht zuzuordnen sind, also insbesondere auf die Vorschriften des Verfassungstextes, doch werden Finanzverfassungen, wie auch die südafrikanische, durch einfache Gesetze ergänzt. Die Darstellung des Finanzverfassungsrechts und dementsprechend der Finanzverfassungen muß deshalb auch diese Gesetze mit einbeziehen, da sich die Darstellung nicht an der Zufälligkeit ausrichten kann, welche Regelungen dem Verfassungstext vorbehalten sind und welche nicht, vgl. Vogel, Die Finanzverfassung des Bundes, in Handbuch des Staatsrechts, §87 Rdnr. 4 f.

<sup>4</sup> Zu den Zielrichtungen der Rechtsvergleichung siehe Christian Starck, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 1997, 1021.

---

Finanzverfassung zum Gegenstand hat, an, praktische Lösungsansätze für eine Fortentwicklung und Änderung der Finanzverfassung durch Übernahme aus einer anderen Verfassung zu finden bzw. zu entwickeln.<sup>5</sup>

Im Gegensatz zu der südafrikanischen Verfassung ist das bundesdeutsche Grundgesetz mittlerweile über 50 Jahre in Kraft. Der Föderalismus hat in Deutschland eine lange Tradition und fand nach der Unterbrechung durch das totalitäre System der Nationalsozialisten als eines der tragenden Grundprinzipien erneut Aufnahme in das Grundgesetz. Deutschland nahm seit dem 2. Weltkrieg einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung; Grund hierfür war nicht zuletzt ein föderal ausgerichtetes Grundgesetz, das dem deutschen Staat Stabilität verlieh und innerhalb der Gesellschaft große Akzeptanz besaß und noch immer besitzt. Dabei steht der Föderalismus des Grundgesetzes mittlerweile beispielhaft für einen intrastaatlichen Föderalismus, der auf einer funktionalen Aufgabenverteilung und Gewaltenverschränkung aufbaut.<sup>6</sup> Er ist gekennzeichnet durch eine weitreichende Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern, eine Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen primär nach Funktionsbereichen wie der Gesetzgebung und der Verwaltung und der intrastaatlichen Beteiligung der Landesregierungen an der Bundespolitik über den Bundesrat. Er basiert auf Kooperation und Konsens als Strukturmerkmal.<sup>7</sup>

Das südafrikanische Provinzsystem ist an dieses Modell des Föderalismus angelehnt, auch wenn es bei weitem nicht so föderal ausgeprägt ist wie das deutsche. So ist es durch das intrastaatliche „Co-operative Government“ geprägt und die Provinzen nehmen an der nationalen Politik über den Nationalrat der Provinzen teil, der dem deutschen Bundesrat nachgebildet wurde. Im Hinblick auf diese strukturell durchaus bestehenden Gemeinsamkeiten bietet es sich an, einen Vergleich zwischen Deutschland,

---

<sup>5</sup> Auf diesen wichtigen praktischen Aspekt der Rechtsvergleichung weist auch Bertus de Villiers, *The Role and Powers of Provincial and Local Governments in the New Constitution*, in: *Aspects of the Debate on the Draft of the New South African Constitution Dated 22 April 1996*, Seminar, gehalten am 24-26 April 1996 in Umtata, hin.

<sup>6</sup> Als Gegentypus seien hier die USA genannt, die das Modell eines interstaatlichen Föderalismus repräsentieren. Dieses gründet idealtypischer auf einem konsequenten Dualismus der staatlichen Strukturelemente, also Exekutive, Legislative und Judikative, und der weitgehenden Unabhängigkeit der Staatsebenen. Darüber hinaus basiert die Kompetenzverteilung der staatlichen Ebenen primär auf Politikfeldern und letztlich werden die Gliedstaaten nach dem Senatsprinzip an der Bundespolitik beteiligt, vgl. Thomas Döring, *Finanzföderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, in: *Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/USA*, hrsg. von Bettina Wentzel und Dirk Wentzel, Stuttgart 2000, S. 53 ff.

<sup>7</sup> Thomas Döring, *Finanzföderalismus*, S. 54.

---

das diese Art des Föderalismus repräsentiert, und Südafrika vorzunehmen, da gerade die deutsche Finanzverfassung systemnahe oder sogar systemgleiche Lösungsansätze bieten könnte, die sich bereits in der über 50jährigen deutschen Verfassungswirklichkeit bewährt haben. Die Arbeit hat dabei zu berücksichtigen, daß Deutschland ein Hocheinkommensland ist, während Südafrika eine überwiegend arme Bevölkerung besitzt.

Die Arbeit konzentriert und beschränkt sich zugleich auf die finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern auf der einen Seite<sup>8</sup> und der nationalen Ebene und den Provinzen auf der anderen Seite. Sie befaßt sich mit den Lokalkörperschaften nur insoweit, als es das Verständnis der finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen den anderen beiden Ebenen erfordert. Dieses hat drei Gründe: Zum einen ist es das Provinzsystem, das sich zur Zeit in Südafrika in der Krise befindet. Zum anderen sind es auch die Provinzen, die durch die neue südafrikanische Verfassung neu geschaffen wurden; Lokalkörperschaften bestanden indes bereits zuvor. Eine vergleichende Arbeit, bezogen auf die Provinzen und nicht auf die Lokalkörperschaften, bietet deshalb einen aktuelleren und interessanteren Bezug. Letztlich sind die Kommunen in Deutschland Teil der Länder. Dieses ist zwar ein sehr formaler Grund, führt jedoch dazu, daß sich auch die deutsche Finanzverfassung im wesentlichen mit den finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern befaßt, so daß auch die vorliegende Arbeit diese Struktur abbildet.

Haushaltsrechtliche Gesichtspunkte finden nur insoweit Berücksichtigung, wie dies für das Verständnis der Arbeit notwendig ist.<sup>9</sup> Nichtberücksichtigt wird die Finanzierung der Sozialsysteme. Im Vordergrund der Arbeit stehen also, wie bereits dargestellt, die finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen den Gesamtstaaten und der Partikularebene, nicht jedoch die Finanzierung einzelner, wenn auch zugegebener Maßen wichtiger Politikbereiche.

---

<sup>8</sup> Die Arbeit legt weitestgehend die alte Rechtslage in Deutschland bezüglich des Finanzausgleichs zugrunde. Das neu gefaßte Maßstäbengesetz, BR-Drucksache 485/01, das erst ab dem kommenden Jahr Auswirkung haben wird, wird deshalb nur im Überblick berücksichtigt.

<sup>9</sup> Zur Unterscheidung des Haushaltsrechtsverfassungsrechts und des Finanzverfassungsrechts siehe Hans-Günter Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Heidelberg 2000, Rdnr. 38 ff; Helmut Siekmann, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von Michael Sachs, 2. Aufl., München 1999 vor Art. 104a Rdnr. 4 ff.

Die speziellen finanzverfassungsrechtlichen Regelungen sind nur verständlich, wenn zuvor die gesellschaftlich-kulturellen Grundzüge beider Staaten dargestellt werden. Das erste Kapitel stellt deshalb die geschichtliche Entwicklung der Verfassungen sowie das deutsche Bundesstaatsprinzip und das Provinzsystem in ihren Ausprägungen dar und gibt letztlich einen Überblick über die geographischen und ökonomischen Bedingungen der Länder und Provinzen. Erst das zweite Kapitel stellt die Finanzverfassungen einzeln dar, während das dritte Kapitel die Finanzverfassungen beider Staaten miteinander vergleicht, sich zugleich kritisch mit ihnen auseinandersetzt und versucht auf der Basis der zuvor gewonnenen Ergebnisse, Lösungsansätze für eine Fortentwicklung bzw. Änderung der Finanzverfassungen zu entwickeln.

## **1. Kapitel: Die föderale Ordnung Deutschlands und das Provinzsystem Südafrikas**

Die finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Bund bzw. der nationalen Ebene und der Partikularebene sind integrale Bestandteile der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands bzw. des Provinzsystems Südafrikas, das dort als „intergovernmental system“ bezeichnet wird. Beginnend mit dem deutschen sollen beide Systeme in diesem Kapitel in ihren Grundzügen beschrieben und auch bereits verglichen werden. Ausgenommen sind jeweils die Finanzverfassungen, denen die späteren Kapitel gewidmet sind.

### **1.1 Die geschichtliche Entwicklung zum Bundesstaat in Deutschland**

Nach Ende des 2. Weltkrieges begannen die Siegermächte sehr schnell, in ihren jeweiligen Besatzungszonen Länder zu gründen. So schufen die Sowjetunion bereits im Juli 1945 und die Amerikaner im September 1945 in ihren Besatzungszonen Länder.<sup>10</sup> Bis zur Mitte des Jahres 1946 war die Länderbildung auch in der britischen Besatzungszone abgeschlossen, während die Bildung der Länder in der französischen Zone bis zum September 1947 dauerte. Insgesamt konnte zwischen den Westmächten und der Sowjetunion jedoch keine Einigung über die staatliche Wiedererrichtung Deutschlands erzielt werden, so daß die Westmächte im Frühjahr und Frühsommer 1948 eine Sechs-Mächte-Konferenz (USA, Großbritannien, Frankreich, Belgien, Holland und Luxemburg) nach London einberiefen, auf der entschieden wurde, daß Deutschland als ein Staat mit einer gemäßigten föderalistischen Konzeption wiedererrichtet werden sollte.<sup>11</sup> Die Westmächte ordneten die Bildung einer Verfassunggebenden Versammlung, den späteren Parlamentarischen Rat, und die Überprüfung der Ländergrenzen an<sup>12</sup>, die zuvor in den einzelnen Besatzungszonen

---

<sup>10</sup> Das offizielle Gründungsdokument der Länder in der US-Zone war die Proklamation Nr. 2 vom 19.09.1945 des Oberbefehlshabers Eisenhower, s. Michael Stolleis, *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band I, Heidelberg 1990, S. 173, 196.

<sup>11</sup> Siehe hierzu das Schlußkommunique der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz über Deutschland, Berlin, 7. Juni 1948, abgedruckt in: *Der Parlamentarische Rat*, Band I, S.1 ff; Rheinhard Mußgnug, *Das Zustandekommen des Grundgesetzes und das Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band I, Heidelberg 1990, S. 219, 224 ff.

<sup>12</sup> Die Empfehlungen der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz wurden in ihrer Form leicht verändert und wurden dann als „Frankfurter Dokumente“ den deutschen Ministerpräsidenten übergeben und bestanden aus drei Teilen. In diesen wurden Auftrag und Grundzüge für eine westdeutsche Verfassungsgebung, die Aufforderung zur Neugliederung der Länder und die Umriss eines Besatzungsstatus skizziert und formuliert, vgl. Christoph Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung*, 3. Auflage, Bonn 1984.

häufig willkürlich ohne Rücksicht auf historische, kulturelle oder wirtschaftliche Beziehungen gezogen wurden. Ausnahmen waren lediglich Bayern, Bremen und Hamburg, die weitgehend in ihren überkommenen Territorien erhalten blieben.<sup>13</sup> Als Beispiel für eine recht willkürliche Grenzziehung können insbesondere die Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen genannt werden.<sup>14</sup>

Die Ministerpräsidenten der Länder beriefen zur Vorbereitung des Parlamentarischen Rates einen Verfassungskonvent ein,<sup>15</sup> der eine Vorlage für den Parlamentarischen Rat erarbeitete, die schon einen weitgehenden Verfassungstext enthielt. Im Parlamentarischen Rat selbst gehörte die Ausgestaltung der föderalen Ordnung zu einer der wichtigsten Streitfragen, insbesondere die Frage einer Länderkammer und der Finanzbeziehungen.<sup>16</sup> Hier standen sich die Modelle eines nach amerikanischem Vorbild gebildeten Senats und eines nach der deutschen Geschichte charakteristischen Bundesrats gegenüber.<sup>17</sup> Letztlich hat sich der Parlamentarische Rat gegen das amerikanische Senatsmodell und für den Bundesrat entschieden.<sup>18</sup> Deutschland wurde mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Mai 1949 somit als ein Bundesstaat errichtet.

Auch wenn der Föderalismus in Deutschland eine lange Tradition besitzt, ist die Gründung der Bundesrepublik als Bundesstaat vor allem jedoch auf das Drängen der Westmächte zurückzuführen, die einen zentralisierten Staat wie das Dritte Reich fürchteten und deshalb „nur“ die Gründung als Bundesstaat zuließen.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Heinz Laufer und Ursula Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1997, S.61.

<sup>14</sup> Nordrhein-Westfalen entstand aus den ehemaligen Provinzen Rheinland und Westfalen, während Niedersachsen aus Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe entstand.

<sup>15</sup> Der genaue Name dieses Ausschusses (vom 10. bis zum 23. August 1948) ist unklar, wird gewöhnlich aber entsprechend seiner Bezeichnung durch den Parlamentarischen Rat als „Herrenchiemsee Konvent“ benannt, Mußnug, S. 219, 232 ff. Zum Ausschuß vgl. im übrigen Michael Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Göttingen 1998, S. 28 ff.

<sup>16</sup> Mußnug, S. 219, 244.

<sup>17</sup> Ein Vorbild für die Institution eines Bundesrates findet sich in der von Bismarck geschaffenen Verfassungsordnung des Deutschen Reichs von 1871. Aber auch schon der immerwährende Reichstag des Heiligen Römischen Reichs, der seit 1663 als Versammlung der weisungsgebundenen Bevollmächtigten der Reichstände tagte, steht am Beginn einer Entwicklung zu einem Bundesrat heutiger Prägung. Zu den unterschiedlichen Modellen im Parlamentarischen Rat siehe Heinrich Wilms, Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, Konstanz 1999, S. 107 f und 152.

<sup>18</sup> Karlheinz Nclauß, Der Weg zum Grundgesetz, Paderborn 1998, S. 336 f.

<sup>19</sup> Es darf natürlich nicht übersehen werden, daß sich die Gründung als Bundesstaat auch aus praktischen Gründen anbot, da die Länder zu diesem Zeitpunkt bereits bestanden, vgl. für weitere Gründe auch Hans

---

Obwohl die Besatzungsmächte auch die Überprüfung der Ländergrenzen gefordert hatten, wurde an diesen durch den Parlamentarischen Rat kaum noch Änderungen vorgenommen.<sup>20</sup> Die Bundesrepublik Deutschland bestand damit im Jahre 1949 aus den Flächenstaaten Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und West-Berlin, wobei Westberlin unter dem Besatzungsvorbehalt stand und damit einen Sonderstatus innehatte. Das Saarland wurde nach dem Krieg aus dem Gebiet der westlichen Besatzungszonen gelöst und formell von Frankreich als weitgehend unabhängiger Staat geschaffen. Die politische Rückkehr nach Deutschland erfolgte erst 1957 aufgrund einer Volksabstimmung; der volle wirtschaftliche Anschluß fand schließlich 1959 statt.

Der so in den vierziger und fünfziger Jahren geschaffene Bundesstaat war in seiner weiteren Entwicklung davon geprägt, daß sich das Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund ständig änderte. Die bundesstaatliche Ordnung paßte sich immer wieder diesen wechselnden gesellschaftlichen Gegebenheiten ebenso an wie den Ausprägungen der jeweils dominierenden politischen Kultur. Vor allem mußte die bundesstaatliche Ordnung Anpassungsleistungen erbringen, um den situationsbedingten innen- und außenpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Überwog in den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland die stark föderale Ausrichtung der bundesstaatlichen Ordnung, fand sich mit zunehmender Entwicklung die dem Bundesstaatsprinzip innewohnende Spannungslage zwischen Vielfalt und Einheit zunehmend aufgelöst zugunsten des letzteren Aspekts. Mag dieser Substanzverlust an föderativer Pluralität, der jedenfalls seit der Finanzreform 1969 vor allem das bundesstaatliche Finanzwesen erfaßte, auch einhergegangen sein mit einem gewachsenen Einfluß der Länder auf den Gesamtstaat, so betrachteten die Länder die insgesamt zu registrierende föderative Unterbilanz doch seit langem mit zunehmendem und nur durch fiskalische Eigeninteressen gezügeltem Unbehagen. Noch im Vorfeld des Einigungsprozesses fand dies deutlich seinen Ausdruck im sog. „Eckpunkte“-Beschluß der (West-) Ministerpräsidenten „für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“ vom 5.7.1990, der zu einer grundlegenden Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder

---

Jochen Vogel, Die Bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. von Ernst Benda u.a., 2. Aufl., Berlin 1994, § 22 Rdnr. 7 ff.

---

aufforderte.<sup>21</sup> Letztlich blieb dieser erneute Kurswechsel zu mehr Konkurrenzföderalismus freilich im folgenden ohne Konsequenzen.

So traten mit der Wiedervereinigung im Jahre 1990 die ehemalige Deutsche Demokratische Republik der Bundesrepublik Deutschland in ihrem bestehenden System bei und die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden zu Ländern der Bundesrepublik.<sup>22</sup> Ost-Berlin wurde mit West-Berlin vereinigt und bildet seitdem das Land Berlin.

## **1.2 Die bundesstaatliche Struktur Deutschlands**

Die tragenden Staatsprinzipien Deutschlands sind in Art. 20 GG normiert. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundes- und Rechtsstaat. Das Bundesstaatsprinzip ist damit zwar verfassungsrechtlich ausdrücklich festgelegt, seine Ausprägungen erfährt es jedoch nicht durch diese Staatsstrukturbestimmung, sondern durch die weiteren zahlreichen bundesstaatlich relevanten Normen des Grundgesetzes, durch ständige Veränderungen in der Verfassungswirklichkeit und nicht zuletzt durch eine umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wenn im weiteren Verlauf auf die einzelnen Ausprägungen näher eingegangen wird, sollte die Konzeption des deutschen Bundesstaates als Form des intrastaatlichen Föderalismus in Erinnerung bleiben,<sup>23</sup> auch wenn er in seiner heutigen Form geprägt ist durch den kooperativen Föderalismus, der eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beschreibt, die alle staatlichen Ebenen auf eine einheitliche und planvolle Tätigkeit in der Verwirklichung der Ziele der Gesamtheit ausrichtet, ohne dabei dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden die Selbständigkeit zu nehmen. Dieser kooperative Föderalismus ist von der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft erst in den sechziger Jahren auf das deutsche System angewendet worden, nachdem die strikte Trennung zwischen den Aufgabenbereichen der Länder und des Bundes und deren Finanzierung im Hinblick auf

---

<sup>20</sup> Eine Ausnahme stellte lediglich Baden-Württemberg dar.

<sup>21</sup> Vgl. Peter Selmer, Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Finanzarchiv n.F. Bd. 51 (1994), 331.

<sup>22</sup> Siehe Art. 1 des Einigungsvertrages.

<sup>23</sup> Laufer/Münch, S. 20.

die vielschichtigen Probleme eines modernen Industriestaates kaum noch aufrechtzuerhalten war.<sup>24</sup>

### 1.2.1 Die bundesstaatlichen Grundstrukturen

Das Bundesstaatsprinzip ist in Art. 20 GG ausdrücklich normiert. Es wird zusätzlich durch Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschützt.<sup>25</sup> Danach darf die bundesstaatliche Ordnung und Struktur Deutschlands nicht aufgehoben werden, mit der Folge, daß Deutschland aus dem Bund als Zentralstaat und einzelnen Ländern bestehen muß.<sup>26</sup> Da jedoch die einzelnen Länder in ihrem Bestand durch Art. 79 Abs. 3 GG nur insoweit geschützt sind, als mindestens zwei Länder bestehen müssen, damit dem Mindestfordernis eines Bundesstaates genüge getan ist, können die bestehenden Länder im Wege des Art. 29 GG in ihrer konkreten Gestalt verändert, also auch durchaus aufgelöst oder mit anderen Ländern zusammengelegt werden.

Das Bundesstaatsprinzip ist auch durch den in Art. 37 GG normierten Bundeszwang gesichert, der er dazu dient, die bundesstaatliche Ordnung gegenüber den Gliedern aufrechtzuerhalten.<sup>27</sup> So ermächtigt Art. 37 GG die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu Zwangsmaßnahmen gegenüber einzelnen Ländern, wenn diese die ihnen nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten gegenüber dem Bund nicht erfüllen.<sup>28</sup> Zu einer derartigen Zwangsmaßnahme ist es allerdings im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht gekommen.

---

<sup>24</sup> Zum Begriff des kooperativen Föderalismus vgl. Arthur Benz, Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, DÖV 1993, 85 ff.; Hartmut Klatt, Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat, VerwArchiv 78 (1987), S. 186 ff.; Walter Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: Handbuch des Staatsrechts, Heidelberg 1990, Band IV, § 105; von Münch, Staatsrecht, Band I, 6. Aufl., Hamburg 2000, Rdnr. 599. In den USA war der kooperative Föderalismus im übrigen schon lange unter dem Ausdruck „cooperative federalism“ bekannt, siehe Heuner Ehringhaus, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika: Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat, Frankfurt 1971.

<sup>25</sup> Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. Neuwied 1999, Art. 79 Rdnr. 32 ff; Alternativkommentar zum Grundgesetz-Ridder, Neuwied 1984, Art. 79 Rdnr. 26.

<sup>26</sup> Theodor Maunz und Reinhold Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl., München 1998, § 16 I Nr. 4.

<sup>27</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, § 37 Rdnr. 1.

<sup>28</sup> Hans D. Jarass/ Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., München 2000, Art. 37 GG, Rdnr. 1.

Die einzelnen Länder haben in Deutschland eigene Staatsqualität im staatsrechtlichen Sinn<sup>29</sup> und besitzen jeweils eigene Verfassungen. Zu ihrem Verfassungsbereich zählen auch die Gemeindeverbände und die Gemeinden.<sup>30</sup> Ihre Verfassungsautonomie setzt Art. 28 GG zum einen voraus und beschränkt sie zugleich.<sup>31</sup> So werden die Länder an die in Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GG hinsichtlich ihrer verfassungsmäßigen Ordnung an die dort normierten fundamentalen Grundsätze der Republik und Demokratie und des Sozial- und Rechtsstaats und an die Wahlrechtsgrundsätze gebunden, ansonsten haben sie Gestaltungsfreiheit. Das Grundgesetz will nämlich nicht Konformität oder Uniformität, sondern nur ein gewisses Maß an Homogenität, das Art. 28 gewährleistet. So sollen und müssen die Fundamentalnormen des politischen Systems in den Ländern und im Bund übereinstimmen; ansonsten wäre die bundesstaatlich zu fordernde Homogenität der Leitideen gefährdet.<sup>32</sup>

Der deutsche Bundesstaat zeichnet sich entsprechend dem oben erwähnten Konsenskonzepts auch dadurch aus, daß sich der Bund und die Länder nicht isoliert gegenüber stehen. Vielmehr sind der Bund und die Länder verpflichtet und darauf angewiesen, in ihrem politischen Handeln und Verhalten aufeinander Rücksicht zu nehmen und zusammenzuwirken. Das Verhalten der Länder muß daher bundes-, das Verhalten des Bundes länderfreundlich sein. Ebenso muß das Verhalten der Länder untereinander ebenfalls auf gegenseitige Rücksichtnahme gerichtet sein. Sowohl die Länder als auch der Bund sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuarbeiten und zu der Festigung und Wahrung seiner wohlverstandenen Belange beizutragen. Dieser Verfassungsgrundsatz von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten, der sog. Bundestreue,<sup>33</sup> ist grundgesetzlich nicht normiert, leitet sich aber als ungeschriebener

---

<sup>29</sup> Siehe zur Staatsqualität der Länder im zweigliedrigen Bundesstaat BVerfGE 13, 54 (77) und 36, 342 (360/361).

<sup>30</sup> Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 30 Rdnr. 6.

<sup>31</sup> Jarass/Pieroth, Art. 28 Rdnr. 1.

<sup>32</sup> Das Homogenitätsprinzip beschränkt sich allerdings darauf, daß die Länder auch Fundamentalnormen in ihre Verfassungen aufnehmen können, die das Bundesverfassungsrecht nicht kennt, und auch Fundamentalnormen, die mit den Fundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen. Demnach muß nur ein Mindestmaß an Homogenität der Bundesverfassung und der Länderverfassungen vorliegen (BVerfGE 36, 342 (360/361)).

<sup>33</sup> Vgl. allgemein zur Bundestreue Hartmut Bauer, Die Bundestreue, Tübingen 1992; Albert Bleckmann, Zur Bindung der Länder an die Ziele der Bundesrepublik, DÖV 1986, 125 ff; ders. Zum Rechtsinstitut der Bundestreue, JZ 1991, 900 ff; Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, § 98 Rdnr. 151 ff.; Siegfried Jutzi Landesverfassungsrecht und Bundesrecht, Berlin 1982.

Verfassungsgrundsatz aus dem Bundesstaatsprinzip ab und wurzelt „in dem eigentümlichen Grundverhältnis von Gesamtstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat“.<sup>34</sup> Zwar sind die Rechtsgrundlagen und Rechtsfolgen in vielen Fällen noch ungeklärt, doch lassen sich einige Leitlinien der bisherigen Rechtsprechung erkennen. So besteht die verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten nur, wenn zwischen dem Bund und dem Land, bzw. zwischen den streitenden Ländern ein konkretes verfassungsrechtliches Verhältnis besteht, aus dem sich ein Recht des klagenden Streitteiles ergibt.<sup>35</sup> Des weiteren gilt der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens auch für das Verfahren und den Stil der Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, bzw. den Ländern untereinander.<sup>36</sup> Doch ist der Grundsatz kein „Allheilmittel“ für sämtliche Bund-Länder Streitigkeiten oder für Streitigkeiten zwischen den Ländern. Er ist nämlich keine Generalklausel, die überall dort angewendet werden darf, wo das Grundgesetz zu konkreten Fragen schweigt. Vielmehr ist auf vorhandene spezielle geschriebene Rechtsnormen, die auf den Streit Anwendung finden, zurückzugreifen.<sup>37</sup> Abschließend ist festzuhalten, daß der Grundsatz des „bundesfreundlichen Verhaltens“ sowohl die Länder als auch den Bund gegenseitig zur Rücksichtnahme verpflichtet, dieser Grundsatz in der Verfassungswirklichkeit aber nicht überstrapaziert werden darf.

### **1.2.2 Kompetenz- und Aufgabenverteilung**

Zu den entscheidenden Merkmalen eines Bundesstaates gehören die Aufgaben- und Kompetenzverteilungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen.<sup>38</sup> Für die Bundesrepublik bestimmt die grundlegende Norm des Art. 30 GG, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Das Grundgesetz scheint davon auszugehen, daß die Ausübung staatlicher Befugnisse durch die Länder die Regel ist, während die Ausübung staatlicher Befugnisse durch den Bund die

---

<sup>34</sup> BVerfGE 31, 314 (354).

<sup>35</sup> BVerfGE 21, 312 (326).

<sup>36</sup>Vgl. BVerfGE 12, 205 (206) und BVerfGE 86, 148 (212).

<sup>37</sup> Ingo v. Münch, Staatsrecht Band I, 5. Aufl., Rdnr. 593.

<sup>38</sup> Vgl. Maunz/Zippelius, § 16 I; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik, Band I, 2. Auflage, München 1994, § 19 III 3; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995, Rdnr. 235 ff; und bereits die Enquete-Kommission Verfassungsreform im Jahr 1976, BT-Drucksache 7/5924, 123 .

Ausnahme zu sein hat.<sup>39</sup> In der Verfassungswirklichkeit zeigt sich hingegen ein anderes Bild. So werden dem Bund entsprechend dem zweiten Halbsatz des Art. 30 GG insgesamt mehr Zuständigkeiten und Aufgaben zugewiesen, als es zunächst den Anschein hat. Insbesondere gilt dies für den Bereich der Gesetzgebung entsprechend den Art. 70-75 und 105 GG, während in der Verwaltung die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder weitgehend erhalten blieb.<sup>40</sup> Das Prinzip der Allzuständigkeit der Länder des Art. 30 GG wird dadurch nahezu aufgezehrt, da dem Bund im Bereich der Gesetzgebung immer mehr Zuständigkeiten zuwachsen, worin allerdings der intrastaatliche Föderalismus der Bundesrepublik zum Ausdruck kommt.

Für die Gesetzgebungskompetenzen stellt Art. 70 Abs. 1 GG die Spezialregelung zu Art. 30 GG dar. Wiederum ergibt sich anfänglich der Anschein, daß in der Regel die Gesetzgebungskompetenzen bei den Ländern liegen und in der Ausnahme beim Bund. So haben die Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Sie besitzen damit die sog. Residualkompetenz. Art. 70 Abs. 2 GG stellt aber klar, daß sich die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung bemißt.<sup>41</sup>

In dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung hat der Bund die alleinige Befugnis zur Gesetzgebung, bzw. negativ formuliert, haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung gem. Art. 71 GG nur, wenn und soweit sie von einem Bundesgesetz dazu ermächtigt werden. Die Sachgebiete oder Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung sind in Art. 73 und 105 Abs. 1 GG aufgeführt. Hierzu gehören unter anderem die auswärtigen Angelegenheiten und die Verteidigung gem. Art. 73 Nr. 1 GG, die Freizügigkeit und das Paßwesen gem. Art. 73 Nr. 2 GG, das Postwesen und die Telekommunikation gem. Art. 73 Nr. 7 GG und die Zölle und die Finanzmonopole gem. Art. 105 Abs. 1 GG. Der Bund hat ebenfalls in den Fällen der sog. Sonderzuweisung die

---

<sup>39</sup> Damit besteht eine Vermutung für die Zuständigkeit der Länder, s. hierzu BVerfGE 11, 6 (15) und BVerfGE 42, 20 (28).

<sup>40</sup> Die Verteilung der Zuständigkeiten in der Rechtsprechung wird in dieser Arbeit nicht weiter problematisiert.

<sup>41</sup> Zu den Gesetzgebungskompetenzen vgl. Wilfried Fiedler, die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, DÖV 1977, 580 ff; von Münch, Staatsrecht, Band I Rdnr. 516 ff; Hans-Werner Rengeling, Gesetzgebungszuständigkeiten, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1990, Band IV, Heidelberg 1990, § 100; Hartmut Maurer, Staatsrecht, München 1999, § 17, Rdnr. 23 ff.

---

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, wenn das Grundgesetz ausdrücklich festlegt, daß das Nähere ein Bundesgesetz bestimmt.<sup>42</sup>

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungsbefugnis, solange der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis in den Sachgebieten der konkurrierenden Gesetzgebung nicht durch Gesetz Gebrauch macht. Dabei sind die Sachgebiete in Art. 74, 74a und 105 Abs. 2 GG bestimmt. Darunter fallen z.B. das Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, das Arbeitsrecht in Nr. 12, die Abfallbeseitigung in Nr. 24 oder auch die übrigen Steuern gem. Art. 105 Abs. II GG. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in den jeweiligen Sachgebieten besteht gem. Art. 72 Abs. 2 GG allerdings nur unter der weiteren Voraussetzung, daß die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen.<sup>43</sup> In der Praxis wird die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung im Hinblick auf die Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 meist zu bejahen sein, und da die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zumeist anzunehmen ist und der Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG im Laufe der Jahre auch erheblich erweitert wurde, ist die konkurrierende Gesetzgebung nahezu ausschließlich Bundessache.<sup>44</sup> Daran ändert auch die Verfassungsreform von 1994 nichts, die den Wortlaut des Art. 72 GG veränderte und die Überprüfbarkeit der Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG einführte.<sup>45</sup>

Gem. Art. 75 GG hat der Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG das Recht, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. Die Befugnis des

---

<sup>42</sup> Beispiele für derartige Sonderzuweisungen sind u.a. Art. 4 Abs. 3 S. 2, Art. 16 a Abs. 3, Art 29 Abs. 4 und 5 S. 3 und 4 oder auch Art. 38 Abs. 3 GG.

<sup>43</sup> Durch Art. 72 II GG wird insofern keine Bundeskompetenz begründet, sondern lediglich eine bereits nach den Sachgebieten begründete Kompetenz begrenzt.

<sup>44</sup> Wenn auch zurückhaltend, so auch Maurer, § 17 Rdnr. 34.

<sup>45</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bez. des Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung entsprechend Art. 72 Abs. 2 a.F. GG lag die Entscheidung darüber, ob solch ein Bedürfnis vorlag, zunächst beim Bundesgesetzgeber. Hat der Bundesgesetzgeber dieses bejaht, mußte sich die Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht darauf beschränken, ob der Bundesgesetzgeber die in Art. 72 Abs. 2 a. F. GG verwendeten Begriffe zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten hatte. Das Bundesverfassungsgericht räumte dem Bundesgesetzgeber damit einen Ermessensspielraum ein, vgl. BVerfGE 26, 338 (382f) und BVerfGE 78, 249 (270).

Bundes setzt voraus, daß Regelungsgegenstand des Gesetzes eines der in Art. 75 GG genannten Sachgebiete ist. Darunter fallen das Recht des öffentlichen Dienstes gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG<sup>46</sup>, allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens gem. Nr. 1a oder die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt gem. Nr. 4. Die Rahmengesetzgebungskompetenz ist dadurch gekennzeichnet, daß der Bund in diesen Sachgebieten lediglich Rahmenvorschriften erlassen darf, die nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sind.<sup>47</sup> Dem Landesgesetzgeber muß daher noch Raum für eigene, substantielle Entscheidungen verbleiben.

Ausschließliche Gesetzgebung und konkurrierende Gesetzgebung einschließlich der Rahmengesetzgebung, die ebenfalls eine konkurrierende (Rahmen-) Gesetzgebung darstellt<sup>48</sup>, unterscheiden sich grundsätzlich darin, daß die Länder in den Sachgebieten der ausschließlichen Gesetzgebung mit Ausnahme der Ermächtigung durch den Bundesgesetzgeber gar nicht tätig werden dürfen, während sie in den Sachgebieten der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzgeberisch tätig werden dürfen, soweit und solange der Bund nicht durch Gesetz von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Macht er hiervon durch Gesetz Gebrauch, tritt eine Sperrwirkung ein, wonach den Ländern ein gesetzgeberisches Tätigwerden verwehrt ist. Sie dürfen den bereits durch Bundesgesetz geregelten Bereich nicht mehr durch Landesgesetz regeln. Diese Sperrwirkung besteht sachlich allerdings nur soweit, wie das Bundesgesetz den Regelungsgegenstand erschöpfend regelt.<sup>49</sup>

Neben den ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungszuständigkeiten gibt es noch weitere Bundeszuständigkeiten wie die Kompetenz kraft Natur der Sache, die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs und die Annexkompetenz.<sup>50</sup>

Den Ländern verbleiben insgesamt gesehen relativ wenige Gesetzgebungsbefugnisse, so daß es nicht verwundert, daß das faktische Schwergewicht der Gesetzgebung beim

---

<sup>46</sup> Eine Ausnahme bez. dieses Rechtsgebietes besteht hinsichtlich der Besoldung und der Versorgung, da diese schon in den Regelungsbereich des Art. 74 a GG fallen.

<sup>47</sup> BVerfGE 43, 291 (343); BVerfGE 65, 1 (63); BVerfGE 80, 137 (157).

<sup>48</sup> Diese Frage ist allerdings umstritten, vgl. hierzu Maurer, § 17 Rdnr. 37; anders Rengeling, Gesetzgebungszuständigkeiten, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, § 100 Rdnr. 260.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 68, 319 (328).

<sup>50</sup> Zu diesen Zuständigkeiten vgl. von Münch, Staatsrecht I, Rdnr, 537 ff; Stern, Staatsrecht I, § 19 III 3a.

Bund liegt.<sup>51</sup> Den Ländern stehen nur die Kompetenzen zu, die eben nicht durch das Grundgesetz ausdrücklich, stillschweigend oder gar aufgrund ungeschriebener Kompetenzen dem Bund zugewiesen sind. Zu diesen Bereichen gehören u.a. das Landesstaatsrecht, das Kommunalrecht, sowie die Organisation bzw. Regelung der eigenen Landesverwaltung und das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht. Die einzelnen Länder sind in ihren Gestaltungsmöglichkeiten in diesen Kompetenzbereichen aber dadurch eingeschränkt, daß hier häufig mit sogenannten Mustergesetzentwürfen gearbeitet wird. So entwerfen die Ministerialbürokratien verschiedener Länder gemeinsam diese Entwürfe, die dann in der Regel ohne größere Veränderungen von den einzelnen Landesregierungen in die Landesparlamente eingebracht und von diesen auch angenommen werden. Die Länder schränken dadurch häufig selbst ihre Chancen zur föderativen Vielfalt ein. Hintergrund dieses freiwilligen Unitarismusbemühens der Länder ist zum einen die Hoffnung, die Fähigkeit und die Effizienz der Zusammenarbeit der Länder zu steigern und zum anderen die Unterstellung, daß den Bürgern eine zu große Anzahl von verschiedenen Landesregelungen innerhalb der Bundesrepublik nicht zuzumuten sei.<sup>52</sup> Unter diesen eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung leiden vor allem die einzelnen Landesparlamente, weniger jedoch die Landesregierungen. So erstrecken sich die Führungs- und Leitungsaufgaben der Landesregierungen hauptsächlich auf Gebiete, die dem Landesgesetzgeber vorbehalten sind, wie z.B. auf den gesamten kulturellen Bereich oder das Polizei- und Ordnungsrecht.<sup>53</sup> Entscheidender Unterschied ist aber die verstärkte Einflußnahme der Landesregierungen auf die Bundespolitik über den Bundesrat, die den Landesparlamenten lediglich indirekt über die Kontrolle ihrer Landesregierungen möglich ist.<sup>54</sup>

Die funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten führt im deutschen Bundesstaat dazu, daß dem deutlichen Übergewicht des Bundes bei den Gesetzgebungskompetenzen die Dominanz der Länder bei den administrativen Funktionen, also bei dem Gesetzesvollzug oder der Verwaltung, gegenübersteht. Ausgangspunkt ist der Vollzug der Landesgesetze durch die Landesverwaltungen. Dabei nehmen die Landesbehörden

---

<sup>51</sup> Jarrass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Art. 70 GG Rdnr. 1.

<sup>52</sup> Laufer/ Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 100f.

<sup>53</sup> Zusätzlich haben die Landesregierungen auch Repräsentationsaufgaben wahrzunehmen.

<sup>54</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S.102.

Verwaltungsaufgaben wahr, für die die Länder ausschließlich zuständig sind. Als entscheidende Aufgabe für die Landesverwaltungen kommt aber der Vollzug von Bundesrecht hinzu, zumal wenn der Anteil des Bundesrechts, wie vorher gezeigt, immer größer wird.<sup>55</sup> So besitzt der Bund nur wenige eigene ausführende Behörden. Er ist also auf die Verwaltungstätigkeiten der Länder und der Gemeinden angewiesen. Art. 83 GG bestimmt in Konkretisierung zu Art. 30 GG als grundlegende Norm, daß die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Bundesgesetze, die von den Landesverwaltungen als sogenannte eigene Angelegenheiten ausgeführt werden, stellen somit den Normalfall dar. Das Grundgesetz geht in diesen Fällen davon aus, daß die Länder gem. Art. 84 Abs. 1 GG die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Diese Ausnahme wird heute allerdings vielfach durch den Bundesgesetzgeber wahrgenommen. Vergrößert wird dadurch einerseits der Einfluß des Bundes auf die Verwaltungsorganisation der Länder, andererseits wird jedoch die Einflußnahme des Bundesrates über die Zustimmungspflicht auf die Bundesgesetzgebung gestärkt.<sup>56</sup> Im übrigen führt die Bundesregierung gem. Art. 84 Abs. 3 S. 1 GG lediglich die Rechtsaufsicht bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die Länder als eigene Angelegenheiten, so daß er das Verwaltungshandeln der Länder auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüfen kann. Darüber hinausgehende Weisungsbefugnisse hat er in der Regel nicht.<sup>57</sup>

Als Ausnahme zu dem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheiten besteht die Möglichkeit der Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 85 GG, wobei die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. Diese ist nur dann nach Art. 83 Halbs. 2 GG zulässig, wenn eine Verwaltungsaufgabe im Grundgesetz ausdrücklich als Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung gekennzeichnet ist.<sup>58</sup> Die Einrichtung der Behörden bleibt auch hier in der Regel die

---

<sup>55</sup> Vgl. hierzu Willi Blümel, Verwaltungszuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, § 101 Rdnr. 19 ff.

<sup>56</sup> Von Münch, Staatsrecht, Band I, Rdnr. 873.

<sup>57</sup> Nach Art. 85 Abs. 5 GG kann dem Bund allerdings durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Befugnis verliehen werden, konkrete Einzelweisungen zu erteilen.

<sup>58</sup> Hierunter sind z.B. Art. 87 b Abs. 2 Satz 2. Alt. – Verteidigung, Wehrersatzwesen, Schutz der Zivilbevölkerung, Art. 87 c GG- Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und Art. 89 Abs. 2 Satz 3 und 4 GG- Bundesfernstraßenverwaltung zu nennen.

Aufgabe der Länder.<sup>59</sup> Diese unterliegen aber dem umfassenderen Weisungsrecht gem. Art. 85 Abs. 3 GG der obersten Bundesbehörden. Der Bund dehnt damit als Fachaufsicht seine Aufsicht auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch die Länder aus und beschränkt sich somit nicht nur auf die oben beschriebene Rechtsaufsicht. Die Inanspruchnahme des Weisungsrechts ist nicht auf Ausnahmefälle beschränkt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig.<sup>60</sup> Gleichwohl läßt das Grundgesetz hierdurch keine strikte Hierarchie zwischen Bundes- und Landesbehörden entstehen. Vielmehr besteht nicht zuletzt aufgrund der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ein engmaschiges Netz von Kooperations- und Koordinierungsverfahren.<sup>61</sup>

Bundesgesetze werden aber nicht nur von den Ländern ausgeführt, sondern gem. Art. 86 GG auch in Ausnahmefällen durch den Bund selbst. Das Grundgesetz spricht von der bundeseigenen Verwaltung. Darunter fallen z.B. der Auswärtige Dienst, die Bundeswehrverwaltung oder auch die Bundesfinanzverwaltung.

Auch wenn die Bundesverwaltung und die Landesverwaltung in der Aufgabenerfüllung und durch das Aufsichtsrecht vielfach verzahnt sind<sup>62</sup>, folgt aus den eben beschriebenen Verwaltungszuständigkeiten als Grundsatz, daß Bundesverwaltung und Landesverwaltung organisatorisch voneinander getrennt sind. Eine Mischverwaltung, d.h. eine Verwaltungsorganisation, bei der eine Bundesbehörde einer Landesbehörde übergeordnet ist oder bei der ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörde durch Zustimmungserfordernisse erfolgt,<sup>63</sup> ist damit bis auf wenige Ausnahmen grundsätzlich unzulässig.<sup>64</sup> Zwei wichtige Ausnahmen bestehen in den erst mit der Großen Finanzreform von 1969 eingeführten Art. 91 a und b GG.<sup>65</sup> Beide Artikel ermächtigen den Bund zur Mitwirkung bei der Aufgabenerfüllung durch die Länder und

---

<sup>59</sup> Ausnahmsweise können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmen, vgl. Art. 85 Abs. 1 Halbs. 2 GG.

<sup>60</sup> BVerfGE 81, 310 (332).

<sup>61</sup> Zu der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten im Bereich der Bundesauftragsverwaltung vgl. BVerfGE 81, 310 (337). Das BVerfGE weist allerdings auch darauf hin, daß eine Pflicht zur Einigung nicht besteht.

<sup>62</sup> Gem. Art. 35 Abs. 1 GG sind die Behörden auch gegenseitig verpflichtet, sich Rechts- und Amtshilfe zu leisten.

<sup>63</sup> BVerfGE 11, 105 (124).

<sup>64</sup> Zur Mischverwaltung allg. vgl. Roman Loeser, Theorie und Praxis der Mischverwaltung, Berlin 1976; Michael Ronellenfisch, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Berlin 1975.

<sup>65</sup> Weitere Ausnahmen bestehen in Art. 108 Abs. 5 und Art. 120a GG.

sind damit auch Ausfluß des kooperativen Föderalismus<sup>66</sup>. Gem. Art. 91 a Abs. 1 GG wirkt der Bund an der Erfüllung von solchen Aufgaben mit, die grundsätzlich in die Verwaltungszuständigkeit der Länder fallen, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutend sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die Gemeinschaftsaufgaben sind einzeln in der Verfassung aufgeführt, so daß eine Ausweitung der Aufgaben eines verfassungsändernden Gesetzes bedarf und eine zu weitgehende Einmischung des Bundes in den Aufgabenbestand der Länder verhindert wird.<sup>67</sup> Zu diesen Aufgabenbereichen des Art. 91 a GG gehören u.a. der Ausbau und Neubau von Hochschulen und die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Aufgrund des Art. 91 b GG können Bund und Länder auf freiwilliger Basis auf den Gebieten der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Forschung von überregionaler Bedeutung kooperieren.

### **1.2.3 Der Bundesrat, der Vermittlungsausschuß und das Gesetzgebungsverfahren**

Neben dem unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag nimmt der Bundesrat an der Gesetzgebung in Deutschland teil.<sup>68</sup> Er ist ein Bundesorgan und damit kein Länderorgan. Darüber hinaus ist er ein „ewiges Bundesorgan“, d.h. seine Arbeit wird nicht in Legislaturperioden wie beim Bundestag eingeteilt.<sup>69</sup> Entsprechend Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit, wodurch andere Möglichkeiten der Einflußnahme nicht ausgeschlossen werden. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der einzelnen Landesregierungen. Da die Mitglieder gem. Art. 51 Abs. 1 GG von der jeweiligen Landesregierung bestellt und abberufen werden, besitzt der Bundesrat im Gegensatz zum Bundestag keine unmittelbare demokratische Legitimierung, sondern lediglich eine mittelbare. Diese leitet sich aus den demokratisch gewählten Landesparlamenten ab, die wiederum die jeweiligen Landesregierungen wählen, bzw. bestätigen. Das Grundgesetz regelt selbst nicht, welches Mitglied der Landesregierung zum Bundesratsmitglied bestellt wird.

---

<sup>66</sup> Siehe hierzu Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. Von Isensee und Kichhof, Heidelberg 1990, § 98 Rdnr. 228 ff.

<sup>67</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 197.

<sup>68</sup> Zum Bundesrat vgl. allg. Heinz Laufer, Der Bundesrat, Bonn 1972, Konrad Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, Heidelberg 1991, Hans-Jürgen Schmidt, Zum Verhältnis von Bundesrat und Landesparlamenten, DÖV 1973, 469 ff.

<sup>69</sup> von Münch, Staatsrecht, Band 1, Rdnr. 726.

Damit ist die Landesregierung grundsätzlich in ihrer Wahl der Bundesratsmitglieder frei, auch wenn die Landesregierungen regelmäßig den Ministerpräsidenten, seinen Stellvertreter und den Minister für Bundesangelegenheiten bestellen.<sup>70</sup> Nach Art. 51 Abs. 3 GG kann jedes Land so viele Mitglieder entsenden wie es Stimmen hat; die Stimmenzahl richtet sich wiederum nach Art. 51 Abs. 2 GG. Je nach Einwohnerzahl haben die Länder danach zwischen drei und sechs Stimmen. Hieraus ergibt sich, daß zur Zeit die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern je sechs Stimmen, Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen je vier Stimmen und Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland je drei Stimmen besitzen. Verändert sich die Einwohnerzahl eines Landes, kann daraus auch eine erhöhte oder auch verringerte Stimmenzahl des Landes im Bundesrat resultieren. Daraus folgt zugleich, daß die derzeitige Stimmenzahl von gesamt 68 Stimmen im Bundesrat sich jederzeit verändern kann. Die Stimmenabgabe des jeweiligen Landes erfolgt gem. Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG einheitlich, d.h. alle Stimmen eines Landes müssen einheitlich abgegeben werden. Damit ist untersagt, daß sich das jeweilige Land mit nur einem Teil seiner Stimmen bei der Abstimmung enthält.<sup>71</sup> Wird gegen diese Regelung verstoßen, werden alle abgegebenen Stimmen des Landes als ungültig gewertet. Darüber hinaus können die Stimmen nur durch anwesende Mitglieder des Landes oder deren Vertreter abgegeben werden. Denkbar ist daher, daß ein einziges Mitglied alle Stimmen seines Landes abgibt, wie dieses häufig durch sogenannte Stimmführer geschieht. Bestehen in den Ländern Koalitionsregierungen, so regeln diese das Abstimmungsverhalten im Bundesrat in der Regel bereits in den Koalitionsvereinbarungen.<sup>72</sup>

Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes erfolgt während mehrerer Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens. Zum einen kann der Bundesrat gem. Art. 76 Abs. GG Gesetzesvorlagen beim Bundestag einbringen. Doch macht der Bundesrat hiervon in aller Regel nur selten Gebrauch.<sup>73</sup> Zum anderen hat der Bundesrat hinsichtlich der Gesetzesvorlagen der Bundesregierung gem. Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG das Recht zur Stellungnahme. Der Bundesrat kann Stellung nehmen,

---

<sup>70</sup> von Münch, Staatsrecht, Band 1, Rdnr. 717.

<sup>71</sup> K. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, 1991, Art. 51 GG, Rdnr. 60.

<sup>72</sup> Von Münch, Staatsrecht, Band I, Rdnr. 722.

muß es jedoch nicht. Er braucht daher in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens noch nicht tätig zu werden. Letztlich liegt die wichtigste Aufgabe des Bundesrates aber darin, über Gesetze, bzw. Gesetzesentwürfe abzustimmen, die bereits den Bundestag passiert haben, da Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt, daß alle Gesetze nach ihrer Annahme durch den Bundestag unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten sind. Die Rechte des Bundesrates richten sich dabei grundsätzlich nach den Eigenschaften des zur Beratung anstehenden Gesetzes. Handelt es sich um Zustimmungsgesetze, hat der Bundesrat ein absolutes Vetorecht gegen diesen Gesetzesbeschluß.<sup>74</sup> Zustimmungsgesetze sind solche, für die das Grundgesetz ausdrücklich die Zustimmungsbedürftigkeit vorschreibt.<sup>75</sup> Dieses sind vor allem verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse, die sogar gem. Art. 79 Abs. 2 GG einer Zweidrittelmehrheit des Bundestages und Bundesrates bedürfen, und Gesetzesbeschlüsse, die entweder das Bund-Länder-Verhältnis betreffen<sup>76</sup> oder die einen Einfluß auf die Landesverwaltungen oder die Abgrenzung der Bundesverwaltung beinhalten.<sup>77</sup> Die tatsächliche Anzahl der Zustimmungsgesetze an der Gesamtzahl der beschlossenen Gesetze liegt mittlerweile bei über 50 %.<sup>78</sup> Wobei ein Großteil der Zustimmungsgesetze nur deshalb in seiner Gesamtheit zustimmungspflichtig ist, weil in diesen Gesetzen mitgeregelte Verfahrensvorschriften nach Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungspflichtig sind, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das gesamte Gesetz zustimmungspflichtig machen.<sup>79</sup> Bei Zustimmungsgesetzen können zwar alle Beteiligten bei einer fehlenden Zustimmung des Bundesrates den Vermittlungsausschuß anrufen, doch kann der Bundesrat die Zustimmung zu dem Gesetzesentwurf letztlich verweigern und kann entsprechend seinem Vetorecht vom Bundestag nicht überstimmt

---

<sup>73</sup> Ausgeschlossen ist dies Initiativrecht aber z.B. für das Haushaltsgesetz. Vgl. im übrigen Georg-Berndt Oschatz und Horst Risse, Bemerkungen zum Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates, Zeitschrift für Gesetzgebung 4 (1989), S. 316ff.

<sup>74</sup> Zum Vetorecht Christian Pestalozza, Das Vetorecht des Bundesrates, JuS 1975, 366 ff.

<sup>75</sup> Allgemein dazu Albert von Mutius, Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen, Jura 1988, 49 ff.

<sup>76</sup> Das Bund-Länderverhältnis wird hauptsächlich durch Finanz- und Steuergesetze gem. Art. 104 a ff GG und Gesetze über Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG berührt.

<sup>77</sup> Dieses richtet sich u.a. nach den Art. 87 ff GG in den Fällen der Einrichtung bundeseigener und Bundesauftragsverwaltung, nach Art. 108 GG für die Abgrenzung und das Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzverwaltung und nach Art. 84 für die Organisation und das Verfahren von Landesbehörden und in den Fällen der Bundesaufsicht über Landesbehörden.

<sup>78</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 78 Rdnr. 10.

<sup>79</sup> BVerfGE 8, 274 (294); BVerfGE 24, 184 (196ff).

werden. Dabei besteht der Vermittlungsausschuß aus 16 Bundestagsabgeordneten und 16 Bundesratsmitgliedern.<sup>80</sup>

Handelt es sich nicht um ein Zustimmungsgesetz, liegt ein Einspruchsgesetz vor, mit der Folge, daß die Rechte des Bundesrates beschränkt sind und er das Gesetzgebungsverfahren nur verzögern, aber nicht verhindern kann.<sup>81</sup>

Insgesamt erwächst dem Bundesrat durch diese Regelungen eine nicht zu unterschätzende Rolle im politischen System der Bundesrepublik zu. Durch ihn ist es den Ländern grundsätzlich möglich, an der Willensbildung des Bundes beteiligt zu sein und auch ihre Verwaltungserfahrung institutionell gesichert in den politischen Entscheidungsprozeß mit einzubringen. So soll die Sicht der Länder und das spezifische Element der Verwaltung durch den Bundesrat zur Geltung gebracht werden und dadurch der Bundesrat als Korrektiv zum Bundestag wirken.<sup>82</sup> Eines der Hauptaugenmerke des Bundesrates soll sich daher auf die Lösung von Verwaltungsproblemen im technisch-funktionalen Sinne richten.<sup>83</sup> Diese Funktion und Aufgabe des Bundesrates hat zumindest dann Geltung, wenn der Bundesrat nicht aufgrund von Mehrheitsverhältnissen und anderer besonderer Konstellationen im Verhältnis zu anderen Bundesorganen und insbesondere zum Bundestag die Notwendigkeit sieht, diesen entgegenzuwirken.<sup>84</sup> Es darf nämlich nicht übersehen

---

<sup>80</sup> Die Zusammensetzung der 16 Bundestagsabgeordneten im Vermittlungsausschuß richtet sich nach dem anteiligen Verhältnis der Stärke der Fraktionen; die Länder entsenden je einen Vertreter in den Vermittlungsausschuß als Mitglied des Bundesrates.

<sup>81</sup> Im Einzelnen ergeben sich folgende Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates: So kann der Bundesrat gegen Einspruchsgesetze Einspruch erheben, wenn er zuvor den Vermittlungsausschuß angerufen hat. Der Vermittlungsausschuß kann grundsätzlich nach seiner Anrufung entweder den Gesetzesentwurf nicht passieren lassen und ihn zurück an den Bundestag leiten oder ihn bestätigen und ihn direkt an den Bundesrat weiterleiten. Im ersteren Fall kann der Bundestag, will er an seinem Gesetzesentwurf festhalten, erneut über den Gesetzesentwurf abstimmen. Nach erfolgter Abstimmung geht der Entwurf an den Bundesrat, der dann Einspruch erheben kann. Wird der Entwurf unmittelbar vom Vermittlungsausschuß an den Bundesrat weitergeleitet, kann dieser ebenso Einspruch einlegen. Der Einspruch des Bundesrates kann aber bei Einspruchsgesetzen durch den Bundestag überstimmt werden. Legt der Bundesrat mit einfacher Mehrheit Einspruch ein, so genügt gem. Art. 74 Abs. 1 S. 1 GG in einer erneuten Abstimmung des Bundestages ebenfalls die einfache Mehrheit, legt der Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit Einspruch ein, muß der Bundestag diesen ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit zurückweisen, vgl. auch Hans-Joachim Mengel, Gesetzgebung und Verfahren: Ein Beitrag zur Empirie und föderalem Verfassungsstaat, Berlin 1997; Jarass/Piero, Art. 77 Rdnr. 7 ff.

<sup>82</sup> Laufer/Münc, Das föderative System der Bundesrepublik, S. 143.

<sup>83</sup> Diese Aufgabe spiegelt sich auch in der Mitwirkungsbefugnis bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 2 wider, die zustimmungspflichtig sind. Siehe hierzu auch Hartmut Klatt, Die zentrale Rolle des Bundesrates, in: „Der deutsche Föderalismus in der doppelten Bewährungsprobe“, hrsg. von Uwe Andersen, Schwalbach 1996, S. 24, 34 f.

<sup>84</sup> Laufer/Münc, Das föderative System der Bundesrepublik, S. 143.

werden, daß der Bundesrat aus parteipolitischen Gründen durchaus zu Parteizwecken sowohl der Opposition im Bundestag als auch der Regierung instrumentalisiert werden kann und in der Verfassungswirklichkeit auch tatsächlich wird.

Zur Durchsetzung ihrer politischen Konzepte werden die Regierungsparteien versuchen, in der Regel neben der Mehrheit im Bundestag auch an der überwiegenden Anzahl der Regierungen in den Ländern beteiligt zu sein, um so ebenfalls die Stimmenmehrheit im Bundesrat innezuhaben. Um nicht die Stimmenmehrheiten im Bundesrat zu gefährden, werden häufig die Regierungsbildungen in den Ländern unter dem Aspekt der Zusammensetzung des Bundesrates durchgeführt. Stimmen in beiden Organen die Mehrheiten überein, besitzt der Bundesrat zwar die Möglichkeit, der Bundesregierung vor allem in föderativen Angelegenheiten Zugeständnisse zugunsten der Länder abzurufen, im Regelfall werden die Regierungsparteien aufgrund der negativen Außenwirkung aber versuchen, hiervon Abstand zunehmen. In dieser Konstellation kann der Bundesrat damit nur bedingt als Korrektiv zum Bundestag angesehen werden. Einer noch erheblicheren Gefahr politischer Instrumentalisierung wird der Bundesrat bei divergierenden Mehrheiten in beiden Organen ausgesetzt.<sup>85</sup> Hier werden die Oppositionsparteien versuchen, ihre Mehrheit im Bundesrat parteipolitisch zu gebrauchen. In den Anfängen der Bundesrepublik verfügten sie zwar nicht über die Stimmenmehrheit im Bundesrat. Seit dem Regierungswechsel im Jahre 1969 divergieren die Mehrheiten in beiden Organen aber immer häufiger.<sup>86</sup> So stand gerade in den letzten Jahren in der Regel einer Regierungsmehrheit im Bundestag eine Mehrheit der von den Oppositionsparteien regierten Länder, bzw. eine Stimmenmehrheit solcher Länder im Bundesrat gegenüber. Letztlich bleibt festzuhalten, daß in der bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit, in der die politischen Parteien wesentliche Bestandteile sind, der Bundesrat kein „parteipolitisches Neutrum“ ist, sondern die Entscheidungen und Abstimmungen im Bundesrat auch immer von parteipolitischen Erwägungen getragen und bestimmt werden.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Als Beispiel sei hier der Vorwurf von Unionspolitikern in den Jahren vor dem Regierungswechsel 1998 an die Adresse der Oppositionsparteien und vor allem an die SPD genannt, die Opposition und die SPD benutze den Bundesrat als „Blockadeinstrument“ gegen die Politik der Bundesregierung. Siehe hierzu Hartmut Klatt, Die zentrale Rolle des Bundesrates, S. 24, 27.

<sup>86</sup> Zu den verschiedenen Mehrheitsverhältnissen in beiden Organen, vgl. Ingo von Münch, Staatsrecht, Band I, 6. Aufl., Hamburg 2000, Rdnr. 730.

<sup>87</sup> Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, S. 199.

### 1.2.4 Kommunale Gebietskörperschaften

Ein Großteil der von den Ländern als eigene Angelegenheiten und im Auftrage des Bundes zu vollziehenden Bundesgesetze, sowie ebenfalls von landeseigenen Gesetzen werden von kommunalen Gebietskörperschaften vollzogen. Sie gehören zu den Ländern und nehmen neben der Verwaltung für die Länder auch in Selbstverwaltung örtliche Angelegenheiten wahr. Sie dienen so der Ausführung eines ganz wesentlichen Bereichs der Verwaltung in den Ländern, wobei die Länder in ihrem Kommunalrecht Befugnisse und Pflichten der Gemeinden bestimmen. Als kommunale Gebietskörperschaften unterscheidet das Grundgesetz in Art. 28 die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Unter Gemeindeverbänden sind alle Gebietskörperschaften zwischen Land und Gemeinde zu verstehen, die nicht, wie insbesondere Zweckverbände, nur Einzelaufgaben verfolgen. Darunter fallen neben den Kreisen auch Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, Landschaftsverbände und Bezirke.<sup>88</sup> Städte zählen grundsätzlich zu den Gemeinden. Sie können jedoch aufgrund ihrer Größe als kreisfreie Städte zugleich die Funktion eines Kreises wahrnehmen. Als Besonderheit unter den Länder sei hier noch Hamburg angeführt, das keine kommunale Selbstverwaltung aufweist.<sup>89</sup> Das Grundgesetz gewährt den Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung, bzw. „das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Art. 28 Abs. 2 GG enthält damit zugleich das Prinzip der Allzuständigkeit und der Eigenverantwortlichkeit sowie einen Gesetzesvorbehalt.<sup>90</sup> Durch die grundgesetzliche Nennung in Art. 28 Abs. 2 GG muß es die Gemeinden als Elemente des Verwaltungsaufbaus geben, so daß damit für die Gemeinden eine institutionelle Rechtssubjektgarantie besteht.<sup>91</sup> Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände ist demgegenüber in zweifacher Hinsicht abgeschwächt. Zum einen sind keine bestimmten Aufgaben gewährleistet, wodurch der Aufgabenkreis für die

---

<sup>88</sup> Zu den Gemeindeverbänden siehe Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 28 Rdnr. 25; Eberhard Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in „Besonderes Verwaltungsrecht“, hrsg. von Eberhard Schmidt-Aßmann, 10. Aufl., Berlin 1995, Rdnr. 150 ff; Edzard Schmidt-Jortzig, Die Selbstverwaltungsbereiche von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, DÖV 1984, 821 ff.

<sup>89</sup> Art. 4 Abs. 1 HV.

<sup>90</sup> Von Münch, Staatsrecht, Band I, Rdnr. 865. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen bestimmten Bezug haben“ BVerfGE 79, 127 (151). Dabei sind die geschichtliche Entwicklung und die verschiedenen historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung zu beachten, BVerfGE 11, 266 (274) und BVerfGE 59, 216 (226).

<sup>91</sup> Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 28 Rdnr. 5a.

Gemeindeverbände einfachgesetzlicher Bestimmung überlassen ist. Der Garantiegehalt besteht letztlich darin, daß den Gemeindeverbänden überhaupt gewisse Aufgaben zugewiesen werden müssen. Ableiten läßt sich daraus für die Aufgabenabgrenzung zwischen den Gemeinden und den Kreisen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Gemeinden.<sup>92</sup> Zum anderen gilt die institutionelle Rechtssubjektsgarantie in systematischer Auslegung mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nur für die Kreise, nicht jedoch für die anderen Gemeindeverbände.<sup>93</sup>

### **1.3 Die einzelnen Länder im Überblick**

Die einzelnen Länder differieren erheblich in Größe, Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft. Da hier lediglich ein Überblick über die Unterschiede gegeben wird, werden nur die signifikantesten Zahlen und Daten diskutiert. Die genauen Zahlen sind unten der Tabelle 1 zu entnehmen. Mit diesen Daten läßt sich im weiteren Verlauf der Arbeit der unterschiedliche Finanzbedarf sowie die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder erklären. Auch lassen sich mit den Daten die besonderen Finanzierungsprobleme der Stadtstaaten und der neuen Länder erklären.

Von der Fläche her unterscheiden sich die Länder besonders stark. So ist Bayern mit 70.500 qkm mit Abstand das größte Land, während die kleinsten Länder die Stadtstaaten Berlin mit 900 qkm, Hamburg mit 800 qkm und Bremen mit 400 qkm deutlich kleiner sind als die Flächenländer. Lediglich das Saarland mit 2.600 qkm ist nur unwesentlich größer. Auch in der Einwohnerzahl bestehen erhebliche Unterschiede. So hat Nordrhein-Westfalen mit 18,00 Millionen Einwohnern die größte Bevölkerung, gefolgt von Bayern mit 12,16 Millionen Einwohnern. Wiederum besitzt Bremen mit 663.000 Einwohnern die kleinste Bevölkerung, was in etwa 4 % der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens entspricht. Die Bevölkerungsdichte ist in den Stadtstaaten am größten. Hier weist Berlin mit 3.800 Einwohnern pro qkm die größte Bevölkerungsdichte auf, während Mecklenburg-Vorpommern als Flächenstaat mit 77 Einwohnern pro qkm weit dahinter liegt.

---

<sup>92</sup> BVerfGE 79,127 (147 ff); BVerwG, DÖV 83, 73; BVerwGE 67, 321 (325).

<sup>93</sup> Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt für Gemeinden und Kreise, daß in diesen das Volk eine demokratisch gewählte Vertretung haben muß. Auch die Kreise dürfen als Element des Verwaltungsaufbaus im Hinblick auf die institutionelle Rechtssubjektsgarantie daher nicht abgeschafft werden, Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 28 Rdnr. 25 m.w.N.

Als einwohnerstärkstes Land produziert Nordrhein-Westfalen mit 861,7 Milliarden DM das größte Bruttosozialprodukt, gefolgt von Bayern mit 656,9 und Baden-Württemberg mit 561,3 Milliarden DM. Von der absoluten Wirtschaftskraft sind Bremen mit 41,9 Milliarden DM produziertem Bruttosozialprodukt, das Saarland mit 47,3 Milliarden DM und alle ostdeutschen Flächenländer die schwächsten. Abgesehen von Hamburg mit einem Bruttosozialprodukt von 81.114 DM pro Einwohner spiegelt sich dieses Bild auch zum Teil in der relativen Wirtschaftskraft wider. So ist das erwirtschaftete Bruttosozialprodukt pro Einwohner in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mit jeweils über 50.000 DM neben Hamburg am größten, in den ostdeutschen Flächenländern in der Regel mit jeweils ca. 30.000 DM am kleinsten. In dem Stadtstaat Berlin und in den anderen westdeutschen Flächenstaaten liegt es zwischen 40.000 DM und 50.000 DM und entspricht damit in etwa dem Durchschnitt Gesamtdeutschlands.

Auch die Arbeitslosenrate bestätigt in etwa dieses Bild. Wiederum ist sie in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen am geringsten. In den ostdeutschen Ländern, Berlin inbegriffen, liegt sie mit bis zu 21 % am höchsten und damit im gesamtdeutschen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt von 10 %.

Letztlich sind das Saarland, Schleswig-Holstein, Bremen und Niedersachsen pro Einwohner am stärksten verschuldet. Die geringste Verschuldung pro Einwohner haben Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Zwar ist die Verschuldung pro Einwohner in den ostdeutschen Länder in der Regel noch geringer als bei den meisten westdeutschen Ländern, doch ist diese Verschuldung erst in der Zeit seit der Wiedervereinigung entstanden. Bezogen auf diese Zeit ist die Verschuldung der ostdeutschen Länder erheblich schneller als die der westdeutschen Länder gewachsen.

Insgesamt sind damit die ostdeutschen Länder die wirtschaftlich schwächsten Länder der Bundesrepublik.

Land	Fläche in qkm	Ein- wohner in Mil- lionen (1999)	Ein- wohne r pro qkm	BSP in Milliarden DM (1999)	BSP pro Ein- wohner in DM (1999)	Arbeits- losen- rate in % (2000)	Schulden in Milliar- den DM (1999)	Schulden pro Ein- wohner in DM (1999)
Deutschland	357.020	81,163	230	33.877,1	47.768	10,0	615,625	7.585
Baden- Württemberg	35.751	10,476	293	561,3	53.579s	5,2	55,847	5.330
Bayern	70.547	12,155	172	656,9	54.043	6,2	35,749	2.941
Hessen	21.114	6,052	287	348,5	57.584	7,1	41,560	6.867
Nieder- sachsen	47.614	7,899	166	341,7	43.258	10,0	65,397	8.279
Nordrhein- Westfalen	34.080	18,000	528	861,7	47.872	9,1	146,305	8.128
Rheinland- Pfalz	19.847	4,031	203	171,9	42.644	7,4	35,014	8.686
Saarland	2.570	1,072	417	47,3	44.123	9,6	12,439	11.603
Schleswig- Holstein	15.764	2,777	176	123,8	44.580	9,2	29,418	10.593
Berlin	891	3,387	3.799	151,0	44.582	16,4	61,620	18.193
Bremen	404	0,663	1.640	41,9	63.197	12,8	15,768	23.782
Hamburg	755	1,705	2.257	138,3	81.114	8,6	30,640	17.970
Brandenburg	29.476	2,601	88	79,7	30.642	18,1	23,416	9.005
Mecklenburg- Vorpommern	23.171	1,789	77	55,7	31.134	19,6	13,899	7.769
Sachsen	18.412	4,460	242	141,3	31.681	18,5	19,225	4.310
Sachsen- Anhalt	20.446	2,649	130	80,0	30.200	21,3	24,999	9.437
Thüringen	16.171	2,449	151	76,2	31.114	16,8	19,769	8.072

*Tabelle 1: Die Länder in der Übersicht.*

*Quelle: Statistisches Bundesamt, bzw. Bundesanstalt für Arbeit, Juli 2001 (Die Zahlen des jeweiligen Jahres beziehen sich jeweils auf den 31.12.).*

#### **1.4 Die geschichtliche Entwicklung zum Provinzsystem in Südafrika**

Die heutigen südafrikanischen Provinzen sind das Ergebnis eines Prozesses, der mit der Kolonialisierung durch die Holländische Ostindische Handelskompanie des südlichen Afrikas im 17. Jahrhundert begann. Die weitere Besetzung des Kaps durch die Engländer und der Burenkrieg mündeten unter englischer Herrschaft in die Konstitutierung der Südafrikanischen Union. Sie entstand durch den South Africa Act aus den vier Kolonien Cape, Natal, Transvaal und Free State im Jahre 1910<sup>94</sup>. Der

<sup>94</sup>Vgl. hierzu den konstituierenden South Africa Act des Jahres 1909. Siehe auch I M Rautenbach und E F J Malherbe, Constitutional Law, 2. Auflage, Durban 1996, S. 10 ff; und Heinz Klug, Historical

South Africa Act des Jahres 1909, vorbereitet durch ein nationales Abkommen und verabschiedet durch das britische Parlament, führte ein Regierungssystem britischen Musters für die neu konstituierte Union ein. Kennzeichnend für den Union Act war zum einen, daß die Legislative aus einem Senat und einem Parlament bestand, zum zweiten die Vorherrschaft der Legislative und letztlich, daß die legislativen und exekutiven Kompetenzen der Union in den Jahren bis 1931 durch die Abhängigkeit vom Vereinigten Königreich beschränkt waren. Auch wenn die Union mehr ein Zentralstaat als eine Föderation war,<sup>95</sup> so war das entscheidende föderale Element das Fortbestehen der vier Kolonien als Provinzen, auch wenn sie ihre Kompetenzen durch eigene Organe der Legislative und Exekutive nur in einem sehr engen Rahmen unter der Kontrolle der nationalen Regierung und des Parlaments ausüben konnten.<sup>96</sup>

Bereits in der Zeit vor der Union war dieses System dadurch gekennzeichnet, daß nur bestimmte Rassen volle Rechte besaßen. So hatten in der Regel die Weißen alleine das volle Wahlrecht. Eine wesentliche Ausnahme bestand in der Kapkolonie, in der ein qualifiziertes, nicht rassenorientiertes Wahlrecht bestand.<sup>97</sup> In der Anfangsphase der Union wurden die einzelnen Wahlrechte der Kolonien, bzw. Provinzen noch beibehalten, nach und nach wurden im Zuge fortschreitender Apartheidspolitik die Rechte der Nicht-Weißen Bevölkerung jedoch immer weiter eingeschränkt, so daß letztlich nur noch die weiße Minderheit Wahlrechte besaß.<sup>98</sup>

Die Stellung der Provinzen wurde durch eine neue Verfassung im Jahr 1961 nicht berührt. Die wesentliche Änderung dieser Verfassung beschränkte sich darauf, daß Südafrika eine Republik wurde.<sup>99</sup> In den Folgejahren wurde dann aber auch die Stellung der Provinzen geschwächt. So wurde zunächst im Jahre 1980 der Senat abgeschafft und durch einen Rat des Präsidenten ersetzt. Im Rahmen einer weiteren Verfassung im Jahr

---

Background, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u. a., Constitutional Law, Kapstadt 1996, S. 2-1, 2-4f.

<sup>95</sup> Laurence Boulle, Bede Harris und Cora Hoexter, Constitutional and Administrative Law- Basic Principles, Kapstadt 1989, S. 124.

<sup>96</sup> Rautenbach und Malherbe, S.11 und 207 und auch Laurence Boulle, South Africa and the Consociational Option- A Constitutional Analysis, Kapstadt 1984, S. 94 f.

<sup>97</sup> Klug, Historical Background, 2-6.

<sup>98</sup> Siehe hierzu den Representation of Natives Act des Jahres 1936, der die Schwarzen von den Wählerlisten strich. Die Wahlrechte der Coloureds und der Indians wurden endgültig durch den Separate Representation of Voters Act des Jahres 1951 im Zuge einer erneuten Annahme dieses Gesetzes im Jahre 1956 aufgehoben.

<sup>99</sup> Act Nr. 32 des Jahres 1961.

1983<sup>100</sup> wurden im Jahre 1986 die gewählten Legislativorgane der Provinzen abgeschafft und durch ernannte Exekutivorgane ersetzt.<sup>101</sup> Die Republik Südafrika wurde dadurch ein äußerst zentralistischer Staat.

Auf der regionalen Ebene bestanden aber nicht nur die vier Provinzen. So wurde seit den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts der schwarzen Bevölkerung von der weißen Regierung in mehreren Gebieten innerhalb Südafrikas eine gewisse Autonomie zugestanden,<sup>102</sup> damit diese eine von Südafrika unabhängige verfassungsrechtliche Entwicklung nehmen konnten und der von der ärmeren schwarzen Bevölkerung ausgeübte Bevölkerungsdruck auf die weiße Bevölkerung leichter zu kontrollieren war. Schließlich wurden vier dieser Gebiete seit dem Jahre 1976 jeweils durch ein Gesetz des Südafrikanischen Parlaments zu unabhängigen Staatsgebieten, bzw. unabhängigen Homelands erklärt: im Jahre 1976 die Transkei,<sup>103</sup> im Jahre 1977 Bophuthatswana,<sup>104</sup> im Jahre 1979 Venda<sup>105</sup> und im Jahre 1981 die Ciskei.<sup>106</sup> Das Rechtsverhältnis dieser vier Gebiete mit der Republik Südafrika wurde formal durch die Regeln des Völkerrechts bestimmt. Jedoch erinnert die organisatorische Zusammenarbeit zwischen den vier Gebieten und der Republik Südafrika in den Jahren nach 1982 an das Verhältnis der Partner der Europäischen Union untereinander.<sup>107</sup> So wurde ein permanentes Sekretariat für die Zusammenarbeit im südlichen Afrika gegründet, das die Aufgaben des multilateralen Ministerrates für Entwicklung und vieler anderer Komitees koordinierte.<sup>108</sup> Die Unabhängigkeit der Homelands wurde durch die Weltöffentlichkeit allerdings nie anerkannt.

Am Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts brach schließlich die Apartheid zusammen und die in den Jahren zuvor verbotenen Parteien wurden wieder erlaubt. Anfang der neunziger Jahre kam es erstmals zu

---

<sup>100</sup> Act Nr. 110 des Jahres 1983.

<sup>101</sup> Provincial Government Act, Nr. 69 des Jahres 1986.

<sup>102</sup> Der Bantu Homelands Constitution Act 21 des Jahres 1971 war neben vielen anderen das entscheidende Gesetz.

<sup>103</sup> Status of Transkei Act, Nr. 100 des Jahres 1976.

<sup>104</sup> Status of Bophuthatswana Act, Nr. 89 des Jahres 1977.

<sup>105</sup> Status of Venda Act, Nr. 107 des Jahres 1979.

<sup>106</sup> Status of Ciskei Act, Nr. 110 des Jahres 1981.

<sup>107</sup> Es darf selbstverständlich nicht übersehen werden, daß das Verhältnis nicht als „partnerschaftlich“ im eigentlichen Sinn bezeichnet werden konnte, da Südafrika das Verhältnis mit den Homelands nahezu nach Belieben bestimmen konnte.

<sup>108</sup> Rautenbach und Malherbe, S. 14.

formalen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Parteien. Die Verhandlungen, genannt „Convention for a Democratic South Africa“, kurz Codesa, begannen im Dezember 1991 im World Trade Center in Kempton Park außerhalb Johannesburgs und endeten nach mehreren Unterbrechungen im Jahre 1994. Das Ergebnis dieser langwierigen und schwierigen Verhandlungen war die Übergangsverfassung des Jahres 1994.<sup>109</sup>

Eines der zentralen und auch umstrittensten Themen war die Frage, wie föderal das neue Südafrika werden sollte.<sup>110</sup> Die weiße NP (National Party)<sup>111</sup> und auch die überwiegend weiße Democratic Party<sup>112</sup> setzten sich für eine starke föderale Lösung ein. Im Vordergrund stand dabei der Gedanke, die Rechte von Minoritäten und Regionen stärker schützen zu können. Auf unterer Ebene sollten ebenfalls kleinere Gebietskörperschaften gebildet werden. Entgegen ihrer früheren Politik, die während der Apartheid zu einem stark zentralisierten Staat und der Abschaffung der Legislativorgane der Provinzen führte, versuchte die NP nun mit ihrem föderalen Ansatz des neuen Südafrikas ihre Position auf subnationaler Ebene zu sichern.

Die Inkatha Partei um Buthelezi wollte ebenfalls einem eher föderal ausgerichteten Staat die Zustimmung geben. Bei ihr waren insbesondere die starke regionale Verbundenheit zu KwaZulu/Natal ausschlaggebend.<sup>113</sup>

Der ANC setzte sich hingegen für einen mehr zentralistisch ausgerichteten Staat ein.<sup>114</sup> Im Vordergrund stand dabei die Auffassung, ein föderal ausgerichteter Staat würde die tatsächlich in Südafrika vorhandenen Gegensätze zwischen den Regionen und davon abhängig auch den Rassen verstärken, bzw. nicht aufheben können. Ein gemeinsames Staatsgefühl der Einwohner sei besser durch einen zentral ausgerichteten Staat zu

---

<sup>109</sup> Johan de Waal, Iain Currie und Gerhard Erasmus, *The Bill of Rights Handbook*, 2. Aufl., Kapstadt 1999, S. 4.

<sup>110</sup> Siehe hierzu Siri Gloppen, *South Africa: The Battle over the Constitution*, Aldershot, 1997, S. 204.

<sup>111</sup> J. Cilliers, *The National Party and federalism*, in D. J. Kriek, *Federalism: the solution?*, Pretoria 1992, S. 239, 243, 256 ff.

<sup>112</sup> D. J. Kriek “The federation plans of the Democratic Party”, in D. J. Kriek, *Federalism: the solution?*, Pretoria 1992, S. 230, 232.

<sup>113</sup> Ronald L Watts, *Is The New Constitution Federal or Unitary*, in Bertus De Villiers, *Birth Of A Constitution*, Kapstadt 1994, S. 75.

<sup>114</sup> Dieser umfaßte neben einer zentralistisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik auch die Bereiche des öffentlichen Finanzsektors, siehe Adam Habib, *Economic Policy and Power Relations in South Africa's*

fördern. Auch die zu diesem Zeitpunkt noch als Relikte der Apartheidspolitik bestehenden Homelands sprachen nach Auffassung des ANC gegen eine zu starke föderale Ausrichtung. Wären sie bestehen geblieben und hätten eigenständige Provinzen gebildet, so wären sie zum einen wirtschaftlich nicht stark genug, zum anderen hätte sich die Apartheidspolitik dauerhaft manifestiert.<sup>115</sup> Letztlich sprachen nach Auffassung des ANC auch die Mehrheitsverhältnisse in den dann entstehenden Provinzen gegen einen föderal ausgerichteten Staat. So bestand für die Partei die Gefahr in einzelnen Provinzparlamenten, in denen die ANC-Anhänger in der Minderheit waren, nicht die Mehrheit zu erreichen. Bei einem zentralistisch ausgerichteten Staat hätte diese Gefahr nicht bestanden.<sup>116</sup>

Schließlich bevorzugten auch die weißen ultra konservativen Parteien, wie z.B. die Conservative Party (CP) oder die Herstige Nasionale Party (HNP), und auch die ultra linken Parteien, wie der Pan African Congress (PAC) die Lösung eines zentralistisch ausgerichteten Staates.

Die Übergangsverfassung war hinsichtlich der föderalen Ordnung Ausfluß eines nur mühsam erzielten Kompromisses.<sup>117</sup> Selbst noch nach der Annahme der Übergangsverfassung wurden einzelne Vorschriften im Hinblick auf die föderale Ordnung verändert, bzw. neu eingeführt und damit der föderale Charakter gestärkt.<sup>118</sup> So erklärten sich endgültig erst nach diesen Änderungen auch die Inkatha Partei und die konservativen Afrikaner zur Teilnahme an den ersten demokratischen Wahlen in Südafrika im Jahre 1994 bereit. Die Übergangsverfassung schuf alle bisher bestehenden regionalen Körperschaften und Einrichtungen ab, bezog die Homelands in das Staatsgebiet mit ein, schuf neun Provinzen und insgesamt drei Regierungsebenen. Neben der nationalen Regierungsebene und der Regierungsebene der Provinzen wurde noch eine dritte auf örtlicher Ebene gebildet.

---

Transition to Democracy, in: World Development Vol. 28, No. 2, S. 245, 248 ff; und Heinz Klug, Historical Background, 2-13.

<sup>115</sup>Dirk Kotze, The new South African state: Why it should not be a federation, in D. J. Kriek, Federalism: The solution?, Pretoria 1992, S. 267, 276 f.

<sup>116</sup>Dirk Kotze, S. 267, 278 ff.

<sup>117</sup>Heinz Klug, Historical Background, 2-14; Gerhard Erasmus, Powers and Functions of the Provinces in the Interim Constitution, in: International Roundtable on Democratic Constitutional Development, Pretoria 17- 20. July 1995, S. 61.

Die Aufgabe, die neuen Provinzen innerhalb weniger Wochen im Jahre 1993 geographisch festzulegen, wurde in erster Linie der „Commission on the Demarcation/Delimitation of States/Regions/Provinces (SPRs)“ unter dem Vorsitz von Professor P. Smit übertragen.<sup>119</sup> Als Kriterien dienten insbesondere historische Grenzen, die geographische Verfügbarkeit von Infrastrukturen und staatlichen Einrichtungen, die mögliche Rationalisierung bestehender Verwaltungsstrukturen in den ehemaligen Homelands, die Verfügbarkeit von Finanzmitteln in einzelnen Regionen, demographische und ökonomische Überlegungen, regionale Entwicklungsmöglichkeiten und schließlich kulturelle und sprachliche Gegebenheiten.<sup>120</sup> Gebildet und in der Übergangsverfassung geographisch bezeichnet wurden schließlich die Provinzen Eastern Cape, Orange Free State, später geändert in Free State<sup>121</sup>, Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging, später geändert in Gauteng<sup>122</sup>, Natal, später geändert in KwaZulu-Natal<sup>123</sup>, Eastern Transvaal, später geändert in Mpumalanga<sup>124</sup>, Northern Cape, Northern Transvaal, später geändert in Northern Province<sup>125</sup>, North West und Western Cape.<sup>126</sup> Von den vier unabhängigen Homelands wurden die Transkei und Ciskei in das Gebiet der Provinz Eastern Cape eingegliedert. Das ehemalige Bophuthatswana liegt nun in der Provinz North West und das ehemalige Venda in der Northern Province.

Die Übergangsverfassung des Jahres 1994 sollte solange Geltung haben, bis eine endgültige Verfassung durch ein auf Basis der Übergangsverfassung gewähltes Parlament verabschiedet werden konnte. Dabei mußte die endgültige Verfassung sich an die in der Übergangsverfassung festgelegten Vorgaben, den 33 constitutional principles, halten. Diese sahen vor, daß auch die endgültige Verfassung drei Regierungsebenen aufweisen sollte und die in der Übergangsverfassung festgelegten

---

<sup>118</sup> Als Beispiel kann hier insbesondere Act Nr. 2 des Jahres 1994 genannt werden, der verschiedene Vorschriften der Übergangsverfassung änderte.

<sup>119</sup> David Welsh, *The Provincial Boundary Demarcation Process*, in Bertus De Villiers, *Birth of a Constitution*, Kapstadt 1994, S. 223, 224.

<sup>120</sup> Siehe hierzu den Report of the Commission on the Demarcation/Delimitation of SPRs (Multi-Party Negotiation Process, World Trade Centre, Kempton Park 1993), S. 7 f.

<sup>121</sup> Der Name der Provinz wurde durch § 3 des Gesetzes Nr. 25 B des Jahres 1995 geändert.

<sup>122</sup> Der Name der Provinz wurde durch § 3 des Gesetzes Nr. 25 B des Jahres 1995 geändert.

<sup>123</sup> Der Name der Provinz wurde durch § 1 des Gesetzes Nr. 1 des Jahres 1994 geändert.

<sup>124</sup> Der Name der Provinz wurde durch § 12 des Gesetzes Nr. 71 des Jahres 1995.

<sup>125</sup> Der Name der Provinz wurde durch § 3 des Gesetzes Nr. 25 B des Jahres 1995 geändert.

<sup>126</sup> Die einzelnen Provinzen waren in Kapitel 9 aufgelistet und im Anhang (schedule) 1 der Übergangsverfassung detailliert beschrieben.

---

Grenzen der Provinzen beibehalten werden sollten.<sup>127</sup> Die endgültige Verfassung mußte dann vom Verfassungsgericht im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den Vorgaben der Übergangsverfassung geprüft werden. Sie trat schließlich in Übereinstimmung mit den in der Übergangsverfassung niedergelegten Grundsätzen am 4. Februar 1997 in Kraft.

### **1.5 Das Provinzsystem Südafrikas**

Die endgültige Verfassung<sup>128</sup> zählt in Art. 1 die tragenden Staatsprinzipien des heutigen Südafrikas auf. Zu diesen zählen in Abgrenzung zu der Apartheid insbesondere die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichheit und eines nichttrassengeprägten Staates. Darüber hinaus legt Art. 1 der Verfassung fest, daß Südafrika ein einziger, souveräner und demokratischer Staat ist.

Nicht festgelegt ist indes, daß Südafrika eine Föderation ist. Diesen Begriff benutzt die Verfassung nirgends. Nichtsdestoweniger besitzt Südafrika die neun Provinzen, die erstmalig in Kapitel 3 der Verfassung erwähnt werden, das dem „Co-operative Government“ gewidmet ist. In diesem bestimmt Art. 40 Abs. 1 der Verfassung, daß Südafrika in drei Regierungsebenen aufgeteilt ist: In die nationale, die der Provinzen und die der Lokalkörperschaften. Die Lokalkörperschaften bestehen damit neben den Provinzen als dritte Regierungsebene und sind somit keine Bestandteile der Provinzen. Das gesamte südafrikanische System unterscheidet sich insofern vom bundesdeutschen Föderalismus, bei dem die kommunalen Körperschaften in die Länder integriert sind. Im Gegensatz zu den deutschen Ländern sind die südafrikanischen Provinzen einem „Sandwich“ ähnlich zwischen dem Nationalstaat und den Lokalkörperschaften eingefaßt und besitzen bereits aus diesem Grunde eine gegenüber den deutschen Ländern schwächere Position. Diese Stellung der Provinzen zwischen den beiden anderen Regierungsebenen basiert auf dem in „Codesa“ gefundenen Kompromiß, bei dem gerade keine klare Entscheidung für einen stark föderal ausgerichteten Staat gefunden werden konnte, und zieht sich wie ein roter Faden durch die südafrikanische Verfassung. Dementsprechend weist die südafrikanische Verfassung auch keine dem Art. 30 GG vergleichbare Bestimmung auf und betont das südafrikanische

---

<sup>127</sup> Principles XVI und XVIII.

<sup>128</sup> Im nachfolgenden als „die Verfassung“ bezeichnet.

Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, daß die Provinzen keine „souveränen Staaten“ sind<sup>129</sup>, auch wenn Art. 142 der Verfassung den Provinzen das Recht einräumt, sich eigene Verfassungen zu geben<sup>130</sup>, und die Provinzen gem. Art. 104 der Verfassung eigene Parlamente besitzen.

Dieses Recht unterliegt allerdings auch einigen Einschränkungen. So müssen die Provinzverfassungen zum einen mit den Grundprinzipien der südafrikanischen Verfassung übereinstimmen und dürfen zum anderen den jeweiligen Provinzen keine Kompetenzen übertragen, die über die von der südafrikanischen Verfassung übertragenen Kompetenzen hinausgehen.<sup>131</sup> Noch einschneidender wirkt sich Art. 144 der Verfassung aus, wonach die jeweiligen Provinzverfassungen und deren Änderungen durch das südafrikanische Verfassungsgericht gebilligt werden müssen. Das Grundgesetz kennt keine vergleichbare Bestimmung, auch wenn die Länder in der Gestaltung ihrer jeweiligen Verfassungen keinen schrankenlosen Gestaltungsspielraum haben.<sup>132</sup>

Letztlich ist der verfassungsrechtliche Schutz des Provinzsystems nicht mit dem des deutschen Bundesstaatssystems vergleichbar. So erlangen zwar die Provinzen u.a. durch das dritte Kapitel der Verfassung verfassungsrechtlichen Schutz,<sup>133</sup> doch kann die Aufteilung auf drei Regierungsebenen und damit einhergehend das bestehende Provinzsystem durch ein verfassungsänderndes Gesetz abgeändert oder sogar aufgehoben werden.<sup>134</sup> Im Gegensatz zum Grundgesetz weist damit die südafrikanische Verfassung gerade keine dem Art. 79 des Grundgesetzes entsprechende Ewigkeitsklausel auf.

---

<sup>129</sup> 1. Certification Judgement, Rdnr. 259, 270; Ex parte Speaker of the national Assembly: in re: Dispute Concerning the Constitutionality of certain Provisions of the National Education Bill 83 of 1995, CCT 46/95, 1996 (3) SA 289 (CC); Certification of the Constitution of KwaZulu-Natal, 1996, CCT 15/96, 1996 (11) BCLR 1419 (CC), Rdnr. 14.

<sup>130</sup> Bisher hat sich nur Western Cape eine Verfassung gegeben. Diese wurde von dem südafrikanischen Verfassungsgericht im zweiten „Western Cape Constitution case“ 1997 (12) BCLR 1653 (CC) gebilligt. Die Verfassung KwaZulu-Natals wurde vom Verfassungsgericht in grundlegenden Bereichen als mit der Verfassung nicht übereinstimmend abgelehnt, siehe 1996 (11) BCLR 1419 (CC). Mit weiteren Ausführungen auch Matthew Chaskalson und Jonathan Klaaren, Provincial Government, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u.a., Kapstadt 1996, S. 4-1, 4-24 f.

<sup>131</sup> Siehe Art. 143 der Verfassung.

<sup>132</sup> Thomas Michael Grupp, Südafrikas neue Verfassung, Baden-Baden 1999, S. 110; Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rdnr. 1.

<sup>133</sup> IM Rautenbach und EFJ Malherbe, Constitutional Law, S. 258.

### 1.5.1 Co-operative Government

Die Verfassung bestimmt im 3. Kapitel unter der Überschrift „Co-operative Government“ das Verhältnis der drei Regierungsebenen untereinander. Nach Art. 40 Abs. 1 der Verfassung sind die einzelnen Ebenen zwar voneinander zu unterscheiden, doch sind sie auch untereinander abhängig und verbunden. Abs. 2 bindet alle drei Ebenen an die Prinzipien des „Co-operative Government“, die im nachfolgenden Artikel einzeln festgelegt sind. Darunter fallen solche, die allgemein auf das Wohl Südafrikas abstellen, wie z.B. daß alle Regierungsebenen den Frieden, die nationale Einheit und die Unteilbarkeit Südafrikas erhalten müssen<sup>135</sup> oder daß alle drei Ebenen das Wohl der Einwohner des Staates sichern müssen.<sup>136</sup> Festgelegt sind aber auch Prinzipien, die insbesondere eine Regierungsebene vor dem Handeln der jeweils anderen Regierungsebenen schützen. So haben alle drei Regierungsebenen die Organe, den verfassungsrechtlichen Status und die Zuständigkeiten der anderen Ebenen zu respektieren<sup>137</sup> und dürfen keine weitergehenden als ihnen von der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten an sich ziehen.<sup>138</sup> Letztlich wird auch bestimmt, daß die einzelnen Ebenen sich untereinander unterstützen,<sup>139</sup> sich wechselseitig über Fragen von allgemeiner Bedeutung informieren<sup>140</sup> und auch ihre Handlungen und ihre Gesetzgebung untereinander abstimmen müssen.<sup>141</sup> Das dritte Kapitel der Verfassung trägt damit dem Gedanken Rechnung, daß die einzelnen Ebenen in einem föderalen Staat voneinander abhängig und aufeinander angewiesen sind. Es ist in seinen Grundstrukturen stark an das im Grundgesetz nicht ausdrücklich normierte Bundestreueprinzip angelehnt und basiert nicht zuletzt auf der in Deutschland vertretenen Idee des kooperativen Föderalismus.

---

<sup>134</sup> Siehe Art. 74 Abs. 3 der Verfassung.

<sup>135</sup> Art. 41 Abs. 1 (a) der Verfassung.

<sup>136</sup> Art. 41 Abs. 1 (b) der Verfassung.

<sup>137</sup> Art. 41 Abs. 1 (e) der Verfassung.

<sup>138</sup> Art. 41 Abs. 1 (f) der Verfassung.

<sup>139</sup> Art. 41 Abs. 1 (h) (ii) der Verfassung.

<sup>140</sup> Art. 41 Abs. 1 (h) (iii) der Verfassung.

<sup>141</sup> Art. 41 Abs. 1 (h) (iv) der Verfassung.

### 1.5.2 Interventionsmöglichkeit des Nationalstaates

Mit Art. 100 der Verfassung kennt die südafrikanische Verfassung eine Art Bundeszwang, räumt allerdings im Vergleich gegenüber dem deutschen Modell dem Nationalstaat weitergehende Möglichkeiten ein. So kann gem. Art. 100 Abs. 1 der Verfassung der Nationalstaat, falls die Provinzen den ihnen obliegenden Exekutivverpflichtungen nicht nachkommen, durch geeignete Schritte intervenieren. Auch wenn der Nationalstaat dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten muß<sup>142</sup>, benötigt er für seine Zwangsmaßnahme zunächst nicht die Zustimmung des Nationalrats der Provinzen.<sup>143</sup> Im Gegensatz dazu können in Deutschland Maßnahmen des Bundeszwanges gem. Art. 37 GG nur mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden. Die südafrikanische Verfassung sieht die Mitwirkung des Nationalrates der Provinzen erst dann vor, wenn die Zwangsmaßnahme über einen Zeitraum von mehr als 30 Tagen andauern soll, weil nämlich die Zwangsmaßnahme beendet werden muß, wenn sie der Nationalrat der Provinzen nicht innerhalb von 30 Tagen nach ihrem Beginn billigt.<sup>144</sup> Die südafrikanische Verfassung räumt dem Nationalrat der Provinzen somit lediglich das Recht ein, die Intervention zu unterbinden. Auch hier zeigt sich wiederum die stärkere Stellung des Nationalstaates im Vergleich zum Bund in Deutschland.<sup>145</sup>

### 1.5.3 Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten

Die südafrikanische Verfassung teilt die Gesetzgebungskompetenzen entsprechend dem gesamten Regierungssystem auf die drei Regierungsebenen auf. So entfallen Gesetzgebungszuständigkeiten nicht nur auf den Nationalstaat und die Provinzen, sondern auch auf die Lokalkörperschaften, die eine Art Satzungsrecht haben.<sup>146</sup> Maßgeblich ist jedoch die Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen dem

---

<sup>142</sup> Die Verfassung spricht von „required“ und „necessary“. Siehe auch Matthew Chaskalson und Jonathan Klaaren, National Government, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u.a., Kapstadt 1996, 3-1, 3-34f; Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 123.

<sup>143</sup> Der Nationalrat der Provinzen ist im 4. Kapitel der Verfassung geregelt und ähnelt dem deutschen Bundesrat, hierzu unten Näheres.

<sup>144</sup> Art. 100 Abs. 2 (b).

<sup>145</sup> So auch Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 123.

<sup>146</sup> Josef Hoffmann, Die Gesetzgebung nach der neuen südafrikanischen Verfassung- Stärkung der Rechte der Provinzen?, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, S. 237, 245. Zu den Gesetzgebungskompetenzen vgl. im übrigen Sören David, Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im südafrikanischen Verfassungsrecht, Baden-Baden, 2000.

Nationalstaat und den Provinzen. Beide staatlichen Ebenen besitzen eigene ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten. Daneben existiert allerdings ebenfalls ein Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Zu dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehören gem. dem Anhang 4 der Verfassung solche wichtigen Bereiche wie Landwirtschaft, Kultur, Schul- und Gesundheitswesen, öffentlicher Transport oder auch Industrieförderung. In diesen Bereichen darf grundsätzlich der nationale Gesetzgeber gesetzlich tätig werden.<sup>147</sup> Wird daneben auch der Provinzgesetzgeber tätig, löst Art. 146 der Verfassung die Konflikte zwischen beiden Gesetzgebungsorganen mit einem komplizierten Regelwerk. Danach geht die nationale Gesetzgebung der Provinzgesetzgebung nur in den Fällen vor, in denen die Tatbestände des Art. 146 Abs. 2 und 3 der Verfassung erfüllt sind. So muß sich gem. Abs. 2 die nationale gesetzliche Regelung auf das gesamte Land erstrecken und darüber hinaus z.B. zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Einheit des Landes erforderlich sein<sup>148</sup> oder eine Materie behandeln, die durch eine einzelne Provinz nicht wirksam geregelt werden könnte.<sup>149</sup> Der Tatbestand des Art. 146 Abs. 2 der Verfassung ähnelt im Grunde der neuen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG und schränkt an sich die Gesetzgebungsbefugnisse des Nationalstaates im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten der Befugnisse der Provinzen ein.<sup>150</sup> Inwieweit in den nächsten Jahren der Art. 146 Abs. 2 der Verfassung diesem Anspruch tatsächlich gerecht wird, muß sich erst zeigen. Zu erwarten ist dagegen, daß der Tatbestand des Art. 146 Abs. 2 der Verfassung zugunsten des Nationalstaates weit ausgelegt werden könnte, mit der Folge, daß der Nationalstaat auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungsmöglichkeiten der Provinzen nahezu völlig einschränken könnte. Zwar führte eine derartige Entwicklung zuungunsten der Länder im Jahre 1994 in Deutschland dazu, daß der Bundesgesetzgeber den Art. 72 Abs. 2 GG änderte und eine ausdrückliche Erforderlichkeitsprüfung für Bundesgesetze im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in den Wortlaut mit aufnahm,<sup>151</sup> doch ist zu erwarten, wie bereits oben beschrieben, daß auch die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG diesem

---

<sup>147</sup> Dies folgt aus Art. 44 Abs. 1 (a) (ii) der Verfassung.

<sup>148</sup> Art. 146 Abs. 2 (c) (ii) der Verfassung.

<sup>149</sup> Art. 146 Abs. 2 (a) der Verfassung.

<sup>150</sup> Im einzelnen unterscheidet sich der Wortlaut beider Regelungen. Zu den verschiedenen Lesarten und deren Auswirkungen auf die Gesetzgebungsbefugnisse siehe Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 114 ff.

Anspruch nicht gerecht wird. Gem. Art. 146 Abs. 3 der Verfassung geht die nationale Gesetzgebung der Provinzgesetzgebung auch dann vor, wenn der Nationalgesetzgeber darauf abzielt, Maßnahmen einer Provinz zu verhindern, welche z.B. die Durchführung einer nationalen Wirtschaftspolitik blockieren.<sup>152</sup> Liegt kein Tatbestand i.S.d. Abs. 2 oder 3 vor, geht die Provinzgesetzgebung der nationalen Gesetzgebung gem. Art. 146 Abs. 5 vor.

Der Anhang 5 der Verfassung legt die Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Provinzen fest. Dies ist in der südafrikanischen Verfassung unerlässlich, da sie keine dem Art. 70 GG ähnliche Regelung aufweist, wonach die Länder grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz dieses nicht dem Bund zuweist. Unter die ausschließliche Gesetzgebung der Provinzen fallen z.B. Angelegenheiten der regionalen Kultur oder des Sports, Provinzstraßen und Verkehr oder auch regionale Archive und Büchereien. Doch selbst in diesen Bereichen der „exklusiven“ Gesetzgebungszuständigkeiten der Provinzen, kann das nationale Parlament in eng begrenzten Ausnahmefällen gem. Art. 44 Abs. 2 der Verfassung Gesetze erlassen, die der Provinzgesetzgebung vorgehen, um z.B. die nationale Sicherheit oder die nationale wirtschaftliche Einheit zu gewährleisten.

In allen anderen Bereichen hat der Nationalstaat die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit,<sup>153</sup> was im Gegensatz zum eben erwähnten Art. 70 GG steht. Letztlich kann die Nationalversammlung jede seiner Kompetenzen mit Ausnahme der Kompetenz, die Verfassung zu ändern, an andere Legislativorgane übertragen.<sup>154</sup> Neben den Provinzparlamenten kommen daher auch die Gemeinderäte („Municipal Councils“) in Betracht.<sup>155</sup> Auf diese können wiederum die Provinzparlamente die Zuständigkeiten aus ihrem jeweiligen Bereich übertragen.<sup>156</sup>

Auch wenn die Gesetzgebungskompetenzen der Länder vom Wortlaut des Grundgesetzes im Gegensatz zur südafrikanischen Verfassung stärker und umfassender

---

<sup>151</sup> Zu der Änderung vgl. Philip Kunig, Gesetzgebungsbefugnis von Bund und Ländern, Jura 1996, S. 254; Christoph Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 72 Rdnr. 3 f m.w.N.

<sup>152</sup> Art. 146 Abs. 3 (b) der Verfassung.

<sup>153</sup> Dies folgt aus Art. 44 Abs. 1 (a) (ii) und Art. 104 Abs. 1 (b) der Verfassung.

<sup>154</sup> Art. 44 Abs. 1 (a) (iii) der Verfassung.

<sup>155</sup> Die Gemeinderäte bekleiden eine Doppelstellung als Legislativ- und Exekutivorgan, vgl. Art. 151 Abs. 2 der Verfassung. Siehe hierzu auch Thomas Michael Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 121 f.

erscheinen, muß dennoch bedacht werden, daß auch in Deutschland in der Verfassungswirklichkeit die meisten Gesetze Bundesgesetze sind. Die Unterschiede im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen liegen daher mehr in den beiden im Hinblick auf die in Deutschland bestehende Residualkompetenz der Länder dogmatisch verschiedenen Systemen, als in deren Auswirkungen in der Verfassungswirklichkeit, auch wenn ein solch wichtiger Kompetenzbereich wie das Polizei- und Ordnungsrecht in Deutschland den Ländern und in Südafrika dem Nationalstaat zugewiesen ist.

Wie auch in Deutschland sind nicht nur die Gesetzgebungszuständigkeiten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt, sondern auch die Verwaltungszuständigkeiten. So ist die nationale Ebene im Exekutivbereich überall dort zuständig, wo zum einen die Verfassung dies bestimmt und zum anderen den Provinzen und den örtlichen Körperschaften keine Exekutivzuständigkeit zugewiesen ist. Dies entspricht dem Grundsatz, der auch bei den Gesetzgebungskompetenzen besteht, daß die nationale Ebene überall dort zuständig ist, wo keine Zuweisung an die anderen Regierungsebenen besteht. Die Provinzen sind im Exekutivbereich gem. Art. 125 der Verfassung für die Ausführung von eigenen Provinzgesetzen zuständig<sup>157</sup>, sowie von nationalen Gesetzen aus den Bereichen der Anhänge vier und fünf der Verfassung, soweit die Verfassung oder nationale Gesetze nicht anderes bestimmen<sup>158</sup>, und von Gesetzen, für die eine ausdrückliche Zuweisung der Verwaltungszuständigkeit an die Provinzen durch nationale Gesetze erfolgte.<sup>159</sup> Von dem deutschen System unterscheidet sich somit das südafrikanische darin, daß die Provinzen grundsätzlich nicht zuständig sind, alle Nationalgesetze auszuführen. Handelt es sich nämlich um Gesetze, die nicht den Anhängen vier oder fünf zuzuordnen sind, so sind die Provinzen für die Ausführung der Gesetze nur dann zuständig, wenn dies durch ein Nationalgesetz bestimmt wird. In Deutschland verhält es sich genau anders. So führen die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. In Südafrika ist darüber hinaus wohl auch die Ausführung von Gesetzen sowohl von der nationalen Ebene als auch von den Provinzen zulässig, da ein

---

<sup>156</sup> Art. 104 Abs. 1 der Verfassung.

<sup>157</sup> Art. 125 Abs. 2 (a) der Verfassung. Die Ausführung eigener Provinzgesetzgebung stellt gem. Art. 125 Abs. 5 der Verfassung sogar eine ausschließliche Exekutivkompetenz der Provinzen dar. Diese wird allerdings durch Art. 100 der Verfassung eingeschränkt, der der nationalen Regierung umfangreiche Aufsichtsrechte verleiht.

<sup>158</sup> Art. 125 Abs. 2 (b) der Verfassung.

<sup>159</sup> Art. 125 Abs. 2 (c) der Verfassung.

Nationalgesetz bestimmen kann, welche Ebene die Nationalgesetze auszuführen hat. Eine Einschränkung nur auf eine Ebene läßt sich daraus aber nicht ableiten, so daß grundsätzlich auch Mischverwaltungen zulässig sein dürften.<sup>160</sup> Die örtlichen Körperschaften haben die Verwaltungszuständigkeit gem. Art. 156 Abs. 1 der Verfassung zum einen in den im Anhang vier und fünf der Verfassung aufgelisteten und die örtlichen Körperschaften betreffenden Bereichen, zum anderen, wenn ihnen diese durch nationale Gesetzgebung oder auch Provinzgesetzgebung zugewiesen wurde.

Insgesamt ergibt sich aus diesen Bestimmungen und verschiedenen einzelgesetzlichen Regelungen, daß der Nationalstaat für die provinzüberschreitenden Aufgaben zuständig ist. Darunter fallen die Streitkräfte, der Geheimdienst, die Polizei,<sup>161</sup> die Rechtsprechung, die Nationalstraßen, nationale Wirtschaftsprogramme und der Auswärtige Dienst. Darüber hinaus ist der Nationalstaat auch für besondere Programme gegen Armut und Arbeitslosigkeit zuständig, die auf nationaler Ebene eingeführt wurden. Beispiele solcher Programme sind „Arbeiten für Wasser“ und „Ernährung in der Grundschule“.<sup>162</sup> Letztlich fällt noch die Finanzverwaltung in die Zuständigkeit des Nationalstaates, so daß damit im Vergleich zum deutschen Bundesstaat wesentlich mehr Verwaltungszuständigkeiten in den Bereich der nationalen Ebene fallen. Die Provinzen sind für die einführenden und weitergehenden Schulen, das Gesundheits- und das Sozialsystem, die Provinzstraßen und regionale Wirtschaftsentwicklung zuständig. Für die Hausbauprogramme besteht eine Gemeinschaftszuständigkeit von Provinzen und Nationalstaat. Die Lokalkörperschaften sind insbesondere für die lokale Infrastruktur einschließlich der Elektrizität, Wasser- und Abwasserversorgung sowie der Müllentsorgung zuständig.<sup>163</sup>

#### **1.5.4 Parlament und Gesetzgebung**

Das südafrikanische Parlament besteht aus zwei Häusern. Zum einen aus der Nationalversammlung und zum anderen aus dem Nationalrat der Provinzen (National

---

<sup>160</sup> So ist unbestritten, daß „housing“, aufgeführt im Anhang vier der Verfassung, als Gemeinschaftsaufgabe (joint responsibility) wahrgenommen wird, siehe Department of Finance, „Provincial and Local Government Finances“, Budget Review, 1999, 91, 97.

<sup>161</sup> Für die Streitkräfte, den Sicherheitsdienst und die Polizei bestimmt die Verfassung in den Art. 198 ff die Zuständigkeit des Nationalstaates.

<sup>162</sup> Department of Finance, An explanatory Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 251.

Council of Provinces, abgekürzt NCOP). Die Verfassung sieht in Art. 46 Abs. 1 vor, daß die Nationalversammlung aus 350 bis 400 Mitgliedern besteht, die in allgemeinen Wahlen gewählt werden. Letztlich führt das Wahlsystem gem. Art 46 Abs. 1 (d) der Verfassung zu einer proportionalen Repräsentation des Wahlvolkes durch die Abgeordneten in der Nationalversammlung.

Im Gegensatz dazu besteht der Nationalrat der Provinzen gem. Art. 60 Abs. 1 der Verfassung aus neun Delegationen der jeweiligen Provinzen, wobei jede der neun Delegationen insgesamt 10 Mitglieder umfaßt und damit unabhängig von der Größe bzw. der Einwohnerzahl der einzelnen Provinzen ist.<sup>164</sup> Neben den Mitgliedern der Provinzen können noch bis zu sechs Vertreter der örtlichen Körperschaften an den Sitzungen des Nationalrates der Provinzen teilnehmen, doch besitzen sie kein Stimmrecht.<sup>165</sup> Die Mitglieder der einzelnen Provinzdelegationen werden von den Provinzparlamenten auf der Basis der Parteienstärke in den jeweiligen Provinzparlamenten bestimmt.<sup>166</sup> Abgestimmt wird im Nationalrat der Provinzen grundsätzlich nach Delegationen, wobei jede Delegation jeweils nur eine Stimme hat. Diese wird gem. Art. 65 Abs. 1 (a) der Verfassung vom jeweiligen Delegationsleiter entsprechend dem Auftrag des Provinzparlaments abgegeben. Jeder Beschluß benötigt in der Regel fünf der insgesamt neun möglichen Stimmen, wenn die Verfassung nicht ausdrücklich etwas anderes vorsieht. Von dem Grundsatz, daß nach Delegationen abgestimmt wird, ist nur dann abzuweichen, wenn der Nationalrat der Provinzen über Gesetze abstimmt, die keine Belange oder Interessen der Provinzen berühren.<sup>167</sup> In solchen Fällen wird nach Köpfen abgestimmt, ohne daß innerhalb der einzelnen Delegationen übereinstimmend abgestimmt werden muß. Durch das grundsätzlich

---

<sup>163</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1999, S. 4.1, 4.5.

<sup>164</sup> Jede Delegation hat gem. Art. 60 Abs. 2 der Verfassung vier spezielle und sechs permanente Mitglieder. Die speziellen Mitglieder werden von den Provinzparlamenten in den Provinzrat entsendet, um dort besondere Funktionen auszufüllen, vgl. Chaskalson und Klaaren, *Constitutional of South Africa*, S. 3-14. Von der Verfassung als Regel vorgesehen, ist einer der speziellen Mitglieder der Delegation der jeweilige Premier der Provinz, der auch die Delegation leitet. Sollte dieser allerdings nicht verfügbar sein, kann er gem. Art. 60 Abs. 2 (a) und 3 der Verfassung auch ein anderes Mitglied des Provinzparlaments zu seinem Vertreter bestimmen

<sup>165</sup> Siehe Art. 67 der Verfassung.

<sup>166</sup> Dies ergibt sich aus den Art. 61 Abs. 1 i.V.m. Teil B von Anhang 3, der eine Formel für die Bestimmung des Anteils der Parteien für die Mitglieder der Delegationen bestimmt. Nummer 7 des Anhangs 6 legt die Anzahl der speziellen und permanenten Mitglieder entsprechend den jeweiligen Parteien fest. Sobald ein neues Provinzparlament gewählt ist, muß innerhalb von 30 Tagen dieses nach Art. 61 Abs. 2 der Verfassung die Delegationsmitglieder als permanente oder spezielle Delegationsmitglieder bestimmen. Siehe hierzu Chaskalson und Klaaren, *National Government*, in: *Constitutional Law of South Africa*, S. 3-13 f.

vorliegende Abstimmen nach einzelnen Delegationen wird der Einfluß der Parteien im Nationalrat der Provinzen zugunsten des Einflusses der einzelnen Provinzen als Ganzes zurückgedrängt. Der Rat soll nämlich nicht ein zweites Parlament sein, in dem die Parteiinteressen überwiegen, sondern vielmehr eine Kammer, in der die Interessen und Belange der Provinzen berücksichtigt werden und so in die nationale Gesetzgebung und Politik mit einfließen können.<sup>168</sup>

Die mögliche Einflußnahme des Nationalrats der Provinzen auf die nationale Gesetzgebung hängt von der Art des zu verabschiedenden Gesetzes ab, wobei nicht übersehen werden darf, daß der Nationalrat der Provinzen als Organ selbst nicht das Recht hat, Gesetze dem südafrikanischen Verfassungsgericht vorzulegen.<sup>169</sup> Insgesamt sind drei Arten von Gesetzen zu unterscheiden:

*1. Art. 74 der Verfassung regelt die Voraussetzungen für die Annahme verfassungsändernder Gesetze. Um angenommen zu werden, müssen grundsätzlich gem. Art. 74 Abs. 2 und 3 der Verfassung mindestens Zweidrittel der Mitglieder für das Gesetz stimmen. Handelt es sich um ein Gesetz, das die grundlegenden Bestimmungen in Art. 1 der Verfassung verändert, müssen gem. Art. 74 Abs. 1 sogar Dreiviertel der Mitglieder für das Gesetz stimmen.<sup>170</sup> Verfassungsändernde Gesetze, die zum einen die grundlegenden Bestimmungen des Art. 1<sup>171</sup>, zum anderen die Menschenrechte<sup>172</sup>, Bestimmungen über den Nationalrat der Provinzen<sup>173</sup> oder auch Bestimmungen ändern, die die Provinzen betreffen<sup>174</sup>, benötigen im Nationalrat der Provinzen eine Mehrheit von mindestens sechs Provinzen, d.h. mindestens Zweidrittel der Provinzen müssen für das Gesetz stimmen.<sup>175</sup> Alle anderen verfassungsändernden Gesetze*

---

<sup>167</sup> Art. 75 Abs. 2 der Verfassung.

<sup>168</sup> Chaskalson und Klaaren, National Government, in: Constitutional Law of South Africa, S. 3-14.

<sup>169</sup> Argumentum e Art. 80 Abs. 1 der Verfassung.

<sup>170</sup> Unter diesen Schutz der erforderlichen Dreiviertelmehrheit fällt auch Art. 74 Abs. 1 der Verfassung selbst (s. Art. 74 Abs. 1), da ansonsten die Schutzwirkung für die grundlegenden Bestimmungen durch eine Abschaffung des Art. 74 Abs. 1 unterlaufen werden könnte. Dann könnte nämlich Art. 1 wiederum mit der ansonsten nötigen Zweidrittelmehrheit geändert werden.

<sup>171</sup> Art. 74 Abs. 1 der Verfassung.

<sup>172</sup> Art., 74 Abs. 2 der Verfassung.

<sup>173</sup> Art. 74 Abs. 3 (b) (i) der Verfassung.

<sup>174</sup> Art. 74 Abs. 3 (b) (ii) und (iii) der Verfassung.

<sup>175</sup> Die einzelnen Bestimmungen, die eine Stimmenmehrheit von jeweils sechs Provinzen vorsehen, unterliegen selbst zwar nicht ausdrücklich dem gleichen Schutz, so daß sie eigentlich mit einer einfachen Stimmenmehrheit von nur fünf Provinzen verändert werden könnten, doch unterliegen sie auch dem

---

*benötigen im Nationalrat der Provinzen nur die einfache Mehrheit von fünf Provinzen, um angenommen zu werden. Da letztlich der Nationalrat der Provinzen aber zustimmen muß, hat er bzgl. verfassungsändernder Gesetze ein absolutes Vetorecht. Er kann damit von der Nationalversammlung nicht überstimmt werden.*

2. *Art. 76 der Verfassung legt die Voraussetzungen für die Annahme der Gesetze fest, die Provinzbelange und -interessen berühren. Welche Gesetze dies sind, bestimmen die Absätze 3, 4 und 5. Maßgeblich betroffen sind davon Gesetze, die in Sachgebiete fallen, die im Anhang 4 der Verfassung aufgelistet sind, d.h. Gesetze, die in die konkurrierende Gesetzgebung des Zentralstaates und der Provinzen fallen.<sup>176</sup> Darunter fallen aber auch solche Gesetze, die den öffentlichen Dienst oder die Verwaltung betreffen oder in Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Provinzen fallen. Die Gesetze nach Art. 76 der Verfassung können sowohl in die Nationalversammlung als auch in den Nationalrat der Provinzen eingebracht werden. Passiert das Gesetz das eine Haus, muß es dem anderen zur Abstimmung vorgelegt werden. Stimmt dieses dem Gesetz zu, muß es dem Präsidenten zur Ausfertigung vorgelegt werden. Stimmt es einer veränderten Version zu, muß es dem ursprünglichen Haus zur Abstimmung vorgelegt werden. In allen Fällen, in denen beide Häuser nicht übereinstimmen, wird das Gesetz dem Vermittlungsausschuß vorgelegt. Dieser besteht gem. Art. 78 der Verfassung aus insgesamt 18 Mitgliedern: Jede Delegation einer Provinz des Nationalrats der Provinzen entsendet ein Mitglied, die weiteren neun Mitglieder entsendet das Parlament entsprechend der Parteienstärke im Parlament.<sup>177</sup> Kann der Vermittlungsausschuß zu keiner Einigung kommen oder verweist er einen Gesetzesentwurf in ursprünglicher oder auch veränderter Version zurück an den Nationalrat der Provinzen, in dem diese Version wiederum keine Mehrheit findet, kommt das Gesetz grundsätzlich nicht zustande. Eine Ausnahme besteht aber dann, wenn ein solch gescheitertes Gesetz*

---

Schutz des Art. 74 Abs. 3 (b) (i) der Verfassung, da jede Veränderung der Bestimmungen über die nötige Stimmenmehrheit zugleich die Rechte des Nationalrats der Provinzen betrifft. Letztlich muß noch angemerkt werden, daß ein verfassungsänderndes Gesetz, das lediglich bestimmte Provinzen betrifft, nur von dem Nationalrat der Provinzen gem. Art. 74 Abs. 8 der Verfassung angenommen werden kann, wenn zuvor die entsprechenden Provinzparlamente zugestimmt haben.

<sup>176</sup> Chaskalson and Klaaren, National Government, in: Constitutional Law of South Africa, S. 3-17.

<sup>177</sup> Um einen Beschluß zu fassen, müssen mindestens fünf Mitglieder des Nationalrats der Provinzen und fünf Mitglieder der Nationalversammlung zugunsten des Entwurfs stimmen, vgl. Art. 78 Abs. 2.

*erneut in der Nationalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen wird.<sup>178</sup> Das bedeutet, auch bei Gesetzen, die Provinzbelange berühren, kann der Nationalrat der Provinzen von der Nationalversammlung überstimmt werden.*

3. *Letztlich sind alle anderen Gesetze, also Gesetze die keine Provinzinteressen und -belange berühren, entsprechend Art. 75 der Verfassung zu verabschieden. Derartige Gesetze können nur in die Nationalversammlung eingebracht werden, nicht jedoch in den Nationalrat der Provinzen. Wenn ein derartiges Gesetz von der Nationalversammlung angenommen wird, muß es an den Nationalrat der Provinzen zur Beratung und Beschlußfassung weitergeleitet werden. Wie bereits oben erwähnt, stimmen die Mitglieder des Nationalrats der Provinzen in diesen Fällen nach Köpfen und nicht nach Delegationen ab. Sollte die Mehrheit der Mitglieder gegen das Gesetz stimmen oder auch eine andere Version beschließen, muß das Gesetz zurück an die Nationalversammlung verwiesen werden. Diese kann dann allerdings mit einfacher Mehrheit das Gesetz erneut annehmen und somit den Nationalrat der Provinzen überstimmen.<sup>179</sup> Dieses Gesetzgebungsverfahren gilt auch für „money bills“.<sup>180</sup> „Money bills“ sind gem. Art. 77 Abs. 1 der Verfassung Gesetze, die Finanzmittel bewilligen oder Steuern, Abgaben und Zölle erheben.<sup>181</sup> Für derartige Gesetze besteht zudem die Besonderheit, daß lediglich der Finanzminister diese in die Nationalversammlung einbringen darf. Darüber hinaus verbietet Art. 77 Abs. 1 S. 2 der Verfassung, daß ein solches Gesetz weitere Materien mit Ausnahme untergeordneter Nebenaspekte mitregelt, und sieht damit ein sog. „Bepackungsverbot“ vor.<sup>182</sup>*

---

<sup>178</sup> Siehe Art. 76 Abs. 1 (i) und (j). Zum genauen Vergleich des Gesetzgebungsverfahrens in den Fällen von Gesetzen, die Provinzen berühren, vgl. Chaskalson und Klaaren, National Government, in: Constitutional Law of South Africa, S. 3-17 ff.

<sup>179</sup> Siehe Art. 75 Abs. 1 (c) und (i) der Verfassung.

<sup>180</sup> Für „money bills“ wird gem. Art. 77 der Verfassung auf die Verabschiedung nach Art. 75 der Verfassung verwiesen.

<sup>181</sup> Die Unterscheidung zwischen „money bills“ und Gesetzen, die Provinzbelange berühren, wurde dem englischen System nachempfunden, ohne jedoch auf die Unterschiede beider Systeme zu achten. So ist in England das Einbringen von „money bills“ darauf gezielt, das „House of Lords“ zu umgehen. Dieses ist im Gegensatz zum südafrikanischen Nationalrat der Provinzen jedoch keine Kammer, die Regionalinteressen vertreten soll, vgl. Joachim Wehner, What is the Future of South Africa's Provinces, Kapstadt 1998, S. 18.

<sup>182</sup> Zum Regelungsgehalt des Art. 77 der Verfassung siehe Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 97 und Wehner, What is the Future of South Africa's Provinces?, S. 18.

Neben diesen drei Arten gibt es noch spezielle Gesetze, die zwar gem. Art. 75 oder 76 der Verfassung verabschiedet werden müssen, daneben aber noch der Zustimmung bestimmter Organe bedürfen. Darunter fallen insbesondere Gesetze nach Art. 214, 228 Abs. 2 (b) und 218 Abs. 2 der Verfassung. Derartige Gesetze müssen vor der Verabschiedung durch das Parlament zunächst der „Financial and Fiscal Commission“ zur Beratung und Stellungnahme vorgelegt werden.<sup>183</sup>

Auch wenn die Ähnlichkeit des Nationalrats der Provinzen mit dem deutschen Bundesrat nicht verkannt werden kann, so unterscheiden sich beide Organe doch in vielen Detailfragen.<sup>184</sup> Einschneidend ist zum einen, daß der Nationalrat der Provinzen nicht die Möglichkeit besitzt, Gesetze auf deren Verfassungsmäßigkeit von dem südafrikanischen Verfassungsgericht überprüfen zu lassen. Auffallend sind zum anderen aber auch die Unterschiede hinsichtlich Gesetze, die Provinzinteressen berühren. Verlangt das Grundgesetz bei derartigen Gesetzen die Zustimmung des Bundesrates, mit der Folge, daß der Bundesrat ein absolutes Vetorecht hat, kann in Südafrika die Nationalversammlung den Nationalrat der Provinzen mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen. Obwohl damit der Einfluß der Provinzen auf die nationale Gesetzgebung, die wie oben beschrieben, den Großteil der südafrikanischen Gesetzgebung ausmacht, deutlich eingeschränkt ist, darf nicht übersehen werden, daß sich dadurch auch gesamtstaatliche Vorteile ergeben können. So kann die Opposition in Südafrika keine „Blockadepolitik“ betreiben, wie dies des öfteren in Deutschland von den Regierungsparteien beklagt wurde.

Die Gefahr einer solchen Blockadepolitik besteht in Südafrika schon aus einem anderen Grunde nicht. So erhielt der ANC in den Wahlen von 1999 landesweit ca. 66 % der Stimmen und verfehlte nur sehr knapp eine Zweidrittelmehrheit. Bereits in den ersten demokratischen Wahlen in Südafrika fünf Jahre zuvor erhielt der ANC eine deutliche absolute Mehrheit.<sup>185</sup> Diese gilt nicht nur für die Wahlen zu der Nationalversammlung, sondern auch für die Wahlen zu den einzelnen Provinzparlamenten. Auch hier hat der

---

<sup>183</sup> Zur Bedeutung der Financial and Fiscal Commission siehe Kapitel 4.

<sup>184</sup> So kommt das südafrikanische Verfassungsgericht zu dem Schluß, daß der Nationalrat der Provinzen nach dem Vorbild des Bundesrates geschaffen wurde, s. die Entscheidung des Verfassungsgerichts: Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, SA 1996 (10), 744 Rdnr. 227; Hoffmann, Staatsrechtswissenschaften und Staatspraxis 1997, S. 237 ff. und auch Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 97 weisen zurecht auf die zahlreichen Unterschiede in Detailfragen hin.

ANC in den Wahlen von 1999 in sieben der neun Provinzen die absolute Mehrheit errungen und stellt in diesen Provinzen die Regierungen. In den anderen beiden Provinzen –Western Cape und KwaZulu-Natal- hat er dennoch hohe Stimmenanteile errungen und ist zumindest in KwaZulu-Natal an der Provinzregierung beteiligt.<sup>186</sup>

Darüber hinaus ist der ANC sehr zentralistisch geführt, so daß die einzelnen ANC-geführten Provinzregierungen von dem nationalen ANC maßgeblich in ihren politischen Entscheidungen beeinflußt werden. Vergleicht man den Bundesrat mit dem Nationalrat der Provinzen auch unter diesen Gesichtspunkten, so erlangt der Nationalrat der Provinzen in der Verfassungswirklichkeit keine mit dem Bundesrat vergleichbare Stellung. Nichtsdestoweniger ist er zumindest von der in der Verfassung angelegten Struktur ein wichtiges Organ, in dem die Provinzen auf nationaler Ebene ihre Interessen gegenüber dem Nationalstaat vertreten können.

### **1.5.5 Die Lokalkörperschaften**

Ebenso wie das deutsche Grundgesetz sieht die südafrikanische Verfassung verschiedene Arten von Lokalkörperschaften („municipalities“) vor.<sup>187</sup> So nennt Art. 155 Abs.1 der Verfassung drei Kategorien: Zum einen Lokalkörperschaften, die in dem Gebiet anderer Lokalkörperschaften liegen und sich mit diesen die rechtsetzende und rechtsausführende Gewalt teilen.<sup>188</sup> Diese erste Kategorie ist mit den deutschen Gemeinden zu vergleichen. Mitgenannt ist damit aber gleichzeitig die zweite Kategorie, nämlich die örtlichen Körperschaften, in denen mehrere Körperschaften der erstgenannten Kategorie liegen.<sup>189</sup> Hierunter fallen die „districts“ und „metropolitan areas“. <sup>190</sup> Sie sind damit den deutschen Kreisen vergleichbar. Die letzte Kategorie bilden Lokalkörperschaften, die ausschließliche rechtsetzende und rechtsausführende

---

<sup>185</sup> Bei den ersten demokratischen Wahlen erhielt der ANC bereits ca. 62 % der Stimmen.

<sup>186</sup> In Western Cape errang der ANC ca. 42 % der Stimmen und ist damit sogar stärkste Partei vor der NNP mit ca. 38 % der Stimmen geworden. In KwaZulu-Natal erhielt der ANC ca. 39 % der Stimmen und lag damit nur wenige Prozente hinter der IFP mit ca. 42 % der Stimmen.

<sup>187</sup> Siehe zu den Lokalkörperschaften National Interim Consultative Body for Organized Local Government, *Local Government in the Constituion*, Bloemfontein 1996; J.S.H. Gildenhuys, *Introduction to Local Government Finance*, Pretoria 1997; Terence Corrigan, *Beyond the Boycotts-Financing local government in the post-apartheid era*, Johannesburg 1998; Frederick Zziwa, *Fiscal Management and the Balancing of Growth and Socio-Economic Development in South Africa's New Local Authorities: The Case of Cape Town Municipality*, Kapstadt 1997.

<sup>188</sup> Art. 155 Abs. 1 (b) der Verfassung.

<sup>189</sup> Art. 155 Abs. 1 (c) der Verfassung.

Gewalt in ihrem Gebiet besitzen.<sup>191</sup> Auch wenn die südafrikanischen lokalen Körperschaften dieser Kategorie sowohl in ländlicher Gegend als auch als Stadt existieren, sind sie mit den deutschen kreisfreien Städten verwandt, nehmen diese in Deutschland doch sowohl die Aufgaben eines Kreises als auch die der Gemeinden wahr.<sup>192</sup> Im Hinblick auf die Vielzahl unterschiedlicher Arten von Lokalkörperschaften während der Apartheid, sieht die Verfassung vor, daß nationale Gesetze sogar verschiedene Arten von Lokalkörperschaften innerhalb der drei Kategorien bestimmen können.<sup>193</sup>

Eine Besonderheit besteht in den R293 Städten.<sup>194</sup> Diese sind Städte, die zwar mittlerweile in die eben beschriebenen Kategorien eingegliedert sind, jedoch in den Gebieten der ehemaligen Homelands liegen und von den bis heute bestehenden Verwaltungen, wie sie in der Apartheid bestanden, verwaltet werden.<sup>195</sup>

Insgesamt sind die Lokalkörperschaften als dritte Regierungsebene neben den Provinzen und dem Nationalstaat von der Verfassung garantiert und sind damit im Gegensatz zu den deutschen lokalen Gebietskörperschaften, die den Ländern zugeordnet sind, nicht Teile der Provinzen. Grundsätzlich haben die südafrikanischen Lokalkörperschaften gem. Art. 151 Abs. 3 das Recht, über eigene Angelegenheiten in Übereinstimmung mit nationaler und Provinzgesetzgebung selbst zu entscheiden. Dies entspricht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und umfaßt in Südafrika zum einen die Verwaltung der im Anhang vier und fünf aufgeführten örtlichen Angelegenheiten<sup>196</sup> und zum anderen eine rechtsetzende Gewalt in diesen Bereichen, die dem Ordnungs-, bzw. Satzungsrecht der deutschen Kommunen entspricht.<sup>197</sup>

---

<sup>190</sup> Rautenbach/ Malherbe, Constitutional Law, 1996, S. 273.

<sup>191</sup> Art. 155 Abs. 1 (a) der Verfassung.

<sup>192</sup> Anders Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 124, der diese Kategorie den deutschen Gemeinden gleichsetzt.

<sup>193</sup> Art. 155 Abs. 2 der Verfassung. Noch vor der Übergangsverfassung wurden durch den Local Government Transition Act 209 des Jahres 1993 die einzelnen Lokalkörperschaften neustrukturiert.

<sup>194</sup> R293 Städte wurden nach der "proclamation 293" benannt.

<sup>195</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 113.

<sup>196</sup> Art. 156 Abs. 1 (a) der Verfassung. Die Lokalkörperschaften haben aber auch das Recht Angelegenheiten zu verwalten, die ihnen von nationaler oder Provinzgesetzgebung zugewiesen wurden, Art. 156 Abs. 1 (b) der Verfassung.

### 1.5.6 Zusammenfassung

Die Republik Südafrika weist zum Teil klare föderale Strukturen auf, auch wenn der Begriff des Föderalismus in der Verfassung nicht benutzt wird. Sie besitzt neun Provinzen, die sich eigene Verfassungen geben können, eigene Legislativ- und Exekutivgewalt und entsprechen eigene Legislativ- und Exekutivorgane besitzen. Darüber hinaus besteht mit dem Nationalrat der Provinzen ein föderales Organ deutscher Prägung auf nationaler Ebene. Vergleichbar mit Deutschland ist das Anliegen, die Partikularebene mit eigenen originären oder auch derivativen Machtzuständigkeiten auszustatten.<sup>198</sup> Ob die südafrikanischen Provinzen aber tatsächlich Staatsqualität wie die deutschen Länder aufweisen, scheint unter Zugrundelegung der traditionellen Drei-Elementen-Lehre Georg Jellineks<sup>199</sup> vor allem im Hinblick auf die eigene, also unabgeleitete Staatsgewalt zweifelhaft, die nur in wenigen, eng begrenzten Bereichen besteht. Hier sind im Gegensatz zu den deutschen Ländern erhebliche Einschränkungen festzustellen. Dies umfaßt neben den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auch die Frage der Interventionsmöglichkeit des Nationalstaates, die in Südafrika sehr viel großzügiger ausgestaltet ist.<sup>200</sup>

Letztlich findet sich in der südafrikanischen Verfassung keine Sicherung des Provinzsystems an sich, die mit Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbar wäre: Vielmehr nehmen die Provinzen eine Position zwischen dem Nationalstaat und den Lokalkörperschaften ein.

Insgesamt läßt sich damit feststellen, daß das deutsche Grundgesetz föderaler ausgerichtet ist als die südafrikanische Verfassung. Inwieweit Südafrika allerdings tatsächlich als Föderation anzusehen ist, hängt auch maßgeblich von der Finanzverfassung ab. Eine abschließende Bewertung kann somit erst am Ende der Arbeit getroffen werden. Bereits hier kann allerdings festgehalten werden, daß Südafrika eher dem „intrastaatlichen“ Föderalismusmodell zuzuordnen ist, da das

---

<sup>197</sup> Dies ergibt sich aus Art. 156 Abs. 2 der Verfassung, der den Lokalkörperschaften das Recht einräumt „by-laws“, also Satzungen und Verordnungen, für eine effektive Verwaltung zu erlassen.

<sup>198</sup> Grupp, Südafrikas neue Verfassung, S. 162.

<sup>199</sup> Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Darmstadt 1959, Kapitel 13 (S. 394 ff.).

---

südafrikanische System auf Rücksichtnahme und Kooperation zwischen der nationalen Ebene und den Provinzen basiert, eine Länderkammer deutscher Prägung besitzt und zumindest in Teilen eine Kompetenzverteilung nach Funktionsbereichen beinhaltet, auch wenn das Gewicht der nationalen Ebene vor allem im Bereich der Verwaltungskompetenz erheblich stärker ist.

### **1.6 Die einzelnen Provinzen im Überblick**

Die neun südafrikanischen Provinzen unterscheiden sich ebenso wie die deutschen Länder zum Teil erheblich in Größe, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft, aber auch in der Urbanisierungsrate und letztlich auch in der Zusammensetzung der einzelnen Bevölkerungsgruppen. Um einen Eindruck von diesen Unterschieden zu bekommen und um auch eine spätere Einschätzung der sich aus der Finanzverfassung Südafrikas ergebenden Probleme für die einzelnen Provinzen zu ermöglichen, werden einige signifikante Merkmale herausgegriffen, erklärt und mit den bereits oben gewonnenen Ergebnissen und Zahlen in Bezug auf Deutschland verglichen. Die einzelnen Südafrika betreffenden Zahlen finden sich unten in Tabelle Nr. 2.

Auffällig und erwähnenswert im Vergleich sind die Unterschiede beider Staaten hinsichtlich der Fläche, der Einwohnerzahl und der Wirtschaftskraft. So ist Südafrika mit einer Gesamtfläche von 1,2 Millionen qkm in etwa dreimal größer als Deutschland, hat jedoch nur ca. die Hälfte der Einwohnerzahl Deutschlands. Dementsprechend weicht die Einwohnerdichte erheblich voneinander ab: Diese ist in Deutschland mit 222 Einwohnern pro qkm etwa 6 mal höher als in Südafrika. Im Vergleich des Bruttosozialproduktes pro Kopf zeigen sich die Unterschiede zwischen einem Hocheinkommensland und einem Land, dessen Großteil der Bevölkerung als arm zu bezeichnen ist. Es verwundert daher nicht, daß im Durchschnitt das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Deutschland ca. zehnmal höher ist als in Südafrika.

Die Provinzen übertreffen in ihrer Ausdehnung die Länder zum Teil erheblich, sind jedoch untereinander ähnlich verschieden wie diese. So erreicht Northern Cape mit 363.000 qkm fast die Fläche der Bundesrepublik, gefolgt von Eastern Cape mit 170.000

---

<sup>200</sup> Insofern ist wohl in der Tat dem südafrikanischen Verfassungsgericht zu folgen, nach dem die Provinzen keine Staatsqualität besitzen, vgl. Certification Judgement, Rdnr. 277.

---

qkm. In etwa gleich groß mit 117.000 bis 129.000 qkm sind Free State, Northern Province, North West und Western Cape. Die kleinste Provinz ist Gauteng mit einer Fläche von 21.000 qkm. Dies ist weniger als ein siebzehntel der Fläche von Northern Cape.

Außerdem weichen die Einwohnerzahlen erheblich voneinander ab. KwaZulu-Natal ist mit 8,86 Millionen Einwohnern die bevölkerungsstärkste Provinz, gefolgt von Gauteng mit den beiden Großstädten Pretoria und Johannesburg mit 7,77 Millionen Einwohnern. Northern Cape hat nur 0,87 Millionen Einwohner und hat damit zugleich auch die geringste Bevölkerungsdichte mit 2,4 Einwohnern pro qkm. Western Cape und North West haben beide eine Einwohnerdichte von etwa 30 und markieren damit mittlere Werte, während Gauteng eine Dichte von 376,5 Einwohner pro qkm aufweist. Einhergehend hiermit besitzt Gauteng auch die höchste Urbanisationsrate mit nur knapp unter 100 %. Die geringste Urbanisationsrate besitzt hingegen Northern Province mit nur wenig über 10 % gefolgt von North West und Eastern Cape mit jeweils ca. 35 %. Auch diese Werte liegen allerdings noch weit unter dem südafrikanischen Durchschnitt von über 50 %. Die Werte lassen noch die Folgen der Apartheidspolitik erkennen, die in den ehemaligen Homelands, die „alten“ Strukturen der ländlichen Bevölkerung weitgehend intakt ließ und in den südafrikanischen Ballungszentren zu einer starken Verstädterung führte.

Daneben divergieren die Provinzen auch geographisch und topographisch sehr viel stärker als die deutschen Länder untereinander. Während Northern Cape zum Großteil sehr aride Gebiete aufweist, die landwirtschaftlich kaum nutzbar sind, können in der Küstenregion von Western Cape Wein, Zitrusfrüchte und Obst angebaut werden und in großen Gebieten von Mpumalanga, Free State und North West können große Teile sehr extensiv bewirtschaftet werden. Nicht unerwähnt dürfen die Rohstoffvorkommen in Südafrika bleiben. Auch diese sind auf die einzelnen Provinzen unterschiedlich verteilt. Die größten Diamantenvorkommen finden sich in Northern Cape im Küstenstreifen und auch im Landesinneren bei Kimberley. Die großen Gold- und Uranvorkommen des Witwatersrand-Beckens entfallen auf Gauteng und Free State; die Chrom-, Zinn- und Eisenerzvorkommen des vulkanischen Bushveld-Komplexes entfallen auf Mpumalanga, North West und ebenfalls Gauteng. Kohlevorkommen finden sich hauptsächlich in

Gauteng und Mpumalanga, so daß auf die kleine Fläche Gautengs relativ am meisten Rohstoffvorkommen entfallen.

Gauteng erwirtschaftet auch das größte Bruttosozialprodukt mit 144,359 mrd. R, gefolgt von KwaZulu-Natal, das 57,007 mrd. R erwirtschaftet, während die absolute geringste Wirtschaftskraft Northern Cape mit 7,999 mrd. R. aufweist. Auf die Einwohnerzahl bezogen führt wiederum Gauteng mit einem Bruttosozialprodukt von 18.239 R pro Einwohner, gefolgt von Western Cape mit 14.286 R pro Einwohner. Die relativ wirtschaftlich schwächsten Provinzen sind Northern Province mit einer Wirtschaftsleistung von 2.586 R und Eastern Cape mit 4116 R pro Einwohner. Dieses Bild wird auch durch die Arbeitslosenzahlen bestätigt. So hat Western Cape mit einer Rate von 17,9 % die geringste Arbeitslosigkeit, gefolgt von Gauteng mit 28,2 %, während Northern Province mit 46 % und Eastern Cape mit 48,5 % die höchsten Arbeitslosenraten besitzen. Gegenüber den deutschen Ländern darf aber nicht übersehen werden, daß Western Cape nahezu dieselbe Arbeitslosenrate aufweist wie Sachsen-Anhalt mit der in Deutschland höchsten Arbeitslosenrate.<sup>201</sup> Auffällig an den Südafrikanischen Zahlen ist darüber hinaus, daß die wirtschaftlich schwächsten Provinzen die Gebiete der ehemaligen Homelands aufnahmen. Dies trifft insbesondere auf Eastern Cape zu, in das die Gebiete der Transkei und Ciskei fielen, und auf Northern Province, in das Venda fiel. Letztlich sind es auch wiederum diese Provinzen, deren Bevölkerung die im Durchschnitt schlechteste Ausbildung vorweisen.

Provinz	Fläche (qkm)	Bevölkerung in Mio. (2000)	Einwohner pro qkm	Nominales BSP in R Milliarden. (1994 <sup>202</sup> )	BSP pro Einwohner in R (1994)	Arbeits- losenquot e (1996)
Südafrika	1.219.090	43,291	36,00	382,562	8.872	33,9
Eastern Cape	169.580	6,811	40,16	29,049	4.116	48,5
Free State	129.480	2,760	20,85	23,688	8.159	30,0
Gauteng	17.010	7,786	457,37	144,359	18.239	28,2
KwaZulu-Natal	92.100	8,857	96,17	57,007	6.418	39,1
Mpumalanga	79.490	3,004	37,79	31,541	11.125	32,9

<sup>201</sup> Vorbehaltlich der unterschiedlichen Erhebungsarten.

<sup>202</sup> Seit 1994 wurde das BSP bisher nicht erneut für die Provinzen berechnet.

Northern Cape	361.830	0,869	2,40	7,999	10.294	28,5
Northern Province	123.910	5,495	44,31	13,791	2.586	46,0
North West	116.320	3,532	30,36	21,251	5.828	37,9
Western Cape	129.370	4,178	32,29	53,873	14.286	17,9

*Tabelle Nr. 2: Die Provinzen in der Übersicht.*

*Quelle: South Africa Central Statistical Service, Juli 2001.*

<b>Provinz</b>	<b>Urbanisation in %</b>	<b>Einwohner ohne Schulausbildung in % der über 20jährigen</b>	<b>Einwohner mit tertiärer Ausbildung in % der über 20jährigen</b>
Südafrika	53,6	19,3	6,2
Eastern Cape	36,0	20,9	4,7
Free State	68,7	16,1	5,2
Gauteng	97,0	9,5	8,4
KwaZulu-Natal	43,1	22,9	4,8
Mpumalanga	39,1	29,4	5,0
Northern Cape	70,1	21,7	5,8
Northern Province	10,9	36,9	4,5
North West	34,9	22,7	4,2
Western Cape	88,9	6,7	10,6

*Tabelle Nr. 3: Die Provinzen in der Übersicht, insbesondere hinsichtlich der Bildung.*

*Quelle: South Africa Central Statistical Service, Juli 2001.*

## **2. Kapitel: Der Begriff des Fiskalföderalismus und die Finanzverfassungen der Bundesrepublik Deutschland und Südafrikas**

Bevor die Finanzverfassungen beider Staaten näher dargestellt und untersucht werden können, ist zunächst der Untersuchungsgegenstand zu erfassen. Zwar sollen die Finanzverfassungen beider Staaten untersucht werden, doch führt dies zu der Überlegung, was genau unter den Finanzverfassungen zu verstehen ist, zumal hier Finanzverfassungen zu betrachten sind, die naturgemäß verschieden stark föderal ausgerichtet sind und deshalb verschiedene Strukturen aufweisen. Dennoch bleibt unter Zugrundelegung des ersten Kapitels festzuhalten, daß beide Staaten über mehrere staatliche Ebenen verfügen, denen jeweils staatliche, zu finanzierende Aufgaben zugewiesen sind. Hieraus ergibt sich, daß Systeme mit verschiedenen staatlichen Ebenen über eine Finanzverfassung verfügen müssen, die Aussagen über die Ausgabenzuständigkeit für die zu erfüllenden Aufgaben treffen. Eng hiermit verbunden ist, daß Ausgaben nur dann getätigt werden können, wenn die jeweilige staatliche Ebene über Finanzmittel verfügt, die sie entweder selbständig erheben kann, die ihr aus den verschiedenen Steuern zustehen oder die ihr von den anderen Ebenen zugewiesen werden. Konstituierende Elemente derartiger Verfassungen sind deshalb neben den Steuergesetzgebungskompetenzen Regelungen über die Ertragshoheit und über die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme, den auch durch eine Kreditaufnahme können finanzielle Mittel gewonnen werden. Darüber hinaus sind Finanzausgleichsregelungen immer dann erforderlich, wenn die eigenen finanziellen Mittel der unterschiedlichen Ebenen oder auch einzelner Körperschaften nicht ausreichen, um die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu finanzieren. Letztlich beinhalten Verfassungen regelmäßig Regelungen über die Verwaltung der Finanzen und über die Haushaltswirtschaft. Wenn die vorliegende Arbeit die Haushaltswirtschaft der beiden Staaten auch nicht näher untersuchen will, so lassen sich aus den haushaltswirtschaftlichen Regelungen dennoch wichtige Aspekte zum Verständnis sowohl des gesamtstaatlichen als auch des finanzstaatlichen Systems ableiten.

Die Finanzverfassungen sind also entsprechend der soeben festgestellten Elemente zu untersuchen. Dies setzt zunächst eine Darstellung beider Finanzverfassungen voraus, die sich an den aufgezeigten, konstitutiven Elementen der Finanzverfassungen orientiert. Die nachfolgende Darstellung der beiden Finanzverfassungen klärt allerdings

bereits eine weitere Frage, nämlich ob die Finanzverfassungen als fiskalföderal bezeichnet werden können. Auch wenn diese Frage für die Darstellung und spätere Analyse des deutschen Systems nahezu keinerlei Relevanz besitzt, darf die Bedeutung für das südafrikanische System nicht unterschätzt werden. So werden sich aus dem zu erarbeitenden Ergebnis ganz erhebliche Schlußfolgerungen für die Analyse und die weitere Entwicklung des südafrikanischen Systems gewinnen lassen. Der Begriff des Fiskalföderalismus ist deshalb vorab zu definieren, bevor in der folgenden Darstellung beide Finanzverfassungen darauf hin untersucht werden können, ob diese fiskalföderale Tendenzen aufweisen.

## **2.1 Der Begriff des Fiskalföderalismus**

Eine umfassende Definition des Begriffs Fiskalföderalismus, der in der Literatur auch als fiskalische Dezentralisierung bezeichnet wird,<sup>203</sup> läßt sich in der Literatur kaum finden. Insbesondere hat sich bis heute noch keine einheitliche Definition herausgebildet.<sup>204</sup> Dies mag in dem Bestehen normativer und positiver Elemente begründet liegen, die zwar nicht voneinander isoliert betrachtet werden können, doch jeweils als wesentliche Bestandteile des Fiskalföderalismus angesehen werden und auf die in der Literatur in unterschiedlicher Weise abgestellt wird.<sup>205</sup>

Ausgangspunkt für eine Definition des Fiskalföderalismus ist stets die Abgrenzung der zwei polaren Staatsformen: Auf der einen Seite steht der unitarische Staat mit vollkommener Zentralisierung, in dem keine Regierungsinstitutionen auf anderen Ebenen als der zentralen, nationalen Ebene bestehen und in dem die volle Verantwortung für den gesamten öffentlichen Sektor bei der Zentralregierung liegt. Auf der anderen Seite befindet sich der vollkommen dezentralisierte Staat, der über ein weitgehend dezentralisiertes Staatssystem verfügt, in dem die Zentralregierung nahezu vollkommen der Verantwortung entbunden ist und ein System kleiner lokaler Regierungs- und Verwaltungseinheiten nahezu alle Aufgaben des öffentlichen Sektors

---

<sup>203</sup> Ajam, The evolution of devolution: fiscal decentralization in South Africa, in: Economic globalization and fiscal policy, hrsg. von Abedian, S. 54, 56; M. Grote, Aspects of Fiscal Devolution in South Africa, SAJEMS NS Vol. 3 (2000), S. 59.

<sup>204</sup> Zu den vielen Ausprägungen des Föderalismus und der Schwierigkeit einer Begriffsbestimmung vgl. auch Guy Kirsch, Föderalismus, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Band 5, hrsg. von Guy Kirsch und Walter Wittmann, Stuttgart 1977, S. 1 ff.

versieht.<sup>206</sup> Zwischen diesen beiden Extremen befindet sich, gewissermaßen als Kompromiß, die Staatsform des Föderalismus: In einem föderalen System gibt es sowohl eine Zentralregierung als auch subzentrale Regierungseinheiten, die jeweils mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind. Kenneth C. Wheare definierte daher in seiner Arbeit, die die Grundlage für viele späteren Untersuchungen föderativer politischer Institutionen darstellte, den Föderalismus als „eine Methode, Macht so aufzuteilen, daß sowohl die zentrale als auch die regionalen Regierungen in einem gewissen Rahmen koordiniert und von einander abhängig sind“.<sup>207</sup> Ausgehend von dieser Definition und von Beobachtungen des tatsächlichen Regierungsgeschehens konnte Wheare eine Reihe von Charakteristiken herausarbeiten, denen ein politisches System gerecht werden muß, um als föderal bezeichnet zu werden. Dabei handelt es sich vorwiegend um verfassungsrechtliche Bestimmungen, die den subnationalen Einheiten einen gewissen Grad von Autonomie zusichern.<sup>208</sup>

Ein derartiger politologischer Ansatz, der auf die Teilung und den Gebrauch der Macht abstellt, führt dazu, daß solche Systeme von der Kategorie des Föderalismus auszuschließen sind, in denen z.B. die Macht untergeordneter Ebenen nur in Übereinstimmung mit der Zentralregierung ausgeübt wird. Ein System, in dem die Zentralregierung nur bestimmte Entscheidungsfunktionen an regionale oder lokale Einheiten delegiert, es somit der Zentralregierung überlassen ist, welche Befugnisse den untergeordneten Ebenen überlassen werden, wird andere Strukturen aufweisen als ein System, in dem die Verfassung selbst das Ausmaß an Verantwortung und Unabhängigkeit der untergeordneten Ebenen festlegt und dadurch zugleich schützt. Es ist insofern die „Dekonzentration“ von der „Dezentralisierung“ zu unterscheiden.<sup>209</sup> Die „Dezentralisierung“ zeigt eine tatsächlich bestehende unabhängige Entscheidungsbefugnis untergeordneter staatlicher Ebenen an. Die „Dekonzentration“ umfaßt indes nur die Delegation administrativer Kontrollbefugnisse an untergeordnete Ebenen in der administrativen Hierarchie. Auf dieser Unterscheidung aufbauend, können nur die Staaten als föderal bezeichnet werden, in denen die verschiedenen

---

<sup>205</sup> Ajam, The evolution of devolution, in: Economic globalization and fiscal policy, hrsg. von Iraj Abedian, S. 54, 56.

<sup>206</sup> Vgl. Wallace Oates, Fiscal Federalism, Aldershot 1993, S. 3f

<sup>207</sup> Kenneth Clinton Wheare, Federal Government, 4. Aufl., London 1964, S. 244.

<sup>208</sup> Oates, Fiscal Federalism, S. 16.

<sup>209</sup> Siehe hierzu Ajam, The evolution of devolution: fiscal decentralisation in South Africa, in: Economic globalization and fiscal policy, hrsg. von Abedian, S. 54 ff; Oates, Fiscal Federalism, S. 16 f.

---

Regierungsebenen und vor allem die Partikularebene zumindest in einem signifikanten Maße unabhängige Verantwortung und Autorität aufweisen.

Der allgemein für den Föderalismus aufgestellte Ansatz bedarf, um eine Definition des Fiskalföderalismus erreichen zu können, noch der Fokussierung auf den fiskalischen Bereich des staatlichen Systems, also auf die Ausgabenlast und die Finanz- und Ertragshoheit der einzelnen innerstaatlichen Ebenen, deren finanzielle Zuweisungen untereinander und die Möglichkeiten anderweitiger Finanzierung staatlicher Aufgaben. Ein Staat, der im fiskalischen Bereich mehr föderal ausgerichtet ist, würde sich demnach dadurch auszeichnen, daß mehr oder wichtige Entscheidungen auf den unteren staatlichen Ebenen- vor allem auf der Partikularebene- getroffen werden würden.

Im Gegensatz zu diesem politologischen geht der ökonomische Ansatz zur Begriffsbestimmung davon aus, daß in einem staatlichen System die knappen Ressourcen möglichst effizient verteilt werden sollen. Die jeweilige Regierungsform sei daher nur insofern von Interesse, wie sie bestimmte Arten der Nutzung der Ressourcen und der Einkommensverteilung impliziere.<sup>210</sup> Danach sei ein föderatives Regierungssystem zu definieren als ein öffentlicher Sektor mit sowohl zentralisierten als auch dezentralisierten Entscheidungseinheiten, in welchem die das Angebotsniveau öffentlicher Dienste betreffenden Wahlentscheidungen weitgehend von der Nachfrage der Einwohner der entsprechenden Jurisdiktion nach diesen Diensten (und vielleicht durch andere dort tätige Individuen) bestimmt werden.<sup>211</sup>

Es macht für den Ökonomen im Gegensatz zum Politologen daher kaum einen Unterschied, ob die Entscheidungsbefugnis einer bestimmten Regierungseinheit auf delegierter oder durch die Verfassung garantierter Autonomie beruht. Wichtig sei lediglich, daß Entscheidungen über das Angebotsniveau bestimmter öffentlicher Dienste in entscheidendem Maße den Interessen aller Mitglieder der jeweiligen

---

<sup>210</sup> M. Grote, Aspects of Fiscal Devolution in South Africa, in: SAJEMS NS Vol 3 (2000) No 1 S. 59, 62; Oates, Fiscal Federalism, S. 17; Richard Bird, Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: National Tax Journal, Vol. 46, no. 2 (Juni 1993), S. 207, 209; Kirsch, Föderalismus, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Band 5, S. 1, 7 ff; G. Tullock, Föderalismus: Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Band 5; hrsg. von Guy Kirsch und Walter Wittmann, Stuttgart 1977, S. 27 ff; Ch. M. Tiebout; Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Band 5, hrsg. von Guy Kirsch und Walter Wittmann, Stuttgart 1977, S. 36 ff.

<sup>211</sup> Oates, Fiscal Federalism, S. 17.

Jurisdiktion entsprechen. Verfassungsmäßige Vorkehrungen sind in diesem Ansatz als Restriktionen zu verstehen, die die Einmischung zentraler Regierungseinheiten in die Entscheidungen lokaler Einheiten behindern oder nur unter hohen Kosten zulassen. In dem Maße, wie dies der Fall ist, könne eine formale, konstitutionell föderative Struktur dazu führen, daß die lokalen Interessenträger einen vergleichsweise großen Einfluß auf die vorwiegend die Wohlfahrt räumlich begrenzter Gruppen betreffenden Wahlhandlungen der Individuen im öffentlichen Entscheidungsprozeß gewannen. Die Folge wäre, daß Verfassungen und einfachgesetzliche Normen ganz real in die Entscheidungsverfahren eingingen.<sup>212</sup>

Der ökonomische Definition ist damit umfassender als der zunächst dargestellte Ansatz. Für den Ökonomen spricht nämlich vieles dafür, Föderalismus in seinem Zusammenhang nicht in absoluten, sondern in relativen Termini anzusehen, d.h. alle Staatssysteme zwischen den beiden Extremen des unitären Staates und des vollständig dezentralisierten Staates als föderal zu betrachten. Da es in der Wirklichkeit nahezu ausgeschlossen ist, daß ein Staatssystem tatsächlich einem der Extreme zuzuordnen ist, führt die Anwendung des ökonomischen Ansatzes dazu, die Frage des Föderalismus als die des unterschiedlichen Grades und nicht als eine der Art zu verstehen.<sup>213</sup> Damit erweist sich dieser Ansatz jedoch als Leerformel und für eine hier benötigte Begriffsbestimmung des Fiskalföderalismus als nicht geeignet.<sup>214</sup>

Darüber hinaus ist gegen den wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz auch einzuwenden, daß dieser zwar zu sachdienlichen Ergebnissen führt, jedoch von der falschen Prämisse ausgeht. So kann nicht angenommen werden, daß die nationale Ebene als Gemeinschaft oder Gruppe den regionalen und lokalen politischen Gemeinschaften dominierend gegenübersteht und den Fiskalföderalismus als Instrument lediglich nutzt, um eine größere Effizienz in der Verwaltung und der Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen staatlichen Ebenen zu erhalten.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> Oates, Fiscal Federalism, S. 18.

<sup>213</sup> Oates, Fiscal Federalism, S. 18.

<sup>214</sup> Peter M. Leslie, National Citizenship and Provincial Communities: A Review of Canadian Fiscal Federalism, Kingston 1988, S. 6; Wehner, What is the Future of South Africa's Provinces, S. 5

<sup>215</sup> Siehe hierzu Leslie, National Citizenship and Provincial Communities: A Review of Canadian Fiscal Federalism, S. 8.

Für die Frage, ob ein Staat im fiskalischen Bereich föderal ausgerichtet ist, bzw. zu welchem Grad, darf dieser letztlich jedoch nicht vollständig von den übrigen innerstaatlichen Regelungen abstrahiert werden. So müssen die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen jeweils vor dem Hintergrund des übrigen innerstaatlichen Systems betrachtet und beurteilt werden. Erst unter Einbeziehung der innerstaatlichen Regelungen im Bereich der gesamten politischen Entscheidungsfindung, hierzu gehört insbesondere die Gesetzgebung, und der Einführung und Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung, vornehmlich die Finanzverwaltung, kann beurteilt werden, ob der jeweilige Staat im fiskalischen Bereich föderal ausgerichtet ist und folglich „dezentralisiert“ und nicht lediglich „dekonzentriert“ ist.

## 2.2 Die Finanzverfassung Deutschlands

Das Grundgesetz widmet dem Bereich des staatlichen Finanzwesens einen eigenen, seinen X. Abschnitt, überschrieben mit „Das Finanzwesen“ und nimmt eine exponierte Stellung im föderalen System ein. Seit ihrer Entstehung unterliegt sie einem stetigen Wandel und sollte bzw. mußte häufig den geänderten Umständen der Wirklichkeit angepaßt werden. Besonders augenscheinlich wurde dieser Wandel erstmalig mit der großen Finanzreform 1969. Sah die ursprüngliche Konzeption des Grundgesetzes eine ausgeprägte Trennung von Aufgaben zwischen den staatlichen Ebenen und horizontal zwischen den Ländern in Erscheinungsformen der Unitarisierung und Selbstkoordinierung vor, wurde die dem Bundesstaat innewohnende Spannungslage von Einheit und Vielfalt im Bereich der Finanzverfassung zugunsten des Prinzips der Einheit aufgelöst, wenn auch verbunden mit einem gewachsenen Einfluß der Länder auf den Gesamtstaat.<sup>216</sup> Diese seitdem zu registrierende föderale Unterbilanz betrachteten die Länder mit zunehmendem und nur durch fiskalische Eigeninteressen gezügeltem Unbehagen, so daß die Finanzverfassung mehr und mehr zum Streitpunkt und zum Gegenstand zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1986<sup>217</sup> und 1992<sup>218</sup> wurde. Sie waren Ausfluß eines immer härter werdenden

---

<sup>216</sup> Peter Selmer, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschland, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 52, Berlin 1993, 11 ff.; ders., Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Finanzarchiv n.F. Bd. 51 (1994), 331.

<sup>217</sup> BVerfGE 72, 330.

<sup>218</sup> BVerfG, DVBl. 1992, 965.

Verteilungskampfes zwischen dem Bund und den Ländern, der zugleich die bündische Solidarität weiter abnehmen ließ.

Der Beitritt der fünf neuen Länder und Ostberlins hat das Problem strukturell bedingter Ungleichgewichte innerhalb Deutschlands noch einmal erheblich verschärft und hat mit der mit dem Fonds „Deutscher Einheit“ begründeten Übergangsverfassung der zentralistischen Entwicklung einen weiteren Impuls gegeben.

Die Kritik der Länder an dieser Entwicklung mündete in dem sogenannten „Eckpunkte-Beschluß“ der Ministerpräsidenten vom 05.07.1990.<sup>219</sup> Hierin kritisierten die Länder die bisherige Entwicklung des föderativen Systems und forderten eine Stärkung der Finanzautonomie und der Eigenverantwortlichkeit der Länder. Die Hoffnungen der Länder auf Reformierung der Finanzverfassung, der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen und der Regelungen über die Beziehungen zu zwischenstaatlichen Einrichtungen waren letztlich bei den Verhandlungen zur deutschen Vereinigung allerdings kein Thema. Mitaufgenommen im Einigungsvertrag vom 31. August 1990<sup>220</sup> wurde der bloße Verweis, daß das Verhältnis von Bund und Ländern innerhalb von zwei Jahren gemäß den „Eckpunkten“ der Ministerpräsidenten von Bundestag und Bundesrat neu durchdacht werden sollte. Auch die Arbeiten der im November 1991 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission, die sich aus 32 Abgeordneten des Bundestages und 32 Vertretern der Landesregierungen zusammensetzte, mündeten nicht in der von den Ländern ersehnten weitgehenden Reform des deutschen Bundesstaates.<sup>221</sup>

Vergleichbar mit den Forderungen im „Eckpunkte-Beschluss“ sind auch manche Überlegungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>222</sup>, finanzverfassungsrechtliche Beschlüsse der Präsidentinnen und

---

<sup>219</sup> Beschluß der Ministerpräsidenten (1990).

<sup>220</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990, Quelle: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 104 vom 6. September 1990, abgedruckt in: Deutschland-Archiv 23 (1990), Zeitschrift für deutsche Einheit, Dokumentation, S. 1637 ff.

<sup>221</sup> Vgl. Laufer/ Münch, S. 82.

<sup>222</sup> Jahresgutachten 1990/ 1991, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1990, Tz. 324 ff.

Präsidenten der deutschen Länderparlamente vom 24.09.1991<sup>223</sup> und Vorschläge der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates<sup>224</sup>. Ferner tritt der Gutachter des Juristentages wiederholt für eine Reformierung der Finanzverfassung ein. Doch ist eine grundlegende Reform ausgeblieben.

Das zu untersuchende zehnte Kapitel des Grundgesetzes zerfällt verfassungsdogmatisch in zwei Regelungskomplexe, nämlich zum einen in das in Art. 104a bis 108 GG enthaltene Finanzverfassungsrecht und zum anderen in das in Art. 109 bis 115 enthaltene Haushaltsverfassungsrecht, wobei Art. 109 GG im Schnittpunkt beider Regelungskomplexe steht.<sup>225</sup> Dargestellt und untersucht wird hier lediglich, wie anfangs auch beschrieben, das Finanzverfassungsrecht; das Haushaltsverfassungsrecht nur insoweit, wie dies für das Verständnis der Arbeit notwendig ist.

### **2.2.1 Die Aufgaben- und die Ausgabenzuständigkeit**

Zu den Charakteristika einer funktionierenden bundesstaatlichen Ordnung gehört, daß die Zuständigkeit für die Erbringung einer Staatsaufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung in einer Hand vereinigt sind. So einleuchtend dieser Grundsatz von der Sache her ist, so problematisch ist seine Durchführung dort, wo nicht nur eine, sondern mehrere staatliche Ebenen für die Erledigung einer bestimmten Sachaufgabe zuständig sind.<sup>226</sup>

#### **2.2.1.1 Das Konnexitätsprinzip und der Begriff der „Aufgaben“**

Die grundsätzliche Regelung der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern enthält Art. 104 a Abs. 1 GG. Diese Vorschrift normiert das Konnexitätsprinzip, das als erste Vorschrift der Finanzverfassung eine zentrale Rolle innerhalb der bundesdeutschen Finanzordnung einnimmt.<sup>227</sup> Dieses Prinzip bestimmt, daß die Ausgabenverantwortung

---

<sup>223</sup> Abgedruckt etwa in NdsLT-Drucks. 12/2797 vom 04.12.1991, Anlage 4. S. 22 ff. („Reform der Finanzverfassung“).

<sup>224</sup> Verfassungskommission des Bundesrates (BR-Drucks. 360/ 92), in: Bundesrat (Hrsg.), Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes, Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates, Dokumentation, 1992, Rn. 53 ff.

<sup>225</sup> Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 39.

<sup>226</sup> Vgl. Grote, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in der Finanzverfassung, JZ 1996, 832, 833.

<sup>227</sup> Zum Konnexitätsgrundsatz siehe Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 183 ff; Herbert Fischer-Menshausen, X. Das Finanzwesen, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von von Münch

der Aufgabenzuständigkeit folgt, und legt fest, daß der Bund und die Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert tragen (Trennsystem).

Die allgemeine Lastenverteilungsregel des Art. 104 a Abs. 1 GG würde jedoch nur dann zu einer klaren und zweckmäßigen Zuordnung der Ausgabenverantwortung führen, wenn Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungszuständigkeit in einer Hand liegen würden. Gerade aber in der föderativen Ordnung werden Gesetzgebung und Verwaltung weitgehend von verschiedenen Kompetenzträgern wahrgenommen. Während der Bund in erschöpfender Weise von seinen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch gemacht hat, bleibt die Verwaltung weitgehend den Ländern vorbehalten.

Art. 104 a GG sagt allerdings nicht ausdrücklich, ob unter „Aufgaben“ im Sinne der Lastenverteilungsregel die Gesetzgebungs- oder die Verwaltungsaufgaben zu verstehen sind. Wegen der unzureichenden Bestimmtheit des Begriffs der Aufgabe mußte er interpretativ konkretisiert werden. Heute besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß Art. 104 a Abs. 1 GG mit der Bezugnahme auf die „Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ an die Verwaltungsverantwortung anknüpft.<sup>228</sup> Als Gründe für diese Interpretation werden der historische Wille des Verfassungsgesetzgebers genannt,<sup>229</sup> verwaltungsökonomische Gründe<sup>230</sup> und ferner der Umkehrschluß aus der Regelung des Art. 104 a Abs. 2 GG für die Bundesauftragsverwaltung angeführt<sup>231</sup>.

Um nicht ausschließlich auf die bloße Verwaltungszuständigkeit als Grundlage der Ausgabenverantwortung abzustellen, modifiziert Art. 104 a GG in den folgenden Absätzen die allgemeine Regel des Art. 104 a Abs. 1 GG im Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung in mehrfacher Hinsicht. Zunächst liegt der gesamten Regelung des Art. 104 a GG die Unterscheidung zwischen Zweckausgaben

---

und Kunig, Band 3, 3. Aufl., München 1996, Art. 104a Rdnr. 3 ff; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 104a Rdnr. 1 ff.

<sup>228</sup> BVerfGE 26, 338, 390; BVerwGE 44, 351, 365; vgl. statt vieler Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBL 1996, 1020, 1021 und Selmer, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden, NJW 1996, 2062, 2063.

<sup>229</sup> Stern, Staatsrecht II, S. 1138.

<sup>230</sup> Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBL 1996, 1020, 1021.

<sup>231</sup> Selmer, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden, NJW 1996, 2062, 2063.

und Verwaltungsausgaben zugrunde.<sup>232</sup> Der Konnexitätsgrundsatz legt nicht nur der jeweiligen staatlichen Ebene die Ausgabenlast für die von ihr wahrzunehmende Aufgabe auf, also für die sog. Zweckausgaben, er gilt gem. Art. 104 a Abs. 5 GG auch für die bei den Behörden der jeweiligen Ebene entstehenden Verwaltungsaufgaben. Danach hat die jeweilige Ebene die Kosten für ihre Verwaltung, also die Verwaltungsausgaben zu tragen. Zugleich verbietet der Konnexitätsgrundsatz aber auch jeder Ebene, Vorhaben zu finanzieren, die nicht in ihre eigene Verwaltungszuständigkeit fallen, und der anderen Ebene die Finanzierung ihrer eigenen Aufgaben aufzuerlegen.<sup>233</sup> Nicht erlaubt ist damit grundsätzlich eine Mischfinanzierung, also die Finanzierung einer einzelnen Aufgabe durch beide staatlichen Ebenen.<sup>234</sup> Zu unterscheiden davon ist allerdings der Fall, daß sich Bundes- oder Landesaufgaben nur faktisch überschneiden, bzw. verschränken. Als Beispiel könnten hierzu die erlaubte, ja sogar erforderliche Beteiligung verschiedener Baulastträger am Bau von Verkehrswegekreuzungen<sup>235</sup> oder die Kostenaufteilung im öffentlichen Personenverkehr genannt werden.<sup>236</sup> Insofern gebietet der Konnexitätsgrundsatz sogar, daß jede staatliche Ebene die Kosten tragen muß, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht.<sup>237</sup>

### **2.2.1.2 Die Ausnahmen des Konnexitätsprinzips**

Während Art. 104 a Abs. 5 die reinen Verwaltungsausgaben zwingend allein dem Verwaltungsträger zuordnet, werden die Zweckausgaben dagegen differenziert betrachtet. So sehen Art. 104 a Abs. 2 bis 4 GG drei Ausnahmen von der Grundregel

---

<sup>232</sup> Zweckausgaben dienen dem Sachzweck des Einzelplans und der Erfüllung des Verwaltungszwecks, während Verwaltungsausgaben die persönlichen und sächlichen Ausgaben sind, die die Tätigkeit des Verwaltungsapparats ermöglichen. Plakativ läßt sich daher sagen, daß Verwaltungsausgaben insbesondere für den Verwaltungsapparat anfallen, Zweckausgaben indes durch das Verwaltungshandeln, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 195 ff.

<sup>233</sup> Laufer/Münch, S. 150; BVerfGE 26, 338; 390; BverwGE 44, 351, 364.

<sup>234</sup> Ferner verbietet der Konnexitätsgrundsatz auch nur die Mischfinanzierung hinsichtlich der Finanzierung durch beide staatliche Ebenen, nicht jedoch die Finanzierung einer Aufgabe eines Landes durch weitere Länder, vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 3; zweifelnd Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1146.

<sup>235</sup> Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Art. 104a Rdnr. 5a.

<sup>236</sup> BverwGE 81, 312, 314 f.

<sup>237</sup> BverwGE 81, 312, 314.

des Art. 104 a Abs. 1 GG vor. Für letztere gelten die Durchbrechungen des Konnexitätsgrundsatzes nicht.<sup>238</sup>

So bestimmt Art. 104 a Abs. 2 GG, daß der Bund die Ausgaben zu tragen hat, die anfallen, wenn die Länder im Auftrag des Bundes handeln. Die Regelung rechtfertigt sich daraus, daß die Länder dann Aufgaben im Auftrag des Bundes ausführen und der Bund dadurch weitergehende Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern besitzt. Insofern hat der Bund auch die Kostenlast zu tragen.<sup>239</sup>

Eine weitere Ausnahme ist in Art. 104 a Abs. 3 GG normiert.<sup>240</sup> Danach können Ausgaben für Geldleistungsgesetze, die von den Ländern ausgeführt werden, ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.<sup>241</sup> Das Grundgesetz geht allerdings nicht zwingend davon aus, daß die Ausgaben für derartige Gesetze vom Bund getragen werden müssen. So können die Geldleistungsgesetze gem. Art. 104 a Abs. 3 S. 1 GG selbst bestimmen, ob der Bund die Leistungen ganz oder auch teilweise finanziert.<sup>242</sup> Wenn der Anteil der Länder an der Ausgabenlast für derartige Geldleistungsgesetze mindestens ein Viertel beträgt, ist gem. S. 3 der Vorschrift allerdings die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Wenn der Anteil des Bundes an der Kostenlast mindestens die Hälfte beträgt, legt S. 2 der Vorschrift fest, daß das Gesetz in der Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden muß. Die Vorschrift schafft damit einen Interessenausgleich zwischen den Ländern und dem Bund. Zum einen kann der Bund ohne Zustimmung des Bundesrates den Ländern keine wesentliche Kostenlast im Rahmen von Geldleistungsgesetzen auferlegen, zum anderen weist das Grundgesetz dem Bund stärkere Aufsichtsrechte in Form der Auftragsverwaltung zu, wenn er den größeren Anteil der Kostenlast trägt.

---

<sup>238</sup> Werner Hoppe, Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, DVBl. 1992, 117; Jarass/Pieroth, Art. 104 a Rdnr. 12.

<sup>239</sup> Als Beispiel läßt sich die Errichtung einer neuen Bundesautobahn nennen, die gem. Art. 90 Abs. 2 GG in Form der Bundesauftragsverwaltung durchzuführen ist. Der Bund hat in einem solchen Fall die Baukosten zu tragen, während die später anfallenden Kosten für das Verwaltungspersonal und die Verwaltungsbehörden entsprechend Art. 104 a Abs. 5 GG von dem jeweiligen Land getragen werden müssen, Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG Kommentar, Art. 104a Rdnr. 9.

<sup>240</sup> Siehe hierzu Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 104a Rdnr. 15 und Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetzkommentar, Art. 104a Rdnr. 10ff.

<sup>241</sup> Geldleistungsgesetze sind zum Beispiel das Sparprämien-, das Wohngeld- oder das Bundesausbildungsförderungsgesetz.

<sup>242</sup> Laufer/Münch, S. 151.

Die dritte Ausnahme vom Konnexitätsgrundsatz regelt Art. 104 a Abs. 4 GG und betrifft die Investitionsfinanzhilfen des Bundes. Aufgrund konjunktur-, struktur-, und wachstumspolitischer Gründe kann der Bund einzelnen Ländern und auch Gemeinden, bzw. Gemeindeverbänden Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren.<sup>243</sup> Soweit sie für Gemeinden oder Gemeindeverbände bestimmt sind, muß die Vergabe der Mittel jedoch in den Händen der Länder liegen.<sup>244</sup> Die Finanzhilfen dürfen auch lediglich für Sachinvestitionen gewährt werden, die die Länder oder Gemeinden selbst vornehmen oder bei Dritten fördern; sie dürfen nicht als pauschaler Zuschuß gewährt werden, sondern müssen zur Erreichung eines der in S. 1 der Vorschrift genannten Förderungszielen erforderlich sein.<sup>245</sup> Derartige Finanzhilfen wurden beispielsweise für den Bau öffentlicher Verkehrsmittel, für Stadtsanierungen und Stadtentwicklungen gewährt.<sup>246</sup> Ein aktuelles Beispiel für die Finanzhilfen ist bislang das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. Auf der Grundlage dieses Gesetzes gewährt der Bund den neuen Ländern seit 1995 bis Ende 2001 zusätzliche zweckgebundene Mittel in Höhe von jährlich 6,6 Milliarden DM.<sup>247</sup>

Derartige Finanzhilfen des Bundes führen zwangsläufig zu einer Einschränkung der Autonomie der Länder, da die Ablehnung einer Finanzhilfe durch die Länder kaum vorstellbar ist. Um eine zu starke Abhängigkeit der Länder vom Bund zu verhindern, müssen die Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt an die Länder die Ausnahme bleiben. Zusätzlich darf der Bund auch jeweils nur einen Teil der Finanzierungslast übernehmen.<sup>248</sup> Die Länder sind darüber hinaus auch verfahrensrechtlich geschützt, da die Finanzhilfen gem. Art. 104a Abs. 4 S. 2 GG ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes voraussetzen.<sup>249</sup> Sowohl das Gesetz als auch die Verwaltungsvereinbarung müssen alles Wesentliche für die Finanzhilfen enthalten z.B.

---

<sup>243</sup> Siehe Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetzkommentar, Art. 104a Rdnr. 18 ff. m.w.N.

<sup>244</sup> BVerfGE 39, 96, 122; 41, 291, 313.

<sup>245</sup> Jarass/Pieroth, Art. 104a Rdnr. 9.

<sup>246</sup> Der aktuelle Finanzbericht enthält Zahlen der jeweils gewährten Finanzhilfen, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, Berlin, S. 152.

<sup>247</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 151. Das Investitionsförderungsgesetz entfällt ab dem 1.1.2002. Die Mittel werden dann als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen weitergewährt.

<sup>248</sup> BVerfGE 39, 96, 116.

<sup>249</sup> Die Verwaltungsvereinbarung müssen alle gleichermaßen betroffenen Länder schriftlich und nach gehöriger Aushandlung abschließen, BVerfGE 41, 291, 308. Möglich ist aber auch die Finanzierung eines Einzelprojektes eines Landes, BVerfGE 39, 96, 121.

die Arten der zu fördernden Investitionen, die Bestimmung der Höhe des Bundesanteils und die Fixierung eines einheitlichen Verteilungsmaßstabs für den Fall, daß die Summe der von den Ländern angeforderten Bundesmittel den Ansatz im Bundeshaushalt übersteigt.<sup>250</sup>

Eine weitere wichtige, in Art. 104a GG nicht erwähnte Ausnahme des Konnexitätsgrundsatzes besteht in der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG.<sup>251</sup> Da der Bund bei den Gemeinschaftsaufgaben mitwirkt und an der Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgaben ein Eigeninteresse hat, verwundert es nicht, daß Art. 91a Abs. 4 GG auch die Ausgabenlast für die Gemeinschaftsausgaben auf die Länder und den Bund verteilt. Wiederum sind die Länder vor einer zu großen Einflußnahme des Bundes durch dessen Finanzierung geschützt: Die finanzielle Beteiligung der Länder ist einheitlich festzusetzen und das Nähere muß ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates regeln.<sup>252</sup> Der Bund beteiligt sich allerdings im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben nicht an der Ausgabenlast für die entstehenden Verwaltungsausgaben. Insoweit gilt Art. 104a Abs. 5 GG.<sup>253</sup>

Der Konnexitätsgrundsatz legt nicht nur der jeweiligen staatlichen Ebene die Ausgabenlast für die von ihr wahrzunehmende Aufgabe auf, also für die sog. Zweckausgaben, er gilt gem. Art. 104 a Abs. 5 GG auch für die bei den Behörden der jeweiligen Ebene entstehenden Verwaltungsaufgaben.<sup>254</sup> Danach hat die jeweilige Ebene die Kosten für ihre Verwaltung, also die Verwaltungsausgaben zu tragen. Zugleich verbietet der Konnexitätsgrundsatz aber auch jeder Ebene, Vorhaben zu finanzieren, die nicht in ihre eigene Verwaltungszuständigkeit fallen, und der anderen

---

<sup>250</sup> BVerfGE 41, 291, 306f.

<sup>251</sup> Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 217.

<sup>252</sup> Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, daß der Bund beim Ausbau und Neubau von Hochschulen und bei Aufgaben im Bereich der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur die Hälfte und bei Aufgaben im Bereich der Verbesserung der Agrarstruktur mindestens die Hälfte der Ausgaben zu tragen hat, vgl. Art. 91a Abs. 4 GG, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 219.

<sup>253</sup> Hans Herbert von Arnim, Finanzzuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Heidelberg 1990, Band IV, § 103 Rdnr. 63 ff. Weitere Ausnahmen befinden sich im übrigen in Art. 120 und 106a GG, s. Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung.

<sup>254</sup> Zweckausgaben dienen dem Sachzweck des Einzelplans und der Erfüllung des Verwaltungszwecks, während Verwaltungsausgaben die persönlichen und sächlichen Ausgaben sind, die die Tätigkeit des Verwaltungsapparats ermöglichen. Plakativ läßt sich daher sagen, daß Verwaltungsausgaben insbesondere für den Verwaltungsapparat anfallen, Zweckausgaben indes durch das Verwaltungshandeln, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 195 ff.

Ebene die Finanzierung ihrer eigenen Aufgaben aufzuerlegen.<sup>255</sup> Nicht erlaubt ist damit grundsätzlich eine Mischfinanzierung, also die Finanzierung einer einzelnen Aufgabe durch beide staatlichen Ebenen.<sup>256</sup> Zu unterscheiden davon ist allerdings der Fall, daß sich Bundes- oder Landesaufgaben nur faktisch überschneiden, bzw. verschränken. Als Beispiel könnten hierzu die erlaubte, ja sogar erforderliche Beteiligung verschiedener Baulastträger am Bau von Verkehrswegekreuzungen<sup>257</sup> oder die Kostenaufteilung im öffentlichen Personenverkehr genannt werden.<sup>258</sup> Insofern gebietet der Konnexitätsgrundsatz sogar, daß jede staatliche Ebene die Kosten tragen muß, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht.<sup>259</sup>

### 2.2.1.3 Reformbedürftigkeit der geltenden Regelung

In jüngerer Zeit gerieten die geltenden Regelungen des Konnexitätsprinzips verstärkt in die Kritik und waren beispielsweise Gegenstand des Juristentages 1996 in Karlsruhe. So verstärkte sich der Druck in Richtung Novellierung des Art. 104 a GG und es stellte und stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das Fundament, auf dem die Lastenverteilungsregelung in Art. 104 a GG ruht, heute noch tragfähig ist. Maßgebender Anlaß für den Reformdruck ist, daß die durch das Bundessozialhilfegesetz veranlaßten Ausgaben der Länder und Gemeinden für Sozialhilfeleistungen seit 1980 in hohem Ausmaß gestiegen sind und den betroffenen Körperschaften jeglicher Gestaltungsspielraum genommen ist. Dem stehen sinkende Einnahmen aus den Steueraufkommen gegenüber, an denen Länder und Gemeinden beteiligt sind.<sup>260</sup>

Kritisiert wird in zunehmenden Maße die Anknüpfung der Finanzverantwortung an die Verwaltungszuständigkeit. So sei die Voraussetzung, daß der ermessensgeprägte Gesetzesvollzug die Kosten staatlicher Aufgaben verursache, heute nicht mehr gegeben. Aufgrund des Regelungsperfektionismus des modernen Gesetzgebers, der sich nicht mehr damit begnüge, die Ziele festzulegen und Handlungsformen zu bezeichnen, habe

---

<sup>255</sup> Laufer/Münch, S. 150; BVerfGE 26, 338; 390; BverwGE 44, 351, 364.

<sup>256</sup> Ferner verbietet der Konnexitätsgrundsatz auch nur die Mischfinanzierung hinsichtlich der Finanzierung durch beide staatliche Ebenen, nicht jedoch die Finanzierung einer Aufgabe eines Landes durch weitere Länder, vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 3; zweifelnd Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, S. 1146.

<sup>257</sup> Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Art. 104a Rdnr. 5a.

<sup>258</sup> BverwGE 81, 312, 314 f.

<sup>259</sup> BverwGE 81, 312, 314.

<sup>260</sup> Selmer, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden, NJW 1996, 2062, 2064.

es die Verwaltung nicht mehr in der Hand, durch maßvolle Entscheidungen die Kosten eines Gesetzes in Grenzen zu halten oder durch großzügige Entscheidungen die Kosten auszuweiten. Durch ein hohes Maß an Normierungsdichte und durch eine starke normative Bindung der gesetzesausführenden Verwaltung werde der kommunalen Selbstverwaltung kaum noch Raum gelassen.<sup>261</sup> Insbesondere Art. 104 a Abs. 2 lasse die Länder schutzlos, da der Bund durch bloßes Unterlassen einer Kostenbestimmung auch für Geldleistungsgesetze die Kostentragungsfolge des Art. 104 a Abs. 1 GG herbeiführen und den Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates (Art. 104 a Abs. 3 S. 3 GG) aushebeln könne.<sup>262</sup>

Auch der Gutachter des Juristentages<sup>263</sup> ist der Auffassung, daß die Finanzverantwortung nicht an die Verwaltungszuständigkeit angeknüpft werden sollte, sondern daß grundsätzlich die gesetzgebende Körperschaft die Kosten der durch ihr Gesetz verursachten Zweckausgaben tragen sollte (sog. Verursacherprinzip). Dies hätte zur Folge, daß der Bund den Ländern bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder die notwendigen Kosten zu erstatten habe. Nur dort, wo die Länder noch einen Spielraum zu eigener Entscheidung haben, sollten die Kosten nach Ansicht des Gutachters auch von den Ländern getragen werden.

### **2.2.2 Die Steuergesetzgebung**

Das Grundgesetz bestimmt im Bereich der Steuergesetzgebung mit der Kompetenzregelung in Art. 105 GG als *lex specialis* zu Art. 70 ff GG<sup>264</sup>, ob der Bund oder die Länder über die Einführung, Höhe, Erhöhung und Senkung von Zöllen<sup>265</sup>,

---

<sup>261</sup> Andere Ansicht Selmer, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden, NJW 1996, 2062, 2065: Auch dort, wo der Gesetzgeber auf die Zubilligung von Rechtsfolgeermessen zugunsten gebundener Entscheidungen verzichte, blieben der Verwaltung durchgehend behördliche Beurteilungsfreiräume bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe.

<sup>262</sup> Vgl. statt vieler: Grote, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in der Finanzverfassung, JZ 1996, 832, 834; Heun, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, DVBL 1996, 1020, 1023; Friedrich Schoch, Die Reformbedürftigkeit de Art. 104a GG, ZRP 1995, 387, 389.

<sup>263</sup> Vgl. Ferdinand Kirchhof, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, NJW, Beil. H. 23/ 1996, 21, 22 f.

<sup>264</sup> Noch speziellere Vorschriften bestehen mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV für die Kirchensteuern.

<sup>265</sup> Zölle sind Abgaben, die nach den für sie geltenden Tarifen von einer Warenbewegung über die Zollgrenze erhoben werden, vgl. BVerfGE 8, 260, 269. Zölle sind ein Unterfall der Steuern, Jarass/Pieroth, Art. 105 Rdnr. 24.

Finanzmonopolen<sup>266</sup> und jeweiligen Steuern zu entscheiden haben. Art. 105 GG gilt dabei nur für Steuern, nicht für sonstige Abgaben. Zwar enthält Art. 105 GG keine Legaldefinition des Begriffs der Steuern, doch wird auf § 3 Abs. 1 Abgabenordnung zurückgegriffen.<sup>267</sup> Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der jeweilige Steuertatbestand zutrifft, an den das Steuergesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.<sup>268</sup> Zu unterscheiden von den Steuern sind die Gebühren und Beiträge, für die die besondere Gesetzgebungszuständigkeitsregelung des Art. 105 GG nicht gilt, sondern vielmehr die allgemeinen Regelungen der Art. 70 ff GG. Von den Steuern unterscheiden sich Gebühren und Beiträge dadurch, daß sie stets als Gegenleistung für ein Handeln des Staates erbracht werden; ebenso wie die Steuern sind sie aber auch öffentlich-rechtliche Geldleistungen.<sup>269</sup>

Grundsätzlich identisch mit den allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff GG ist die Systematik der Gesetzgebungskompetenzen in der Steuergesetzgebung nach Art. 105 GG nur insoweit, als der Bund eine ausschließliche, sowie eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die jeweils ausdrücklich genannten Steuerarten besitzt.<sup>270</sup> Die konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes ist allerdings weit gefaßt und erstreckt sich auf die von der ausschließlichen Steuergesetzgebungskompetenz nicht umfaßten „übrigen Steuern“. Die Systematik der Steuergesetzgebungskompetenz unterscheidet sich von den allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen daher in der ansonsten bestehenden Allzuständigkeit der Länder. Anders als im Rahmen der Art. 30 und 70 Abs. 2 GG sind die Länder gerade nicht für die Steuern zuständig, die von der konkurrierenden oder ausschließlichen

---

<sup>266</sup> Finanzmonopole sind Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit dem Ausschließlichkeitsrecht für die Herstellung und Vermarktung eines Wirtschaftsgutes ausgestattet sind, vgl. Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art.105 Rdnr. 15 m.w.N.. Gegenwärtig existiert nur noch das Branntweinmonopol, Jarass/Pieroth, Art. 105 Rdnr. 24.

<sup>267</sup> BVerfGE 93, 319, 346.

<sup>268</sup> BVerfGE 98, 106, 118.

<sup>269</sup> Zum Steuerbegriff siehe BVerfGE 55, 274, 299 und Franz Klein, Zur Verfassungsmäßigkeit der Künstlerabgabe nach dem Entwurf eines Künstlersozialversicherungsgesetzes, DB 1981, 370 ff.

Bei der Gebühr besteht die Gegenleistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens in einem konkreten, bestimmten Verwaltungshandeln, während beim Beitrag eine Einrichtung zur Verfügung gestellt wird, zu deren Errichtungs- und Unterhaltungskosten derjenige, der von der Einrichtung einen wirtschaftlichen Nutzen hat, in Form einer Umlage herangezogen wird, BVerfGE 7, 244, 255 und 9, 291, 297.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht umfaßt werden. Da die Finanzverfassung auf dem Gebiet der Finanzen „als abschließende Regelung“ anzusehen ist<sup>271</sup>, kann somit nicht auf Art. 70 Abs. 1 oder sogar Art. 30 zurückgegriffen werden.<sup>272</sup> Art. 105 Abs. 2 a GG, der als *lex specialis* zu Art. 30 und 70 Abs. 1 GG anzusehen ist, stellt daher fest, daß die Länder nur für wenige, örtlich begrenzte Steuern die Steuergesetzgebungskompetenzen besitzen.

Art. 105 Abs. 1 GG beschränkt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf die Zölle und Finanzmonopole. Im Bereich der Zollgesetzgebung hat die ausschließliche Kompetenz des Bundes allerdings durch die stetige Weiterentwicklung der Europäischen Union immer mehr an Bedeutung verloren. So verdrängten die EU-Marktordnungsvorschriften mit Abschöpfungsregelungen nahezu vollständig nationale Zollgesetze der Mitgliedsstaaten. Zusätzlich darf der Bund keine neuen Finanzmonopole schaffen. Beides hat schließlich dazu geführt, daß die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Steuergesetzgebung einschließlich seines in diesem Bereich bestehenden Steuerfindungsrechts lediglich noch formal besteht und politisch keine Rolle spielt.<sup>273</sup>

Anders verhält es sich mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Steuergesetzgebung. Diese ist sowohl in politischer als auch in rechtlicher Hinsicht von großer Bedeutung für die Steuerhoheit im deutschen Bundesstaat. So besteht die konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG für alle „übrigen Steuern“ unter den Voraussetzungen, daß ihm entweder das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Damit hat der Bund in der Regel immer die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über bestehende oder neu zu findende Steuern, da eine der beiden Voraussetzungen stets gegeben sein wird. Im Regelfall wird der Bund gem. Art. 106 GG bereits aus der jeweiligen Steuer einen Ertrag erhalten. Sollte dies nicht der Fall sein, wird zumindest die in Art. 72 Abs. 2 GG genannte Voraussetzung gegeben sein. Ebenso wie im Rahmen der allgemeinen

---

<sup>270</sup> Art. 105 GG nimmt allerdings hierbei auf Art. 106 GG Bezug.

<sup>271</sup> BverfGE 67, 256, 286.

<sup>272</sup> Jarass/Pieroth, Art. 70 Rdnr. 1.

Gesetzgebungskompetenz bewirkte die Verfassungsänderung des Art. 72 Abs. 2 GG auch für die Steuergesetzgebungskompetenzen keine wesentlichen Änderungen.<sup>274</sup> Der Bund hat mittlerweile von seiner konkurrierenden Steuergesetzgebungsbefugnis vollständig Gebrauch gemacht, so daß die Länder im Bereich der Steuern, die unter die konkurrierende Steuergesetzgebungsbefugnis des Bundes fallen, nicht mehr steuergesetzlich tätig werden können. Diese Sperrwirkung schließt damit das grundgesetzlich formal bestehende Recht der Länder, selbst Steuergesetze im Bereich der Steuern der konkurrierenden Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes zu erlassen, wenn der Bund nicht von seinem Steuergesetzgebungsrecht Gebrauch macht, in der Verfassungswirklichkeit nahezu vollständig aus.

Den Ländern verbleibt nur der von Art. 105 Abs. 2a GG gewährte Spielraum zu eigenen steuerlichen Initiativen. Danach haben die Länder die Steuergesetzgebungsbefugnis über die örtlichen Verbrauch-<sup>275</sup> und Aufwandsteuern<sup>276</sup>. Diese Befugnis wird allerdings wiederum eingeschränkt. So dürfen die Verbrauch- und Aufwandsteuern keinen bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sein.

In dem verbleibenden Rahmen haben die Länder allerdings das sogenannte Steuerfindungsrecht; sie können neue Steuern bestimmen und die Höhe der Besteuerung selbständig festlegen. Beispiele solcher örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern sind die Jagdsteuer<sup>277</sup>, die Spielgeräteststeuer<sup>278</sup>, die Vergnügungsteuer<sup>279</sup> und die Zweitwohnungsteuer<sup>280</sup>. Diese Steuern sind jedoch wenig ertragreiche Bagatellsteuern.<sup>281</sup> Da zudem häufig der Verwaltungsaufwand für diese Steuern in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem Ertrag steht, haben die Länder auf die

---

<sup>273</sup> Das ausschließliche Steuerfindungsrecht bezieht sich jedoch lediglich auf Gesetze, die Abgaben für Warenbewegungen über die Zollgrenze erheben und auf das noch bestehende Finanzmonopol für Branntwein. Weitere Finanzmonopole darf der Bund nicht schaffen, vgl. Laufer/Münch, S. 153.

<sup>274</sup> Laufer/Münch, S. 154.

<sup>275</sup> Verbrauchsteuern knüpfen die Belastung an den Verbrauch von konsumierbaren Gütern, BFHE 57, 473, 489. Sie werden regelmäßig im Wege der Überwälzung vom Verbraucher getragen, BVerfGE 14, 76, 96 und 27, 375, 384.

<sup>276</sup> Aufwandsteuern belasten die Aufwendungen für das Halten von Verbrauchsgegenständen, Jarass/Pieroth, Art. 105 Rdnr. 8.

<sup>277</sup> BVerfG, NVwZ 89, 1152.

<sup>278</sup> BFH, NVwZ 90, 903 f.

<sup>279</sup> BVerfGE 40, 56, 64; 42, 38, 41 und BverwGE 45, 277, 280.

<sup>280</sup> BVerfGE 65, 325, 346 ff; BverwGE 58, 230, 234; NVwZ 89, 565 f.

<sup>281</sup> von Münch, Staatsrecht, Band I, Rdnr. 557.

Erhebung dieser Steuern in der Praxis verzichtet<sup>282</sup> und in den Kommunalabgabengesetzen die Steuergesetzgebungshoheit für diese örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern den Gemeinden überlassen.<sup>283</sup>

In der Steuergesetzgebungspraxis ist daher die Steuergesetzgebungsbefugnis der Länder nahezu bedeutungslos. Auch wenn das faktische Schwergewicht bei der allgemeinen Gesetzgebung bereits beim Bund liegt, ist das Übergewicht des Bundes in der Steuergesetzgebung noch ausgeprägter, so daß die Länder von der Steuergesetzgebung des Bundes abhängig sind. Um diese Abhängigkeit zu kompensieren, steht den Ländern über den Bundesrat ein Mitwirkungsrecht an der Steuergesetzgebung des Bundes zu. So sind gem. Art. 105 Abs. 3 GG Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden, bzw. Gemeindeverbänden ganz oder zum Teil zusteht, zustimmungsbedürftig. Da die wichtigsten und ertragreichsten Steuern gem. Art. 106 Abs. 3 GG Gemeinschaftsteuern sind, deren Erträge sowohl dem Bund als auch den Ländern zustehen, besitzen die Länder mit der Möglichkeit des absoluten Vetos im Bundesrat ein wirksames Instrument, um an der Steuergesetzgebung des Bundes mitzuwirken und dadurch diese zu ihrem Gunsten zu beeinflussen und Nachteile für sich abzuwenden.

Nach der Finanzverfassung kommt den Gemeinden selbst keine eigene Steuergesetzgebungshoheit, bzw. Steuersatzungshoheit zu. Umstritten ist daher, ob unter das gem. Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Satzungsrecht der Gemeinden auch die Erschließung eigener Steuerquellen zählt.<sup>284</sup> Dafür spricht, daß das von Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden eingeräumte Recht auf Selbstverwaltung auch die Finanzhoheit umfaßt, also das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. So gewährt die Finanzhoheit den Gemeinden die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlichen Haushaltwesens.<sup>285</sup> Dagegen spricht jedoch die abschließende Regelung des Art. 105 GG.<sup>286</sup> Letztlich braucht diese Frage nicht entschieden zu werden. Wie zuvor beschrieben, haben die Länder in den Kommunalabgabengesetzen den

---

<sup>282</sup> Bayern hat z.B. im Jahre 1979 die Getränke-, Vergnügung-, und Jagdsteuer aufgehoben, vgl. Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 156.

<sup>283</sup> Vgl. z.B. § 1 KAG Nordrhein-Westfalen oder §§ 1, 3 KAG Schleswig-Holstein.

<sup>284</sup> So zumindest Stern, Staatsrecht, § 46 III 1 m.w.N.

<sup>285</sup> BVerfGE 26, 228, 244.

Gemeinden die Steuersatzungshoheit verliehen, mit der Folge, daß die Steuersatzungskompetenz der Gemeinden aus der in Art. 105 Abs. 2a GG den Ländern verliehenen Steuergesetzgebungskompetenz abgeleitet wird. Daraus folgt zugleich, daß das Steuersatzungsrecht der Gemeinden nicht weitergehen kann als das Steuergesetzgebungsrecht der Länder. Damit können die Gemeinden nur in den Bereichen tätig werden, in denen auch die Länder steuergesetzlich tätig werden könnten, wobei die Steuersatzung der Gemeinden im Rang unter dem eines förmlichen Gesetzes steht. Zu unterscheiden hiervon ist die von Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG den Gemeinden eingeräumte Befugnis Hebesätze der Realsteuern festzusetzen.<sup>287</sup>

### 2.2.3 Die Ertragshoheit

Von den Steuergesetzgebungskompetenzen zu unterscheiden ist die Ertragshoheit. Diese entscheidet grundsätzlich, welcher Ebene im deutschen Bundesstaat welcher Anteil an den Staatseinnahmen zusteht, und bestimmt damit den finanziellen Spielraum des Bundes und der Länder und zugleich ihr finanzpolitisches Verhältnis zueinander. Von dieser vertikalen Verteilung der Erträge zwischen Bund und Ländern ist die horizontale Verteilung der Erträge zwischen den einzelnen Ländern zu unterscheiden. Diese legt fest, wie die Länder und Gemeinden untereinander die ihnen zustehenden Finanzmassen aufzuteilen haben.

Sowohl die vertikale als auch die horizontale Verteilung der Steuererträge legen fest, wie die Steuererträge primär auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden sollen. Es erscheint daher nicht überzeugend, bereits auf dieser Stufe von einem Finanzausgleich zu sprechen.<sup>288</sup> Der eigentliche Finanzausgleich folgt erst als zweite, zeitlich nachgelagerte Stufe: dann nämlich, wenn im Anschluß an die vertikale und horizontale Ertragszuweisung eine Korrektur nach der unterschiedlichen Finanzkraft erforderlich ist, damit keine zu großen Unterschiede in der Finanzausstattung der einzelnen Gliedstaaten entstehen. Erst diese nachgelagerte Korrektur sollte als eigentlicher Finanzausgleich bezeichnet werden.

---

<sup>286</sup> Dieter Birk, Steuerrecht I, 2. Aufl., München 1994, § 7 Rdnr. 13.

<sup>287</sup> Die Garantie der Hebesatzrechtsetzung besteht nur im Rahmen eines Gesetzes, so daß die Hebesätze nach unten und oben begrenzt sind, Jarass/Pieroth, Art. 106 Rdnr. 14. Das Hebesatzrecht der Gemeinden findet sich im Grund- und Gewerbesteuerrecht, vgl. Birk, Steuerrecht I, § 7 Rdnr. 15.

<sup>288</sup> So aber Birk, Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 1 ff.

### 2.2.3.1 Die vertikale Ertragszuweisung

Art. 106 Abs. 1 bis 4 GG regelt die vertikale Ertragszuweisung zwischen dem Bund und den Ländern. Dabei bestimmt sich die Ertragshoheit unabhängig von den Steuergesetzgebungskompetenzen, während diese teilweise umgekehrt inhaltlich an die Ertragshoheit anknüpfen. So verfügen die Länder über eigene Steuerquellen, ohne selbst entsprechende Steuergesetzgebungskompetenzen zu besitzen. Der Bund besitzt hingegen Gesetzgebungskompetenzen über Steuern, deren Erträge ihm nicht zugewiesen sind.

Art. 106 Abs. 1 GG weist dem Bund zunächst die Erträge der Zölle und der Finanzmonopole und damit zugleich der Steuern zu, die der Bund in diesem Bereich neu findet. Weiterhin stehen ihm die Erträge der großen (speziellen) Verbrauchsteuern und der meisten Verkehrsteuern zu. Neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz über die Zölle und die Finanzmonopole steht dem Bund damit auch die alleinige Ertragshoheit über diese zu. Anzumerken ist jedoch, daß die Zolleinnahmen seit 1975 den Europäischen Gemeinschaften und nicht mehr dem Bund zufließen. Daneben stehen dem Bund die Erträge solcher Verbrauch- und Verkehrsteuern zu, die einen einheitlichen Besteuerungssatz erforderlich machen, da sie von überregionaler Belastungswirkung sind.<sup>289</sup> Dies sind zum Beispiel die Straßenverkehrssteuern, die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungssteuer, die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer<sup>290</sup>, Abgaben im Rahmen der Europäischen Union oder auch die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht den Ländern ganz oder zum Teil zugewiesen werden.<sup>291</sup> Ein weiterer Grund, die Erträge dieser Steuern dem Bund zu überlassen, besteht in der aus finanzwirtschaftlichen

---

<sup>289</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 159.

<sup>290</sup> Die Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde erstmals ab dem 1.1.1968 aufgrund des Ergänzungsabgabengesetzes erhoben, das die damals voraussehbaren Deckungslücken im Bundeshaushalt schließen sollte. Nach der Abschaffung der Ergänzungsabgabe wurde diese erst im Zuge der deutschen Einheit wieder als Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer erneut erhoben. Nach einer weiteren nur vorübergehenden Abschaffung wurde die Ergänzungsabgabe als Solidaritätszuschlag mit dem Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23.6.1993 mit Wirkung zum 1.1.1995 wieder eingeführt, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 708.

<sup>291</sup> Zu den Verbrauchsteuern, die dem Bund ganz zugewiesen werden, gehören die Branntwein-, Mineralöl, Tabak- und Schaumweinsteuer (BVerfGE 27, 375, 383), sowie die überörtlichen Aufwandsteuern (BVerfGE 16, 64, 74). Nicht dem Bund allein zugewiesen werden die Biersteuer, die Einfuhrumsatzsteuer und die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.

Erfordernissen resultierenden Notwendigkeit der annähernd gleichen Erhebungsweise.<sup>292</sup> Von der heute zum Teil hitzig geführten Diskussion über die Mineralölsteuer und den Ertrag aus dieser Steuer von immerhin ca. 79 Milliarden DM darf man sich über die Ertragskraft dieser Vielzahl von Steuern, deren Aufkommen allein dem Bund zusteht, nicht täuschen lassen: Sie ist mit einem Gesamtaufkommen von 152 Milliarden DM zwar nicht gering, macht jedoch nur 16,7 % des Gesamtsteueraufkommens der Bundesrepublik aus.<sup>293</sup>

Mit nur 4 % ist der Anteil der Steuern am Gesamtaufkommen, der allein den Ländern zusteht, erheblich geringer. So weist Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern die Erträge aus der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer<sup>294</sup>, einem Teil der Verkehrsteuern<sup>295</sup>, der Biersteuer<sup>296</sup> und aus der Abgabe von Spielbanken zu. Diese Steuern besitzen in der Regel eine regional bedingte Wirkung.

Die wichtigsten und ertragreichsten Steuern stehen gemäß Art. 106 Abs. 3 und 4 GG dem Bund und den Ländern gemeinsam zu und werden als Gemeinschaftsteuern bezeichnet. Zu ihnen zählen die Einkommensteuer (einschließlich der Lohnsteuer), die Körperschaft- und die Umsatzsteuer. Diese Steuern machen etwa 70 % des Gesamtsteueraufkommens der Bundesrepublik aus.<sup>297</sup> Beide staatlichen Ebenen in der Bundesrepublik erhalten damit eine Mischung aus dem Ertrag von stark und schwach einkommensabhängigen Steuern und profitieren somit gleichermaßen vom Wachstum des Gesamtsteueraufkommens, bzw. sind gleichermaßen vom Sinken des Gesamtsteueraufkommens betroffen.<sup>298</sup>

Das Aufkommen der Körperschaftsteuer und der nicht veranlagten Einkommensteuer (mit Ausnahme der Lohnsteuer) steht dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zu. Dies ergibt sich aus Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG. Das Aufkommen an der Lohnsteuer und an der

---

<sup>292</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 159.

<sup>293</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 262.

<sup>294</sup> Die Kraftfahrzeugsteuer ist mit 12,7 Milliarden DM die wichtigste Landessteuer, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 262.

<sup>295</sup> Den Ländern werden gem. Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG die Erträge aus den Verkehrsteuern nur zugewiesen, soweit sie nicht dem Bund oder dem Bund und den Ländern gemeinsam zugewiesen werden. Damit verbleiben den Ländern die Erträge der Feuerschutz-, der Grunderwerb-, der Lotterie- und Rennwettsteuer, vgl. Jarass/Pieroth, Art. 106 Rdnr. 5.

<sup>296</sup> Die Biersteuer ist die einzige den Ländern aus Tradition zustehende Verbrauchsteuer.

<sup>297</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 262.

veranlagten Einkommensteuer steht ihnen derzeit zu je 42,5 % zu. 15 % vom Gesamtaufkommen dieser Steuern stehen nämlich den Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 5 GG i.V.m. § 1 Gemeindefinanzreformgesetz zu. Erst die verbleibenden 85 % werden dann gleichermaßen auf den Bund und die Länder aufgeteilt.<sup>299</sup>

Die Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer sind in der Verfassung nicht festgelegt. Sie bilden die einzigen Posten im Rahmen der bundesstaatlichen Aufteilung der Steuererträge, die durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz bestimmt werden müssen und so verhältnismäßig disponibel sind, und eröffnen die Möglichkeit, die Ertragsverteilung im Gesetzgebungsverfahren der unterschiedlichen Bedarfsentwicklung in Bund und Ländern anzupassen.<sup>300</sup> Das Grundgesetz legt in Art. 106 Abs. 3 S. 4 Grundsätze fest, nach denen die Verteilung der Umsatzsteuer erfolgen soll. Eine Neuverteilung der Umsatzsteuer ist nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG erst dann möglich, wenn eine nachhaltige und nicht nur geringfügige Verschiebung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder eingetreten ist. Dann muß der Bundesgesetzgeber die Umsatzsteuerverteilung revidieren. Ab 1998 wurden die Anteile des Bundes und der Länder an dem Umsatzsteueraufkommen noch dadurch verringert, daß die Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 5a GG am Umsatzsteueraufkommen beteiligt wurden.<sup>301</sup>

### **2.2.3.2 Die horizontale Ertragszuweisung**

Während Art. 106 GG die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den beiden staatlichen Ebenen vornimmt, regelt das Grundgesetz in Art. 107, wie die Länder die ihnen nach Art. 106 GG zugewiesenen Finanzmittel untereinander zu verteilen haben.

---

<sup>298</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 163.

<sup>299</sup> Da darüber hinaus den Gemeinden 12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag als Gemeindeanteil zustehen, erhalten der Bund und die Länder je 44 % von dem Zinsabschlag, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 713.

<sup>300</sup> Birk, Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 6; Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 715; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetzkommentar, Art. 106, Rdnr. 14.

<sup>301</sup> Die seit 1969 festgelegten Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer unterscheiden sich zum Teil erheblich. So standen dem Bund für die Jahre 1993 und 1994 63 % und den Ländern 37 % an der Umsatzsteuer zu. Ab 1995 standen dem Bund nur noch 56 % und den Ländern 44 % zu. Ab 1996 wurde der Bundesanteil sogar noch weiter reduziert und beträgt seitdem nur noch 50,5 %, so daß die Länder sogar 49,5 % erhalten. Anzumerken ist auch, daß der Gemeindeanteil in Ausführung zu Art. 106a GG und die Anteile, die dem Bund als Ausgleich für die Belastungen aus dem erhöhten Bundeszuschuß für die gesetzlichen Rentenversicherungen zugewiesen werden, vorweg abgezogen werden müssen, Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 78 ff.

Für die Verteilung des Aufkommens der Landessteuern und des Länderanteils am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern, mit Ausnahme der Umsatzsteuer, unter den Ländern ist grundsätzlich das „örtliche Aufkommen“ entscheidend. Danach bekommt das jeweilige Land die Finanzmittel in die eigenen Finanzkassen, die auf seinem „Landesgebiet“ vereinnahmt wurden.<sup>302</sup> Um Diskrepanzen, Bevorzugungen oder Benachteiligungen einzelner Länder zu vermeiden, sieht das Grundgesetz in Art. 107 Abs. 1 S. 2 vor, daß ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz die Abgrenzung<sup>303</sup> und Zerlegung<sup>304</sup> des örtlichen Aufkommens regelt. Daher bestimmen sich die Einnahmen der Finanzbehörden auf dem Gebiet der jeweiligen Länder nach den Zuständigkeitsvorschriften der Abgabenordnung (§§ 16 ff.) und der Einzelsteuergesetze. Diese Gesetze knüpfen in Bezug auf das „örtliche Aufkommen“ vorwiegend an die äußeren Merkmale wie Betriebsstätte und Wohnsitz an.

Die Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer unter den Ländern erfolgt nicht unter dem Gesichtspunkt des „örtlichen Aufkommens“, sondern vielmehr gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG nach Bedarfskriterien. So erfolgt die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer grundsätzlich „nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl“, mit der Folge, daß Die Regelung weniger steuerkräftige Länder begünstigt. Daneben kann gemäß Art. 107 Abs. 1 S 4, 2. Halbs. GG ein Teil der Umsatzsteuereinnahmen als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder verteilt werden. Diese noch stärker bedarfsorientierte Verteilung kann durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz durchgeführt werden. Der Umfang darf allerdings nicht mehr als ein Viertel des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer betragen.<sup>305</sup> Im Finanzausgleichsgesetz<sup>306</sup> hat der Bund diese Ausgleichsermächtigung in vollem Umfang ausgeschöpft. Daher werden  $\frac{3}{4}$  des Länderanteils am Aufkommen der

---

<sup>302</sup> Birk, Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 9; Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 107, Rdnr. 6 ff.

<sup>303</sup> Unter Abgrenzung ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, daß einem Land Steuern ganz zugesprochen werden, Jarass/Pieroth, Art. 107 Rdnr. 3.

<sup>304</sup> Unter Zerlegung ist demgegenüber zu verstehen, daß Steuern unter verschiedenen Ländern verteilt werden, Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 106 Rdnr. 8 und 10; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetzkommentar, Art. 107 Rdnr. 6.

<sup>305</sup> Die Ergänzungsanteile dürfen jedoch die Steuereinnahmen der davon profitierenden Länder nur bis zu 92 % des Länderdurchschnitts anheben. Die Zuweisung darf daneben auch nicht dazu führen, daß die Steuereinnahmen eines Landes unter den Landesdurchschnitt absinken, § 2 Abs. 2 und 3 Finanzausgleichsgesetz.

<sup>306</sup> Finanzausgleichsgesetz vom 26.6.1993 (Art. 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms von diesem Datum, BGBl. I S. 944,977) in der Fassung des Gesetzes vom

Umsatzsteuer nach dem Einwohnerschlüssel und die verbleibenden  $\frac{1}{4}$  in Form der Ergänzungsanteile an die finanzschwächeren Länder verteilt.<sup>307</sup>

Die Zuweisung der Ergänzungsanteile an bestimmte Länder gleicht allerdings nicht die Finanzkraft zwischen den Ländern aus, sondern lediglich die Steuerkraft. So werden als Finanzkraft nicht nur die erzielten Steuereinnahmen (Steuerkraft), sondern die Summe der Steuereinnahmen und der anderen ins Gewicht fallenden laufenden Einnahmen bezeichnet.<sup>308</sup> Es unterscheidet sich deshalb die Zuweisung der Ergänzungsanteile von dem umverteilenden Finanzausgleich, da die Ergänzungsanteile lediglich zu einem Ausgleich der Steuerkraft führen.<sup>309</sup>

#### **2.2.4 Der Finanzausgleich**

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die primäre Verteilung der Steuererträge zwischen dem Bund und den Ländern sowie auch unter den Ländern selbst. Das Grundgesetz sieht daneben Regelungen vor, diese primäre Steuerverteilung zu korrigieren. Dies ist nötig, da die Finanzkraft zwischen den Ländern sich zum Teil gravierend unterscheidet, einige finanzschwache Länder die ihnen obliegenden Aufgaben nicht erfüllen könnten und die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG) gefährdet wäre. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die fünf neuen Länder, deren Finanzkraft ohne einen Finanzausgleich deutlich hinter der Finanzkraft der alten Länder zurückstände und die nicht in der Lage wären, ihre Aufgaben zu finanzieren.<sup>310</sup> Eine derartige sekundäre Ertragsumverteilung findet zwischen den Ländern als horizontaler sowie zwischen dem Bund und einzelnen Ländern als vertikaler Finanzausgleich statt. In diesem bundesdeutschen Finanzausgleich verwirklicht sich „ein bündisches Prinzip füreinander“, das auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt. So verpflichtet dieses Prinzip die einzelnen

---

28.4.1995 (BGBl. I S. 583), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29.10.1997 (BGBl. I S. 2590, 2598).

<sup>307</sup> Birk, Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 10f.

<sup>308</sup> Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 107 Rdnr. 15. Als Beispiel für eine derartige Abgabe ist die Förderabgabe auf Erdöl- und Erdgasgewinnung nach § 31 BberG zu nennen, die insbesondere für Niedersachsen eine nicht unerhebliche Einnahmequelle darstellt.

<sup>309</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 167.

<sup>310</sup> Siekmann, in: Sachs, Grundgesetzkommentar, Art. 107 Rdnr. 6.

---

Länder, ungeachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbständigkeit, zu gewissen Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwache Länder.<sup>311</sup>

#### **2.2.4.1 Die Entwicklung zum jetzigen Finanzausgleich**

Die einfachgesetzliche Normierung der Finanzkraft der Länder einschließlich der kommunalen Finanzkraft sorgt seit Jahrzehnten für verfassungsrechtliche Diskussionen, die im folgenden skizziert werden sollen.

##### **2.2.4.1.1 Die Rechtsprechung des BVerfG vor dem 01.01.1995**

Zeitlich vor der im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogrammes ergangenen Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes<sup>312</sup> war die Frage der sachgerechten Normierung des Finanzausgleichs im Verhältnis von Bund und Ländern wie der Länder untereinander bereits Gegenstand zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.<sup>313</sup> In seiner ersten Entscheidung aus dem Jahr 1986 bemühte sich das Gericht, materielle Kriterien unmittelbar aus Art. 106 und 107 GG zu aktivieren und arbeitete heraus, daß es sich bei Art. 106, 107 GG um ein in sich geschlossenes vierstufiges Finanzausgleichssystem handelt.<sup>314</sup> Es betonte insbesondere die Aufgabenorientierung der Steuerverteilungsregelungen. Bund und Länder müßten finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen. Erst mit Erreichung dieses Ziels sei es Bund und Ländern möglich, ihre Aufgaben eigenständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen.<sup>315</sup> Das BVerfG qualifizierte die Finanzverfassung ausdrücklich als Rahmenordnung<sup>316</sup> und hob hervor, daß sich innerhalb dieses Rahmens der politische Prozeß nach seinen eigenen Regelungen und Bedingungen zu entfalten vermöge, der Rahmen selbst indes eine Grenze darstelle, die der Gesetzgeber nicht überschreiten

---

<sup>311</sup> BVerfGE 72, 330, 386 und 86, 148, 214; s. auch Irene Kesper, Bundesstaatliche Finanzordnung, Baden-Baden 1998.

<sup>312</sup> Am 23.6.1993 verabschiedet als Art. 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogrammes - FKPG - (BGBl I. 944).

<sup>313</sup> BVerfGE 72, 330; 86, 148.

<sup>314</sup> BVerfGE 72, 330, 396 f., dazu ausführlich: Joachim Wieland, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, - BVerfGE 72, 330 -, Jura 1988, 410, 415 ff.

<sup>315</sup> BVerfGE 72, 330, 383 f.

<sup>316</sup> BVerfGE 72, 330, 390, 395.

dürfe.<sup>317</sup> Während der Begriff der Finanzkraft weit zu verstehen sei<sup>318</sup>, verfüge der Bundesgesetzgeber bei den Ergänzungszuweisungen nicht über grenzenloses Ermessen.<sup>319</sup> Das bis zu dieser Entscheidung angewandte System der Ergänzungszuweisungen wurde mit der Begründung für verfassungswidrig erklärt, daß sich der Gesetzgeber darauf beschränkt habe, pauschal Sonderbedarfe von Bundesländern anzunehmen, ohne diese überhaupt zu benennen und regelmäßig deren Angemessenheit zu überprüfen.<sup>320</sup>

Der Versuch der verfassungsunmittelbaren Konkretisierung materiell-rechtlicher Vorgaben durch das BVerfG bei Wahrung politischer Gestaltungsspielräume führte zunächst dazu, daß eine Neuregelung des FAG getroffen wurde. Da diese nicht zu befriedigen vermochte, gingen noch vor Herstellung der deutschen Einheit zahlreiche Länder erneut gegen die im FAG getroffenen Regelungen vor.<sup>321</sup>

Mit der Entscheidung vom 27.5.1992 bestätigte das BVerfG seine in E 72, 320 entwickelte Konzeption. Es hob hervor, daß es der Bundesregierung verboten sei, bei Verhandlungen, die alle Länder angingen, die Landesregierungen je nach ihrer parteipolitischen Richtung verschieden zu behandeln.<sup>322</sup> Unter erneuter Betonung der materiell-rechtlich bindenden Grundgesetzbestimmungen verdeutlichte das BVerfG insbesondere, daß die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des GG darauf angelegt sei, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern stütze sich auf eine Aufgabenzuweisung und eine ihr entsprechende Finanzausstattung, die im Rahmen des gesamtstaatlich Möglichen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaube.<sup>323</sup> Allgemeine Zielrichtung der grundgesetzlichen Finanzverfassung sei es, eine aufgabengerechte Verteilung des für Bund und Länder verfügbaren Finanzaufkommens auf die verschiedenen Aufgabenträger sicherzustellen.<sup>324</sup> Hinsichtlich des horizontalen

---

<sup>317</sup> Vgl. zur Eigenart des Rahmens beim Länderfinanzausgleich BVerfGE 72, 395 ff.

<sup>318</sup> Näheres zum Begriff der Finanzkraft unten beim horizontalen Finanzausgleich.

<sup>319</sup> BVerfGE 72, 330, 403; näheres zu den Ergänzungszuweisungen unten beim vertikalen Finanzausgleich.

<sup>320</sup> BVerfGE 72, 330, 420 f.

<sup>321</sup> Vgl. Henneke, Länderfinanzausgleich und Maßstäbengesetz, Jura 11/ 2001, 767, 770.

<sup>322</sup> BVerfGE 86, 148, 212.

<sup>323</sup> BVerfGE 86, 148, 213.

<sup>324</sup> BVerfGE 86, 148, 219.

Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG wurde erneut betont, daß dieser in erster Linie ein Ausgleich des Finanzaufkommens sei und Sonderbedarfe einzelner Länder daher außer Betracht bleiben müßten. Der horizontale Finanzausgleich diene dazu, den Ländern staatliche Selbständigkeit durch eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu ermöglichen.<sup>325</sup> Den Ländern Bremen und Saarland attestierte das BVerfG eine allein mit den herkömmlichen Ergänzungszuweisungen nicht mehr zu bewältigende „extreme Haushaltsnotlage“. Bei Vorliegen einer derartigen Haushaltslage sei das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt, erwachse doch aus diesem die Pflicht, betroffenen Ländern der bundesstaatlichen Gemeinschaft mit konzeptionell abgestimmten Maßnahmen beizustehen. Schon im Vorfeld, bei Vorliegen der Gefahr einer extremen Haushaltsnotlage sollten bundesstaatliche Hilfeleistungen vorgenommen werden.<sup>326</sup>

#### **2.2.4.1.2 Der gesamtdeutsche Finanzausgleich ab dem 01.01.1995**

Seit dem 01.01.1995 beruht der - nunmehr umfassend gesamtdeutsche - Finanzausgleich auf einer im Rahmen des Föderativen Konsolidierungsprogrammes ergangenen Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes<sup>327</sup>. Die Neufassung beläßt den horizontalen Finanzausgleich zwar im wesentlichen in unveränderter Form, zieht aber aus dem eben dargestellten Urteil des BVerfG vom 27.5.1992 insofern Konsequenzen, als daß nunmehr nicht nur die „Übergangs-Ergänzungszuweisungen“ für die finanzschwachen alten Länder (§ 11 Abs. 5 FAG n.F.) und die „Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen“ für Bremen und Saarland (§ 11 Abs. 6 FAG n.F.), sondern gerade auch die „Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen“ für die neuen Länder und Berlin (§ 11 Abs. 4 FAG n.F.) der weiteren allgemeinen Anhebung der Finanzkraft dieser Länder dienen.<sup>328</sup>

Zusätzlich und vor allem eröffnete die Neufassung nach der Übergangsregelung des Art. 7 Einigungsvertrag die zweite Phase des finanzwirtschaftlichen Einigungsprozesses. Gemäß Art. 7 Abs. 1 des Einigungsvertrages (EV) vom 31. August 1990 galt zwar die bisherige Finanzverfassung auch im Beitrittsgebiet. Um jedoch der

---

<sup>325</sup> BVerfGE 86, 148, 238.

<sup>326</sup> Vgl. dazu Anmerkungen bei Selmer, JuS 1995, 978, 983.

<sup>327</sup> Am 23.6.1993 verabschiedet als Art. 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogrammes - FKPG - (BGBl I. 944).

<sup>328</sup> Vgl. Selmer, JuS 1995, 978, 984.

Aufgabe, die fünf neuen Länder in das System einzubinden, gerecht zu werden, wurde das im wesentlichen mit der Zeit vor der Wiedervereinigung übereinstimmende System des Finanzausgleichs<sup>329</sup> in Art. 7 Abs. 2 bis 5 durch weitreichende Ausnahmen ergänzt, die im wesentlichen bis 1994 galten. Die wichtigste Ausnahme von den ansonsten geltenden Regelungen des Finanzausgleichs bestand für den horizontalen Finanzausgleich. So wurden die neuen Länder bis 1994 vollständig aus dem System des Länderfinanzausgleichs sowie der Bundesergänzungszuweisungen ausgeschlossen. Das sehr geringe Steueraufkommen der neuen Länder hätte ansonsten dazu geführt, daß bei sofortiger Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich die damaligen westdeutschen „Nehmerländer“, wie das finanzschwache Saarland oder Bremen, zu „Geberländern“ geworden wären. Die alten westdeutschen „Nehmerländer“ wären daneben vor kaum überwindbare Haushaltsprobleme gestellt worden. Sie hätten sich quasi über Nacht von „Nehmerländern“ zu „Geberländern“ entwickelt.<sup>330</sup>

Als Ausgleich für die neuen Länder wurde deshalb in der Neuregelung der „Fonds Deutsche Einheit“ mit einem Gesamtvolumen von letztlich über 160 Milliarden DM geschaffen.<sup>331</sup> Die Summe wurde von den alten Ländern, mit Ausnahme Bremens und des Saarlandes, und dem Bund finanziert. 1993 konnte dann allerdings die Einigung zwischen dem Bund und den Ländern erreicht werden, nach der die neuen Länder ab dem Jahr 1995 vollständig in das System des daraufhin nur leicht angepaßten Finanzausgleichs einbezogen werden sollten. Um die Finanzkraft der alten Länder zu erhöhen, wurde der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen von 37 % auf 44 % und im weiteren Verlauf nochmals auf 49,5 % erhöht.<sup>332</sup> Erst dadurch wurde erreicht, daß die von den alten Ländern zu erbringenden Ausgleichszahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs deren Finanzkraft nicht überstiegen. Zwar findet damit der Länderfinanzausgleich nur zwischen den Ländern statt, doch war dies im vereinten Deutschland nur aufgrund des Zugeständnisses des Bundes möglich, auf einen Teil des Aufkommens aus der Umsatzsteuer zu verzichten. Damit tragen zwar die meisten alten

---

<sup>329</sup> Zum Finanzausgleich bis zur Wiedervereinigung siehe Wolfgang Rensch, Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991. Zur Eingliederung der neuen Länder in den Finanzausgleich, siehe Siegfried F. Franke, Zur Neuordnung der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, VerwArch Bd. 82 (1991), S. 526; Rainer Eckertz, Der gesamtdeutsche Finanzausgleich im System des geltenden Verfassungsrechts; DÖV 1993, S. 281; Wolfgang Kitterer, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Heidelberg 1994.

<sup>330</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 175.

<sup>331</sup> Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 1996.

---

Länder einen wesentlichen Betrag des Finanzbedarfs der neuen Länder, doch refinanzieren sie sich durch den erhöhten Umsatzsteuerbetrag beim Bund.

Die Lastenverteilung nach den Vereinbarungen von 1993 zwischen dem Bund und den Ländern sollte in etwa ein Verhältnis von 2 zu 1 betragen. So sollte der Bund ca. 39 Milliarden DM und die alten Länder ca. 19 Milliarden DM tragen. Die schlechtere wirtschaftliche Entwicklung und daraus resultierend das rückläufige Steueraufkommen der Gebietskörperschaften trugen jedoch dazu bei, das letztlich der Bund anfänglich in etwa 5/6 der Ausgabenlast tragen mußte. Der Beitrag der alten Länder fiel aufgrund der Erhöhung ihres Umsatzsteueraufkommens und des Länderfinanzausgleichs niedriger aus als ursprünglich geplant, während sich an der summenmäßig festgelegten Verpflichtungen des Bundes nichts änderte. Schließlich ist die Vereinbarung für den Bund gegenüber den Ländern auch aus einem anderen Gesichtspunkt weniger günstig: Er kann anders als die Länder nicht auf eine Verminderung der von ihm zu tragenden Lasten hoffen. Eine Verbesserung der Steuer- und letztlich auch der Finanzkraft der neuen Länder führt zu verminderten Ausgleichszahlungen der alten Länder im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs sowie des Länderfinanzausgleichs. Der Bund legte hingegen im Gesetz über das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ nicht fest, daß im Falle einer Stärkung der Steuerkraft der neuen Länder Umsatzsteueranteile an den Bund rückübertragen werden müssen. Damit besteht das finanzwirtschaftliche Problem des Bundes darin, daß sich seine Belastungen nicht aus änderungsfähigen Relationen in der Finanzkraft der Länder ergeben und daß er sich verpflichtete, Umsatzsteueranteile an die Länder abzugeben, Bundesergänzungen zu leisten und im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes „Aufbau Ost“ Finanzhilfen zu gewähren. Diese Verpflichtungen des Bundes kann nur ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz modifizieren.<sup>333</sup>

Insgesamt sah der Finanzausgleich im vereinten Deutschland für das Jahr 1999 wie folgt aus:

---

<sup>332</sup> Diese Verteilung basiert auf der Einigung von 1998, Siekmann, Sachs, Grundgesetzkommentar, Art. 106 Rdnr. 23 ff. Auch nach der Einigung im Juli 2001 sind diese Anteile bislang nicht verändert worden.

<sup>333</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 178. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß sich der Bund durch Sparmaßnahmen im Sozialbereich auf Kosten der Länder und Gemeinden entlastete. Die Reduzierung von Bundesleistungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe führte zu einer verstärkten Belastung der Länder und Gemeinden bei der Sozialhilfe.

	Ust-Vorweg- ausgleich	Länderfinanz- ausgleich	Fehlbe- trags-BEZ	Sonder- BEZ	Gesamt
Nordrhein-Westfalen	-4.264	-2.578	0	0	-6.842
Hessen	-1.433	-4.744	0	0	-6.177
Bayern	-2.873	-3.188	0	0	-6.061
Baden-Württemberg	-2.478	-3.426	0	0	-5.905
Hamburg	-404	-665	0	0	-1.069
Schleswig-Holstein	-657	174	261	300	78
Rheinland-Pfalz	-955	379	568	490	481
Niedersachsen	-1.463	1.037	1.556	304	1.434
Saarland	161	294	218	1.401	2.075
Bremen	-158	665	139	1.974	2.620
Mecklenburg-Vorp.	2.019	921	364	1.643	4.947
Brandenburg	2.629	1.147	525	2.149	6.450
Thüringen	2.806	1.218	498	2.172	6.694
Sachsen-Anhalt	3.165	1.300	540	2.372	7.377
Berlin	-805	5.316	919	2.881	8.312
Sachsen	4.711	2.149	910	3.658	11.427
<b>Transervolumen</b>	<b>15.490</b>	<b>14.602</b>	<b>6.497</b>	<b>19.344</b>	<b>55.933</b>
BEZ= Bundesergänzungszuweisungen					

*Tabelle 4: Zahlungen im Finanzausgleich und Ust-Vorwegausgleich 1999 in Millionen DM.*

*Quelle: Bernd Huber, Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs, München 2000, S. 80.*

	Ust-Vor- wegaus- gleich	Länder- finanzaus- gleich	Fehl- betrags- BEZ	Sonder- BEZ	Gesamt
Hessen	-237	-785	0	0	-1.022
Hamburg	-237	-391	0	0	-628
Baden-Württemberg	-237	-328	0	0	-565
Bayern	-237	-263	0	0	-500
Nordrhein-Westfalen	-186	-143	0	0	-380
Schleswig-Holstein	-237	63	94	108	28
Rheinland-Pfalz	-237	94	141	122	120

Niedersachsen	-186	132	197	39	182
Saarland	150	275	204	1.306	1.934
Berlin	-237	1.567	271	849	2.450
Brandenburg	1.014	443	203	829	2.488
Sachsen	1.052	480	203	817	2.553
Thüringen	1.143	496	203	884	2.725
Mecklenburg-Vorp.	1.125	513	203	915	2.756
Sachsen-Anhalt	1.188	488	203	891	2.770
Bremen	-237	999	208	2.963	3.933

*Tabelle 5: Zahlungen im Finanzausgleich und im Ust-Vorwegausgleich 1999 pro Einwohner in DM.*

*Quelle: Bernd Huber, Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs, S. 80, 81.*

Die primäre und sekundäre Verteilung der Steuererträge im vereinten Deutschland darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die einzelnen Länder sich in ihrer finanziellen Ausstattung zum Teil noch immer erheblich unterscheiden, obwohl durch die Zuweisung der Steuererträge und den Finanzausgleich bereits eine weitgehende Angleichung der Finanzkraft erreicht wird. Dies wird vor allem vor dem Hintergrund der zum Teil sehr hohen Schuldenlast einiger Länder deutlich. So leiden insbesondere die alten Länder wie das Saarland, die Stadtstaaten oder Schleswig-Holstein unter einer hohen Schuldenlast, während Bayern, Baden-Württemberg und auch Hessen eine verhältnismäßig „gesunde“ Haushaltslage aufweisen. Auch wenn einige der neuen Länder wie z.B. Sachsen, noch eine verhältnismäßig geringe Schuldenlast besitzen, ist doch zu bedenken, daß diese in den wenigen Jahren nach der Vereinigung entstand. Sie zeigen deshalb eine schneller wachsende Verschuldung im Vergleich zu den alten Ländern. Letztlich sind die alten Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und selbst noch Hamburg die finanzstärksten Länder. Es sind deshalb diese fünf Länder, die die „finanzielle Last“ der Wiedervereinigung tragen.

### 2.2.4.1.3 Das Urteil des BVerfG vom 11.11.1999 und dessen Umsetzung

Das zuletzt anhängige dritte Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>334</sup> wurde von den Geberländern Bayern, Hessen und Baden-Württemberg als Normenkontrollverfahren eingeleitet und hatte nicht nur den eigentlichen Länderfinanzausgleich, sondern auch andere Regelungen des deutschen Finanzausgleichs und der Ertragszuweisungen zum Gegenstand.<sup>335</sup>

Hintergrund der letzten Entscheidung vom 11.11.1999 war, daß das Finanzausgleichssystem mit einem Gesamttransfervolumen von fast 56 Milliarden DM 1999 zu einer starken Angleichung der Finanzkraft in den einzelnen Ländern, allerdings auch zu einer Schwächung der Leistungsfähigkeit der gebenden Länder und zu einer nahezu vollständigen Nivellierung der Länderfinanzen geführt hatte.<sup>336</sup> Aus diesem Grund stand insbesondere der horizontale Finanzausgleich schon seit Jahren im Mittelpunkt der Kritik und im Zentrum politischer Auseinandersetzungen. So richtete sich die Kritik der „Geberländer“, also der ausgleichspflichtigen Länder, vor allem darauf, daß durch den Länderfinanzausgleich nicht nur strukturelle Defizite der finanzschwächeren Länder ausgeglichen werden, sondern unter Umständen auch deren haushaltspolitisches Fehlverhalten. Daneben wurde auch das mit 95 % hohe Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs gerügt.<sup>337</sup>

Das Bundesverfassungsgericht sprach sich in der Entscheidung vom 11.11.1999 für eine vollständige Neuordnung des Finanzausgleichs aus. Es knüpfte insofern an die Entscheidungen der Jahre 1986 und 1992 an, als daß es erneut hervorhob, daß es sich beim Länderfinanzausgleich um einen Finanzkraftausgleich handle, wobei als Ziel die hinreichende Annäherung der Finanzkraft der Länder anzustreben sei.<sup>338</sup> Anders als in den Entscheidungen der Jahre 1986 und 1992 sah das Gericht angesichts eines fehlenden Katalogs von Staatsaufgaben und des potenziell unbegrenzten Aufgabenerfindungsrechts von Bund und Ländern davon ab, die Aufgabenorientierung

---

<sup>334</sup> BVerfGE 101, 158.

<sup>335</sup> So forderten die Normenkontrollanträge der drei Länder, neben der Ausgleichsintensität des gegenwärtigen Finanzausgleichs, Einzelregelungen des FAG wie die Hafentlasten, die Einwohnerveredelung bei Stadtsaaten sowie verschiedene Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für verfassungswidrig zu erklären.

<sup>336</sup> BVerfGE 72, 330, 398 und 86, 148, 251.

<sup>337</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 172.

der Finanzverteilung zu betonen. Das Gericht bemängelte vor allem, daß das FAG die von Art. 106 und 107 GG vorgegebenen Maßstäbe nicht hinreichend konkretisierte, und verlangte eine Neuregelung, bei der zunächst in einem sogenannten Maßstäbengesetz die in Art. 106 und 107 GG angelegten Vorgaben der Finanzverfassung durch „langfristig anwendbare Maßstäbe“ näher zu verdeutlichen und zu präzisieren seien.<sup>339</sup> Aufgrund dieser Maßstäbe sollte dann ein eher kurzfristig angelegtes Finanzausgleichsgesetz „die konkreten, in Zahlen gefaßten Zahlungs- und Ausgleichsfolgen“ festlegen. Es ist damit im Gegensatz zu der alten Regelung ein völlig neuer Rahmen für den Finanzausgleich erforderlich geworden: Während die Bestimmungen der Maßstäbe und die daraus resultierenden Verteilungskonsequenzen bisher zugleich im FAG geregelt waren (nach Auffassung des Gerichts in unzureichender Weise), ist jetzt eine gesetzliche Trennung erforderlich.

Für die Neugestaltung hat das Bundesverfassungsgericht eine nur knapp bemessene Frist gesetzt, so daß dem Bund und den Ländern nur wenig Zeit für eine Neuregelung geblieben ist. Danach mußte bis Anfang 2003 das Maßstäbengesetz in Kraft treten, ansonsten wäre das als Übergangsrecht weitergeltende FAG verfassungswidrig geworden. Der Gesetzgeber konnte das FAG bis Ende 2004 neu regeln.<sup>340</sup> Auch wenn das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume beließ, haben die recht präzisen Vorgaben des Gerichts Änderungen in einigen Punkten des Finanzausgleichs und der Ertragszuweisungen erforderlich gemacht. Als Reform wurde grundsätzlich vorgeschlagen, die drei Stufen der Zuweisung und des Finanzausgleichs, also Umsatzsteuervorwegabzug, Länderfinanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen, in einem einfachen linearen Ausgleichstarif zusammenzufassen.<sup>341</sup>

Bereits im Juli diesen Jahres wurde nun das Maßstäbengesetz verabschiedet, das die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts übernommen hat.<sup>342</sup> Die wesentlichen Neuregelungen bestehen im Folgenden: § 1 des MaßstG legt die Maßstäbe

---

<sup>338</sup> Dazu ausführlich: BVerfGE 101, 158, 222.

<sup>339</sup> BVerfGE 101, 158, 214 ff.

<sup>340</sup> BVerfGE 101, 158, 238.

<sup>341</sup> Vgl. Bernd Huber/ Karl Lichtblau, Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst 1998, S. 142; Rolf Peffekoven, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 1999, S. 709; Zusammenfassung der Vorschläge in Huber, Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, S. 122 ff.

für die Festsetzung der vertikalen Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer fest, wobei § 3 die Deckungsquoten als Maßstäbe bestimmt. Da die Anteile an der Umsatzsteuer nicht in der Verfassung festgelegt sind, sondern durch Gesetz zu regeln sind, soll die Umsatzsteueraufteilung als „flexibles Element“ ermöglichen, die Aufteilung der Finanzmasse an die jeweiligen Bedürfnisse von Bund und Ländern anzupassen.<sup>343</sup> Die §§ 8 ff befassen sich mit dem Länderfinanzausgleich und bestimmen, daß grundsätzlich die Finanzkraft der Länder, die unter den Ländern angenähert werden muß, sich nach den ausgleichserheblichen Einnahmen bestimmt. Um diese Finanzkraft vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl zugrunde zu legen.<sup>344</sup> Bezüglich der Ausgleichshöhe ist eine offene Regelung getroffen worden, die zwar eine hinreichende Annäherung der Finanzkraft der Länder fordert, jedoch auch eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder verbietet. Vereinbart wurde auch, daß ab 2005 die durchschnittliche Abschöpfung für jedes Geberland auf 72,5 % „gedeckelt“ werden wird. Im übrigen begrenzen die §§ 12 ff die Bundesergänzungszuweisungen, wonach auch die Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ausgeschlossen wird.<sup>345</sup>

Neben dem Maßstäbengesetz wurde zugleich die Fortführung des Solidarpaktes beschlossen. Danach sollen die teilungsbedingten Sonderlasten der ostdeutschen Länder im Anschluß an den Solidarpakt I, der im Jahre 2004 ausläuft, bis zum Jahre 2020 abgebaut werden. Insgesamt stellt der Bund den ostdeutschen Ländern ab 2004 bis 2020 nochmals 206 Milliarden DM zur Verfügung, wobei die Länder diese Mittel in Form von Sonderbedarfsergänzungszuweisungen erhalten. Daneben weist der Bund den ostdeutschen Ländern weitere Hilfen in Höhe von ca. 10 Milliarden DM jährlich für Gemeinschaftsaufgaben, EU-Strukturfondsmittel und Investitionszulagen zu.

---

<sup>342</sup> Siehe Bundesrat, Drucksache 485/01.

<sup>343</sup> Vgl. Kesper, NdsVBl. Heft 1/ 2002, 1, 3.

<sup>344</sup> Gem. § 10 I S. 2, III MaßstG ist eine Mehrbelastung einiger Länder anzuerkennen. Dies trifft auf die Mehrbelastung der Stadtstaaten oder aufgrund der Hafenlasten zu.

<sup>345</sup> Vgl. § 13 II 1 MaßstG.

#### 2.2.4.1.4 Die Reformdiskussion

Nicht unerwähnt bleiben darf in diesem Zusammenhang, daß die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 und ihre Umsetzung auf erhebliche Kritik gestoßen ist.<sup>346</sup> Teilweise wird angeführt, daß die Konstruktion eines den Bundesgesetzgeber selbst bindenden Gesetzes nach geltendem Verfassungsrecht nicht haltbar sei und verfassungspolitisch auf erhebliche Bedenken stoße. Die zweistufige Normenhierarchie Verfassung/ Gesetz sei klar und abschließend. Es gebe kein wie auch immer geartetes, dazwischen angesiedeltes Normengebilde. Der normative Vorrang eines Maßstäbegesetzes, das den FAG-Gesetzgeber normativ binden könne, sei nicht zu begründen.<sup>347</sup>

Kritisiert wird ferner der vom BVerfG vorgenommene Konzeptionswechsel mit der Folge der Preisgabe materieller Verfassungskriterien. Das Urteil von 1999 schränke die Flexibilität des Gesetzgebers entscheidend ein und lasse für politische Entscheidungen und Kompromisse keinen Raum mehr.<sup>348</sup> Entgegen der Auffassung des BVerfG gehe es nicht um die Sachgerechtigkeit der Verteilungsmaßstäbe, sondern um ihre dienende Funktion zur Herstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung des Bundes und aller Länder. Nur wenn die Verteilungsmaßstäbe vom Gesetzgeber so gewählt würden, daß sie im Ergebnis zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung führten, genüge das gesetzliche Regelwerk den Anforderungen der Finanzverfassung.<sup>349</sup> Der Gesetzgeber könne die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur dann angemessen ausgleichen, wenn er die Folgen seiner Verteilungsregelungen kenne oder zumindest annähernd

---

<sup>346</sup> Kritisch insbesondere: Joachim Linck, Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung - ein dogmatischer und politischer Irrweg - Anmerkungen zum FAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2000, 325; Bodo Pieroth, Die Mißachtung gesetzter Maßstäbe durch das Maßstäbengesetz, NJW 2000, 1086; Hans Heinrich Rupp, Länderfinanzausgleich, Verfassungsrechtliche und verfassungsprozessuale Aspekte des Urteils vom 11.11.1999, JZ 2000, 269 und Joachim Wieland, Das Konzept eines Maßstäbengesetzes zum Finanzausgleich, DVBl. 2000, 1310; Kesper, NdsVBl. 1/ 2002, 1; Zustimmung findet der konzeptionelle Weg des BVerfG u.a. bei Fritz Ossenbühl, Das Maßstäbengesetz - dritter Weg oder Holzweg des Finanzausgleichs?, in: Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, S. 227 ff.; Hans Peter Bull/ Veith Mehde, Der rationale Finanzausgleich - ein Gesetzgebungsauftrag ohne Gleichen - Die Aufgabe des Gesetzgebers nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts -, DÖV 2000, 305, 308 f.

<sup>347</sup> Linck, DÖV 2000, 325, 327 f.

<sup>348</sup> Vgl. Wieland, DVBl. 2000, 1310, 1311.

<sup>349</sup> Wieland, DVBl. 2000, 1310, 1313; ebenso Hans-Peter Schneider/ Uwe Berlit, Die bundestaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich, NVwZ 2000, 841, 846; Bull/ Mehde, DÖV 2000, 305, 313.

abzuschätzen vermöge.<sup>350</sup> Die Forderung des BVerfG an den Gesetzgeber, ein Maßstäbengesetz zu erlassen, dessen finanzielle Auswirkungen auf alle Betroffenen er gar nicht kenne und auch gar nicht kennen solle, begegne neben politischen auch insofern verfassungsrechtlichen Bedenken, als das Gesetz das rechtsstaatliche Gebot der Bestimmtheit mißachte.<sup>351</sup>

Am Maßstäbengesetz selbst wird insbesondere bemängelt, daß die Bestimmung über die vertikale Umsatzsteuerverteilung in ihrer Konkretisierung deutlich hinter den verfassungsunmittelbaren Vorgaben aus Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 zurückbleibe. Auch beständen hinsichtlich des Länderfinanzausgleiches nur knappe Regelungen.<sup>352</sup> Zwar seien im horizontalen Finanzausgleich die zuvor nur implizit vorausgesetzten Maßstäbe besser sichtbar geworden. Es habe sich aber gezeigt, daß eine eindeutige Abschichtung der gesetzgeberischen Entscheidung über langfristig gültige Maßstäbe und der konkreten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen eine kaum erreichbare Idealvorstellung sei; dies erkläre auch die parallele Befristung des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes.<sup>353</sup>

#### **2.2.4.2 Der horizontale Finanzausgleich**

Die zur Zeit geltenden Regelungen stellen sich damit wie folgt dar:

##### **2.2.4.2.1 Die verfassungsrechtliche Ausgangslage**

Im Mittelpunkt der Finanzausgleichsregelungen steht Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG, der den Länderfinanzausgleich, also den Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern, anordnet.<sup>354</sup> Gem. Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird und hierbei Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände)

---

<sup>350</sup> Wieland, DVBl. 2000, 1310, 1314; ebenso Schneider/ Berlit, NVwZ 2000, 841, 843.

<sup>351</sup> Linck, DÖV 2000, 325, 329.

<sup>352</sup> Henneke, Länderfinanzausgleich und Maßstäbengesetz, Jura 2001, 767, 775.

<sup>353</sup> Vgl. Kesper, NdsVBl. 1/ 2002, 1, 10.

<sup>354</sup> Wenn die Finanzkraft der Länder unangemessen unterschiedlich ist, besteht für den Bund eine Verpflichtung zum Ausgleich. Vgl. im übrigen zum Länderfinanzausgleich vgl. H. Fischer-Menshausen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 107 Rdnr. 14 ff.; Hans Peter Bull, Finanzausgleich im Wettbewerbsstaat, DÖV 1999, 269; Jürgen W. Hidién, Länderfinanzausgleich und föderatives Schwächungsverbot, DÖV 1998, 501; Ulrich Häde, Solidarität im Bundesstaat, DÖV 1993, 461.

berücksichtigt werden. Dem Finanzausgleich kommt die Aufgabe zu, daß Finanzmittel, die den einzelnen Ländern bei der primären Steuerverteilung zugeflossen sind, anderen finanzschwachen Ländern zugewiesen werden. Das Grundgesetz spricht in Art. 107 Abs. 2 S. 2 von ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern. Während die ausgleichsberechtigten Länder Ausgleichsansprüche gegen die ausgleichspflichtigen Länder haben, haben diese wiederum Ausgleichsverbindlichkeiten gegenüber den leistungsschwächeren Ländern. Die Ertragsumverteilung regelt ein zustimmungspflichtiges Gesetz, wobei es sich um dasselbe Gesetz handeln muß, in dem bereits die Ergänzungsanteile gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 GG geregelt sind. Daher ist der Länderfinanzausgleich ebenfalls im Finanzausgleichsgesetz enthalten.

Naturgemäß geht das Interesse der einzelnen Länder dahin, die eigene Finanzkraft so niedrig, die der übrigen Länder so hoch als möglich zu veranschlagen.<sup>355</sup> In welche Kategorie ein Land einzuordnen ist, ob es zu den ausgleichsberechtigten oder zu den ausgleichspflichtigen Ländern gehört, hängt davon ab, wie weit es sich von der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder entfernt hat. Die Klärung dieser Frage hängt vor allem davon ab, wie die Begriffe der Finanzkraft und des Finanzbedarfs auszulegen und in concreto anzuwenden sind.

#### **2.2.4.2.2 Der Begriff der Finanzkraft und die Berücksichtigung des Finanzbedarfs**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der Finanzkraft umfassend zu verstehen.<sup>356</sup> Er wird demnach nicht auf die Steuerkraft reduziert, sondern es werden neben allen Steuer- und Abgabeneinnahmen auch sonstige Einkünfte der Länder vollständig einbezogen. Diese Auslegung gilt nicht nur für die Länderfinanzkraft, sondern auch für die Gemeindefinanzkraft (Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2. Halbsatz GG).<sup>357</sup>

Da die Finanzkraft der Länder nicht ausschließlich durch ihre Haushaltseinnahmen, sondern auch durch ihren Finanzbedarf bestimmt wird, wird auch der Finanzbedarf beim horizontalen Finanzausgleich zumindest indirekt berücksichtigt: trotz der

---

<sup>355</sup> BVerfGE 86, 148, 211 ff.; vgl. auch Selmer, Das BVerfG an der Schwelle des finanzwirtschaftlichen Einigungsprozesses - BVerfGE 86, 148, JUS 1995, 978, 980.

<sup>356</sup> BVerfGE 72, 330, 397 ff.

<sup>357</sup> Vgl. Selmer, JUS 1995, 978, 980.

„primären Aufkommensorientiertheit“ des Länderfinanzausgleichs regelt das Finanzausgleichsrecht, daß die Erträge der Länder zur jeweiligen Einwohnerzahl in Beziehung zu setzen sind (§§ 6 Abs. 2, 9 Abs. 1 FAG).<sup>358</sup>

#### **2.2.4.2.3 Der „angemessene“ Ausgleich der Finanzkraft**

Gem. Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG ist die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher davon abgesehen, den Begriff der Angemessenheit in allgemein gültiger Weise näher festzulegen. Es grenzte ihn nur insofern ein, als daß es hinzufügte, es gehe beim Länderfinanzausgleich nur um eine „entsprechend ihren Aufgaben“ hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft.<sup>359</sup> Bei der Festlegung dessen, was „angemessen“ ist, steht dem Bundesgesetzgeber von daher ein weiter Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zur Verfügung.<sup>360</sup> Grundsätzlicher Maßstab ist dabei die auf dem Bundesstaatsprinzip basierende Überlegung, daß der Leistungswille der Geberländer ebensowenig geschwächt werden darf wie der Wille der Empfängerländer, sich selbst zu helfen. Eine vollständige Nivellierung der Länderfinanzen würde gegen das Prinzip der Vielfalt im Bundesstaat verstoßen. Andererseits würden zu weit gehende Unterschiede in der Leistungskraft das Sozialstaatsprinzip verletzen und zu politischen und sozialen Spannungen innerhalb des Bundesstaates führen.<sup>361</sup> Solange sich der Gesetzgeber bei der gebotenen Abwägung von sachgerechten Erwägungen leiten läßt, ist er nicht gehindert, einzelne der genannten Gesichtspunkte in den Vordergrund zu stellen, andere dagegen geringer zu gewichten.<sup>362</sup>

Wie die der Ausgleich letztlich erfolgt, bestimmt ein kompliziertes Regelwerk. Während die Länder, deren Finanzkraftmeßzahlen ihre Ausgleichsmeßzahlen übersteigen, ausgleichspflichtig sind, sind die Länder, deren Finanzkraftmeßzahlen

---

<sup>358</sup> Laufer/ Münch, S. 170.

<sup>359</sup> BVerfGE 86, 148, 213 ff.

<sup>360</sup> Vgl. statt vieler: Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1171; Selmer, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 52, Berlin 1993, S. 11, 51.

<sup>361</sup> Vgl. Laufer/ Münch, S. 171.

<sup>362</sup> Zur Sachgerechtigkeit einzelner Erwägungen vgl. Selmer, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, S. 11, 52; derselbe, in: JuS 1995, 978, 982; zur Kritik der Geberländer vgl. Laufer/ Münch, S. 172.

unter den Ausgleichsmeßzahlen liegen, ausgleichsberechtigt.<sup>363</sup> Die Finanzkraftmeßzahl eines Landes ist dabei die Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe des jeweiligen Landes gem. § 7 FAG sowie der Steuereinnahmen seiner Gemeinden gem. § 8 FAG. Damit bezeichnet die Finanzkraftmeßzahl die tatsächlichen Einnahmen des Landes als Ist-Größe und absoluten Summenwert.<sup>364</sup> Demgegenüber stellt die Ausgleichsmeßzahl eine Sollgröße dar. Sie wird dadurch ermittelt, daß die auszugleichenden Einnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt mit der Einwohnerzahl des Landes vervielfacht werden. Dabei sind in zwei Rechenschritten getrennte Zahlen für das Land – als gliedstaatliche Ausgleichsmeßzahl – und für die Kommunen des Landes – als kommunale Ausgleichsmeßzahl - zu bestimmen. Hierzu sind die Einwohnerzahlen jeweils nach § 9 FAG zu gewichten und für das Land und die Gemeinden getrennt zugrunde zu legen.<sup>365</sup> Der horizontale Finanzausgleich führt bisher dazu, daß die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder auf mindestens 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben wird.

#### **2.2.4.3 Der vertikale Finanzausgleich**

Obwohl der horizontale Finanzausgleich den entscheidenden Beitrag zur Stärkung der Finanzkraft finanzschwacher Länder erbringen soll, darf die Leistung des vertikalen Finanzausgleichs nicht unterschätzt werden. So ermöglicht Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG dem Bund die Gewährung von Ergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs.<sup>366</sup> Inhaltlich nicht zum vertikalen Finanzausgleich und deswegen bereits unter dem Punkt der vertikalen Ertragszuweisung behandelt, gehört die Umsatzsteuerertragsverteilung am Maßstab der Art. 106 Abs. 3, 4 und Art. 107 Abs. 1 GG.

---

<sup>363</sup> Gem. § 5 FAG, vgl. auch von Münch, Staatsrecht Band I, Rdnr. 562.

<sup>364</sup> BVerfGE 101, 158, 164.

<sup>365</sup> BVerfGE 101, 158, 164.

<sup>366</sup> Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 783; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetzkommentar, Art. 107 Rdnr. 17 ff.

#### 2.2.4.3.1 Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen

Diese Ergänzungszuweisungen sind gegenüber dem horizontalen Finanzausgleich an sich nachrangig, auch wenn der Umfang der Ergänzungszuweisungen mit einem Volumen von ca. 26 Milliarden DM den Umfang des Länderfinanzausgleichs mit ca. 14,5 Milliarden DM mittlerweile deutlich übersteigt. Diese Nachrangigkeit ergibt sich zum einen aus der Gestaltung als Kann-Vorschrift, zum anderen daraus, daß es sich um Zuweisungen handelt, die der „ergänzenden“ Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder dienen.<sup>367</sup>

Die auch nach dem Länderfinanzausgleich bestehenden Unterschiede in der Finanzkraft der Länder hatten zur Folge, daß der Bund den leistungsschwachen<sup>368</sup> Ländern Fehlbetragsergänzungszuweisungen sowie weitere Zuweisungen u.a. für erhöhte „Kosten politischer Führung“ an Länder mit geringer Einwohnerzahl<sup>369</sup> oder für Sanierungsleistungen an die Länder, die unter einer besonders angespannten Haushaltsnotlage leiden<sup>370</sup>, zuführt. Der Bund kann die Ergänzungszuweisungen nur durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz vornehmen, wobei es sich um dasselbe Gesetz handeln muß, in dem die Ergänzungsanteile und der horizontale Finanzausgleich geregelt sind.<sup>371</sup>

#### 2.2.4.3.2 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

Der Bund gewährt nach § 11 Abs. 2 zunächst den finanzschwächeren Ländern, deren Finanzkraft im Länderfinanzausgleich auf mindestens 95 % des Länderdurchschnitts

---

<sup>367</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, S. 172.

<sup>368</sup> Die Leistungsschwäche eines Landes, von der die Gewährung der Ergänzungszuweisungen abhängig ist, ergibt sich aus der Relation seines Finanzaufkommens zu seinen Aufgabenlasten. Leistungsschwäche eines Landes liegt in der Regel immer dann vor, wenn auch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung gegeben ist.

<sup>369</sup> So erhalten die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen jährlich die in § 11 Abs. 3 FAG festgelegten Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen, um ihre überdurchschnittlichen hohen Kosten der politischen Führung sowie der zentralen Verwaltung zu finanzieren.

<sup>370</sup> Hierunter sind die Haushaltssanierungsbundesergänzungszuweisungen an Bremen und das Saarland zu verstehen. Diese Mittel müssen nach § 11 Abs. 4 FAG zur Haushaltssanierung verwendet werden. Der Bund gewährt daneben noch Sonderbedarfsbunderergänzungszuweisungen an die neuen Länder und Übergangsbundesergänzungszuweisungen an Länder, die durch die Reform des Länderfinanzausgleichs zu „Geberländern“ geworden sind.

<sup>371</sup> Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 107 GG, vgl. auch Jarass/Pieroth, Art. 107 Rdnr. 10.

angehoben worden ist, Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich ihres demnach noch bestehenden Finanzkraftdefizits. Dabei werden die an 100 % fehlenden Beträge jeweils zu 90 % ausgeglichen, so daß im Ergebnis alle Länder mindestens bis auf 99,5 % an den Durchschnitt herangeführt werden. Es wird also eine zwar weitgehende, aber noch nicht vollständige Angleichung der Finanzkraft vollzogen.<sup>372</sup>

#### **2.2.4.3.3 Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen**

Neben der allgemeinen Anhebung der Finanzkraft der leistungsschwachen Länder akzeptierte das Bundesverfassungsgericht auch die Berücksichtigung der Sonderbedarfe einzelner Länder durch den Bundesgesetzgeber.<sup>373</sup> Ergänzungszuweisungen haben sich am Ausmaß der Sonderlast zu orientieren und dürfen nur solchen Ländern gewährt werden, die finanzschwach sind und daher die Belastung aufgrund der Sonderlasten nicht tragen können. Nach § 11 Abs. 3 FAG gewährt der Bund neun kleineren Ländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen besonders hoher Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung.<sup>374</sup> Da Länder mit geringer Einwohnerzahl eine höhere Pro-Kopf-Belastung aufweisen als andere Länder, sorgt der Bund hier für einen Ausgleich durch anteilige Berücksichtigung der Lasten. In Reaktion auf die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an der Bemessung der Leistungen bestimmt § 11 Abs. 4 FAG (2005) eine Neufestsetzung aufgrund aktuellen Zahlenmaterials und methodischer Grundlage; außerdem ist eine periodische Überprüfung vorgesehen.<sup>375</sup>

Der Bund gewährt weiterhin nach § 11 Abs. 4 FAG den neuen Ländern unter Einschluß Berlins Ergänzungszuweisungen zum Zweck des Abbaus teilungsbedingter Sonderbelastungen und des Ausgleichs der unterdurchschnittlichen Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinden.<sup>376</sup> Die Leistungen, die für die Jahre 1995-2004 vorgesehen sind,

---

<sup>372</sup> Kesper, Bundesstaatliche Finanzordnung, Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden 1998, S. 120; Kesper, Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, NdsVBl. Heft 1/ 2002, 1, 9.

<sup>373</sup> Zu den Voraussetzungen und Grenzen der Gewährung vgl. BVerfGE 72, 330, 404 f.; 101, 158, 225, 234.

<sup>374</sup> Kesper, Bundesstaatliche Finanzordnung, S. 120.

<sup>375</sup> Kesper, NdsVBl. Heft 1/ 2002, 1, 10.

<sup>376</sup> Vgl. hierzu Selmer, Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Verfassungsrechtliche und verfassungsrechtspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses, in: Finanzarchiv n. F., 1994, 331, 347, der hinsichtlich

belaufen sich auf 14 Mrd. DM jährlich. Begründet werden sie mit dem enormen infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Länder und ihrer Kommunen.<sup>377</sup>

Außerdem erhalten gem. § 11 Abs. 5 auch diejenigen alten Länder, die vor der Durchführung eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs als finanzschwache Länder Empfänger von Ausgleichszuweisungen und Fehlbetragsergänzungszuweisungen waren und deren Finanzkraft infolge der Schwäche der neuen Länder nunmehr nicht mehr oder nur noch geringfügig unter dem Länderdurchschnitt liegt, vom Bund sogenannte Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen. Ziel dieser Zuweisungen ist es, die bisher als finanzschwach ausgewiesenen alten Länder für den plötzlichen Wegfall bzw. die Verminderung der Mittel zu entschädigen, die ihnen bislang zur Verfügung gestellt wurden.<sup>378</sup>

Gem. § 11 Abs. 6 erbringt der Bund schließlich Ergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung an das Saarland und Bremen. Diese Sanierungshilfe läuft bis zum Ende des Jahres 2004 aus. Das Maßstäbengesetz formuliert jedoch allgemeine Maßstäbe für die Hilfe in der Haushaltsnotlage einzelner Länder in Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>379</sup>

### **2.2.5 Die kommunalen Körperschaften im bundesdeutschen Finanzsystem**

Die Finanzverfassung regelt grundsätzlich nur das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind deshalb als Teile der Länder eigentlich von den Regelungen der Finanzverfassung ausgenommen, mit der Folge, daß die Aufgabe, für eine adäquate Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften zu sorgen, den jeweiligen Ländern überlassen bleiben soll. Das Grundgesetz formuliert deshalb z.B. in Art. 106 Abs. 9, daß die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände) als solche der Länder gelten.<sup>380</sup>

---

der Ergänzungszuweisungen zugunsten der neuen Länder und Berlins (§ 11 Abs. 4 FAG) verfassungsrechtliche Bedenken äußert.

<sup>377</sup> Kesper, Bundesstaatliche Finanzordnung, S. 121.

<sup>378</sup> Selmer, Finanzarchiv 1994, 331, 347, 348.

<sup>379</sup> Vgl. § 12 Abs. 4 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz- MaßstG) vom 09.09.2001, BGBl. I S. 2302; zu Grund, Voraussetzungen und Grenzen siehe BVerfGE 86, 148, 258 ff.

<sup>380</sup> Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 825.

Im Hinblick auf die von Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltung übernimmt das Grundgesetz jedoch eine Mitverantwortung für die Gemeindefinanzen, die auch ausdrücklich von Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG vorgesehen ist.<sup>381</sup> Das Grundgesetz sorgt deshalb selbst für den ausreichenden finanziellen Freiraum, der für eine funktionierende Selbstverwaltung der kommunalen Körperschaften erforderlich ist. Art. So weist Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG den kommunalen Körperschaften das gesamte Aufkommen und auch Anteile des Aufkommens bestimmter Steuern zu.

Art. 106 Abs. 5 GG räumt den Gemeinden (nicht den Gemeindeverbänden) eine begrenzte Mitertragshoheit am Aufkommen der Einkommensteuer ein. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz in Form des Gemeindefinanzreformgesetzes.<sup>382</sup> Danach liegt gemäß §§ 1, 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes der Anteil zur Zeit bei 15 % der im jeweiligen Land veranlagten Einkommensteuer.<sup>383</sup> Darüber hinaus weist Art. 106 Abs. 5 a GG den Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer zu,<sup>384</sup> während Art. 106 Abs. 6 GG das Aufkommen der Realsteuern den Gemeinden zuweist. Letztlich bestimmt Art. 106 Abs. 6 GG auch, daß das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern den Gemeinden oder den Gemeindeverbänden nach Maßgabe der Landesgesetzgebung zusteht. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, wie bei den Stadtstaaten, so steht das Aufkommen dieser Steuern dem jeweiligen Land zu. Auch wenn die kommunalen Körperschaften durch diese Zuweisungen als eine weitere mit Ertragshoheit ausgestattete Ebene neben den Bund und die Länder gestellt werden, wird eine unmittelbare Beziehung zwischen dem Bund und den kommunalen Körperschaften dadurch jedoch nicht geschaffen.<sup>385</sup>

---

<sup>381</sup> Zur Selbstverwaltungsgarantie siehe Friedhelm Hufen, Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung, DÖV 1998, 276.

<sup>382</sup> Die Gemeinden wurden im Zuge der Finanzreform von 1969 am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt, um sie von dem örtlich stark unterschiedlichen Aufkommen der Gewerbesteuer unabhängiger zu machen. Im Gegenzug können die Gemeinden durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz verpflichtet werden, eine Umlage an den Bund und die jeweiligen Länder zu leisten, vgl. Dieter Birk/Michael Inhester, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des kommunalen Finanzausgleichs, dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein Westfalen, DVBl. 1993, 1281, Hans Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart 1981, S. 270 f.

<sup>383</sup> Daneben erhalten die Gemeinden 12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag. Beide Anteile werden abgezogen, bevor der Ertrag gemäß Art. 106 Abs. 3 GG zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt wird.

<sup>384</sup> Dieser ist zur Zeit einfachgesetzlich auf 2,2% festgelegt, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 901.

Das Grundgesetz übernimmt grundsätzlich nur eine gewisse Mitverantwortung für die Gemeindefinanzen, indem es den kommunalen Körperschaften Erträge zuweist. Hinsichtlich der Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen nimmt das Grundgesetz hingegen nur eine Verteilung zwischen dem Bund und den Ländern vor. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht deshalb lediglich das Satzungsrecht über Steuern zu, wenn dieses ihnen zuvor von dem Bund oder den Ländern übertragen wurde. Gesprochen werden kann daher nur von einer derivativen Erhebungskompetenz der kommunalen Körperschaften in Deutschland.<sup>386</sup> Als Beispiel sei Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG genannt, der dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit einräumt, den Gemeinden ein Hebesatzrecht für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu gewähren.<sup>387</sup> Daneben steht den Gemeinden auch das Recht zu, für die Realsteuern selbständig Hebesätze festzusetzen.<sup>388</sup>

Für die kommunale Finanzausstattung von entscheidender Bedeutung sind daneben die Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden und ihre Gemeindeverbände. So sind die Länder nach Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet, im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs ihre Gemeinden und Gemeindeverbände an dem Länderanteil der Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Die Höhe der Beteiligung wird vom Landesgesetzgeber bestimmt, der einen bestimmten Prozentsatz festlegen muß. Daneben sieht das Grundgesetz noch eine fakultative Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an dem Aufkommen der Landessteuern vor, so daß die Länder einen Ermessensspielraum über die Höhe der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs besitzen. Sie müssen allerdings gewährleisten, daß die Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften geeignet ist, ihre verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung auszuüben.<sup>389</sup>

Letztlich finanzieren die kommunalen Körperschaften einen Großteil der von ihnen durchzuführenden Aufgaben über Gebühren und Beiträge.

---

<sup>385</sup> Laufer/Münch, Das föderative System der Bundesrepublik, S. 180.

<sup>386</sup> Günter Püttner, Kommunale Selbstverwaltung, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Heidelberg 1990, § 107 Rdnr. 59 und auch Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 893.

<sup>387</sup> Der Bundesgesetzgeber hat von dieser Befugnis bisher allerdings keinen Gebrauch gemacht.

<sup>388</sup> Eine gesetzlich festgelegte Obergrenze des Hebesatzes der Gemeinden besteht für die Realsteuern nicht. Zur Frage der materiellen verfassungsrechtlichen Schranken der Hebesatzfestsetzung, vgl. BayVGh, Bay VBl. 1982, 752.

<sup>389</sup> Hans Günter Henneke, Der kommunale Finanzausgleich, DÖV 1994, 1.

## 2.2.6 Die Kreditaufnahme von Bund, Ländern und kommunalen Körperschaften

Eine weitere wesentliche Möglichkeit der Finanzmittelbeschaffung besteht für den Bund, die Länder und die kommunalen Körperschaften in der Aufnahme von Krediten.<sup>390</sup> Für den Bund und die Länder ergibt sich dieses Recht bereits daraus, daß sie jeweils Staaten sind, im übrigen auch daraus, daß sie in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig und selbständig sind. Doch gilt das Recht zur Kreditaufnahme des Bundes und der Länder nicht schrankenlos, da jede Kreditaufnahme zu Belastungen in späteren Haushaltsjahren führt.<sup>391</sup> Die Kreditaufnahme in einem Haushaltsjahr ist deshalb der Höhe nach beschränkt. Für den Bund regelt dies Art. 109 und 115 GG<sup>392</sup>; für die Länder ihre Finanzverfassungen und ebenfalls Art. 109 GG. Für beide staatliche Ebenen bestimmt Art. 109 Abs. 2 GG, daß diese in ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben. In Konkretisierung dieser Vorschrift bestimmt Art. 115 Abs. 1 GG für den Bund, daß die Aufnahme von Krediten durch den Bund eine Ermächtigung durch Bundesgesetz voraussetzt<sup>393</sup> und daß die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen.<sup>394</sup> Ähnliche Bestimmungen sind für die Kreditaufnahme der Länder in ihren Länderverfassungen normiert.<sup>395</sup>

Neben dem Bund und den Ländern sind auch die Gemeinden und die Gemeindeverbände zur Aufnahme von Krediten ermächtigt. Die Ermächtigungsgrundlagen finden sich in den Gemeindeordnungen der Länder, auf die

---

<sup>390</sup> Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß noch eine dritte Form der Finanzmittelbeschaffung in der eigenwirtschaftlichen Betätigung besteht.

<sup>391</sup> Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 115 Rdnr. 1.

<sup>392</sup> Daneben finden sich auch Regelungen in Art. 104 und 121 EGV. Danach ist der Bund als Mitglied des Euro-Währungsgebietes verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

<sup>393</sup> Die Ermächtigung muß der Höhe nach bestimmt sein. Auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer derartigen Ermächtigung.

<sup>394</sup> Eine Ausnahme besteht nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG nur dann, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig ist. Vgl. hierzu Schmidt-Bleibtreu/Klein Grundgesetz, Art. 115 Rdnr. 6 ff und Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 571 ff.

<sup>395</sup> Hinzuweisen ist z.B. auf Art. 103 der Verfassung Brandenburgs oder Art. 53 der Verfassung Schleswig-Holsteins. Art. 82 der Verfassung Bayerns setzt jedoch lediglich eine gesetzliche Ermächtigung voraus und verzichtet auf die Einschränkung in der Höhe der Kreditaufnahme.

die Landkreisordnungen regelmäßig verweisen.<sup>396</sup> Die Kommunen dürfen jedoch Kredite nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsmaßnahmen und zur Umschuldung aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist. Im Gegensatz zu Bund und Ländern dürfen die Kommunen mit Krediten nur investive, nicht jedoch konsumtive Ausgaben finanzieren.<sup>397</sup>

Die Gebietskörperschaften haben in den letzten Jahren die Möglichkeit zur Aufnahme von Krediten zum Teil stark in Anspruch genommen. Insbesondere nach der deutschen Wiedervereinigung ist im Zuge der enorm gestiegenen Ausgabenbelastung die Kreditaufnahme zu einer nicht mehr fort zu denkenden Form der Finanzmittelbeschaffung geworden. Dies führte zu einer erheblich gestiegenen Zinsbelastung der jeweiligen Haushalte. Als Beispiel sei hier der Bund angesprochen, der im Haushalt 2001 ca. 18 % seiner Ausgaben für die Zinsbelastung aufwenden muß.<sup>398</sup>

### **2.2.7 Die Finanzverwaltung**

Das Grundgesetz regelt in Art. 108 GG die Verteilung der Steuerverwaltungskompetenzen.<sup>399</sup> Die Verwaltung der Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben liegt weiterhin bei der Ebene bzw. Körperschaft, die die Verwaltungskompetenz für die Sachaufgabe besitzt, für die die Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben erhoben werden.<sup>400</sup> Der Schwerpunkt der Steuerverwaltungskompetenzen liegt gem. Art. 108 Abs. 2 GG entsprechend dem von Art. 30 und 83 GG aufgestellten Grundsatz bei den Ländern. Dem Bund sind jedoch Verwaltungszuständigkeiten über einige in Art. 108 Abs. 1 S. 1 GG enumerativ aufgezählte Steuern zugewiesen. Danach besitzt der Bund die Verwaltungskompetenzen über die Zölle, Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und der Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Nach Art. 87 Abs. 1 GG verwaltet der Bund diese Bereiche

---

<sup>396</sup> Siehe z.B. § 78 Abs. 3 i.V.m. § 87 GemO Baden-Württemberg und § 78 Abs. 3 i.V.m. § 85 GemO Brandenburg.

<sup>397</sup> Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 633.

<sup>398</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 16.

<sup>399</sup> Art. 108 Abs. 1 bis 5 und 7 GG sind lex specialis zu Art. 83 ff. Da Art. 108 GG die Steuerverwaltung nicht umfassend regelt, muß zum Teil auf die allgemeinen Vorschriften zurückgegriffen werden, vgl. Jarass/Pieroth, Art. 108 Rdnr. 1.

unmittelbar mit eigenem Verwaltungsunterbau. Den Aufbau der bundesunmittelbaren Steuerverwaltung bestimmt das Finanzverwaltungsgesetz (FVG).<sup>401</sup> Danach besitzt die Bundesfinanzverwaltung einen vierstufigen Aufbau: Die oberste Bundesfinanzbehörde ist das Bundesministerium der Finanzen. Bundesoberbehörden sind z.B. die Bundesschuldenverwaltung, die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, das Bundesamt für Finanzen, das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen. Es folgen als Mittelbehörden die Oberfinanzdirektionen. Letztlich bilden als örtliche Behörden die Hauptzollämter einschließlich ihrer Dienststellen, die Zollfahndungsämter, die Bundesvermögensämter und die Bundesforstämter die vierte Stufe der Bundesfinanzverwaltung.<sup>402</sup>

Die Länder verwalten alle übrigen Steuern und besitzen eine eigene Finanzverwaltung. Ihre Selbständigkeit ist allerdings eingeschränkt. Zum einen werden die Länder im Auftrag des Bundes gem. Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 85 GG tätig, wenn es sich um Steuern handelt, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen. Zum anderen wird der Aufbau der Landesfinanzbehörden und die Ausbildung der Beamten durch das FVG einheitlich geregelt.<sup>403</sup> Von praktischer Bedeutung ist daneben auch Art. 108 Abs. 7 GG. Danach kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates einheitliche Verwaltungsvorschriften erlassen, soweit die Verwaltung den Landesfinanzbehörden oder den Gemeinden oder Gemeindeverbänden obliegt. Hierauf beruhen die Steuerrichtlinien.<sup>404</sup> Im übrigen ist die Landesfinanzverwaltung dreistufig aufgebaut: Die obersten Landesbehörden sind die Finanzministerien. Mittelbehörden sind die Oberfinanzdirektionen, während die Finanzämter als örtliche Behörden die dritte Stufe der Landesfinanzverwaltung bilden.

Damit sind die Oberfinanzdirektionen Mittelbehörden sowohl der Bundesfinanz- als auch der Landesfinanzverwaltung und somit Bundes- und Landesbehörden in einem. Die Beamten der Oberfinanzdirektionen sind teils Bundes-, teils Landesbeamte, die Präsidenten der Oberfinanzdirektionen sind gemäß § 9 Abs. 2 FVG beides zugleich.

---

<sup>400</sup> BVerwG NVwZ-RR 1990, 44, 45; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 108 Rdnr. 3.

<sup>401</sup> Finanzverwaltungsgesetz in der Fassung des Finanzanpassungsgesetzes vom 30.8.1971 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch das Jahressteuergesetz 1997 vom 20.12.1996 (BGBl. I S. 2049).

<sup>402</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 108 Rdnr. 8 ff.

<sup>403</sup> Dem Bund ist hierfür in Art. 108 Abs. 2 S. 2 GG eine Bundeskompetenz zugewiesen.

<sup>404</sup> Die Steuerrichtlinien richten sich zwar nur an die Verwaltung, besitzen aber über das Gleichheitsgebot auch Bindungswirkung nach außen, vgl. D. Birk, Steuerrecht I, § 9 Rdnr. 25.

Damit stellen die Oberfinanzdirektionen die ansonsten im Grundgesetz nicht bekannte Form der Mischverwaltung dar. Die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür findet sich in Art. 108 Abs. 4 GG. Sie soll eine Einheit der Steuerverwaltung und die Einheitlichkeit des Steuervollzugs im Bundesgebiet gewährleisten.<sup>405</sup>

Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden kann die Verwaltung der ihnen ausschließlich zufließenden Steuern, also der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern und der Realsteuern, von den Ländern gemäß Art 108 Abs. 4 S. 2 GG übertragen werden. Überwiegend haben die Länder bereits von dieser Befugnis Gebrauch gemacht.<sup>406</sup>

### **2.2.8 Die Haushaltswirtschaft**

Abschließend sollen noch einige Grundsätze der Haushaltswirtschaft erläutert und dargestellt werden.<sup>407</sup> Zum einen muß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung aller staatlicher Ebenen einschließlich der kommunalen Verwaltung ordnungsgemäß und wirtschaftlich sein. Dem Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, obliegt hierüber gemäß Art. 114 Abs. 2 GG die Kontrolle.<sup>408</sup> Zum anderen sind der Bund und die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft grundsätzlich selbständig und voneinander unabhängig. Dies ergibt sich aus Art. 109 Abs. 1 GG. Dennoch kann eine derartige Selbständigkeit und Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern im Hinblick auf annähernd gleiche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und eine effektive Wirtschafts- und Konjunkturpolitik nicht grenzenlos gelten. Der Bund und die Länder haben deshalb gemäß Art. 109 Abs. 2 GG bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Das Grundgesetz

---

<sup>405</sup> Siehe hierzu H. Fischer-Menshausen, in v. Münch, Art. 108 GG Rdnr. 12; D. Birk, in AK-GG, Art. 108 Rdnr. 11.

<sup>406</sup> So ist die Übertragung flächendeckend für die Festsetzung der Grundsteuern und der Gewerbesteuern (Anwendung der Steuerhebesätze auf die Steuermeßbescheide) sowie die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erfolgt. Für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ist sie regelmäßig in den Kommunalabgabengesetzen der Länder enthalten. Für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer, die auf bundesgesetzlicher Grundlage erhoben werden, wurden besondere Übertragungsgesetze erlassen, Siekmann, in: Sachs, Grundgesetzkommentar, Art. 108 Rdnr. 14. Im übrigen sind die Gemeinden über Art. 108 Abs. 5 S. 2, Abs. 7 GG, § 1 Abs. 2 AO an die Abgabenordnung und die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften gebunden, vgl. D. Birk, Steuerrecht I, § 9 Rdnr. 26.

<sup>407</sup> Zur Abgrenzung der Haushaltswirtschaft siehe nochmals Siekmann, in: Sachs: Grundgesetzkommentar, Art. 109 Rdnr. 4.

<sup>408</sup> Birk, Steuerrecht I, § 9 Rdnr. 21.

konkretisiert diese Bestimmung in den folgenden Absätzen, indem es den Bundesgesetzgeber ermächtigt diesen Erfordernissen Rechnung zu tragen.<sup>409</sup> Auf dieser Grundlage sind das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>410</sup> und das Stabilitätsgesetz<sup>411</sup> (StG) erlassen worden. Das Haushaltsgrundsätzegesetz enthält grundlegende Vorschriften über die Aufstellung (§§ 8 ff.) und die Ausführung (§§ 19 ff.) des Haushaltsplans, die Buchführung und Rechnungslegung (§§ 32 ff.) sowie über die längerfristige Finanzplanung (§§ 50 ff.). In dem letztgenannten Abschnitt findet sich mit § 51 HGrG auch die Vorschrift über den Finanzplanungsrat. Dieser ist ein beratendes Organ, das aus dem Bundesfinanzminister, den Finanzministern der Länder und aus Vertretern der kommunalen Körperschaften besteht. Der Finanzplanungsrat soll die Koordinierung der einzelnen mittelfristigen Haushaltspläne ermöglichen; seine Beschlüsse, die nur einstimmig gefaßt werden können, entfalten allerdings keine bindende Wirkung, sondern stellen nur Empfehlungen dar.<sup>412</sup>

Neben dem Finanzplanungsrat existiert die Finanzministerkonferenz, der die Länderfinanzminister und in der Regel der Bundesfinanzminister als Gast angehören. Auf der Finanzministerkonferenz, die regelmäßig abgehalten werden soll, werden steuerliche und finanzwirtschaftliche Themen von allgemeinem Belang besprochen. Sie dient vor allem der Diskussion von Gesetzesentwürfen, bevor das Gesetz in die Phase des eigentlichen formalisierten parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens eintritt.<sup>413</sup>

## **2.2.9 Fiskalföderalismus in Bezug auf die deutsche Finanzverfassung**

Untersucht man die deutsche Finanzverfassung auf ihre fiskalföderale Ausrichtung, so ist zunächst festzustellen, daß die Finanzverfassung nahezu nur Elemente aufweist, die für ihre fiskalföderale Ausrichtung sprechen, da den Ländern wesentliche Erträge und Entscheidungsbefugnisse zugewiesen werden. So weist die Finanzverfassung zunächst den Ländern vertikal wesentliche Erträge aus dem Steueraufkommen zu, so daß sie

---

<sup>409</sup> Birk, Steuerrecht I, § 9 Rdnr. 9.

<sup>410</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 (BGBl. I S. 3251).

<sup>411</sup> Stabilitätsgesetz vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 582).

<sup>412</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 109 Rdnr. 12. Zum Finanzplanungsrat siehe im übrigen Gunter Kisker, Staatshaushalt, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Heidelberg 1990, Band IV, § 89 Rdnr. 87 ff.

<sup>413</sup> Vgl. Walter Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Heidelberg 1990, Band IV, § 105 Rdnr.35 ff.

bereits insoweit über erhebliche eigene Finanzmittel verfügen. Der horizontale Finanzausgleich stellt sich als Ausfluß des „bündischen Prinzips“ zwischen den Ländern dar, da der Finanzausgleich unter den Ländern selbst erreicht wird. Die Länder sind bei ihrer Kreditaufnahme lediglich den Regeln ihren eigenen Länderverfassungen unterworfen und können durch die Kreditaufnahme weitere Finanzmittel generieren. Über die eigenen und zugewiesenen Finanzmittel -mit Ausnahme der den Ländern gem. Art. 104a Abs. 4 GG als Investitionszulagen gewährten Finanzmittel- besitzen die Länder die Haushaltshoheit und haben die Verantwortung für eine adäquate Finanzausstattung der Kommunalkörperschaften zu sorgen, die Teile der Länder sind. Auch wenn es sich bei den Finanzverwaltungen der Länder, die die meisten und wichtigsten Steuern verwalten, um eine Bundesauftragsverwaltung handelt, sofern sie nicht Landessteuern vereinnahmen, so darf nicht übersehen werden, daß es sich hierbei um Landesverwaltung mit der Folge handelt, daß die überwiegenden Finanzverwaltungskompetenzen bei den Ländern liegen. Letztlich spricht auch die eigenständige Haushaltswirtschaft der Länder, die Koordinierung der Haushaltsplanung im Finanzplanungsrat als auch die Einrichtung der Finanzministerkonferenz für eine fiskalföderale Ausrichtung der deutschen Finanzverfassung.

Eine Ausnahme stellen lediglich die umfassenden Steuergesetzgebungskompetenzen des Bundes dar. So verfügen die Länder über keine nennenswerten eigenen Steuergesetzgebungskompetenzen, so daß der Bund als Inhaber der Steuergesetzgebungskompetenzen Steuern erheben oder senken kann, die Erträge aus den Steuern bestimmen und damit das Steueraufkommen beeinflussen kann. Da die Länder jedoch über das Zustimmungserfordernis im Bundesrat zu Steuergesetzen, deren Aufkommen ihnen oder den Gemeindeverbänden zustehen geschützt sind, kann der deutschen Finanzverfassung selbst in diesem Bereich eine fiskalföderale Ausrichtung nicht abgesprochen werden.

### 2.3 Die Finanzverfassung Südafrikas

Die Finanzverfassung Südafrikas stand bei den Verhandlungen zu der neuen Verfassung im Gegensatz zu der konzeptionellen Frage, wie föderal das neue Südafrika werden sollte, nicht im Vordergrund. Dementsprechend verwundert es nicht, daß ihr zusammen mit der Haushaltsverfassung erst das vorletzte Kapitel der Verfassung, nämlich das 13. Kapitel gewidmet ist. Eine klare Trennung zwischen den finanz- und haushaltsverfassungsrechtlichen Bestimmungen nimmt die Verfassung nicht vor. Auch bilden die eigentlichen finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften in Südafrika nur eine Grundlage, wichtige Regelungen sind einfachen nationalen Gesetzen vorbehalten. Als die endgültige Verfassung im Jahre 1996 verabschiedet wurde, bestanden viele dieser Gesetze noch nicht. Sie wurden erst im Laufe der vergangenen Jahre verabschiedet und auch heute sind die von der Verfassung vorgeschriebenen Gesetze noch nicht vollständig verabschiedet worden.<sup>414</sup>

Grundsätzlich zeichnet sich Südafrika durch eine stark unausgeglichene Verteilung der Finanzmittel auf die drei staatlichen Ebenen aus. Dies gilt sowohl für die vertikale Verteilung, also die Verteilung auf die drei staatlichen Ebenen, als auch für die horizontale Verteilung, also die Verteilung auf die einzelnen Provinzen und die Lokalkörperschaften. So sind die meisten und zugleich wichtigsten Steuern nationale Steuern, die von der nationalen Steuerverwaltung verwaltet und erhoben werden. Das XXVI. Verfassungsprinzip der Übergangsverfassung<sup>415</sup> verlangte von der endgültigen Verfassung eine billige und gerechte Verteilung der national erhobenen Steuern. Den Provinzen und den Lokalkörperschaften mußte damit ermöglicht werden, die Grundversorgung und die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Entsprechend enthält die Verfassung Südafrikas in Art. 214 und 227 eine verfassungsrechtliche Garantie, daß den Provinzen und den Lokalkörperschaften ein gerechter Anteil der national erhobenen Steuern zuzuweisen ist. Sie bestimmt die von der Übergangsverfassung verlangte gerechte Verteilung allerdings nicht selbst, sondern überträgt die Aufgabe der gerechten Verteilung der Finanzmittel dem Gesetzgeber, der jährlich das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens

---

<sup>414</sup> Das Gesetz zur Regelung der Steuergesetzgebung der Provinzen nach Art. 228 Abs. 2 der Verfassung ist auch heute noch nicht erlassen. Und erst 1999 wurde das Öffentliche Haushaltsgesetz (Public Finance Management Act, Gesetz Nr. 1 des Jahres 1999) verabschiedet.

<sup>415</sup> Anhang vier der Übergangsverfassung.

verabschiedet. Zugleich legt die Verfassung Grundsätze fest, an denen sich die Verteilung zu orientieren hat.

Die Unausgewogenheit der Steuereinnahmen sowie die verfassungsrechtlich starke Stellung der nationalen Ebene führten während der Verfassungsverhandlungen dazu, daß besondere Institutionen eingeführt werden mußten, um eine gerechte Verteilung der Steuereinnahmen auf die drei staatlichen Ebenen zu gewähren.<sup>416</sup> Neueingeführt wurden deshalb u.a. die Finanz- und Steuerkommission, das Haushaltsforum und der Haushaltsrat. Alle diese Institutionen sind an der Verteilung des Steueraufkommens und dem Haushaltsprozeß beteiligt und nehmen eine zentrale Rolle ein, insbesondere die Finanz- und Steuerkommission, die zu fast allen entscheidenden Fragen im Bereich der Finanzverfassung Stellung nehmen. Dies betrifft vor allem Gesetze, die im Rahmen der Finanzverfassung durch den nationalen Gesetzgeber erlassen werden.

Daher bleibt ohne eine Beschreibung der zentralen Institutionen die Finanzverfassung unverständlich, so dass erst danach auf die Kompetenzen der staatlichen Ebenen im Bereich der Steuergesetzgebung und der Finanzverwaltung, die tatsächlich vorgenommene Verteilung der Finanzmittel und die tatsächliche Lage der Provinzen aufgrund der Finanzverfassung eingegangen werden kann. Denn die starke Unausgewogenheit zu Gunsten der nationalen Ebene wurde bereits mit Inkrafttreten der neuen Verfassung kritisiert.<sup>417</sup> Beklagt wird insbesondere von Seiten der Minderheitsparteien, wie Inkatha und den „weißen“ Parteien, daß den Provinzen nicht genügend Finanzmittel zugewiesen werden, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß sich die Provinzen in Haushaltskrisen befanden und in Teilen noch immer befinden, sie nur in Teilen handlungsfähig sind und ihre Verwaltungen noch nicht effizient arbeiten. Der regierende ANC macht die Provinzen im Grunde für diese Lage selbst verantwortlich und befürwortet in Teilen eine Abschaffung der Provinzen oder zumindest eine noch weitergehende Kürzung der finanziellen Zuweisungen und damit eine Herabstufung der Provinzen auf eine reine Verwaltungsebene.

---

<sup>416</sup> Financial and Fiscal Commission, Introductory Brochure, Midrand 1994, S. 3 f.

<sup>417</sup> Financial and Fiscal Commission, Framework Document for Intergovernmental Fiscal Relations in South Africa, S. 3 ff; Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1996, S. 2 ff.; Wehner, What is the Future of South Africa's Provinces?, S. 23 ff.

## 2.3.1 Institutionen

### 2.3.1.1 Die Finanz- und Steuerkommission

Die Art. 198 bis 206 der Übergangsverfassung befaßten sich ausschließlich mit der Finanz- und Steuerkommission<sup>418</sup>, bestimmten ihre Aufgaben, ihre verfassungsrechtliche Stellung sowie ihre Zusammensetzung und führten damit erstmalig in Südafrika eine derartige Kommission ein, die als eine permanent bestehende Expertenkommission konstituiert und deren Unabhängigkeit garantiert wurde. Sie mußte von den Legislativorganen im Rahmen ihrer Steuer- oder Finanzgesetzgebungen konsultiert werden. Ihre Vorschläge hatten jedoch keine bindende Wirkungen.<sup>419</sup>

Die endgültige Verfassung änderte weder ihre verfassungsrechtliche Stellung noch ihre Aufgaben. So etabliert Art. 220 Abs. 1 und 2 der Verfassung die Finanz- und Steuerkommission als verfassungsrechtlich garantierte unabhängige Institution; im weiteren überträgt Abs. 3 der Vorschrift ihre Aufgabenerfüllung jedoch einem nationalen Gesetz. Dieses wurde bereits im Jahre 1997 erlassen<sup>420</sup> und bestärkt nochmals die bereits von der Verfassung garantierte Unabhängigkeit: So darf nach § 3 Abs. 4 und 5 des Gesetzes über die Finanz- und Steuerkommission kein Staatsorgan ihre Rechte verletzen. Weitergehend sollen sogar alle Staatsorgane die Kommission unterstützen, um eine effektive Aufgabenerfüllung der Finanz- und Steuerkommission zu ermöglichen. Ihre Aufgaben sind in Fortsetzung der Übergangsverfassung weiterhin beratender Natur. Sie muß sowohl dem nationalen Parlament als auch den Legislativorganen der Provinzen immer dort Vorschläge unterbreiten, wo dies von der Verfassung oder von nationalen Gesetzen vorgesehen ist. Dies betrifft u.a. die Bereiche der Verteilung des Steueraufkommens<sup>421</sup>, der Steuergesetzgebung der Provinzen<sup>422</sup> und

---

<sup>418</sup> Allgemein zur Finanz- und Steuerkommission siehe Financial and Fiscal Commission, Introductory Brochure; Financial and Fiscal Commission, Framework Document for Intergovernmental Fiscal Relations in South Africa, Midrand 1995; Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review, Pretoria 1999, S. 2.4; Department of Finance, Fiscal and Financial Management, in: Budget Review 1997, S. 4.1 und 4.4; Job Mokgoro, Interprovincial Fiscal Equalization: The Role of the Financial and Fiscal Commission, in: De Villiers (hrsg.), Birth of a Constitution, Kapstadt 1994, S. 281, 285 ff und G. Devenish, A Commentary on the South African Constitution, Durban 1998.

<sup>419</sup> Financial and Fiscal Commission, Introductory Brochure, S. 3.

<sup>420</sup> Gesetz Nr. 99 des Jahres 1997.

<sup>421</sup> Art. 214 Abs. 2 der Verfassung.

<sup>422</sup> Art. 228 Abs. 2 (b) der Verfassung.

der Kreditaufnahme der Provinzen und der Lokalkörperschaften<sup>423</sup>. Daß die Finanz- und Steuerkommission in diesen Bereichen zwingend Vorschläge zu unterbreiten hat, ergibt sich aus der Formulierung der jeweiligen Bestimmungen, nach denen Gesetze erst nach der Konsultierung der Kommission erlassen werden können.<sup>424</sup> Ob die Finanz- und Steuerkommission allerdings selbst tätig wird oder erst auf Anfrage eines anderen Staatsorgans, spielt gemäß § 3 Abs. 2 (b) des Gesetzes über die Finanz- und Steuerkommission keine Rolle. Daneben kann sie zu allen Belangen im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik Stellung nehmen und Vorschläge unterbreiten.<sup>425</sup> Ihre wohl wichtigste Aufgabe besteht darin, Vorschläge gemäß § 214 Abs. 2 der Verfassung zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens zu machen und den nationalen Gesetzgeber in diesem Bereich zu beraten.

Die Kommission besteht aus insgesamt 22 Mitgliedern: Einem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter, neun Mitgliedern, die von jeweils einer Provinzregierung bestellt werden, zwei Mitgliedern der Lokalkörperschaften sowie neun anderen Mitgliedern.<sup>426</sup>

### **2.3.1.2 Der Haushaltsrat und das Haushaltsforum**

Wie bereits oben beschrieben, teilt das 3. Kapitel der Verfassung Südafrika in drei Regierungsebenen auf und legt die Prinzipien des „Co-operative Government“ fest. Diese Prinzipien gelten insbesondere auch für das Verhältnis der drei Regierungsebenen untereinander im Rahmen der Finanzverfassung. Bereits 1997 wurde ein Gesetz erlassen,<sup>427</sup> das eine gesetzliche Grundlage für das Verhältnis der drei staatlichen Ebenen im Bereich der Finanzpolitik schaffen und die Einhaltung der Prinzipien des „Co-operative Government“ fördern sollte. Das Gesetz formalisierte auch die bereits bestehenden innerstaatlichen Konferenzen auf dem Gebiet der Finanzpolitik und führte

---

<sup>423</sup> Art. 230 Abs. (2) der Verfassung.

<sup>424</sup> In Art. 214 Abs. 2 der Verfassung bezüglich der Verteilung des Steueraufkommens heißt es: “The act ... may be enacted only after the provincial governments, organised local governments and the Financial and Fiscal Commission have been consulted, and any recommendations of the Commission have been considered.”

<sup>425</sup> Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 1 des Gesetzes über Finanz- und Steuerkommission.

<sup>426</sup> Siehe Art. 221 Abs. 1 der Verfassung und § 5 des Gesetzes über die Finanz- und Steuerkommission. Lediglich der Vorsitzende und dessen Stellvertreter sind permanente Mitglieder der Kommission und sind für jeweils fünf Jahre bestellt. Alle anderen sind keine permanenten Mitglieder und sind auch lediglich für zwei Jahre bestellt, Financial and Fiscal Commission, Introductory Brochure, S. 2.

<sup>427</sup> Intergovernmental Fiscal Relations Act, Gesetz Nr. 97 des Jahres 1997.

letztlich den Haushaltsrat und das Haushaltsforum ein, die beide seit 1994 bereits de facto bestanden.

Der Haushaltsrat besteht aus dem nationalen Finanzminister und den jeweiligen Finanzministern der Provinzen<sup>428</sup> und soll regelmäßig zusammentreffen, mindestens jedoch zweimal im Jahr.<sup>429</sup> Der Vorsitzende der Finanz- und Steuerkommission oder von ihm bestimmte Mitglieder der Kommission können an den Treffen des Haushaltsrats teilnehmen. Der Haushaltsrat besitzt ebenso wie die Finanz- und Steuerkommission lediglich eine beratende Funktion und kann keine rechtlich bindenden Entscheidungen treffen. Nichtsdestoweniger darf seine Funktion in der südafrikanischen Finanzpolitik nicht unterschätzt werden. In ihm werden alle wichtigen die Provinzen betreffenden Fragen der Finanzpolitik diskutiert, anstehende Steuergesetze beraten und eine Einigung über die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens angestrebt.<sup>430</sup>

Das Haushaltsforum nimmt im Gegensatz zu dem Haushaltsrat keine derart wichtige Stellung ein. Es sichert allerdings die Beteiligung der Lokalkörperschaften an den finanzpolitischen Entscheidungen und übt grundsätzlich eine mit dem Haushaltsrat vergleichbare Funktion aus. Seine Aufgaben beziehen sich jedoch auf die Lokalkörperschaften. Es besitzt ebenso wie der Haushaltsrat eine beratende Funktion, kann keine bindenden Entscheidungen treffen und besteht aus den Mitgliedern des Haushaltsrats, fünf Repräsentanten der Lokalkörperschaften sowie Repräsentanten der in den Provinzen bestehenden Organisationen auf lokaler Ebene.<sup>431</sup>

### **2.3.2 Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeit**

Die südafrikanische Finanzverfassung enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, welche Ebene die Finanzierungslasten der einzelnen Aufgaben zu tragen hat. Dennoch

---

<sup>428</sup> § 2 Abs. 1 des „Intergovernmental Fiscal Relations Act“.

<sup>429</sup> § 4 Abs. 1 des „Intergovernmental Fiscal Relation Act“.

<sup>430</sup> Siehe die Aufgabenbeschreibung des Haushaltsrats in § 3 des „Intergovernmental Fiscal Relations Act“. Im übrigen vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S. 2.3 und Wehner, *What is the Future of South Africa's Provinces*, S. 20.

<sup>431</sup> § 5 Abs. 1 des „Intergovernmental Fiscal Relations Act“, der bezüglich der Repräsentanten der Lokalkörperschaften und der Organisationen auf lokaler Ebene auf den „Organised Local Government Act“ aus dem Jahre 1997 Bezug nimmt. S. im übrigen Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S. 2.3.

geht sie davon aus, daß grundsätzlich eine Verknüpfung von Ausgaben und Aufgaben und zwar in der Form existiert, daß jede der drei staatlichen Ebenen die Ausgaben für die von ihr auszuführenden Verwaltungsaufgaben trägt. Diesen Schluß lassen zumindest Art. 214 Abs. 2 (c), (d) und (h) der Verfassung zu.

Nach Art. 214 Abs. 2 (c) muß das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens den Finanzbedarf der nationalen Ebene berücksichtigen, während es nach Abs. 2 (d) sicherstellen muß, daß die Provinzen und die lokalen Körperschaften einen Mindeststandard an sozialen Diensten anbieten können und die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Ergänzend schreibt Art. 214 Abs. 2 (h) vor, daß das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens die den Provinzen und den lokalen Körperschaften von nationalen Gesetzen übertragenen Aufgaben berücksichtigen muß.

Diese Regelungen implizieren, daß den staatlichen Ebenen Aufgaben übertragen sind, die von den jeweiligen Ebenen jeweils zu finanzieren sind, denn an dieser Finanzverantwortung hat sich das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens auszurichten. Entschieden ist damit zugleich, daß die Finanzierungsverantwortung grundsätzlich an die Verwaltungsaufgabe geknüpft ist und nicht etwa an die Gesetzgebungskompetenz. In diesem Fall läge nämlich die Finanzlast ganz überwiegend bei der nationalen Ebene; die beiden anderen Ebenen hätten nur geringfügige Ausgaben zu tragen, da sie nahezu keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse haben. Eine solche Interpretation widerspricht jedoch dem Art. 214 Abs. 2 der Verfassung, da dieser von zu finanzierenden Aufgaben der Provinzen und lokalen Körperschaften ausgeht, die diesen aufgrund nationaler Gesetzgebung übertragen wurden.

Hierin erschöpft sich jedoch auch die Aussage der Verfassung zur Verknüpfung der Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit. Letztlich bestimmt damit der nationale Gesetzgeber darüber, wer die jeweilige Verwaltungsaufgabe zu erfüllen hat und wer die Ausgabenlasten zu tragen hat. Die Provinzen besitzen während des Gesetzgebungsverfahrens nicht die Möglichkeiten eines Vetos im Nationalrat der Provinzen, so daß die Provinzen den Gesetzgebungsverfahren der nationalen Ebene einschließlich der Folgekosten nahezu schutzlos ausgeliefert sind. Der nationale

Gesetzgeber kann somit den Provinzen Aufgaben übertragen, ohne zuvor die zu erwartenden Kosten berechnen zu müssen.<sup>432</sup> Die Folge besteht für die Provinzen in kaum zu kalkulierenden Kosten und infolgedessen in einer nur sehr unzureichenden mittel- und langfristigen Haushaltsplanung.

Da nationale Gesetzgeber bestimmen kann, wer die Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgabenlasten zu tragen hat, führt im übrigen dazu, daß der Grundsatz, daß die Finanzverantwortung an die Aufgabenerfüllung gekoppelt ist, durch nationale Gesetze gebrochen werden kann. Denkbar sind deshalb auch Mischfinanzierungen für eine Aufgabe durch verschiedene Ebenen, sofern das nationale Gesetz dies vorschreibt.

### **2.3.3 Steuergesetzgebungskompetenzen und Steuerertragshoheit**

Die Steuergesetzgebungskompetenzen und die Steuerertragshoheit über die einzelnen Steuern unterliegen in Südafrika keiner Trennung: Die Regierungsebene, die die Gesetzgebungskompetenz über eine Steuer innehat, besitzt zugleich die Ertragshoheit über die Steuer. Unabhängig von der Steuergesetzgebungskompetenz und der Steuerertragshoheit ist allerdings die Frage zu beurteilen, wie die Finanzmittel letztlich vertikal und horizontal zu verteilen sind, so daß die Verteilung der Finanzmittel erst nachrangig darzustellen ist.

Die Steuergesetzgebungskompetenzen liegen zum ganz überwiegenden Teil in der Hand der nationalen Ebene. So sind nahezu alle Steuern nationale Steuern, die national erhoben werden und zunächst der nationalen Regierungsebene zufließen. Hierzu gehören vor allem die Einkommen- und die Umsatzsteuer sowie die allgemeinen Verbrauchsteuern und die Zölle.<sup>433</sup>

Allerdings räumt die Verfassung den Provinzen grundsätzlich in Art. 228 Abs. 1 (a) a das Recht ein, mit Ausnahme der Grundsteuern andere Steuern als die eben genannten zu erheben. Daneben gewährt die Verfassung gemäß Art. 228 Abs. 1 (b) den Provinzen das Recht, Hebesätze auf alle Steuern mit Ausnahme auf die Körperschaft-, die Umsatz- und die Grundsteuer sowie auf die Zölle zu erheben. Da die südafrikanische Verfassung

---

<sup>432</sup> Wehner, *What is the Future of South Africa's Provinces?*, S. 16.

<sup>433</sup> Arg. e Art. 228 Abs. 1 und 229 Abs. 1 der Verfassung.

keine Trennung der Steuergesetzgebungskompetenz und der Ertragshoheit über die jeweiligen Steuern kennt, stände der Ertrag aus diesen Steuern auch den Provinzen zu.

Das Recht, diese Steuern oder die Hebesätze einzuziehen, besteht allerdings nur unter zwei erheblichen Einschränkungen. Die erste Einschränkung enthält Art. 228 Abs. 2 (a) der Verfassung. Danach dürfen die Provinzen ihre Steuergesetzgebungskompetenzen nicht in einer Weise ausüben, die zu einer Behinderung der nationalen Wirtschaftspolitik, der wirtschaftlichen Betätigung zwischen einzelnen Provinzen oder des freien Verkehrs von Waren, Diensten, Kapital oder Arbeit innerhalb Südafrikas führen würde. Die zweite und wichtigere Einschränkung sieht Art. 228 Abs. 2 (b) der Verfassung vor. Danach können die Provinzen ihre Steuergesetzgebungskompetenzen nur im Rahmen eines nationalen Ausführungsgesetzes ausüben. Ein solches Gesetz, das erst nach Anhörung der Finanz- und Steuerkommission erlassen werden darf, wurde bisher noch immer nicht vom nationalen Gesetzgeber verabschiedet. Zwar machte die Finanz- und Steuerkommission bereits frühzeitig den Vorschlag, die Provinzen mit der Möglichkeit auszustatten, Hebesätze auf die Einkommensteuer zu erheben<sup>434</sup>, doch folgte der nationale Gesetzgeber diesem Vorschlag nicht. Vielmehr wartete die nationale Regierung zunächst ab und wollte einen Gesetzentwurf in das Parlament erst dann einbringen, wenn die „Katz Kommission“<sup>435</sup> ihren Bericht über zu erhebende Provinzsteuern vorgelegt hatte.<sup>436</sup> In ihrem Bericht aus dem Jahre 1999 wies die „Katz Kommission“ insbesondere auf einen möglichen Wettbewerb unter den Provinzen im Hinblick auf ihre Steuerpolitik hin, mit der Folge einer Verstärkung der unter ihnen bestehenden wirtschaftlichen Disparitäten.<sup>437</sup> Zudem sei die nationale südafrikanische Steuerverwaltung momentan nicht in der Lage, derartige Hebesätze im Auftrag der Provinzen zu erheben.<sup>438</sup> Die nationale Regierung Südafrikas zögerte aus diesem Grund weiterhin, einen Gesetzesentwurf in das Parlament einzubringen.<sup>439</sup> Neuerdings schlug

---

<sup>434</sup> Financial and Fiscal Commission, Framework Document for Intergovernmental Fiscal Relations in South Africa, S. 21 f.

<sup>435</sup> Sie wird nach ihrem Vorsitzenden so genannt; es handelt sich hierbei an sich um die „Commission of Inquiry into certain aspects of the Tax Structure of South Africa“.

<sup>436</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, in: Budget Review 1998, 4.1, 4.8.

<sup>437</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S. 2.8 f.

<sup>438</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S. 2.8 f. Sollte es dennoch zu einem Hebesatzrecht der Provinzen für die Einkommensteuer kommen, so ist geplant, das so entstandende Steuaufkommen von der nationalen Steuerverwaltung erheben zu lassen, vgl. Tania Ajam, The evolution of devolution: Fiscal decentralization in South Africa, in: Economic globalization and fiscal policy, hrsg. von Abedian und Briggs, Kapstadt 1998, S. 54, 77.

<sup>439</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S.2.9.

der Haushaltsrat vor, den Provinzen zu erlauben, einzelne Steuern, nicht jedoch Hebesätze auf die Einkommensteuer zu erheben.<sup>440</sup> Diesem Vorschlag scheint die nationale Regierung folgen zu wollen, indem für jede „erlaubte“ Steuer ein einzelnes Gesetz erlassen werden soll, auch wenn die Regierung tatsächlich noch immer nicht tätig wurde.<sup>441</sup>

Den Provinzen ist es deshalb bislang verwehrt, ihre von der Verfassung verliehenen Steuergesetzgebungskompetenzen auszuüben. Ob das Verhalten der nationalen Regierung in diesem Punkt mit der Verfassung vereinbar ist, erscheint fraglich. Aber selbst wenn der nationale Gesetzgeber ein Gesetz erließe, das den Provinzen das Recht einräumte, Hebesätze auf die Einkommensteuer zu erheben, bzw. nur einzelne Steuern freizustellen, bliebe die Frage der Verfassungsmäßigkeit derartiger Gesetzes weiter offen: Die Verfassung räumt den Provinzen nämlich grundsätzlich in Art. 228 Abs. 1 (a) die Steuergesetzgebungskompetenzen über alle Steuern mit Ausnahme der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, der allgemeinen Verbrauchsteuern und der Zölle ein. Die Einschränkungen dieser Vorschrift durch Art. 228 Abs. 2 der Verfassung kann daher wohl nicht so verstanden werden, daß den Provinzen nur ein Bruchteil der von der Verfassung vorgesehenen Steuergesetzgebungskompetenzen verbleibt. Dies wäre jedoch der Fall, wenn den Provinzen lediglich das Recht eingeräumt würde, nur einige wenige Steuern zu erheben.

Da die Provinzen so bis zum heutigen Zeitpunkt nicht die Möglichkeit besitzen, in größerem Umfang Steuern, bzw. Hebesätze auf Steuern zu erheben, beziehen sie eigenes Steueraufkommen lediglich aus Gebühren und Lizenzen. Dazu gehören z.B. Krankenhausgebühren und Kraftfahrzeuglizenzen. Die hieraus erhaltenen Finanzmittel machen allerdings weniger als 5 % des Haushaltes der Provinzen aus.<sup>442</sup>

---

<sup>440</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, Pretoria 2000, S. 73.

<sup>441</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 93 ff.

<sup>442</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, in: Budget Review 1998, S. 41.,4.8. Ca. 45 % dieser Gebühren und Lizenzen stammen aus dem Road Traffic Act, nach dem die Provinzen Kraftfahrzeuglizenzen erheben können, Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 75.

Die Lokalkörperschaften können Gebühren für örtlich anfallende Leistungen wie z.B. für die Wasserver- und -entsorgung, Strom oder Müllentsorgung erheben.<sup>443</sup> Sie haben daneben nach Art. 229 Abs. 1 der Verfassung die Steuergesetzgebungskompetenzen über die Grundsteuern und das Hebesatzrecht für Gebühren, die im Rahmen ihrer lokalen Verwaltungstätigkeit anfallen. Daneben können sie auch vom nationalen Gesetzgeber ermächtigt werden, Steuern mit Ausnahme der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, der allgemeinen Verbrauchsteuern und der Zölle zu erheben, die sinnvoll von einer Lokalkörperschaft erhoben werden können.

Ähnlich wie bei den Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen dürfen die Lokalkörperschaften ihre Kompetenzen nicht in einer Weise ausüben, die zu einer Behinderung der nationalen Wirtschaftspolitik oder der wirtschaftlichen Betätigung außerhalb der Grenzen der jeweiligen Lokalkörperschaften führt oder die den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital oder Personen innerhalb Südafrikas einschränkt.<sup>444</sup> Auch können die Steuergesetzgebungskompetenzen der Lokalkörperschaften von einem nationalen Gesetz geregelt werden. Dieses Gesetz kann, wie auch im Bereich der Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen, erst nach Anhörung der Finanz- und Steuerkommission verabschiedet werden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Steuergesetzgebungskompetenzen der Lokalkörperschaften von einem nationalen Gesetz geregelt werden können, jedoch nicht müssen. Die Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen sind nach dem Wortlaut der Verfassung hingegen zwingend durch ein nationales Gesetz zu regeln.<sup>445</sup> Bis heute ist ein derartiges Gesetz auch für die Lokalkörperschaften noch nicht verabschiedet worden. Es ist anders als für die Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen aber nicht derartig entscheidend, da die Lokalkörperschaften auch ohne ein solches Gesetz die Grundsteuern und die Hebesätze auf die Gebühren bereits heute erheben können, so

---

<sup>443</sup> Dies ergibt sich bereits daraus, daß sie als Lokalkörperschaften „regional levies and user charges“ erheben können, vgl. Department of Finance, An Explanatory Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 269.

<sup>444</sup> Art. 229 Abs. 2 (a) der Verfassung.

<sup>445</sup> Die Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen müssen von einem Gesetz geregelt werden: „must be regulated in terms of an Act of Parliament“. Die Steuergesetzgebungskompetenzen der Lokalkörperschaften brauchen lediglich gesetzlich geregelt werden: „may be regulated in terms of an Act of Parliament“, vgl. Art. 228 Abs. 2 (b) und 229 Abs. 2 (b) der Verfassung.

---

daß sie auf eine gesetzliche Regelung nicht angewiesen sind. Es erstaunt deshalb nicht, daß die Lokalkörperschaften zu ca. 90 % ihre Einnahmen selbst erheben.<sup>446</sup>

Die südafrikanische Verfassung kennt zwar, wie bereits oben erwähnt, verschiedene Kategorien von Lokalkörperschaften, in der Finanzverfassung unterscheidet sie zwischen diesen Kategorien jedoch nicht. Daraus resultiert, daß gemäß Art. 229 Abs. 3 der Verfassung ein nationales Gesetz zu entscheiden hat, welcher Kategorie der Lokalkörperschaften welcher Anteil an einer in einem Gebiet erhobenen Steuer zusteht. Auch dieses Gesetz kann erst nach Anhörung der Finanz- und Steuerkommission verabschiedet werden.

#### **2.3.4 Das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens**

Das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens bildet den eigentlichen Kern der südafrikanischen Finanzverfassung. Es handelt sich hierbei um ein nationales Gesetz, das gem. Art. 214 Abs. 1 (a) das national erhobene Steueraufkommen vertikal auf die drei Regierungsebenen und gem. Art. 214 Abs. 1 (b) horizontal auf die einzelnen Provinzen und beschränkt auf die Lokalkörperschaften verteilt. Daneben muß es gem. Art. 214 Abs. 1 (c) auch alle anderen Zuweisungen der nationalen Regierungsebene an die Provinzen oder die Lokalkörperschaften bestimmen. Zusammen mit der Verteilung des Steueraufkommens nimmt das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens daher zugleich die Aufgaben eines Finanzausgleichs wahr und wird jährlich vom nationalen Parlament neu verabschiedet.

Das Parlament hat mit der Form eines jährlichen Gesetzes einen Weg gewählt, der von Art. 214 der Verfassung nicht zwingend vorgeschrieben wird. So bestimmt Art. 214 Abs.1 der Verfassung lediglich, daß die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens einem nationalen Gesetz obliegen muß. Dem Gesetzgeber hätte es daher auch freigestanden, ein Gesetz zu wählen, das über einen längeren Zeitraum die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens vornimmt. Das Parlament

---

<sup>446</sup> Frederick Zziwa, *The Fiscal Implications Of Local Government Promotion Of LED: Lessons From Two South African Municipalities*, Kapstadt 1998, S. 15; Department of Finance, *Intergovernmental Fiscal Review 2000*, S. 102.

entschied sich jedoch gegen ein „dauerhaftes“ Gesetz und für ein jährlich neu zu verabschiedendes Gesetz.<sup>447</sup>

Die vertikale und horizontale Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens muß der „Billigkeit“ entsprechen.<sup>448</sup> Zur Bestimmung der Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens müssen gem. Art. 214 Abs. 2 (a) Gesichtspunkte wie das nationale Interesse, gem. Art. 214 Abs. 2 (c) der Finanzbedarf der nationalen Regierung, gem. Art. 214 Abs. 2 (b) nationale Kreditverpflichtungen, gem. Art. 214 Abs. 2 (d) der Finanzbedarf der Provinzen und der Lokalkörperschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben sowie gem. Art. 214 Abs. 2 (e) deren Finanzausstattung und gem. Art. 214 Abs. 2 (g) wirtschaftlichen Unterschiede untereinander, oder gem. Art. 214 Abs. 2 (i) der Bedarf an einer beständigen Verteilung der Finanzmittel berücksichtigt werden. Das Gesetz darf erst verabschiedet werden, nachdem die Finanz- und Steuerkommission konsultiert worden ist und das Parlament deren Vorschlag berücksichtigt hat. Daneben müssen auch die Regierungen der Provinzen sowie die Organisation der Lokalkörperschaften konsultiert werden.<sup>449</sup>

Es wurden bisher lediglich vier Gesetze zur Verteilung des nationalen Steueraufkommens verabschiedet, nämlich 1998, 1999, 2000 und 2001. In den Jahren zuvor wurde die Verteilung gemäß Art. 155 der Übergangsverfassung durchgeführt.<sup>450</sup> Danach mußte die nationale Regierung zwar die Vorschläge der Finanz- und Steuerkommission berücksichtigen, einer gesetzlichen Grundlage für die Verteilung bedurfte es allerdings überwiegend nicht. Lediglich Zuweisungen der nationalen Regierung an einzelne Provinzen benötigten gem. Art. 155 Abs. 4 der Übergangsverfassung eine gesetzliche Ermächtigung. Das Gesetz in seiner heutigen Form muß gem. § 10 Abs. 5 des „Intergovernmental Fiscal Relations Act“ jeweils von einem „Memorandum“ begleitet werden, das die Verteilung des national erhobenen

---

<sup>447</sup> Es erstaunt, daß die Möglichkeit eines Gesetzes, das über mehrere Jahre hinweg die Steuerverteilung vornimmt, anscheinend nicht in Erwägung gezogen wurde. So finden sich in der gesamten Literatur keine Hinweise darauf, warum der Weg eines jährlich neu zu verabschiedenden Gesetzes gewählt wurde.

<sup>448</sup> Die südafrikanische Verfassung spricht von einer „equitable division“.

<sup>449</sup> Art. 214 Abs. 2 der Verfassung. Vgl. zum „organized local government“ bereits The Bloemfontein Papers, National Interim Consultative Body for Organized Local Government, National Conference in Bloemfontein, August 1996.

<sup>450</sup> Chaskalson/Klaaren, Provincial Government, in Chaskalson u.a.: Constitutional Law of South Africa, S. 4-1, 4-9.

---

Steueraufkommen erklärt. Dieses „Memorandum“ wird im jährlich erscheinenden „Budget Review“ veröffentlicht.

Letztlich ist die Frage, nach welcher verfassungsrechtlichen Bestimmung das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommen zu verabschieden ist, insbesondere für die Provinzen von entscheidender Bedeutung. Die südafrikanische Verfassung ist in diesem wichtigen Punkt nicht eindeutig. Entweder ist das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommen als „Money Bill“ i.S.d. Art. 77 oder als ein Gesetz i.S.d. Art. 76 der Verfassung zu verstehen, das Provinzbelange betrifft. Im ersteren Fall besäße der Nationalrat der Provinzen nach Art. 75 der Verfassung nur sehr eingeschränkte Mitentscheidungsbefugnisse und könnte jederzeit von der Nationalversammlung überstimmt werden. Im letzteren Fall müßte das Gesetz in Übereinstimmung mit Art. 76 der Verfassung verabschiedet werden. Dies gäbe dem Provinzrat und damit mittelbar den Provinzen eine verstärkte Mitentscheidungsbefugnis. Zu bevorzugen ist die Auslegung, die zu einer Verabschiedung nach Art. 76 der Verfassung führt. Die Finanzierung und die Finanzausstattung ist für die Provinzen von essentieller Bedeutung. Es bliebe daher unverständlich, wenn gerade ein Gesetz, das die Finanzierung der Provinzen gestaltet, ohne wesentliche Beteiligung des Nationalrates der Provinzen verabschiedet werden könnte. Letztlich ist diese Frage zur Zeit in Südafrika lediglich von theoretischer Bedeutung und besitzt keinerlei praktische Relevanz. Der ANC besitzt im gesamten südafrikanischen Parlament, sowohl in der Nationalversammlung als auch in dem Nationalrat der Provinzen, die Mehrheit. Im Nationalrat der Provinzen stellen die vom ANC regierten Provinzen sogar eine Zweidrittelmehrheit. Nahezu undenkbar ist daher insbesondere im Hinblick auf die zentralistische Struktur des ANC der Fall, daß der Nationalrat der Provinzen einem Gesetz, sei es auch das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens, das bereits die Nationalversammlung passiert hat, nicht zustimmen wird. In der südafrikanischen Verfassungswirklichkeit passiert das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens aus diesem Grund das Parlament ohne Festlegung, nach welcher Norm das Gesetz letztlich formell verabschiedet werden müßte.<sup>451</sup>

---

<sup>451</sup> Wohl aus dem gleichen Grund finden sich in der südafrikanischen Literatur kaum Ausführungen zu dieser Problematik. Lediglich Wehner, *What is the Future of South Africa's Provinces*, S. 18 geht ebenfalls davon aus, daß das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens nach Art. 76 verabschiedet werden muß.

### 2.3.4.1 Die vertikale Verteilung

Art. 214 Abs. 1 (a) der Verfassung verlangt, daß das Gesetz die Anteile der nationalen Ebene, der Ebene der Provinzen und der Lokalkörperschaften an dem national erhobenen Steueraufkommen bestimmt. Diese von dem Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens vorgenommene vertikale Verteilung des Steueraufkommens übernimmt daher nur die Aufteilung des Steueraufkommens auf die drei Regierungsebenen, nicht jedoch auf die einzelnen Provinzen oder Lokalkörperschaften. Letzteres ist der horizontalen Verteilung vorbehalten.

Bevor die Verteilung auf die einzelnen Regierungsebenen beschrieben werden kann, stellt sich die Frage, was unter dem national erhobenen Steueraufkommen zu verstehen ist. Zum einen gehören hierzu alle tatsächlich national erhobenen Steuern wie z.B. die Umsatzsteuer, die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, allgemeine Verbrauchsteuern und die Zölle. Nicht hierunter fallen die Steuern und Gebühren, die von den Provinzen und Lokalkörperschaften erhoben werden. Dies ergibt sich sowohl aus Art. 227 Abs. 2 der Verfassung, der klarstellt, daß die von den Provinzen und Lokalkörperschaften erhobenen Steuern und Gebühren nicht von deren Anteil an den national erhobenen Steuern abgezogen werden dürfen, als auch aus § 213 Abs. 1 der Verfassung und aus § 2 des „Revenue Funds Interim Arrangements Act“.<sup>452</sup> Beide Vorschriften sehen vor, daß alle von der nationalen Regierung erhaltenen Finanzmittel in einen nationalen Fonds eingezahlt werden müssen, aus dem die Provinzen und Lokalkörperschaften ihre Anteile an dem national erhobenen Steueraufkommen erhalten. Zu dem national erhobenen Steueraufkommen sind auch die Finanzmittel zu zählen, die der nationalen Regierung im Zuge der Kreditaufnahme zufließen.<sup>453</sup> Im Gegenzug werden allerdings auch Beträge abgezogen, die das zu verteilende Steueraufkommen mindern. So werden die von der nationalen Ebene aufzubringenden Kreditzinsen, eine Reserve für unvorhergesehene Ereignisse<sup>454</sup>, Finanzmittel aus

---

<sup>452</sup> Gesetz Nr. 95 des Jahres 1997.

<sup>453</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 257.

<sup>454</sup> Im Haushaltsjahr 1998/99 wurde die Reserve für unvorhergesehene Ereignisse (contingency reserve) eingesetzt, um die höher ausgefallenen Kreditkosten zu finanzieren. So wurden hierfür immerhin Mittel in einer Höhe von 1 Milliarde Rand im Haushalt 98/99 angesetzt, vgl. Department of Finance, Memorandum of Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 257f.; Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, A.1.

objektbezogenen Spendenmitteln<sup>455</sup> sowie Finanzmittel für personelle Entwicklung von dem zu verteilenden Steueraufkommen abgezogen.<sup>456</sup> Wichtigster Posten hieran sind die Kreditzinsen, die im Haushaltsjahr 1999 ca. 48 Milliarden Rand betragen. Die Finanz- und Steuerkommission wendet sich gegen die Art der Abzüge als „Vorwegabzug“, wie sie von der nationalen Regierung vorgenommen wird. Zwar seien diese Abzüge, insbesondere für die aufzubringenden Kreditzinsen und die Reserve für unvorhergesehene Ereignisse, berechtigt und auch erforderlich, doch sollten sie direkt aus dem Anteil der nationalen Ebene an dem zu verteilenden Steueraufkommen aufgebracht werden.<sup>457</sup> Die nationale Regierung entschied sich allerdings in Hinblick auf die vertraglichen Verpflichtungen bereits für einen „Vorwegabzug“ dieser Beträge.<sup>458</sup>

Die Aufteilung des so erhaltenen national erhobenen Steueraufkommens muß gem. Art. 214 Abs. 1 der Verfassung der „Billigkeit“ entsprechen. Sie basiert grundsätzlich auf der verfassungsrechtlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen. In der südafrikanischen Literatur wird dies schlagwortartig mit „funds should follow functions“ umschrieben.<sup>459</sup> Die Provinzen sind, wie bereits oben beschrieben, im wesentlichen für das Schul-, Gesundheits- und Sozialsystem zuständig. Hierfür verwenden sie ca. 85 % ihrer Haushaltsmittel.<sup>460</sup> Die nationale Regierung ist hingegen im wesentlichen für bevölkerungsunabhängige Aufgaben wie die nationale Verteidigung, Polizei oder die auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Auf die Lokalkörperschaften entfallen örtliche Aufgaben wie die Wasser- und Stromversorgung oder die Müllentsorgung.<sup>461</sup> Da die Provinzen im Gegensatz zu den Lokalkörperschaften nur ein sehr geringes eigenes Steueraufkommen besitzen, ihr Anteil an den gesamten Staatsausgaben allerdings ca. 50 % beträgt, sind sie von der Verteilung der national erhobenen Steuern wesentlich abhängiger als die

---

<sup>455</sup> Die Finanzmittel aus objektbezogenen Spendenmitteln (donor-financed spending) werden in den Haushaltsjahren von 1999 bis 2002 mit ca. 750 Millionen Rand veranschlagt.

<sup>456</sup> Die Finanzmittel für personelle Entwicklung (skills development levy grant scheme) werden erst ab dem Haushaltsjahr 2001 veranschlagt. Sie werden dann in einer Höhe von 1 bis 2 Milliarden Rand angesetzt werden.

<sup>457</sup> Financial and Fiscal Commission, Financial and Fiscal Recommendations & Comments for the 1998/99 Fiscal Year, S. 14f.

<sup>458</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 257.

<sup>459</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 251.

<sup>460</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.5.

<sup>461</sup> Zur Aufgabenverteilung vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 12.

Lokalkörperschaften, die aus dem eigenen Steuer- und Ertragsaufkommen ihren Finanzbedarf zum wesentlichen Teil selbst decken können.<sup>462</sup>

Der endgültigen Verteilung der national erhobenen Einnahmen liegt nicht eine Formel zugrunde, wie dies von der Finanz- und Steuerkommission beabsichtigt war und dementsprechend auch jährlich vorgeschlagen wurde. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer politisch getroffenen Entscheidung.<sup>463</sup> Dabei spielen insbesondere folgende Gesichtspunkte und Berichte eine Rolle:<sup>464</sup>

1. *Die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung der den einzelnen Ebenen übertragenen Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln;*
2. *Die Höhe des eigenen Steueraufkommens der einzelnen Ebenen;*
3. *Nationale Zielsetzungen;*
4. *Vorschläge und Berichte der Arbeitsgruppen zur mittelfristigen Ausgabenentwicklung;*<sup>465</sup>
5. *Berichte der jeweiligen Regierungsebenen zu den Auswirkungen einer Finanzierung, die sich an den Mindestanforderungen orientiert;*
6. *Auswirkungen von Aufgabenübertragungen auf andere Ebenen und deren nachfolgenden Finanzierungen.*

Diese Berichte und Gesichtspunkte werden im Haushaltsrat und Haushaltsforum und von den Finanzministern diskutiert, bevor ein endgültiger Entwurf dem nationalen Kabinett und dem Parlament vom Finanzminister zur Entscheidung vorgelegt wird. Da die Verteilung des Steueraufkommens das Ergebnis einer politischen Entscheidung auf nationaler Ebene ist, kann diese auch durch ihre Prioritäten lenkend auf die beiden anderen Ebenen Einfluß nehmen. So sind die Provinzen und die Lokalkörperschaften

---

<sup>462</sup> Financial and Fiscal Commission, The Financial and Fiscal Commission's Recommendations for the 1997/98 Financial Year, S. 3.

<sup>463</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 258. Aber selbst der Finanz- und Steuerkommission bereitet es Probleme, eine Formel für die vertikale Verteilung des Steueraufkommens zu entwickeln. Sie gibt eigentlich das Verhältnis des Anteils der Provinzen zu dem der nationalen Regierung mit größer als 1 vor, ohne dieses Ergebnis rechnerisch darzulegen. Damit stellt sich auch der Vorschlag der Finanz- und Steuerkommission letztlich als Schätzwert dar, der auf den Bedürfnissen der einzelnen Regierungsebenen für die ihnen zugewiesenen Aufgaben basiert. Siehe hierzu Financial and Fiscal Commission, The Financial and Fiscal Commission's Recommendations for the 1997, 98 Financial Year, S.3ff.

<sup>464</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 258.

<sup>465</sup> "Medium Term Expenditure Framework Groups".

gezwungen, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen und damit zu finanzieren. Wird ihnen lediglich ein Mindestmaß an Finanzmitteln übertragen, haben sie selbst keine größeren Gestaltungsmöglichkeiten mehr, ihre Finanzmittel zur Durchsetzung eigener politischer Initiativen einzusetzen, selbst wenn die eigentliche Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der zugewiesenen Finanzmittel bei den einzelnen Provinzen oder den Lokalkörperschaften verbleibt. Für das Haushaltsjahr 1999/00 trat so z.B. die nationale Regierung insbesondere für eine Verbesserung des Sozialsystems, eine Stärkung der Justiz und der Polizeikräfte sowie für eine verbesserte Müllentsorgung und Grundversorgung für Wasser und Strom durch die Lokalkörperschaften ein.<sup>466</sup> Die Höhe der Anteile der einzelnen Regierungsebenen läßt sich unten in Tabelle 5 erkennen.

#### **2.3.4.2 Die horizontale Verteilung unter den Provinzen**

Neben der vertikalen Verteilung muß das Gesetz zur Verteilung des Steueraufkommens gemäß Art. 214 Abs. 1 (b) der Verfassung auch die Anteile der einzelnen Provinzen an dem Gesamtanteil der Provinzen festlegen. Diese horizontale Verteilung wird auf der Grundlage einer Formel vorgenommen, wie dies bereits frühzeitig von der Finanz- und Steuerkommission vorgeschlagen wurde.<sup>467</sup> Mit wenigen Abweichungen entspricht die von der nationalen Regierung zugrundegelegte Formel den Vorschlägen der Kommission,<sup>468</sup> bezieht sowohl wirtschaftliche als auch demographische Faktoren der einzelnen Provinzen ein und basiert auf den Resultaten der Volkszählung von 1996 und anderen zu einem späteren Zeitpunkt erhobenen und berechneten Wirtschaftsdaten. Die Verwendung der Formel soll zu einer „billigen und gerechten“ Verteilung des gesamten Anteils der Provinzen auf die einzelnen Provinzen führen, wie es auch in Art. 214 Abs. 1 (b) der Verfassung vorgesehen ist.

Insgesamt besteht die Formel aus sieben Faktoren, bzw. Komponenten, die jeweils unterschiedlich gewichtet werden. Dabei gibt die jeweilige Gewichtung der einzelnen Komponente an, welcher Anteil an dem Gesamtanteil der Provinzen auf die Komponente entfällt. Die eigentliche horizontale Verteilung unter den einzelnen

---

<sup>466</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 259.

<sup>467</sup> Financial and Fiscal Commission, The Financial and Fiscal Commission's Recommendations for the 1997/98 Fiscal Year, S. 7ff.

<sup>468</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1998, E 1, E 10f.

Provinzen im Rahmen einer einzelnen Komponenten errechnet sich dann auf Basis der zugrunde liegenden Daten, wie sie sich z.B. aus der Volkszählung von 1996 ergeben haben. Da das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens ein jährlich neu zu verabschiedendes Gesetz ist, können sich sowohl die Gewichtung der Komponenten, als auch die Faktoren oder Komponenten selbst und schließlich die demographischen Zahlen der jeweiligen Provinzen ändern, mit der Folge, daß sich ebenfalls Verschiebungen in der horizontalen Verteilung des Steueraufkommens ergeben können.<sup>469</sup> Um einen Eindruck von der Formel zu erhalten, wird sie an Hand des Haushaltsjahres 1999/00 erklärt:

1. *Das größte Gewicht hat mit 40 % die Bildungskomponente. Der horizontalen Verteilung unter den Provinzen liegen die Anzahl der schulpflichtigen Schüler im Alter von 6 bis 7 Jahren sowie die Anzahl der eingetragenen Schüler in den öffentlichen Schulen zugrunde.<sup>470</sup> Entscheidend für diese Gewichtung sind die hohen Ausgabenlasten der Provinzen für die Bildung und das von der Verfassung in Art. 29 eingeräumte Jedermannrecht auf eine einführende Schulausbildung.<sup>471</sup> Nicht zuletzt aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung und der wirtschaftlichen Notwendigkeit einer Ausbildung für breite Bevölkerungsschichten hat die nationale Regierung die Bildungskomponente derart stark gewichtet.<sup>472</sup>*
2. *Es folgt mit 18 % die Komponente für das Gesundheitswesen,<sup>473</sup> dessen eigentliche Ausgabenlast allerdings bei ca. 25 % der Gesamtausgaben der Provinzen liegt, so daß die Komponente für das Gesundheitswesen in ihrer Gewichtung deutlich die tatsächlich anfallenden Gesundheitskosten der*

---

<sup>469</sup> Siehe hierzu Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 263. Das Finanzministerium weist für das 1999/00 Haushaltsjahr gegenüber dem vorhergehenden Jahr auf die geänderten demographischen Zahlen hin. Daneben änderte sich allerdings auch die Gewichtung einzelner Faktoren. So wurde die Gewichtung der Komponenten für Bildung und Soziales leicht erhöht, um den gestiegenen Ausgaben in diesen Bereichen gerecht zu werden. Im Gegenzug wurde die Gewichtung der Basiskomponente verringert.

<sup>470</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 265. Die tatsächlich anfallenden Ausgaben für Bildung der Provinzen betragen ca. 42 % der Ausgaben der Provinzen, vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 4.4.

<sup>471</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 4.1.

<sup>472</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 4.16.

<sup>473</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 265. Die Gewichtung dieser Komponente wird u.U. in Zukunft weiter wachsen, da die südafrikanische Regierung sich zunehmend der Bedeutung von Aids bewußt ist und die dadurch verursachten Kosten angemessen in den Haushalten verteilt werden müssen, vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 36.

*Provinzen unterschreitet.<sup>474</sup> Der Verteilung unter den Provinzen liegt die Anzahl der Einwohner der einzelnen Provinzen mit und ohne Krankenversicherung zugrunde, wobei die Anzahl der Einwohner ohne Krankenversicherung viermal höher gewichtet wird als die Anzahl der Einwohner mit Krankenversicherung, da letztere für die Provinzen erheblich weniger Kosten verursachen.<sup>475</sup>*

- 3. Die Komponente für die soziale Absicherung wird mit 17 % gewichtet und basiert auf den Zahlen der Einwohner in den einzelnen Provinzen, die besonders auf eine staatliche soziale Absicherung angewiesen sind: Ältere, Behinderte und Kinder, und soll insbesondere unter den eben genannten Gruppen an den ärmeren Bevölkerungsteilen ausgerichtet sein.<sup>476</sup>*
- 4. Die Basiskomponente erfährt eine Gewichtung von 9 % und basiert auf den Einwohnerzahlen der Provinzen.<sup>477</sup>*
- 5. Die Komponente der Wirtschaftskraft wird mit 8 % gewichtet. Ihr liegt die Verteilung der Einkommen der Beschäftigten zugrunde.<sup>478</sup>*
- 6. Die institutionelle Komponente wird mit 5 % gewichtet. Die Verteilung auf die neun Provinzen erfolgt gleichmäßig, da allen Provinzen Kosten für die Regierungsarbeiten entstehen, die nicht direkt mit der Größe der Provinzen korrespondieren.<sup>479</sup>*
- 7. Schließlich wurde im Haushaltsjahr 1999/00 noch eine Komponente eingeführt, die der besonderen Lage einiger Provinzen Rechnung trägt. Durch sie sollen die*

---

<sup>474</sup> Anzumerken ist, daß die Ausgabenlast für das Gesundheitssystem unter den Provinzen stark divergiert. Während die Ausgaben hierfür in Northern Cape nur ca. 15 % betragen, liegen sie in Gauteng bei 36,2 %. Die Unterschiede sind damit begründbar, daß die reicheren Provinzen, hierzu zählen neben Gauteng auch Western Cape, Free State und KwaZulu-Natal direkt und indirekt medizinische Hilfe auch für Patienten der anderen, benachbarten Provinzen leisten, vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 5.5 und die umfangreiche Studie der Financial and Fiscal Commission, Public Expenditure on Basic Social Services in South Africa, Midrand 1998.

<sup>475</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 265.

<sup>476</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 266. Der Anteil der Ausgaben für die soziale Absicherung liegt in den Provinzen im Durchschnitt bei 19,5 %, doch ist auch die Ausgabenlast für soziale Absicherung unter den Provinzen unterschiedlich. Allerdings haben hier die ärmeren Provinzen wie Northern Cape und Eastern Cape prozentual im Vergleich zum Gesamthaushalt der einzelnen Provinzen die größten Ausgabenlasten zu tragen, vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 6.3.

<sup>477</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 267. Die Basiskomponente besaß früher auch eine Gewichtung zugunsten der ländlichen Bevölkerung. Der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Einwohnerzahl der Provinzen hat jetzt Aufnahme in der Komponente für Rückständigkeit gefunden.

<sup>478</sup> Der Komponente der Wirtschaftskraft lag früher das jeweilige Bruttosozialprodukt der einzelnen Provinzen zugrunde. Da Zahlen zum BSP der Provinzen nach 1994 überwiegend jedoch nicht verfügbar sind, wurden die Einkommen der Beschäftigten zugrunde gelegt, vgl. Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 267.

<sup>479</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 267.

---

*Probleme der Provinzen mit einem hohen Anteil an ländlicher Bevölkerung und Infrastruktur Berücksichtigung finden. Die Verteilung unter den Provinzen basiert deshalb in dieser Komponente auf den Ausgaben der jeweiligen Provinzen für ländliche Infrastruktur, Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Bildung. Die Komponente erfährt eine Gewichtung von 3 %.<sup>480</sup>*

Damit reflektiert die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens unter den Provinzen aufgrund der Formel in etwa die Ausgabenstruktur der Provinzen. Festzuhalten ist jedoch, daß die Verteilung anhand der Formel für die einzelnen Provinzen nicht bindend ist, da die Formel für die Provinzen gerade keine zweckgebundene Verteilung darstellt. Vielmehr ist der Anteil, den jede Provinz aus dem national erhobenen Steueraufkommen aufgrund der Formel zugewiesen bekommt, für jede Provinz frei verfügbar. Die Provinzen können daher eigenständig ihre Haushaltsplanung vornehmen und eigenständig im Rahmen der Verfassung und nationaler Gesetze budgetieren. Die Eckpunkte ihrer Haushaltsplanung bilden damit grundsätzlich die verfügbaren Finanzmittel, also die Zuweisungen aus dem national erhobenen und ihrem eigenen Steueraufkommen, ihre eigenen politischen Zielsetzungen und die Verpflichtung, einfache soziale Sicherungssysteme, die sogenannten „Minimumstandards“, für die Bevölkerung im Gesundheits- und Bildungswesen zu gewährleisten.<sup>481</sup>

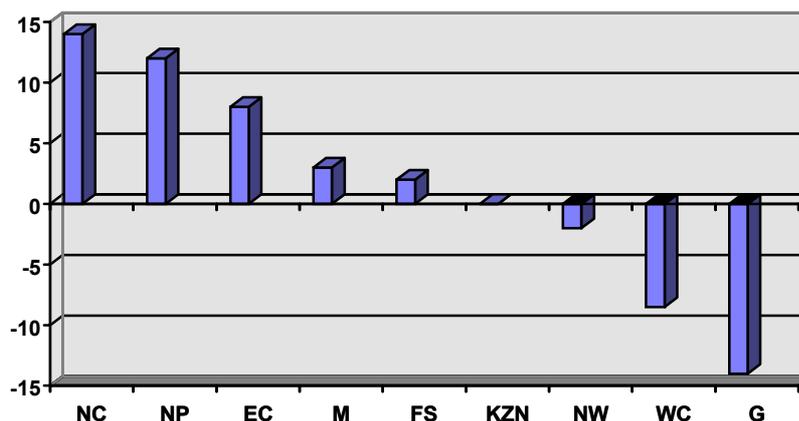
Das Ziel der Formel, Finanzmittel den Provinzen entsprechend ihrem Bedarf zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben zuzuweisen, führt zu einer Verteilung, die nicht immer mit den Bevölkerungszahlen übereinstimmt. So erhalten z.B. die Provinzen mit einem höheren Anteil an schulpflichtigen Kindern im Vergleich zu den übrigen Provinzen einen größeren Anteil der im Rahmen der Bildungskomponente verteilten Finanzmittel. Ähnlich verhält es sich mit der Gesundheitskomponente: Hier profitieren Provinzen mit einem hohen Anteil an Einwohnern ohne Krankenversicherung. Letztlich spiegelt nur die Basiskomponente den Anteil an der Bevölkerung wider und führt zu einer Verteilung, die an den Bevölkerungszahlen der einzelnen Provinzen ausgerichtet ist. Einige Provinzen erhalten daher im Ergebnis pro Kopf mehr Finanzmittel als andere

---

<sup>480</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 267.

<sup>481</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 99.

Provinzen.<sup>482</sup> Die pro Kopfverteilung ist unten in Grafik 1 dargestellt. Aus ihr ergibt sich, daß insbesondere die ärmeren Provinzen wie Northern Cape, Northern Province oder Eastern Cape einen Anteil der zu verteilenden Finanzmittel erhalten, der deutlich über ihrem Bevölkerungsanteil liegt. Anderen, insbesondere den reicheren Provinzen wie Gauteng und Western Cape, werden hingegen Anteile zugewiesen, die unter ihrem Bevölkerungsanteil liegen.



*Grafik 1: Prozentuale Abweichungen der an die einzelnen Provinzen zugewiesenen Anteile im Vergleich zu dem Bevölkerungsanteil für das Haushaltsjahr 1999/00.*

*Quelle: Department of Finance, Provincial and Local Government Finance, Budget Review 1999, 91, 103.*

#### **2.3.4.3 Die horizontale Verteilung unter den Lokalkörperschaften**

Art. 214 Abs. 1 der Verfassung bestimmt lediglich, daß die horizontale Verteilung unter den Provinzen durch das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens vorgenommen werden soll. Von der Verfassung ungeregelt bleibt indes die horizontale Verteilung unter den Lokalkörperschaften. Das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens übernimmt allerdings ungeachtet der fehlenden verfassungsrechtlichen Regelung diese Aufgabe mit, doch darf angesichts des geringen (vertikalen) Anteils der Lokalkörperschaften diese Aufgabe nicht überschätzt werden.<sup>483</sup> Die Lokalkörperschaften erhalten ihre Anteile an dem national erhobenen Steueraufkommen nicht direkt von der nationalen Regierung, bzw. aus dem

<sup>482</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 102.

<sup>483</sup> Im Haushaltsjahr 1999/00 entfiel auf die Lokalkörperschaften ein (vertikaler) Anteil von weniger als einem Prozent, vgl. das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens, Gesetz Nr. 30 des Jahres 1999, Anhang 1.

Fonds des nationalen Steueraufkommens. Vielmehr werden ihre Anteile in die Fonds der Provinzen eingezahlt, in deren Gebiet sich die Lokalkörperschaften jeweils befinden. Die Anteile müssen dann aus diesen Fonds an die Lokalkörperschaften ausgezahlt werden. Kürzer ausgedrückt: Den Lokalkörperschaften werden ihre Anteile über den Umweg der Provinzen zugeleitet.<sup>484</sup>

Die Anteile der Lokalkörperschaften an dem national erhobenen Steueraufkommen werden einerseits an R293 Städte,<sup>485</sup> zum überwiegenden Teil jedoch an die verbleibenden Lokalkörperschaften verteilt. Der an die R293 Städte fließende Anteil soll der Finanzierung der besonderen Probleme dieser Städte dienen, die aufgrund der Verwaltungsstruktur der ehemaligen Homelands bestehen.<sup>486</sup> Die Verteilung des Anteils an die verbleibenden Körperschaften wird aufgrund einer Formel vorgenommen. Diese beinhaltet zwei Komponenten:

1. *Die erste Komponente soll den Lokalkörperschaften ermöglichen, Einwohner ohne nennenswertes Einkommen mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Sie basiert auf der Anzahl der versorgungsbedürftigen Einwohner und den durchschnittlichen Kosten einer Grundversorgung.*
2. *Die zweite Komponente besteht in der institutionellen Komponente, die den Kosten einer von den Lokalkörperschaften zu unterhaltenen Verwaltung Rechnung trägt.<sup>487</sup>*

#### **2.3.4.4 Zweckgebundene und zweckungebundene Zuweisungen an Provinzen und Lokalkörperschaften**

Neben der Finanzierung der Provinzen und der Lokalkörperschaften aus dem Anteil des national erhobenen Steueraufkommens räumt die Verfassung in Art. 214 Abs. 1 (c) der nationalen Regierung auch die Möglichkeit ein, Provinzen und Lokalkörperschaften

---

<sup>484</sup> Dies ergibt sich aus Art. 226 i.V.m. Art. 214 Abs. 1 der Verfassung.

<sup>485</sup> Siehe Kapitel 2.5.5.

<sup>486</sup> Diese Ausgaben oblagen in den vorhergehenden Jahren den Provinzen, wurden jedoch seit dem Haushaltsjahr 1999/00 in den (vertikalen) Anteil der Lokalkörperschaften an dem national erhobenen Steueraufkommen integriert, vgl. Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 113.

<sup>487</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 270.

Finanzmittel aus dem (vertikalen) nationalen Anteil zuzuweisen. Diese Zuweisungen können sowohl zweckgebunden oder auch zweckungebunden sein und müssen in dem Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens aufgeführt werden. Handelt es sich um zweckgebundene Zuweisungen, müssen auch die Konditionen der Zuweisungen mit in das Gesetz aufgenommen werden. Damit unterscheiden sich die zweckgebundenen Zuweisungen von der Finanzierung aus dem Anteil des national erhobenen Steueraufkommens. Während die Provinzen und Lokalkörperschaften über ihre Finanzmittel aus dem (vertikalen) Anteil frei verfügen können, müssen die Provinzen und Lokalkörperschaften die zweckgebundenen Zuweisungen entsprechend der von der nationalen Regierung gestellten Konditionen verwenden.<sup>488</sup> Eine Beschränkung der jährlichen Zuweisungen in der Höhe, z.B. auf einen bestimmten Prozentsatz des Gesamthaushalts, sieht die südafrikanische Verfassung nicht vor.

Die nationale Regierung machte in den Jahren seit dem Haushaltsjahr 1998/99 von der Möglichkeit der Zuweisungen in größerem Umfang Gebrauch, jedoch nur als zweckgebundene Zuweisungen.<sup>489</sup> So besaßen im Haushaltsjahr 1998/99 die Zuweisungen an die Provinzen ein Volumen von ca. 10,7 Milliarden Rand, im Haushaltsjahr 1999/2000 ein Volumen von ca. 10,8 Milliarden Rand, während sich der Gesamthaushalt in dem gleichen Zeitraum auf ca. 201 Milliarden Rand, bzw. 217 Milliarden Rand belief.<sup>490</sup> Die Zuweisungen an die Lokalkörperschaften haben im Haushaltsjahr 1999/2000 immerhin ein Volumen von ca. 2,6 Milliarden Rand aufgewiesen.<sup>491</sup>

---

<sup>488</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.6.

<sup>489</sup> Anfänglich bezeichnete die nationale Regierung die Zuweisungen nur als „agency payments“, ohne eine klare Unterscheidung zu geben. Mittlerweile gewährt sie sowohl „agency payments“ als auch „conditional grants“. Zur Vereinfachung werden beide in dieser Arbeit als zweckgebundene Zuweisungen bezeichnet, da eine Unterscheidung kaum möglich ist, siehe auch Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 58.

<sup>490</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, E1, E16; 1999, 249, 259.

<sup>491</sup> Im Haushaltsjahr 1998/99 hat die nationale Regierung Zuweisungen an die Lokalkörperschaften nur zur Überbrückung der Haushaltslücke bis zur endgültigen Zahlung der Anteile der Lokalkörperschaften an dem national erhobenen Steueraufkommen vorgenommen, vgl. Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1998, E1, E16. Zum Volumen der Zuweisungen für das Haushaltsjahr 1999/2000 vgl. Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 269f.

Im Haushaltsjahr 1999/2000 machte die nationale Regierung zweckgebundene Zuweisungen zugunsten der Provinzen im Bereich des Gesundheitssystems<sup>492</sup>, des Bildungssystems, des Arbeits- und Sozialsystems, des sozialen Wohnungsbaus, zur Überbrückung von Haushaltsnotlagen<sup>493</sup>, zur Finanzierung von Fortbildungsmaßnahmen und der besonderen Ausgabenbelastung der Provinzen für R293 Städte.<sup>494</sup> An die Lokalkörperschaften flossen zweckgebundene Zuweisungen zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur und der Wasserversorgung sowie zur Finanzierung besonderer Stadterneuerungsprogramme.<sup>495</sup>

### 2.3.4.5 Der Haushalt 1999/2000

Um einen Eindruck von der Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens zu erhalten, wird der Haushalt in der Verteilung auf die drei Ebenen noch einmal in seiner Gesamtheit in der Tabelle 6 dargestellt, während in Tabelle 7 die horizontale Verteilung auf die einzelnen Provinzen abzulesen ist.

<b>Zu verteilendes Aufkommen<sup>496</sup></b>	<b>166 708</b>
Anteil der nationalen Ebene, davon	80 833
nationale Verwaltung	67 364
zweckgebundene Zuweisungen an Provinzen	10 861
zweckgebundene Zuweisungen an Lokalkörperschaften	2 608
Anteil der Provinzen	84 202
Anteil der Lokalkörperschaften	1 673
Zuzüglich:	

<sup>492</sup> Die Zuweisungen im Bereich des Gesundheitssystems wurden u.a. an einige Provinzen zur Finanzierung ihrer Zentralkliniken ausgezahlt, die Patienten anderer Provinzen mitversorgen und als wesentlicher Bestandteil des nationalen Gesundheitssystems angesehen werden, vgl. Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 104.

<sup>493</sup> Die Zuweisungen zur Überbrückung von Haushaltsnotlagen waren an die Voraussetzungen geknüpft, daß die Haushalte der Provinzen ausreichende Ausgaben im Bereich des Gesundheits-, des Sozial- und des Bildungssystems vorsahen und daß die Provinzen nach allgemein anerkannten Regeln budgetierten. Des weiteren mußten sich die Provinzen verpflichten, die Kreditaufnahme nur im Rahmen der im Haushaltsrat getroffenen Vereinbarungen und nationaler Gesetze auszuüben. Siehe hierzu Department of Finance, Provincial and Local Governments Finances, Budget Review 1999, 91, 105.

<sup>494</sup> Zu den einzelnen Konditionen vgl. im übrigen Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 103ff, sowie den Anhang 3 des Gesetzes zur Verteilung des Steueraufkommens für das Haushaltsjahr 1999/2000.

<sup>495</sup> Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 270.

<sup>496</sup> Angaben in Millionen Rand.

Kreditverpflichtungen	48 222
Reserve für unvorhergesehene Ereignisse	1 100
Ausgaben aus Spendenmitteln	750
<b>Staatsausgaben gesamt</b>	<b>216 780</b>
Prozentuale Anteile inklusive Zuweisungen <sup>497</sup>	
Nationale Ebene	40,4
Provinzen	57,1
Lokalkörperschaften	2,5

*Tabelle 6: Der südafrikanische Haushalt.*

*Quelle: Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 259, 261.*

	<b>Anteil am Steueraufkommen</b>	<b>Zuweisungen</b>	<b>Gesamt</b>
Eastern Cape	14 819	1 137	15 956
Free State	5 742	745	6 487
Gauteng	12 573	2 717	15 290
KwaZulu-Natal	16 707	2 001	18 707
Mpumalanga	5 646	402	6 048
Northern Cape	2 084	133	2 216
Northern Province	11 144	891	12 035
North West	7 213	556	7 770
Western Cape	8 274	1 706	9 980
Unverteilt blieben bisher		572	572
<b>Gesamt</b>	<b>84 202</b>	<b>10 861</b>	<b>95 062</b>

*Tabelle 7: Die Verteilung des Anteils der Provinzen und der Zuweisungen auf die einzelnen Provinzen. Angaben in Millionen Rand.*

*Quelle: Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, Budget Review 1999, 249, 261f.*

<sup>497</sup> Angaben in Prozent, bezogen auf das zu verteilende Aufkommen.

### 2.3.4.6 Finanzausstattung der Partikularebene und deren Aufgabenerfüllung

Auffällig, und in Südafrika allgemein mit Besorgnis betrachtet, ist, daß die südafrikanischen Provinzen seit ihrer Errichtung bislang nur in Teilen in der Lage waren und sind, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen, so daß sie überwiegend als handlungsunfähig beschrieben werden können. Auf die wirtschaftlich stärkeren Provinzen wie Gauteng oder Western Cape trifft dieses überwiegend allerdings nicht zu. So können insbesondere die wirtschaftlich schwächeren Provinzen weitgehend nur noch eine Grundversorgung im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen gewährleisten<sup>498</sup> und leiden in ihren Verwaltungen unter schlecht oder nur ungenügend ausgebildetem Personal.<sup>499</sup> Letzteres führt zu Fehlausgaben und Fehlinvestitionen, zu einer langsamen Durchführung von Verwaltungsaufgaben, oder sogar zur Verhinderung privater Investitionsvorhaben. Betroffen sind insbesondere diejenigen Provinzen, in die die Gebiete der ehemaligen Homelands fallen, sowie finanz- und wirtschaftsschwachen Provinzen. Da die Homelandsverwaltungen während der Apartheid kaum Möglichkeiten besaßen, gut ausgebildetes Personal einzustellen und zu beschäftigen, leiden nun auch die Provinzverwaltungen darunter, die jene übernahmen. Den anderen finanz- und wirtschaftsschwachen Provinzen fehlen in der Regel die Finanzmittel und die wirtschaftlichen Kapazitäten, um besser ausgebildetes Personal einzustellen, bzw. ihr Personal zu schulen.<sup>500</sup> Aber nicht nur die Provinzverwaltungen zeichnen sich durch Ineffizienz aus, sondern zum Teil selbst die Legislativorgane. Im Hinblick auf den mittlerweile vergangenen Zeitraum wäre zu erwarten gewesen, daß die Provinzregierungen und die Legislativorgane in den Aufgabenfeldern, die den Provinzen übertragen wurden, gesetzgeberisch tätig geworden wären. Die Wirklichkeit sieht jedoch in den meisten Provinzen mit Ausnahme von Western Cape und Gauteng anders aus. Insbesondere in den ersten Jahren, aber auch später noch, sind viele Provinzregierungen und Legislativorgane gesetzgeberisch nahezu völlig untätig geblieben. So wurden in den Provinzen Mpumalanga und Northern Cape beispielsweise

---

<sup>498</sup> An dem Aufwand für diese Grundversorgung sind nämlich die gesamten Zuweisungen der nationalen Ebene orientiert, bzw. auf dieser Basis wurden sie bei der horizontalen Verteilung berechnet, vgl. hierzu auch Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 4.1-6.16.

<sup>499</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S. 1.6; Amarnath Singh, Sideling by stealth?-Is national Government trying to bypass the provinces, Financial Mail, 20.2.1998; Joachim Wehner, What is the future of South Africa's Provinces, S. 23 f.

<sup>500</sup> Wehner, What is the future of South Africa's Provinces?, S. 25.

im Jahre 97 jeweils nur ganze zwei Gesetze erlassen. Die Ursache für die Ineffizienz der Legislativorgane ist auch hier bei den häufig schlecht vorbereiteten und nicht ausreichend kompetenten Abgeordneten zu sehen.<sup>501</sup>

Ein Grund für die Einstellung und die Beschäftigung von ungenügend ausgebildetem Personal (gleiches gilt auch für die Abgeordneten) liegt sicherlich in der fehlenden Wirtschaftskraft vieler Provinzen. Daneben verfügen die wirtschaftlich schwachen Provinzen aber auch nicht über ausreichende finanzielle Mittel, um die Mißstände beseitigen zu können, eigenständige Programme umzusetzen und nicht nur eine Mindestversorgung in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialwesen anbieten zu können, da der Anteil der Provinzen an dem national erhobenen Steueraufkommen insbesondere in diesen Bereichen nur an den Bedürfnissen einer solchen Mindestversorgung bemessen ist<sup>502</sup>, diese Bereiche allerdings ca. 85 % der Provinzhaushalte ausmachen<sup>503</sup> und die meisten Provinzen selbst nicht über ein genügend eigenes Finanzaufkommen verfügen. Den Provinzen- insbesondere den wirtschaftlich schwächeren- ist es damit verwehrt ein eigenständiges Profil zu entwickeln, obwohl gerade dieses zu den Ausprägungen eines föderalen Staates gehört.

Als Folge der Inkompetenz, Ineffizienz und der fehlenden finanziellen Mittel aber auch aufgrund der fehlenden Abstimmung zwischen der nationalen Ebene und den Provinzen<sup>504</sup> waren einige Provinzen nicht in der Lage defizitfrei zu budgetieren. Besonders in den Haushaltsjahren 1996/97 und 1997/98 konnten die gerade neu geschaffenen Provinzen die gestiegenen Bildungs- und Gesundheitskosten sowie Kosten für die auf sie übertragenen Aufgaben durch die nationale Regierung nicht selbst tragen bzw. die ihnen zugewiesenen Finanzmittel nicht entsprechend der von ihnen zu erfüllenden Aufgaben einsetzen.<sup>505</sup> Dies führte bei einigen Provinzen, betroffen waren insbesondere Eastern Cape und KwaZulu-Natal, zu erheblichen Haushaltsdefiziten. KwaZulu-Natal erreichte so z.B. im Jahr 1997/98 ein Haushaltsdefizit von 1,9 Milliarden Rand, was mehr als einem Zehntel des Gesamthaushaltes KwaZulu-Natals

---

<sup>501</sup> Wehner, *What is the Future of South Africa's Provinces?*, S. 21 f.

<sup>502</sup> Vgl. Department of Finance, *Intergovernmental Fiscal Review 1999*, S. 4.1 ff.

<sup>503</sup> Wehner, *What is the Future of South Africa's Provinces?*, S. 17.

<sup>504</sup> Auch hierfür waren die Provinzverwaltungen zuständig, da die Finanzmittel den Provinzen aufgrund der Daten zugewiesen wurden, die die Provinzregierungen zur Verfügung stellten, vgl. Department of Finance, *Intergovernmental Fiscal Review 1999*, S. 2.10.

<sup>505</sup> Department of Finance, *Intergovernmental Finance, Budget Review 1998*, 4.1, 4.12.

entsprach. Eastern Cape erreichte ein Defizit von 1,3 Milliarden Rand.<sup>506</sup> Zusätzlich budgetierten einige Provinzen in den Kernbereichen Bildung, Gesundheit und Soziales in der Hoffnung nicht ausreichend, daß die nationale Regierung wie in den Vorjahren Defizite in diesen Bereichen ausgleichen würde.<sup>507</sup> Mit dem Hinweis auf die eigenständige Budgetverantwortung der Provinzen kam die nationale Regierung dieser Hoffnung ab dem Jahr 1997/98 jedoch nicht mehr nach, was letztlich wiederum zu Haushaltsdefiziten führte.

Die nationale Regierung ergriff verschiedene Maßnahmen, um die Haushaltslage in den Provinzen zu normalisieren. Die akute Haushaltsnotlage der Provinzen Eastern Cape und KwaZulu-Natal wurde zum Teil durch zusätzliche Zuwendungen der nationalen Regierung überwunden. Eastern Cape erhielt diese in Höhe von 600 Millionen Rand, während sich die Zuwendungen für KwaZulu-Natal auf eine Höhe von 900 Millionen Rand beliefen. Die Zuwendungen wurden allerdings als Intervention gemäß Art. 100 der Verfassung gewährt. Die nationale Regierung konnte deshalb die Zuwendungen mit verschiedenen Auflagen an die profitierenden Provinzen verbinden, die sich gegenüber der nationalen Regierung verpflichten mußten, Haushaltsgrundsätze stärker einzuhalten, die in den Provinzen bestehende Korruption einzudämmen, ihr Ausgabenverhalten zu kontrollieren sowie hierzu Arbeitsgruppen mit Mitgliedern des nationalen Finanzministeriums zu bilden.<sup>508</sup> Im Jahre 1999 ersuchte auch die Provinz Free State die nationale Regierung um Unterstützung nach Art. 100 der Verfassung.<sup>509</sup>

Die Zuwendungen nach Art. 100 der Verfassung und die mit ihnen verbundenen Auflagen verbesserten die akuten Finanzprobleme der betroffenen Provinzen und halfen, die Defizite der beiden Provinzen in den folgenden Haushaltsjahren zu vermindern.<sup>510</sup> Die strukturellen Finanzprobleme der Provinzen, zumal sich die Zuwendungen und die mit ihnen verbundenen Auflagen nur an zwei Provinzen richteten, konnten damit allein jedoch nicht beseitigt werden. Die nationale Regierung führte deshalb in Übereinstimmung mit den Provinzen ein verbessertes

---

<sup>506</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 95.

<sup>507</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.12.

<sup>508</sup> Zu den einzelnen Auflagen vgl. Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 94.

<sup>509</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91,92.

Datenerhebungssystem für die Personalkostenentwicklung<sup>511</sup> und Arbeitsgruppen zur Feststellung der mittelfristigen Ausgabenentwicklung<sup>512</sup> ein. Beides basiert auf den Art. 41 Abs. 1 (h) und 125 Abs. 3 der Verfassung. Nach Art. 41 Abs. 1 (h) der Verfassung müssen sich die einzelnen staatlichen Ebenen im Rahmen der Kooperativen Regierung gegenseitig unterstützen und informieren. Nach Art. 125 Abs. 3 der Verfassung muß die nationale Regierung die Provinzen bei der Entwicklung und dem Aufbau ihrer Verwaltung unterstützen. Neben diesen beiden Maßnahmen trat im Jahre 1999 noch das Gesetz zum Management der öffentlichen Finanzen in Kraft.<sup>513</sup> Dieses stellt an sich Haushaltsgrundsätze und deren Anwendung und Überwachung lediglich für nationale Ministerien und nationale Körperschaften des öffentlichen Rechts auf, doch obliegt dem nationalen Finanzminister gemäß § 6 Abs. 1 des Gesetzes auch die Kontrolle über die Durchführung der Provinzhaushalte. Um die Finanzierung dieser Maßnahmen zu gewährleisten, stellt die nationale Regierung seit dem Haushaltsjahr 1998/99 Finanzmittel in Höhe von 400 Millionen Rand zur Verfügung.<sup>514</sup> Ob diese Maßnahmen ausreichen werden, um die strukturellen Probleme der Provinzen dauerhaft zu beseitigen erscheint fraglich, da die Finanzausstattung der Provinzen durch diese Maßnahmen nicht verbessert wurde.

Auch wenn diese Maßnahmen den Eindruck erwecken, daß die Haushaltslage der Provinzen und damit einhergehend die Aufgabenerfüllung durch die Provinzen auf Dauer verbessert werden sollten, darf nicht übersehen werden, daß der regierende ANC, der in Südafrika eine übermächtige Stellung besitzt, in Teilen eine erhebliche Zentralisierung des Staatsaufbaus anstrebt. So war der ANC bereits während „Codesa“ zentralistisch ausgerichtet und stimmte der Einführung der Provinzen lediglich zu, um ein Scheitern der Verhandlungen zu vermeiden. Bereits unter diesem Gesichtspunkt erscheint es nicht verwunderlich, wenn der ANC seine politische Macht auszunutzen versucht, um die Rolle der Provinzen in den Hintergrund zu drängen oder gar um sie

---

<sup>510</sup> Bereits ab 1999 beendeten KwaZulu-Natal und Eastern Cape das Haushaltsjahr 1998/99 nicht mehr mit einem Defizit, Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 94.

<sup>511</sup> Im Haushaltsjahr 1997/98 wurde erstmalig das „centralised personnel management system“, auch bekannt als „PERSAL“, eingeführt. Es wird von allen Provinzen und den nationalen Ministerien benutzt. Die Provinzen benutzen allerdings unterschiedliche Systeme zur Erfassung der Ausgaben für die übrigen Ausgaben. Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.13.

<sup>512</sup> Bekannt als „MTEF Teams“ (Multi year expenditure framework teams).

<sup>513</sup> Public Finance Management Act, Gesetz Nr. 1 des Jahres 1999.

<sup>514</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.15.

ganz abzuschaffen. Verstärkt wird diese Position innerhalb des ANC durch die schlechte Aufgabenerfüllung der Provinzen sowie durch die in Südafrika vor allem in den Provinzverwaltungen bestehenden Korruption, da, so die Hoffnung, durch eine verstärkte Zentralisierung die kostenaufwendigen Provinzverwaltungen abgeschafft und die Korruption bekämpft werden könnten.<sup>515</sup> Innerhalb des ANC lassen sich deshalb mittlerweile deutliche Anzeichen für eine Abschaffung der Provinzen oder für eine Reduzierung der Aufgaben der Provinzen finden. Auch wenn die offizielle ANC-Politik diese Absichten bisher noch nicht widerspiegelt, sind sie dennoch nicht zu leugnen, bzw. nicht mehr zu übersehen. So treten innerhalb des ANC die Bestrebungen, die Bedeutung der Provinzen durch eine verstärkte Zentralisierung weiter zu beschneiden, immer deutlicher zu Tage.<sup>516</sup> Danach planen die Befürworter einer Schwächung der Provinzen, diejenigen Finanzmittel der Provinzen noch weiter zu reduzieren, die ihnen aus dem national erhobenen Steueraufkommen zustehen und über den sie grundsätzlich selbst verfügen können.<sup>517</sup> Den Provinzen sollen nur noch so viele Finanzmittel zugewiesen werden, daß sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können, ohne daß ihnen politisch auch nur der geringste Gestaltungsspielraum verbliebe, wobei anzumerken ist, daß bereits schon jetzt ein vergleichbarer Zustand in den wirtschaftlich schwachen Provinzen besteht. Vorgesehen wäre nach diesen Plänen mit den eben dargestellten Konsequenzen, auch den wirtschaftlich stärkeren Provinzen weniger Finanzmittel zuzuweisen. Die so freigesetzten Finanzmittel sollen dann den

---

<sup>515</sup> Südafrika verlor in der ersten Hälfte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts ca. 1,5 Milliarden Rand durch Korruption. Dieser Betrag wurde von dem südafrikanischen Rechnungshof geschätzt und stellt sicher nur die Spitze des Eisberges dar, vgl. Justice Malala, *Homeland Fraud*, in: *Financial Mail* vom 20.2.1998. Den tatsächlichen Verlust kann wohl niemand beziffern. Die herkömmliche Art der Korruption besteht in der Überbezahlung von Angestellten und ihnen nahestehenden Personen, eine weitere in der Bezahlung von in Wirklichkeit nicht existierenden Arbeitern und Angestellten. Letztere führte nach Schätzungen im oben genannten Zeitraum ebenfalls zu Verlusten in Höhe von mehreren Hundert Millionen Rand, ohne daß diese Summe bereits in den 1,5 Milliarden Rand enthalten ist. Am schlimmsten betroffen von der Korruption sind wiederum die Provinzen, in denen ehemalige Homelands liegen, also insbesondere Eastern Cape, in das die Homelands Transkei und Venda fielen, North West mit dem Homeland Bophuthatswana und die Northern Province mit dem Homeland Venda. vgl. G H G Lucas, *South Africa: Economic and Sociopolitical Expectations for 1999*.

<sup>516</sup> Eine deutliche Sprache sprechen die zahlreichen Zeitungsartikel, die zum Großteil auf diversen Stellungnahmen von ANC Politikern beruhen: Amarnath Singh, *Sidelining by stealth?*; Ethel Hazelthurst *Free Manuel from his federal albatross*, beide in: *Financial Mail* vom 20.02.1998; Colean Jacobson, *Reining in the provinces*, in: *Sunday Times* vom 25.04.1999; P. Morgenrood; *The current and future Role of the National Council of Provinces and provincial government*, in: *Absa Publications and Preferences*, 07.09.1999; *Federal Alliance in the News, Existence of Provinces under Threat*, Mai 1999; Marion Edmunds, *Who needs the provinces?*, in: *Weekly Mail & Guardian* vom 01.09.1999. Im übrigen setzte der ANC-Verfassungsausschuß für das Jahr 2000 die Aufgaben und die Rolle der Provinzen auf ihre Agenda und die ANC Jugend Organisation (ANC Youth League) entwarf ein Dokument über die Beschneidung der Aufgaben und der Stellung der Provinzen.

<sup>517</sup> Amarnath Singh, *Sidelining by stealth?*, in: *Financial Mail* vom 20.02.1998.

Lokalkörperschaften zugewiesen werden, die damit auf lokaler Ebene Projekte gezielt finanzieren könnten.<sup>518</sup> Beschrieben wird dies in der südafrikanischen Presse mit dem zutreffenden Begriff „to bypass the Provinces“.<sup>519</sup> Die Provinzen würden sich dadurch in eine reine Verwaltungsebene verwandeln.

Anzumerken bleibt jedoch, daß diese Bestrebungen zur Zeit noch nicht offizielle ANC-Politik und somit auch nicht Regierungspolitik ist. Denn noch versucht der ANC, das System grundsätzlich beizubehalten und lediglich die Finanzkontrolle vor allem in den Provinzen, die Finanzplanung und die Verständigung zwischen den Provinzen und der nationalen Ebene zu optimieren, um so eine besser angepaßte Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens auf die drei Ebenen zu erhalten. Insofern versucht die nationale Regierung bisher offiziell, das bestehende Provinzsystem zu stützen und die Haushaltslage in den Provinzen zu stabilisieren, auch wenn sie den Provinzen grundsätzlich nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stellt und versucht, über zweckgebundene Zuweisungen verstärkt auf die Haushalte der Provinzen insofern Einfluß zu nehmen, als ihre Vorstellungen tatsächlich über die gezielt geförderten, bzw. finanzierten Projekte oder Aufgaben in den Haushalten Ausdruck finden.<sup>520</sup> Daneben versucht die nationale ANC Führung über die Partei, Einfluß auf die Provinzen zu gewinnen, indem ihre zentrale nationale Führungsgruppe immer stärker Einfluß auf die Besetzung der wichtigen Positionen der Partei in den einzelnen Provinzen und damit einhergehend auf die wichtigen Regierungsposten dort nimmt. Noch zu den Wahlen 1994 wurden die einzelnen Kandidatenlisten des ANC in den Provinzen durch Mitgliedervoten aufgestellt. Im Verlauf des Jahres 1998 gab der ANC dann allerdings bekannt, daß Thabo Mbeki die Premiers der Provinzen selbst bestimmen würde und daß 75 % der Kandidaten für die Provinzparlamente durch die nationale Führungsgruppe nominiert werden würden.<sup>521</sup> Auf die gleiche Art bestimmt der ANC auch die

---

<sup>518</sup> Joachim Wehner, What is the future of South Africa's provinces, S. 26 f.

<sup>519</sup> Amarnath Singh, Sidelining by stealth?, in: Financial Mail vom 20.02.1998.

<sup>520</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.6. Es erstaunt, daß die nationale Regierung diese Zielsetzung selbst explizit äußert.

<sup>521</sup> Siehe hierzu die umfangreichen und zahlreichen Stellungnahmen in der Presse: Carol Paton; ANC deals with uppity provinces, in: Sunday Times vom 11.10.1998; dieselbe, Wrestling with positions of power, in: Sunday Times vom 14.02.1999; Justice Malala und Celean Jacobson, Reining in the provinces, in: Sunday Times vom 25.04.1999; Thabo Rapoo, Twist in the tail?: The ANC and the appointment of provincial premiers, Centre for Policy Studies, Policy Brief no. 7, Oktober 1998; Ranjeni Munusamy, Bitter battle for top ANC jobs, in: Sunday Times vom 08.10.2000; Peter Dickson und Jaspreet Kindra, ANC goes courting in key provinces, in: Daily Mail & Guardian vom 23.03.2000; siehe auch die Bekanntmachung des ANC: Smuts Ngonyama (Head of ANC President's Office), Outrageous media reporting on ANC candidates lists, vom 16.02.1999.

Kandidaten für die Positionen der Bürgermeister in den wichtigen Metropolregionen des Landes wie z.B. für Kapstadt, Johannesburg oder auch Durban.<sup>522</sup>

### 2.3.5 Kreditaufnahme

Art. 230 der Verfassung räumt den Provinzen und den Lokalkörperschaften das Recht ein, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. Die Verfassung schränkt dieses Recht zur Kreditaufnahme jedoch im gleichen Zug erheblich ein. Zum einen ist die Kreditaufnahme lediglich erlaubt, um kurzfristig Finanzierungsengpässe für laufende Ausgaben zu überbrücken<sup>523</sup> sowie, um Investitionen vorzufinanzieren.<sup>524</sup> Die Kreditaufnahme zur Überbrückung von Finanzierungsengpässen wird nochmals dadurch eingeschränkt, daß die Kredite innerhalb von 12 Monaten zurückgezahlt werden müssen. Zum anderen unterliegt die Regelung der Kreditaufnahme durch Provinzen und Lokalkörperschaften einem nationalen Gesetz.

Dieses Gesetz über die Kreditaufnahme durch Provinzen wurde bereits im Jahre 1996 erlassen. Entgegen der Verfassung sieht es lediglich die Kreditaufnahme zur Überbrückung von kurzfristigen Finanzierungsengpässen für die laufenden Ausgaben vor. Hingegen sieht es keine Kreditaufnahme zu Zwecken der Finanzierung von Investitionen vor.<sup>525</sup> Daneben überträgt es dem nationalen Finanzminister die Aufgabe, die Höhe der Kreditaufnahme der Provinzen zu beschränken. So muß der Finanzminister jährlich einen Prozentsatz für die Zinsverpflichtungen der Provinzen in Bezug auf das eigene Steueraufkommen der Provinzen festlegen. Diesen Prozentsatz dürfen die Zinsverpflichtungen der Provinzen am Ende des fiskalischen Jahres nicht übersteigen.<sup>526</sup>

---

<sup>522</sup> Ranjeni Munusamy, Bitter battle for top ANC jobs, in: Sunday Times vom 08.10.2000.

<sup>523</sup> Die südafrikanische Verfassung spricht insoweit von „raising of loans for current expenditure for bridging purposes“, Art. 230 Abs. 1. Die Legaldefinition für „bridging finance“ findet sich in § 1 des Gesetzes über die Kreditaufnahme durch Provinzen, Nr. 48 des Jahres 1996.

<sup>524</sup> Die Verfassung spricht hier von „raising of loans for capital expenditure“, Art. 230 Abs. 1. Vgl. hierzu auch Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 2.9. Die Legaldefinition für „capital expenditure“ findet sich in § 1 des Gesetzes über die Kreditaufnahme durch Provinzen, Nr. 48 des Jahres 1996.

<sup>525</sup> § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Kreditaufnahme durch Provinzen.

<sup>526</sup> § 3 Abs. 7 i.V.m. § 4 Abs. 1 (a) des Gesetzes über die Kreditaufnahme der Provinzen. Hierfür kann der Finanzminister die Finanz- und Steuerkommission konsultieren, vgl. § 3 Abs. 7 (a) (ii) und (b) des Gesetzes über die Kreditaufnahme der Provinzen.

Das Gesetz bleibt damit insgesamt hinter der Regelung der Verfassung zurück, was mit der relativ frühen Verabschiedung des Gesetzes zu erklären ist: Die Verfassung fand in diesem Punkt erst kurz vor dem Inkrafttreten zu ihrer jetzigen Gestalt, so daß das zuvor verabschiedete Gesetz über die Kreditaufnahme der Provinzen der Regelung der Verfassung nicht entsprechen konnte.<sup>527</sup> Zwar ist beabsichtigt, das Gesetz an die verfassungsrechtlichen Regelungen anzugleichen, doch ist der nationale Gesetzgeber in diesem Bereich bis heute noch nicht wieder tätig geworden.<sup>528</sup> Trotz der sehr eingeschränkten Möglichkeiten und entgegen den Absprachen im Haushaltsrat, keine Kredite aufzunehmen, beanspruchten in den letzten Jahren einige Provinzen Überbrückungskredite bei Geschäftsbanken, um Liquiditätsengpässe auszugleichen, und verlängerten diese ständig. Die Folge war, daß die an sich als kurzfristig vorgesehenen Überbrückungskredite vor allem in den Haushaltsjahren 1996/97/98 dauerhaft über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen wurden.<sup>529</sup> Erst ab dem Haushaltsjahr 1998/99 konnten die betroffenen Provinzen erstmals wieder ausgleichen, so daß sie mittlerweile keine Kredite mehr in Anspruch nehmen.<sup>530</sup>

Auf Grund des größeren eigenen Finanzaufkommens hat der nationale Gesetzgeber diesen im Gegensatz zu den Provinzen auch das Recht eingeräumt, Kredite aufzunehmen, um Investitionen zu finanzieren.<sup>531</sup> Die Regelungen für die Kreditaufnahme durch die Lokalkörperschaften sind in § 10 G Abs. 8 des Gesetzes zum Übergang der Lokalkörperschaften<sup>532</sup> enthalten.<sup>533</sup>

### **2.3.6 Die Finanzverwaltung**

Die Finanzverwaltung Südafrikas (South African Revenue Service- SARS) wurde erst zu Beginn des Jahres 1996 zu einer einheitlichen nationalen Verwaltung zusammengeschlossen und umfaßt neben den örtlichen Finanzämtern auch sämtliche

---

<sup>527</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 2.9.

<sup>528</sup> Zu den geplanten Neuerungen siehe Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 2.9.

<sup>529</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.8f.

<sup>530</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 13, 15.

<sup>531</sup> Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.9.

<sup>532</sup> Local Government Transition Act, Gesetz Nr. 209 des Jahres 1993.

<sup>533</sup> Die Lokalkörperschaften nehmen in der Regel Kredite der „Development Bank of Southern Africa“ in Anspruch, wohingegen die Geschäftsbanken an der Kreditaufnahme der Lokalkörperschaften nur

Zollämter. Sie ist dem nationalen Finanzministerium zugeordnet und für die Erhebung aller Zölle und nationaler Steuern zuständig und soll, falls den Provinzen später ebenfalls das Recht eingeräumt wird, eigene Steuern zu erheben, auch für die Erhebung dieser Steuern zuständig sein.<sup>534</sup> Die Provinzen und die Lokalkörperschaften erheben hingegen selbst durch die jeweils zuständigen Behörden die von ihnen erhobenen Leistungsentgelte.<sup>535</sup>

Die nationale Finanzverwaltung ist insgesamt mehrstufig aufgebaut: Die oberste Stufe bildet der Vorsitzende der Finanzverwaltung, gefolgt von den überregionalen Verwaltungseinheiten, denen wiederum die einzelnen Finanzämter untergeordnet sind. Auf gleicher Stufe mit den überregionalen Verwaltungseinheiten stehen besondere Managementeinheiten wie z.B. für das Personalwesen, die Kommunikation oder die Umsetzung der Steuergesetze. Der Aufbau der südafrikanischen Finanzverwaltung gleicht damit der Struktur eines modernen Großunternehmens.<sup>536</sup>

### **2.3.7 Haushaltswirtschaft**

Die Provinzen sind in ihrer Haushaltsführung grundsätzlich selbständig.<sup>537</sup> Sie unterliegen gem. Art. 215 Abs. 1 der Verfassung der Klarheit, Wahrheit und Effizienz der Finanzwirtschaft. Nationale Gesetze haben gem. Art. 215 Abs. 2 der Verfassung lediglich die Form der Haushaltspläne der Provinzen und den Zeitpunkt ihrer Einführung in die Provinzparlamente zu bestimmen, nicht jedoch den eigentlichen Zweck der Ausgaben. Damit können die Provinzen über alle Finanzmittel selbständig verfügen. Lediglich die Einnahmen nach Art. 214 Abs. 1 (c) sind zweckgebundene Einnahmen..

Entsprechend regelt Art. 226 Abs. 1 der Verfassung, daß die Provinzen alle Finanzmittel in ihren Haushalt einzustellen haben. Hierzu gehören sowohl die von den Provinzen selbst generierten Finanzmittel, als auch solche, die ihnen über das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens zugewiesen werden. Gem.

---

geringfügig beteiligt sind, vgl. Department of Finance, Intergovernmental Finance, Budget Review 1998, 4.1, 4.9.

<sup>534</sup> Department of Finance, Budget Review 1996, 2-28.

<sup>535</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 2000, S. 73.

<sup>536</sup> Department of Finance, Budget Review 1996, 2-28.

---

Art. 226 Abs. 2 der Verfassung können Auszahlungen aus dem Haushalt nur aufgrund eines Provinzgesetzes, in der Regel also einem Haushaltsgesetz, oder aufgrund der Verfassung selbst ausgezahlt werden. Diese Ausnahme bestimmt die Verfassung in Art. 226 Abs. 3 für Finanzmittel, die den Lokalkörperschaften über die Haushalte der Provinzen zugewiesen werden.

Die Provinzen können daher frei über ihre Finanzmittel bestimmen und unterliegen lediglich der Restriktion mit den engen Finanzmitteln die ihnen zugewiesen Aufgaben zu erfüllen.

### **2.3.8 Fiskalföderalismus in Bezug auf die südafrikanische Finanzverfassung**

Die südafrikanische Finanzverfassung ist geprägt von einer starken Dominanz der nationalen Ebene, die in vielen Bereichen deutlich wird und jeweils unterschiedlich stark zu Tage tritt. Auffällig ist zunächst, daß die Provinzen und die Lokalkörperschaften über nur geringe, die nationale Ebene hingegen über nahezu alle Steuergesetzgebungskompetenzen verfügen, und die Provinzen nur begrenzt die Möglichkeiten besitzen, auf die Steuergesetzgebung über den Nationalrat der Provinzen Einfluß zu nehmen, da es sich bei den Steuergesetzen um „money bills“ i.S.d. Art. 77 handelt. Hieran ändert auch der Gesichtspunkt nichts, daß die Verfassung versucht, den Provinzen eigenständige Steuergesetzgebungskompetenzen einzuräumen. Denn die Verfassung überläßt letztlich dem nationalen Gesetzgeber, die Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen zu bestimmen. Die Steuerträge stehen entsprechend ebenfalls nahezu ausschließlich der nationalen Ebene zu, so daß insbesondere die Provinzen nur über ein geringes eigenes Steueraufkommen verfügen. Die südafrikanische Finanzverfassung weist ferner mit ihrer vertikalen und auch horizontalen Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens eine stark zentral ausgerichtete Struktur auf: Die Einflußnahme der Provinzen auf die Verteilung dieses Steueraufkommens über den Nationalrat der Provinzen ist nur gering und auch die Berücksichtigung der Interessen der Provinzen im Rahmen des Gesetzes zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens führt zu keiner wirklichen Beteiligung der Provinzen am Entscheidungsprozeß zur Verabschiedung des Gesetzes. Ganz deutlich wird die starke Dominanz der nationalen Ebene im Bereich der Finanzverwaltung als

---

<sup>537</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 99.

nationale Verwaltung und im Bereich der Kreditaufnahme. Hier überläßt die Verfassung der nationalen Ebene es überlassen, die Rechte der Provinzen zur Kreditaufnahme in einem Ausführungsgesetz zu bestimmen.

Dennoch dürfen zwei Bereiche der südafrikanischen Verfassung nicht übersehen werden, die starke fiskalföderale Tendenzen aufweisen. Zum einen werden über das Haushaltsforum und insbesondere über den Haushaltsrat die Interessen der Provinzen frühzeitig in die Gesetzgebungsverfahren und die Finanzplanung eingebracht, zum anderen können die Provinzen über ihre eigenen und die ihnen zugewiesenen Finanzmittel frei verfügen. Sie können damit durch ihren eigenen Haushalt grundsätzlich eigene Prioritäten setzen und in einem gewissen Rahmen ihre eigenen politischen Zielvorstellungen durchsetzen. Allein aus diesem Grund geht deshalb das südafrikanische System über eine bloße „Dekonzentration“ hinaus und ist als „dezentralisiert“ zu bezeichnen, auch wenn die nationale Ebene unbestritten über eine starke Dominanz verfügt.

### 3. Kapitel: Vergleich und Bewertung der Finanzverfassungen

In diesem Kapitel sollen die Finanzverfassungen bewertend verglichen werden. Maßstab für den Vergleich bilden wieder die konstituierenden und prägenden Elemente beider Finanzverfassungen. Innerhalb der Elemente ist Bezugspunkt des Vergleichs der eingangs bereits geklärte Begriff des Fiskalföderalismus. Dabei sollen zugleich die Schwachpunkte und Vorzüge der konstituierenden Elemente in der jeweiligen Finanzverfassung dargelegt werden. Im Anschluß an den wertenden Vergleich wird ein Ausblick zur Fortentwicklung beider Finanzverfassungen gegeben.

#### 3.1 Die Finanzverfassungen im Vergleich

Um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der prägenden Elemente aufzuzeigen, müssen die einzelnen Normen als Teil des einheitlichen finanzverfassungsrechtlichen Normenkomplexes, ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen und ihrer Entstehungsgeschichten berücksichtigt werden. Für Südafrika stellen die einzelnen Normen und Normenkomplexe häufig einen Ausfluß des Mitte der neunziger Jahre zwischen den Parteien und Interessengruppen gefundenen Kompromisses dar. Viele Normen wurden deshalb derart gefaßt, damit die zum Teil diametral gegenüberstehenden Interessen der unterschiedlichen Parteien und Interessengruppen jeweils Berücksichtigung fanden. Als Beispiel ist hier nochmals die Überarbeitung der Übergangsverfassung kurz vor ihrer Verabschiedung anzuführen. Um ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern und die Inkatha wieder an den Verhandlungstisch zu bringen, wurde den Provinzen vor allem im Bereich der Gesetzgebung mehr Rechte eingeräumt, was zwar tatsächlich zur Verabschiedung der Übergangsverfassung führte, diese aber um einen Kompromiß reicher machte und eine klare Verfassungsstruktur verhinderte.<sup>538</sup> Dies ist der Grund dafür, daß die Finanzverfassung Südafrikas sich widersprechende Regelungen enthält und deshalb eine klare Einordnung der Finanzverfassung als fiskalföderal, bzw. als „fiskalisch dezentralisiert“ oder lediglich als „dekonzentriert“, wie soeben beschrieben, nur schwer möglich ist.<sup>539</sup>

---

<sup>538</sup> Siehe Siri Gloppen, *The Battle over the Constitution*, Aldershot 1997, S. 199.

<sup>539</sup> Vgl. auch Ronald L. Watts, *Is the new Constitution Federal or Unitary?*, in: *Birth of a Constitution*, hrsg. von Bertus De Villiers, Kapstadt 1994, S. 75 ff.

Die deutsche Verfassung wurde im Gegensatz zur südafrikanischen von Anfang an u.a. auf Druck der Alliierten als föderale Verfassung konzipiert. Auch wenn sie sich im Laufe der letzten Jahrzehnte ständig veränderte, den gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten angepaßt wurde und viele Regelungen Ausfluß eines Kompromisses sind, wurde jedoch die ursprüngliche föderale Konzeption der gesamten Verfassung nie in Frage gestellt, da diese in der Regel zwischen dem Bund und den Ländern getroffen wurden und gerade dadurch als Ausfluß eines in dem Staat verankerten föderalen Grundkonsenses zu verstehen sind.

### **3.1.1 Die Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit und Ausgabenlast**

Bei der Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit und Ausgaben unterscheidet sich das südafrikanische vom deutschen System. Während der deutsche Verfassungsgeber ausdrücklich in Art. 104a GG den Konnexitätsgrundsatz normiert und zugleich Ausnahmen für diesen Grundsatz bestimmt<sup>540</sup>, weist Südafrika hingegen keine derartige Normierung auf.

So geht das deutsche Verfassungssystem davon aus, daß die Zuständigkeit für die Erfüllung einer Staatsaufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung grundsätzlich in einer Hand vereinigt sind. Damit trägt in Deutschland diejenige staatliche Ebene die Ausgabenlast der Aufgabe, die auch die Verwaltungskompetenz über die Aufgabe besitzt. Die verfassungsrechtliche Regelung in Art. 104a GG ist detailliert und zwischen dem Bund und den Ländern ausgewogen.

Die südafrikanische Finanzverfassung weist hingegen keine derartige Normierung auf.<sup>541</sup> Im Gegensatz zu der deutschen Verfassung bestimmt die südafrikanische Verfassung ebenfalls keine Ausnahmen von diesem Grundsatz. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß Ausnahmen im südafrikanischen Verfassungsrecht grundsätzlich nicht zuzulassen sind. Abgesehen davon, daß bereits der eigentliche Konnexitätsgrundsatz nicht normiert ist und insofern Ausnahmeregelungen wenig

---

<sup>540</sup> Zu der Ausgestaltung des Konnexitätsgrundsatzes in Deutschland vgl. Dieter Birk, X. Das Finanzwesen, in: Reihe Alternativkommentare- Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Neuwied 1989, Art. 104a Rdnr. 6 ff.

<sup>541</sup> So auch Wehner, What is the Future of South Africa's Provinces, S. 11, der dies ausdrücklich bemängelt.

sinnvoll erscheinen, bedarf darüber hinaus die südafrikanische Verfassung auch keiner Ausnahmeregelungen, die mit den deutschen Regelungen vergleichbar wären. Eine nachträgliche Regulierung oder Korrektur kann nämlich im Rahmen der vertikalen Aufteilung des national erhobenen Steueraufkommens stattfinden, da diese letztlich auf einer politischen Entscheidung basiert und nicht an die strengen Voraussetzungen der deutschen Verfassung im Rahmen der Ausnahmen zu dem Konnexitätsprinzip oder des nachträglichen Finanzausgleichs gebunden ist.

Zu fragen ist allerdings, ob sich diese in Deutschland verfassungsrechtliche normierte und in Südafrika grundsätzlich bestehende Konnexität von Aufgabe und Ausgabenlast in der Verfassungswirklichkeit bewährt hat.

In Deutschland wird diese Frage von vielen Autoren verneint. Ihre Auffassung, die eine grundlegende Erneuerung des Art. 104a GG vorsieht, ist zwar unter dem Gesichtspunkt verständlich, daß gerade im Hinblick auf die umfangreich gestiegenen Sozialhilfelasten der Länder und Gemeinden derzeit eine gerechte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht gegeben zu sein scheint. Doch ist das Problem des Lastenverteilungssystems vorrangig Sache des Sozial- und Sozialverfassungsrechts, nicht aber des Finanzverfassungsrechts.<sup>542</sup> Auch ist die Konnexität von Ausgabenlast und Verwaltungszuständigkeit grundsätzlich nicht zu beanstanden und sollte nicht gegen eine Konnexität von Ausgabenlast und Gesetzeszuständigkeit ausgetauscht werden. Zwar ist zuzubilligen, daß die Regelungsdichte der Gesetzgebung, veranlaßt durch die Einwirkung der Wesentlichkeitsrechtsprechung, und das Normierungsbedürfnis des industriellen Sozialstaates in der Vergangenheit erheblich gewachsen sind, doch verbleiben den Ländern noch immer erhebliche Ermessensspielräume bei der Ausgestaltung der Ausführung der Gesetze.<sup>543</sup> Ferner würde durch die Einführung einer Gesetzeskausalität der spezifische föderative Gehalt des geltenden Konnexitätsgrundsatzes grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die weitgehende Übertragung der Finanzierungszuständigkeiten auf den Bund entspräche nicht der in Art. 30 GG enthaltenen Allzuständigkeit der Länder, sondern würde einen Unitarisierungsschub nach sich ziehen. Mit ihr wäre eine Zentralisierung der Finanzkraft beim Bund verbunden, der damit auch Einfluß auf die Gesetzesausführung

---

<sup>542</sup> Selmer, NJW 1996, 2062, 2067, der auch Vorschläge zur systemkonformen Lösung der Problematik der Sozialhilfelasten vorschlägt.

hätte.<sup>544</sup> Verhindert werden könnte ein derartiger Unitarisierungsschub nur dadurch, indem erheblich mehr Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder übertragen werden würden. Hiergegen spricht jedoch, daß zur Zeit die bestehenden Disparitäten zwischen den alten und den neuen Bundesländern noch zu stark sind, so daß der bestehende Konnexitätsgrundsatz zumindest zur Zeit nicht verändert werden sollte.

Der in Südafrika bestehende Konnexitätsgrundsatz führt dazu, daß die Provinzen, stärker als die deutschen Länder dem Bund gegenüber, aufgrund ihres fehlenden Vetos im Gesetzgebungsverfahren der nationalen Ebene nahezu schutzlos ausgeliefert sind, wenn die nationale Ebene Gesetze erläßt, deren Folgekosten die Provinzen zu tragen haben. Der nationale Gesetzgeber kann, wie zuvor beschrieben, den Provinzen Aufgaben übertragen, ohne zuvor die zu erwartenden Kosten berechnen zu müssen.<sup>545</sup> Die Folge besteht für die Provinzen in kaum zu kalkulierenden Kosten und infolgedessen in einer nur sehr unzureichenden mittel- und langfristigen Haushaltsplanung. Auch wenn der nationale Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzes zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens der erhöhten Kostenlast der Provinzen, die durch die Umsetzung der nationalen Gesetze auf Provinzebene hervorgerufen wird, durch erhöhte Zuweisungen Rechnung tragen sollte, so ändert dies nichts an der schwachen Stellung der Provinzen gegenüber der nationalen Ebene.

### **3.1.2 Die Steuergesetzgebungskompetenzen und die Umsetzung von nationalen Reformbestrebungen im Bereich der Steuergesetzgebung**

Das deutsche und das südafrikanische System weisen hinsichtlich der Steuergesetzgebung eine wichtige Gemeinsamkeit auf. So sind die allermeisten Steuergesetze sowohl in Deutschland als auch in Südafrika Bundes- bzw. nationale Gesetze. Dennoch sind die deutschen Länder an der Bundessteuergesetzgebung über den Bundesrat im Gegensatz zu den südafrikanischen Provinzen an der nationalen Steuergesetzgebung stärker beteiligt. Während die südafrikanische nationale Steuergesetzgebung der Mitwirkungsbefugnis des Nationalrates der Provinzen aufgrund der Einordnung der nationalen Steuergesetze als „money bills“ gem. Art. 77 der

---

<sup>543</sup> Selmer, NJW 1996, 2062, 2065.

<sup>544</sup> Werner Heun, Strukturprobleme des Finanzausgleichs, Der Staat, 1992, 205, 211.

<sup>545</sup> Wehner, What is the Future of South Africa's Provinces?, S. 16.

---

Verfassung nahezu vollständig entzogen ist, sind gem. Art. 105 Abs. 3 GG alle Gesetze über Steuern zustimmungspflichtig, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden zumindest zu einem Teil zusteht.

Daneben bestehen noch weitere Gemeinsamkeiten und Unterschiede. So lassen sich analog zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen hinsichtlich der Steuergesetzgebungskompetenzen grundsätzlich folgende Möglichkeiten unterscheiden, die jeweils in der einen oder auch der anderen Form sowohl in Deutschland als auch in Südafrika auftreten: Zum einen können Kompetenzen auch hier als ausschließliche Kompetenzen ausgestaltet sein, so daß nur eine Ebene die Zuständigkeit für den Erlass eines Steuergesetzes besitzt und den anderen staatlichen Ebenen in diesem Bereich gesetzgeberisches Handeln verwehrt ist. Zum anderen können die Kompetenzen als konkurrierende Kompetenzen ausgestaltet sein, so daß alle oder zumindest zwei staatliche Ebenen grundsätzlich befugt sind, Steuergesetze in diesem Bereich zu verabschieden. Im Regelfall verdrängt dann die eine staatliche Ebene durch die Ausübung ihrer Kompetenz die andere Ebene, bzw. die anderen Ebenen. Als Folge ist die Einordnung der Kompetenz als ausschließliche oder als konkurrierende an sich von akademischer Natur, da die andere Ebene, bzw. die anderen Ebenen dann jedenfalls in diesem Bereich nicht mehr tätig werden können. Es gibt aber auch Staatssysteme, in denen die Kompetenzen als konkurrierende Kompetenzen ausgestaltet sind und es zu keiner Verdrängung der anderen Ebene, bzw. den anderen Ebenen kommt. Die verschiedenen Ebenen können dann ihre Kompetenzen nebeneinander ausüben, so daß beide Ebenen Steuergesetze im selben Bereich erlassen können.<sup>546</sup>

Während die deutsche Verfassung die Gebiete der ausschließlichen Steuergesetzgebungskompetenz sowohl für den Bund als auch die Länder ausdrücklich normiert,<sup>547</sup> fehlt in der südafrikanischen Verfassung eine klare Normierung hinsichtlich der bestehenden ausschließlichen Steuergesetzgebungskompetenzen. Rückschlüsse auf die Steuergesetzgebungskompetenzen der nationalen Ebene lassen sich in Südafrika nur aufgrund der Kompetenzregeln für die Provinzen oder Lokalkörperschaften ziehen. Art. 228 Abs. 1 der Verfassung räumt den Provinzen das Recht ein, andere Steuern als die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer, allgemeine Verbrauchsteuern, Zölle und

---

<sup>546</sup> Laufer/Münch, S. 153.

Grundsteuern und Hebesätze auf andere Steuern als auf die Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Zölle und Grundsteuern zu erheben. Damit steht der nationalen Ebene als ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz lediglich die Zölle und die Umsatzsteuer zu. Beiden Staaten gemeinsam ist damit zugleich, daß der Bund bzw. die nationale Ebene nur über einen eingegrenzten Bereich der ausschließlichen Steuergesetzgebungskompetenz verfügen. Die südafrikanischen Provinzen besitzen im Gegensatz zu den deutschen Ländern allerdings keine ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen.

Der Großteil der Gesetzgebungszuständigkeiten fällt bei beiden Ländern in die konkurrierende Steuergesetzgebung. Während die konkurrierende Steuergesetzgebung in Art. 105 Abs. 2 GG ausgestaltet ist, räumt die südafrikanische Verfassung den Provinzen oder auch den Lokalkörperschaften als dritte staatliche Ebene grundsätzlich das Recht in Art. 228 Abs. 1 ein, wesentliche Steuern selbst oder zumindest Hebesätze auf diese zu erheben. Da jedoch letztlich die nationale Ebene gem. Artikel 228 Abs. 2 der Verfassung bestimmen kann, wieweit die Kompetenzen der Provinzen reichen, kann sie sich deshalb bezüglich dieser Steuern die Gesetzgebungskompetenzen selbst vorbehalten, sie den Provinzen oder bezüglich der Grundsteuern auch den Lokalkörperschaften zuweisen oder sogar festlegen, daß neben der nationalen Ebene auch die Provinzen oder in anderen Fällen sogar die Lokalkörperschaften Gesetze, bzw. Satzungen über die gleichen Steuern erlassen können.

Anders als in Deutschland tritt in Südafrika bei der konkurrierenden Steuergesetzgebung keine Sperrwirkung ein, die in Deutschland den Ländern das Recht zur Steuergesetzgebung dann nimmt, wenn der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tätig wurde. Da jedoch die nationale Ebene die Rechte der Provinzen und der Lokalkörperschaften bestimmen kann, ist der Unterschied zur konkurrierenden Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes in Deutschland, wie bereits oben beschrieben, nur von akademischer Natur.

Auch wenn sich grundsätzlich beide Systeme mit Ausnahme der Beteiligung des Bundesrates in der Verfassungswirklichkeit ähneln, sind die Gründe für die sehr

---

<sup>547</sup> Darin liegt eine Besonderheit gegenüber der ansonsten geltenden Allzuständigkeit der Länder gem. Art. 30, 70 GG, Henneke, Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Rdnr. 645.

eingeschränkten Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder und der Provinzen unterschiedlich. Die Einschränkungen der Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder sind nur vor dem Hintergrund einer sich fortentwickelnden Föderation zu verstehen. Nach dem Ende des 2. Weltkriegs drängten die Alliierten darauf, eine stark föderale Verfassungsstruktur zu schaffen. Dies umfaßte auch eingeschränkte Bundeskompetenzen im Bereich der Steuergesetzgebung, da die finanzielle Unabhängigkeit nach Ansicht der Alliierten eine Grundvoraussetzung eines föderalen Systems in Deutschland sein sollte.<sup>548</sup> Die Länder besaßen deshalb in den Anfangsjahren der Bundesrepublik verglichen mit heute sehr viel umfassendere Steuergesetzgebungskompetenzen. Die Finanzreform von 1969 beschränkte dann die Kompetenzen der Länder in der Steuergesetzgebung und spiegelte damit zugleich die Sorge wider, daß unterschiedliche Steuersätze in den Ländern die Entwicklung des nationalen Marktes behindern könnten.<sup>549</sup> Dies läßt sich vor allem in Art. 105 Abs. 2 GG erkennen, der auf Art. 72 Abs. 2 GG verweist. Um die Länder für diesen Eingriff in ihre Steuergesetzgebungskompetenz zu entschädigen, erhielten sie einen verfassungsrechtlich garantierten Anteil an den wichtigen Steuern wie der Umsatzsteuer, der Einkommensteuer oder der Körperschaftsteuer und wurden über die Beteiligung des Bundesrates an einem Großteil der konkurrierenden Steuergesetzgebung des Bundes beteiligt.<sup>550</sup>

Die unklare Verfassungslage in Südafrika hinsichtlich der Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen ist hingegen ein gutes Beispiel der Kompromißfindung während der Verfassungsgebung.<sup>551</sup> Zum einen sieht die Verfassung durchaus vor, den Provinzen Steuergesetzgebungskompetenzen einzuräumen, zum anderen überläßt sie die Ausführung dem nationalen Gesetzgeber, der nahezu nach Belieben hierüber bestimmen kann, so daß die Kompetenzen der Provinzen zwar in der Verfassung stehen, jedoch keinen Wert besitzen. Es verwundert

---

<sup>548</sup> Stern, Staatsrecht, Band II, S. 1113 f.

<sup>549</sup> BVerfGE 16, 306, 322 ff; s. a. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, hrsg. von Isensee und Kirchhof, § 87 Rdnr. 38.

<sup>550</sup> Stern, Staatsrecht, Band II, S. 1123.

<sup>551</sup> Die Steuergesetzgebungskompetenzen waren bereits von Anfang an stark limitiert, wurden jedoch zugunsten der Provinzen in der endgültigen Verfassung im Vergleich zu der Übergangsverfassung gestärkt. So sah Art. 156 Abs. 1 der Verfassung nur vor, daß Provinzen grundsätzlich Steuern erheben konnten, wenn sie zum einen von der nationalen Regierung hierzu ermächtigt worden waren, zum anderen wenn die Erhebung nicht der nationalen Politik widersprach und auch keine Diskriminierung von Einwohnern anderer Provinzen eintrat. Daneben durften sie auch keine Hebesätze z.B. auf die Einkommensteuer erheben.

daher nicht, daß im Sinne einer zentralistisch eingestellten ANC Regierung den südafrikanischen Provinzen entgegen den Vorgaben der Verfassung keine Steuergesetzgebungskompetenzen eingeräumt wurden und die Provinzen deshalb ihr Steueraufkommen zum Großteil aus dem Anteil des national erhobenen Steueraufkommens erhalten.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß einziger signifikanter Unterschied zwischen den beiden Systemen die Beteiligung der Länder an der Steuergesetzgebung über den Bundesrat im Gegensatz zu der fehlenden Beteiligung des Nationalrates der Provinzen bleibt. Auch wenn dadurch beide Systeme im Bereich der Steuergesetzgebungskompetenzen kaum Anzeichen eines fiskalföderalen Systems aufzeigen, da jeweils die nationalen Ebenen nahezu die gesamte Steuergesetzgebung bestimmen, ist es doch die Beteiligung des Bundesrates, die das Grundgesetz in diesem Bereich föderaler erscheinen lassen als die südafrikanische Verfassung. So darf nicht übersehen werden, daß das Gesamtsteueraufkommen durch die Steuergesetze verändert werden kann und dadurch eine Abhängigkeit der unteren staatlichen Ebenen gegenüber der zentralen Ebene entsteht. Ein gewisser Grad von Autonomie, bzw. Mitbestimmung muß deshalb zumindest über die Beteiligung einer Länderkammer gesichert werden. Fehlt eine derartige Beteiligung wie in Südafrika und haben die unteren Ebenen tatsächlich nahezu kein eigenes Steueraufkommen, so kann eine Finanzverfassung wie die südafrikanische in diesem Punkt nicht mehr als dezentralisiert bezeichnet werden. Für die südafrikanische Finanzverfassung ändert sich dies erst dann, wenn den Provinzen von der nationalen Ebene größere Befugnisse zur eigenen Steuergesetzgebung eingeräumt werden würden, wie dies an sich von der südafrikanischen Verfassung auch vorgesehen ist.

Die südafrikanische Finanzverfassung bietet in ihrer wenig fiskalföderalen Ausrichtung ein System, das auf Änderungen des Finanzbedarfs der einzelnen Ebenen und auf Schwankungen der Steuereinnahmen sehr flexibel reagieren kann. Nationale Reformbestrebungen können schnell verwirklicht und umgesetzt werden.

Im Bereich der Steuergesetzgebung kann die nationale Ebene selbstständig neue Steuern erheben oder auch Steuersenkungen durchführen. Im Gegensatz zu dem deutschen System bedürfen die Steuergesetze grundsätzlich keiner Zustimmung durch

den Nationalrat der Provinzen, da es sich um „money bills“ handelt. Langwierige Vermittlungsverfahren, wie sie in der deutschen Verfassungswirklichkeit vor allem in letzter Zeit im Rahmen von Änderungen der Steuergesetze vermehrt auftraten, als Beispiel sei hier nochmals auf das „Gezerre“ um die Steuerreform verwiesen<sup>552</sup>, werden dadurch vermieden; Reformvorhaben können zudem einheitlich geplant und auch durchgesetzt werden, ohne daß sie der Gefahr ausgesetzt wären, durch notwendige Kompromisse oder Zugeständnisse an Kontur zu verlieren. Die nationale Ebene besitzt damit einen großen Gestaltungsspielraum und kann über die Steuergesetzgebung wirtschaftspolitisch lenkend tätig werden.

Die Kehrseite besteht für die Provinzen allerdings darin, daß sie an der Steuergesetzgebung nur unwesentlich beteiligt sind, auch wenn der Versuch der Verfassung, die Interessen der Provinzen nicht unberücksichtigt zu lassen, nicht übersehen werden darf. So sieht die Verfassung an sich eine größere Eigenständigkeit der Provinzen vor. Zu denken ist insofern an Art. 228 Abs. 1 der Verfassung. In diesem Artikel bemüht sich die Verfassung, den Provinzen eigene Steuergesetzgebungskompetenzen und damit einhergehend eigene, nicht völlig unergiebigere Einnahmequellen in einem begrenzten Umfang zu sichern. Da die nationale Regierung hinter diesen Vorgaben der Verfassung zurückbleibt, die Provinzen ohne eine nationale Gesetzgebung nicht tätig werden können und die Verfassung die Provinzen gegen ein solches Verhalten der nationalen Regierung nicht ausreichend schützt, bleibt die Regelung der Verfassung allerdings eine „Leerformel“. Die Folge ist, daß den Provinzen eine Mitwirkungsbefugnis an den wirtschaftlichen Lenkungsmöglichkeiten durch die Steuergesetzgebung völlig genommen wird und ihr eigenes Steueraufkommen damit gering ist, so daß eine gewisse Unabhängigkeit durch ein eigenes Steueraufkommen von den Zuweisungen der nationalen Regierung ausgeschlossen ist. Darüber hinaus können die Provinzen auf die nationale Steuergesetzgebung keinen Einfluß nehmen, da diese als „money bills“ nicht der Zustimmung des Nationalrates der Provinzen bedürfen.

Die deutsche Finanzverfassung stellt sich in ihrer fiskalföderalen Ausrichtung im Bereich der Steuergesetzgebungskompetenzen anders dar, auch wenn die

---

<sup>552</sup> So versuchte bereits die letzte Regierung ein Reformkonzept zu verwirklichen. Sie scheiterte letztlich jedoch an der Mehrheit des Bundesrates.

Steuergesetzgebungskompetenzen im Wesentlichen ebenfalls beim Bund als der nationalen Ebene liegen. Zwar ist die eigenständige Gesetzgebungstätigkeit der Länder spätestens seit der Finanzreform nahezu vollständig aufgehoben worden, da durch die Reform aus dem Jahre 1969 die wichtigsten Steuergesetzgebungskompetenzen zu Bundeskompetenzen wurden. Das Steuerrecht und die Steuerstruktur werden insoweit grundsätzlich bundeseinheitlich geregelt, doch führt die Zustimmungspflicht des Bundesrats zu einer starken Stellung des Bundesrats und damit der Länder im Gesetzgebungsverfahren und bewirkt eine weitgehende Einschränkung der Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Steuergesetzgebung.<sup>553</sup> Als Beispiel ist das zähe Ringen um die Steuerreform in den letzten Jahren anzuführen. Im Vergleich zu der extremen Abhängigkeit der Provinzen von der nationalen Ebene ist das deutsche System dennoch dem südafrikanischen System vorzuziehen. So muß eine Partikularebene über die Erhebung und Einführung der Steuern mitentscheiden können, da hierüber ihr Steueraufkommen bestimmt wird.

### **3.1.3 Die vertikale Verteilung der Steuereinnahmen**

Für die Ausgestaltung der vertikalen Verteilung der Steuereinnahmen gibt es im wesentlichen zwei voneinander zu unterscheidende Modelle, das Trenn- und das Verbundsystem.

Während es sich bei dem südafrikanischen System um ein Verbundsystem handelt, weist die deutsche Finanzverfassung hingegen ein System auf, das sowohl Elemente eines Verbundsystems als auch die eines Trennsystems miteinander verbindet.

Bei einem Trennsystem werden die staatlichen Einnahmenquellen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen in der Weise aufgeteilt, daß jeder Ebene ein bestimmter Anteil der Einnahmequellen zugewiesen wird. Die Erträge gewisser Einnahmequellen, bzw. bestimmter Steuern stehen dann einer staatlichen Ebene allein zu, während den anderen staatlichen Ebenen die Erträge der weiteren Einnahmequellen zugewiesen werden.<sup>554</sup> Strikte Trennsysteme sind noch dadurch ausgezeichnet, daß die

---

<sup>553</sup> Hofmann, Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, ZRP 1999, 465, 467.

<sup>554</sup> Derartige Trennsysteme lassen sich weiter differenzieren. So können beispielsweise wie in den USA oder der Schweiz die staatlichen Ebenen getrennt aus derselben Art der Einnahmequelle ihre Einnahmen erhalten. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn sowohl die Gliedstaaten als auch der Zentralstaat jeweils

Ertragshoheit mit der Gesetzgebungskompetenz korrespondiert. Dies ist jedoch keine Voraussetzung für das Vorliegen eines Trennsystems.<sup>555</sup> Trennsysteme bieten den Vorteil einer Stärkung der finanziellen Eigenständigkeit der staatlichen Ebenen und insbesondere der Gliedstaaten. Sie erhalten dann nämlich keine oder nur geringere Zuweisungen der zentralen Ebene und müssen ihren Finanzbedarf aus den eigenen Steuerquellen decken. Der Nachteil derartiger Systeme liegt allerdings in der unterschiedlichen Ergiebigkeit der verschiedenen Steuern. Zum einen kann es deshalb zu einer Finanzausstattung der staatlichen Ebenen kommen, die den Finanzbedürfnissen der jeweiligen Ebene nicht gerecht wird.<sup>556</sup> Zum anderen kann zwar anfänglich eine angemessenen Finanzausstattung der verschiedenen Ebenen vorliegen, doch kann sich im Laufe der Zeit die Ergiebigkeit der unterschiedlichen Einnahmequellen verändern. Die Folge wäre wiederum eine nicht ausgewogene Finanzausstattung der Ebenen. Sind dann die verschiedenen Einnahmequellen auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen verteilt, erweist sich ein Trennsystem in der Regel als ein starres System, das eine schnelle Anpassung an die veränderte Ergiebigkeit der Einnahmequellen nicht erlaubt.<sup>557</sup>

Dieser Nachteil wird von einem Verbundsystem vermieden. Bei einem Verbundsystem handelt es sich um ein System einheitlicher Einnahmeerzielung, bei dem das Finanzeinnahmerecht bei einer staatlichen Ebene, im Regelfall der Zentralebene liegt und die anderen staatlichen Ebenen Zuweisungen erhalten.<sup>558</sup> Im Gegensatz zu einem Trennsystem bietet das Verbundsystem den Vorteil, daß es die staatlichen Ebenen von der unterschiedlichen Ertragskraft der Einnahmequellen unabhängiger macht. Der Nachteil eines Verbundsystems besteht allerdings in der größeren finanziellen Abhängigkeit insbesondere der Gliedstaaten von den Zuweisungen der nationalen Ebene.

---

getrennt voneinander eine Einkommensteuer erheben können. Eine weitere Möglichkeit besteht in dem „Sachgebietstrennungsmodell“, in dem die Einnahmequellen den staatlichen Ebenen zur jeweils alleinigen Einnahmeerzielung zugewiesen werden. Dann erhält der Zentralstaat zum Beispiel vollständig die Erträge der Umsatzsteuer, während die Gliedstaaten vollständig die Erträge der Einkommensteuer erhalten, vgl. Laufer/Münch, S. 157.

<sup>555</sup> Zum Trennsystem vgl. auch Fischer-Menshausen, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von von Münch/Kunig, Art. 106 Rdnr. 10f.

<sup>556</sup> Ehtisham Ahmed, Intergovernmental Transfers- An International Perspective, in: Financing Decentralized Expenditures, hrsg. Von Ehtisham Ahmed, Cheltenham 1997.

<sup>557</sup> Ulrich Häde, Die bundesstaatliche Finanzverfassung des Grundgesetzes, Teil I: Die Verteilung von Ausgaben und Einnahmen, JA 1994, 1, 10.

<sup>558</sup> Laufer/Münch, S. 157.

Südafrika besitzt ein Verbundsystem, bei dem die Verfassung im Gegensatz zum Grundgesetz jedoch nicht die Verteilung der Steuererträge selbst vornimmt. Zwar räumt die Verfassung den Provinzen grundsätzlich in Art. 228 das Recht ein, eigene Steuern zu erheben und deren Aufkommen auch zu vereinnahmen, doch hat die nationale Ebene bislang kein Gesetz verabschiedet, das diesem Recht entspräche. Die eigenen Einnahmen der Provinzen sind bislang derart unbedeutend, daß sogar von einem reinen Verbundsystem gesprochen werden kann, das mit dem jährlichen Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens alle Vorteile eines klaren Verbundsystems besitzt. So kann die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens jeweils an den geänderten Finanzbedarf der verschiedenen Staatlichen Ebenen angepaßt werden, ohne daß es einer Gesetzesänderung oder gar einer Verfassungsänderung bedarf.<sup>559</sup> Die vertikale Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens auf die drei Ebenen stellt sich in Südafrika daher als sehr flexibel und leicht lenkbar dar; Effekte also, die positiv zu bewerten sind. So kann mit dem jährlichen Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens auf Schwankungen des Finanzbedarfs der verschiedenen staatlichen Ebenen schnell reagiert werden. Kurzzeitige Veränderungen können an sich ideal durch das jährliche Gesetz abgefangen werden. Die Verteilung des Steueraufkommens kann an den veränderten Finanzbedarf angepaßt werden, ohne daß es wie in Deutschland einer Gesetzesänderung oder gar einer Verfassungsänderung bedarf. Damit besitzt das südafrikanische System die bereits oben dargestellten Vorteile eines klaren Verbundsystems. Die geringe Beteiligung der Provinzen an dem Verfahren zur Verteilung des Steueraufkommens läßt zudem größere Konflikte unter den Provinzen oder den Lokalkörperschaften nicht aufkommen und hitzige Auseinandersetzungen, wie sie in Deutschland gerade zwischen den Ländern wegen des Länderfinanzausgleichs stattfinden, sind kaum vorstellbar.

Das südafrikanische System weist allerdings auch zugleich die Nachteile eines strikten Verbundsystems auf, indem die Provinzen nahezu keine eigene finanzielle Eigenständigkeit durch ein eigenes Steueraufkommen besitzen und von den Zuweisungen der nationalen Ebene abhängig sind. Zwar werden die Interessen der Provinzen im Rahmen der Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens gem.

---

<sup>559</sup> Hierauf weist auch die Finanz- und Steuerkommission hin, Financial and Fiscal Commission, Framework Document, S. 13.

---

Art. 214 der Verfassung dadurch geschützt, daß das Gesetz zur Verteilung des Steueraufkommens der „Billigkeit“ entsprechen muß und erst verabschiedet werden darf, nachdem die Finanz- und Steuerkommission angehört wurde, doch bleibt die endgültige Entscheidung über die Verteilung eine politische Entscheidung, die auf nationaler Ebene getroffen wird. Sie wird noch nicht einmal aufgrund einer Formel vorgenommen, wie dies ursprünglich die Finanz- und Steuerkommission vorgeschlagen hatte.<sup>560</sup>

Damit weist die südafrikanische Finanzverfassung auch im Bereich der Steuerertragshoheit und der Steuerverteilung eine stark zentral ausgerichtete Struktur auf. Eine Einflußnahme der Provinzen auf die jährliche Verteilung des Steueraufkommens ist gering, ihre eigenes Aufkommen ist nahezu nicht existent. Es kann daher im heutigen Zustand nur schwerlich von einem fiskalföderalen System in diesem Bereich gesprochen werden. Diese Sichtweise würde sich erst dann ändern, wenn den Provinzen die Erhebung eines eigenen Steueraufkommens gesichert werden würde. Zugleich wird auch hier die bereits oben angedeutete Widersprüchlichkeit des südafrikanischen Systems erneut deutlich. So sieht die Verfassung zwar mit der Verteilung des Steueraufkommens durch die nationale Ebene grundsätzlich ein zentral ausgerichtetes System vor, doch sieht sie zugleich vor, daß die Provinzen eigene Steuern erheben können. Eine Richtungsentscheidung zu einem fiskalföderalen System ist dadurch dennoch nicht getroffen worden, da die Verfassungswirklichkeit beeindruckend aufzeigt, wie leicht die nationale Ebene den Provinzen nahezu sämtliche Möglichkeiten zur Erhebung eigener Steuern zunichte machen kann. Durchzusetzen vermochten sich deshalb die Verfassungsgeber, die eine mehr zentralistisch ausgerichtete Politik für Südafrika verfolgten, auch wenn die Tendenzen für die Aufnahme fiskalföderaler Elemente in der Verfassung spürbar sind.

Die deutsche Finanzverfassung weist hingegen ein System auf, das sowohl Elemente eines Verbundsystems als auch die eines Trennsystems miteinander verbindet. So liegt die ausschließliche Ertragshoheit gem. Art. 106 Abs. 1 GG z.B. über die Zölle, die Kapitalverkehrsteuern oder die Ergänzungsabgabe beim Bund, während die Länder die Ertragshoheit gem. Art. 106 Abs. 2 GG z.B. über die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer oder auch die Biersteuer besitzen. Von dem

---

<sup>560</sup> Financial and Fiscal Commission, Recommendation for the 1998/99 Fiscal Year, S. 16.

Gesamtsteueraufkommen machen die Steuern, die einer Ebene zugewiesen und daher dem Trennsystem zuzuordnen sind jedoch nur gut ein Viertel aus, während der überwiegende Anteil wie die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer oder die Körperschaftsteuer Gemeinschaftssteuern und damit dem Verbundsystem zuzuordnen sind.

Im jetzigen Zustand zeigt sich im Gegensatz zur südafrikanischen Verfassung, daß das Grundgesetz die Vorteile reiner Verbund- oder Trennsysteme miteinander verbindet und die Länder von Zuweisungen des Bundes unabhängiger macht. So übernimmt das Grundgesetz selbst die Verteilung der wichtigen Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer und schützt durch diese garantierten Anteile die Länder. Um dennoch auf Schwankungen des Finanzbedarfs des Bundes und der Länder und des Steueraufkommens besser reagieren zu können, wurde die Verteilung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer einem einfachen Bundesgesetz überlassen.<sup>561</sup> Insofern ähnelt die Verteilung der Umsatzsteuer der Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens in Südafrika, auch wenn es sich dort um ein jährliches Gesetz handelt, während in Deutschland die Verteilung der Umsatzsteuer im FAG geregelt ist und eine zeitliche Befristung verfassungswidrig wäre.<sup>562</sup> Ein wesentlicher Unterschied im Gegensatz zum südafrikanischen System liegt allerdings in der Beteiligung des Bundesrates an der Verteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer.

Das Grundgesetz ist deshalb im Bereich der vertikalen Ertragszuweisung im Vergleich zu der südafrikanischen Verfassung als fiskalföderal zu bezeichnen. Auch wenn den Ländern das Aufkommen weniger eigener Steuern zusteht, garantiert ihnen das Grundgesetz dennoch Anteile an den wichtigen Steuern. Im Bereich der Umsatzsteuer ist ihre Mitwirkungsbefugnis über den Bundesrat gesichert.

---

<sup>561</sup> Zur Intention des Verfassungsgebers, die Möglichkeit offenzulassen, die Ertragsverteilung der Umsatzsteuer im Gesetzgebungsverfahren der unterschiedlichen Bedarfsentwicklung anzupassen, vgl. Birk, Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 6.

<sup>562</sup> Die Verfassungswidrigkeit einer Befristung ergibt sich aus Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG, vgl. H. Fischer-Menshausen, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von von Münch/Kunig, Art. 106 GG Rdnr. 30, D. Birk Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 6.

### 3.1.4 Die horizontale Verteilung des Steueraufkommens

Wie im Rahmen der vertikalen Verteilung des Steueraufkommens liegen die Unterschiede beider Systeme hinsichtlich der horizontalen Verteilung grundsätzlich darin, daß das Grundgesetz größtenteils selbst die horizontale Verteilung des Steueraufkommens auf die Länder vornimmt, während dies in Südafrika dem Gesetz zur Verteilung des nationalen Steueraufkommens vorbehalten ist.

Damit obliegt in Südafrika wiederum der nationalen Ebene die horizontale Verteilung des Steueraufkommens auf die Provinzen, was auch in diesem Punkt die wenig fiskalföderale Ausrichtung zeigt. Im Gegensatz zu der vertikalen Verteilung wird diese jedoch auf der Basis einer Formel vorgenommen, die eine flexible Verteilung des Aufkommens auf die Provinzen insofern erlaubt, als sie gegebenenfalls verändert werden kann und auch bereits in den letzten Jahren mehrfach verändert wurde. Durch die unterschiedlichen Komponenten in der Formel kann darüber hinaus die Verteilung des Steueraufkommens an dem tatsächlichen Finanzbedarf, der durch die zu erfüllenden Aufgaben und die Einwohnerzahl bestimmt wird, der einzelnen Provinzen ausgerichtet werden und bietet damit grundsätzlich eine sehr viel genauere bedarfsorientierte horizontale Zuweisung des Steueraufkommens als das Grundgesetz.. Zwar versucht das Grundgesetz die Verteilung des Aufkommens der Ländersteuern und des Länderanteils an dem Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gem. Art. 107 Abs. 1 unter den Ländern an der wirtschaftlichen Stärke des jeweiligen Landes auszurichten, indem den Ländern das Aufkommen insoweit zusteht, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden<sup>563</sup>, doch kann dadurch nicht eine derartige bedarfsorientierte Verteilung erreicht werden, wie dies das südafrikanische System ermöglicht. Es verbleiben durch diese Verteilung zunächst erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich ihrer Finanzkraft. Auch die Umsatzsteuerverteilung, die sich nach Bedarfskriterien orientiert,<sup>564</sup> vermindert zwar die starken Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, hebt diese jedoch bei weitem nicht auf, so daß ein zusätzliches Instrumentarium geschaffen werden mußte.

---

<sup>563</sup> Damit soll das jeweilige Land an dem in seinem Gebiet erzielten wirtschaftlichen Ertrag beteiligt werden und damit die „Früchte“ seiner Wirtschaftspolitik auch selbst ernten können, Birk, Steuerrecht I, § 8 Rdnr. 9. Vgl. auch Fischer-Menshausen, X Das Finanzwesen, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von von Münch/Kunig, Art. 107 Rdnr. 1.

<sup>564</sup> Siehe Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG und Kapitel 3.3.2.

Die horizontale Aufteilung auf die Provinzen auf der Basis der von der Finanz- und Steuerkommission vorgeschlagenen Formel bietet ferner ebenfalls die Gewähr für eine ohne großen Verwaltungsaufwand durchzuführende Steuerverteilung unter den Provinzen. Der durch die politischen Entscheidungsträger und die Finanz- und Steuerkommission verursachte Finanzaufwand ist äußerst gering. Zum einen verursacht die Finanz- und Steuerkommission mit ihren insgesamt 22 Mitgliedern und ihrem kleinen Mitarbeiterstab<sup>565</sup> nur einen geringen Personal- und Sachaufwand. Zum anderen können durch die horizontale Verteilung keine Verwaltungsstreitverfahren entstehen. Auseinandersetzungen sind hier lediglich auf Verfassungsebene denkbar, wenn beispielsweise einzelne Provinzen die durch Gesetz geregelte Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens angreifen. Ganz anders Deutschland, wo die Zerlegung der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip oder der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip zu Konflikten führt und Abgrenzungen die Finanzverwaltung ganz erheblich belasten.<sup>566</sup> Zu denken ist hier beispielsweise an Bescheide über die einheitliche und gesonderte Gewinnfeststellung nach § 180 Abs. 2 Nr. 2 b) Abgabenordnung, die größtenteils nur ergehen müssen, damit den am Steuerfall beteiligten verschiedenen Finanzämtern und damit den beteiligten Ländern und Gemeinden die Steuern zugerechnet werden können. Die sich daraus entwickelnden Einspruchsverfahren verursachen einen nicht zu unterschätzenden Verwaltungsaufwand.

### **3.1.5 Finanzausgleichsregelungen**

In dem Maße, wie bereits durch die Verteilung des Steueraufkommens eine bedarfsorientierte Verteilung in beiden Staaten erreicht wird, unterscheiden sich beide Systeme in dem Bedarf für einen umverteilenden horizontalen Finanzausgleich. So muß ein horizontaler umverteilender Finanzausgleich zwischen den Provinzen in Südafrika nicht mehr durchgeführt werden, da bereits die horizontale Verteilung auf die Provinzen stark bedarfsorientiert ausgerichtet ist.

---

<sup>565</sup> Art. 221 Abs. 1 der Verfassung. Vgl. auch Financial and Fiscal Commission, Introductory Brochure, S. 1.

<sup>566</sup> Vgl. zu dem Wohnsitzprinzip oder dem Betriebsstättenprinzip Dieter Birk, Steuerrecht I- Allgemeines Steuerrecht, § 8 Rdnr. 9ff.

Anders verhält es sich in Deutschland. Hier existieren nach den Ertragszuweisungen noch erhebliche Unterschiede in der Finanzkraft der jeweiligen Länder. Diese sind mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ gem. Art. 72 Abs. 2 GG nicht vereinbar. Insbesondere sind hiervon die neuen Länder betroffen. Das deutsche System weist deshalb insgesamt ein sehr viel komplizierteres Regelwerk auf als das südafrikanische. Während das südafrikanische eine einmalige bedarfsorientierte Verteilung auf die Provinzen vorsieht, benötigt das deutsche System letztlich verschiedene Stufen, um eine ausgeglichene und bedarfsorientierte horizontale Verteilung der Steuererträge zu erreichen. So erfolgt als erstes die Zuweisung der Steuern vertikal auf den Bund und die Länder nach bestimmten Anteilen und horizontal auf die Länder, mit Ausnahme der Umsatzsteuer, grundsätzlich nach örtlichen Gesichtspunkten. Als zweite Stufe folgt die Umsatzsteuerverteilung, die bereits bedarfsorientiert vorgenommen wird, und als dritte Stufe der Finanzausgleich.

Beide Systeme unterscheiden sich damit zugleich in ihrer fiskalföderalen Ausrichtung. Während sich das deutsche System als Ausfluß des „bündischen Prinzips“ zwischen den Ländern darstellt, da ein Ausgleich unter den Ländern erreicht wird und die Länder an dem Ausgleich ganz wesentlich beteiligt sind, übernimmt in Südafrika die nationale Ebene die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens ohne signifikante Beteiligung der Provinzen, so daß das südafrikanische System anders als das deutsche Finanzausgleichssystem letztlich in diesem Punkt nicht als fiskalföderal bezeichnet werden kann.

Obwohl beide Systeme kaum unterschiedlicher ausgestaltet sein könnten, erstaunt trotzdem, daß die erreichten Ergebnisse identisch sind: In beiden Staaten werden die Länder, bzw. die Provinzen in ihrer finanziellen Ausstattung derart angeglichen, daß Unterschiede zwischen den wirtschaftlich stärkeren und den schwächeren Ländern, bzw. Provinzen fast nicht mehr bestehen.<sup>567</sup> Dies gilt auch noch nach der Einführung des Maßstäbengesetzes.

Unabhängig von den unterschiedlichen Ansätzen der Finanzverfassungen im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs, weisen beide im Bereich des vertikalen

Finanzausgleichs nahezu identische Regelungen auf: Sie sehen vor, daß die nationale Ebene an die Partikularebene Finanzmittel zuweisen kann. Diese Finanzmittel stammen sowohl in Deutschland als auch in Südafrika jeweils aus den Finanzmitteln der nationalen Ebene. Beide Staaten weisen darüber hinaus auch zwei verschiedene Formen von Zuweisungen auf. So ähneln zum einen die Investitionszulagen nach Art. 104a Abs. 4 GG den zweckgebundenen Zuweisungen gem. Art. 214 Abs. 1 (c) der südafrikanischen Verfassung. Beide sind nämlich vorgesehen, um spezielle Vorhaben oder Investitionen zu fördern.<sup>568</sup> Zum anderen ähneln die Bundesergänzungszuweisungen gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG den zweckungebundenen Zuweisungen nach Art. 214 Abs. 1 (c) der südafrikanischen Verfassung, auch wenn in Südafrika die nationale Regierung zweckungebundene Zuweisungen bisher nicht einsetzte. Diese Zuweisungen können jeweils an die Länder oder die Provinzen gewährt werden, ohne daß diese entsprechend den Vorgaben der nationalen Regierungen eingesetzt werden müßten. Sie dienen vielmehr der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.<sup>569</sup>

Letztlich kann das südafrikanische Finanzausgleichssystem nur dann erfolgreich zu einer gerechten Verteilung der Steuereinnahmen führen, wenn das System entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben in angemessener Weise angewendet wird. Das bedeutet, daß die nationale Ebene als zentrale gestaltende Ebene den Provinzen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stellt. Die positiven Effekte von Flexibilität und Bedarfsorientierung kehren sich ins Gegenteil, wenn bei der erheblichen Abhängigkeit der Provinzen von den Zuwendungen diese nicht ausreichend sind und die Provinzen, wie bereits teilweise geschehen, ihre Aufgaben nicht erfüllen können. Daß die Provinzen von den Zuweisungen der nationalen Ebene abhängig sind, belegen die Tatsachen, daß ca. 94 % der Finanzmittel der Provinzen aus den Zuweisungen des Gesetzes nach Art. 214 der Verfassung stammen und ihre Mitwirkungsbefugnisse sehr gering sind, ohne daß ihre Interessen genügend berücksichtigt werden müssen. Zwar

---

<sup>567</sup> Für Südafrika siehe Department of Finance, Provincial and Local Government Finance, Budget Review 1999, 91, 103. Für Deutschland siehe Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, S. 158 f.

<sup>568</sup> Für die Investitionszulagen vgl. Herbert Fischer-Menshausen, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von von Münch/Kunig, Art. 104a Rdnr. 25; für die zweckgebundenen Zuweisungen vgl. Department of Finance, Memorandum on the Division of Revenue, in: Budget Review 1999, 249, 260.

<sup>569</sup> Für Deutschland vgl. Rudolf Wendt, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Heidelberg 1990, S. 1021, 1076; für Südafrika vgl. A. W.

darf in diesem Zusammenhang der Versuch der Verfassung, das national erhobene Steueraufkommen auf die drei staatlichen Ebenen entsprechend der Billigkeit zu verteilen, nicht unerwähnt bleiben. Insofern bedient sich die Verfassung zweier Instrumentarien. Zum einen muß die nationale Regierung vor der Verabschiedung des Gesetzes nach Art. 214 Abs. 2 der Verfassung vor allem die Vorschläge der unabhängigen Finanz- und Steuerkommission berücksichtigen. Zwar ist die nationale Regierung an diese Vorschläge nicht gebunden, dennoch räumt die Verfassung der Finanz- und Steuerkommission und ihren Vorschlägen einen hohen Stellenwert ein.<sup>570</sup> Das zweite Instrumentarium zur gerechten und billigen Verteilung findet sich in Art. 214 Abs. 2 (a) bis (j) der Verfassung. Die Verfassung gibt in diesen insgesamt zehn Nummern umfangreiche Belange an, die bei der Verteilung berücksichtigt werden müssen.

Letztlich bleibt es aber nur bei einem Versuch, daß die Provinzinteressen bei der Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens genügend berücksichtigt werden müssen. Sowohl auf vertikaler Ebene wie auch auf horizontaler Ebene kann die nationale Ebene eigenständig über die Verteilung des Steueraufkommens entscheiden, auch wenn die horizontale Verteilung unter den Provinzen auf Basis der Formel vorgenommen wird. Bedenkt man noch die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung und auch im Nationalrat der Provinzen zugunsten des ANC, so zeigt sich, wie sehr die Provinzen im Vergleich zu den deutschen Ländern von den Zuweisungen der nationalen Ebene abhängig sind und wie wenig Möglichkeiten die Provinzen besitzen, auf die Verteilung Einfluß zu nehmen.

Im Vergleich zu den südafrikanischen Provinzen haben sich die deutschen Länder seit ihrer Entstehung im deutschen Staatswesen bewährt und trugen maßgeblich zum wirtschaftlichen Aufschwung und zur politischen Stabilität bei.<sup>571</sup> Die Länder waren und sind noch immer im Gegensatz zu den Provinzen weitestgehend zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der Lage, auch wenn in den letzten Jahren die Gestaltungsfreiheit durch die immer weiter zunehmende Schuldenlast gemindert oder in den Stadtstaaten oder

---

Johnson, National-Provincial Fiscal Arrangements Canada and South Africa- A Presentation to Theme Committee 3 of the Constitutional Assembly Cape Town, Juni 1995, S. 7.

<sup>570</sup> Dies läßt sich aus der gesamten Konzeption der Finanz- und Steuerkommission ablesen, sowie aus der umfangreichen Normierung in der Verfassung.

<sup>571</sup> Schmidt-Jortzig, Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland, DÖV 1998, 746.

Ländern wie dem Saarland nahezu aufgehoben wurde. Anders als in Südafrika leiden die Gebietskörperschaften einschließlich des Bundes in Deutschland im Grunde allgemein unter den hohen Ausgabenlasten. In Deutschland ist damit eine derartige einseitige Belastung einer staatlichen Ebene, wie dies in Südafrika der Fall ist, wo im wesentlichen die Provinzen keinen haushaltspolitischen Spielraum besitzen, nicht erkennbar. Grundlegende Verwerfungen, wie sie das südafrikanische System aufweist, bestehen deshalb in Deutschland nicht.

In Deutschland wird allerdings die Finanzausstattung der Länder insofern kritisiert, als das Ausgleichsniveau der Bundesergänzungszuweisungen und des Länderfinanzausgleichs weithin als zu hoch angesehen wird.<sup>572</sup> Zum einen führe das bisher hohe Niveau der Bundesergänzungszuweisungen zu einer dominierenden Stellung des Bundes im Finanzierungssystem, die so vom Grundgesetz nicht vorgesehen sei, zum anderen gewährleisteten die hohen Bundesergänzungszuweisungen, zur Finanzierung insbesondere von Investitionen, eine zu starke Einflußnahme des Bundes auf die Politik der Länder.<sup>573</sup> Einigkeit besteht lediglich darin, daß die pauschalierten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen eine Ausnahme darstellen, auf die insbesondere die neuen Länder angewiesen sind. Eine Gefahr der Einflußnahme des Bundes auf die Politik der neuen Länder ist dadurch zwar gegeben, im Hinblick auf die pauschal gewährten Zuweisungen jedoch als gering anzusehen.

Die hohe Rate des Ausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen, die zu einer nahezu ausgeglichenen Finanzkraft der Länder führt, mag darüber hinaus den leistungsschwächeren Ländern die Anreize nehmen, für eine eigenverantwortliche und insbesondere sparsame Haushaltspolitik und für eine Verbesserung der

---

<sup>572</sup> Jahresgutachten Sachverständigenrat 98/99, BT-Dr 14/73, S. 228 ff.; sowie Jahresgutachten 97/98, BT-Dr 13/9090, S. 198 f; Ulrich Häde, Finanzausgleich: Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 309 ff.; Bernd Huber, Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 24/97, S. 22 ff und Erich Röper, Einwohnerwertung im Finanzausgleich, Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, 216.

<sup>573</sup> Das Bundesverfassungsgerichtsurteil gibt allerdings vor, daß auch die Bundesergänzungszuweisungen angepaßt werden müssen. Inwieweit also die soeben geäußerte Kritik noch nach Umsetzung des Urteils Bestand haben kann, bleibt abzuwarten. Des weiteren müssen allerdings auch noch die Auswirkungen der Bundesergänzungszuweisungen auf die Finanzkraftreihenfolge der Länder berücksichtigt werden, vgl. Hofmann, Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, ZRP 1999, 465, 468.

Einnahmesituation zu sorgen. Auf der anderen Seite mag die hohe Rate des Ausgleichs die Wirtschafts- und Finanzkraft der „Geberländer“ bestrafen, indem ihnen im Finanzausgleich die Finanzkraft, die über dem Länderdurchschnitt liegt, nahezu vollständig genommen wird.<sup>574</sup> Im Hinblick auf die noch zu deutlich bestehenden Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern würde eine deutliche Senkung des Ausgleichsniveaus jedoch mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kollidieren und würde auch nicht aufgrund einer verbesserten Allokation zu mehr Wettbewerb und Effizienz und damit einhergehend zu mehr Zufriedenheit mit staatlichen Leistungen und Wohlstand führen.<sup>575</sup> Erst wenn die strukturellen Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern abgebaut sind, können sie mit erweiterter Finanzautonomie ausgestattet werden kann, um dann anschließend in einen verstärkten Wettbewerb einzutreten.

### **3.1.6 Der Gebietszuschnitt der Länder und der Provinzen**

Die Partikularebenen Deutschlands und Südafrikas zeichnen sich durch starke Unterschiede in Wirtschaftskraft, Größe und Einwohnerzahl unter der Länder und Provinzen aus. In Deutschland führt dies dazu, daß einige der kleineren Länder bereits aufgrund ihrer Größe kaum noch wettbewerbsfähig und lebensfähig erscheinen. So setzt Wettbewerb unter den Ländern, wie dieser in den letzten Jahren verstärkt gefordert wird,<sup>576</sup> naturbedingt überhaupt Wettbewerbsfähigkeit der Länder voraus. Die Wettbewerbsfähigkeit der Länder wird dabei ganz wesentlich durch die Finanzausstattung und die tatsächlichen Dimensionen eines Landes bestimmt. So besitzt ein größeres Land, wobei unter „Größe“ im wesentlichen die Einwohnerzahl zu verstehen ist und nicht die Fläche, mehr Kapazitäten an Arbeitskräften, ein größeres absolutes Bruttosozialprodukt, damit einhergehend eine größere Finanzkraft und somit auch die Möglichkeit größere Investitionen zu tätigen, die auf den Gesamthaushalt eines Landes betrachtet, einen wiederum relativ kleineren Anteil ausmachen. Einige bundesdeutsche Länder sind bereits aus diesem Grunde und aufgrund ihres Zuschnitts nicht groß genug und also auch nicht leistungsfähig genug, um wettbewerbsfähig zu

---

<sup>574</sup> Hofmann, Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, ZRP 1999, 465, 469 f.

<sup>575</sup> Peter Selmer, Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Finanzarchiv 51 (1994), 331, 341.

<sup>576</sup> Siehe Edzard Schmidt-Jorzig, Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland, DÖV 1998, 746, 750.

sein.<sup>577</sup> Zu denken ist insbesondere an das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und die Stadtstaaten. Die Stadtstaaten werden zusätzlich von sogenannten „Spillover“-Effekten<sup>578</sup> stärker als andere Länder betroffen. Die Existenz der an sich nicht mehr lebensfähigen und nicht wettbewerbsfähigen kleinen und finanzschwachen Länder widerspricht zum einen der Grundidee des Föderalismus, zum anderen werden sie von den „Geberländern“ und dem Bund über den Finanzausgleich künstlich am Leben erhalten. Sie können demgemäß am „goldenen Zügel“ ein eigenständiges, gegengewichtetes Agieren nicht zustande bringen.<sup>579</sup>

In Südafrika differieren die Provinzen in Wirtschaftskraft, Bevölkerung und Größe sogar noch stärker als die Länder. Während Gauteng allein ca. 37 % des Bruttosozialprodukts Südafrikas erwirtschaftet, liegt der Anteil Northern Capes gerade einmal bei ca. 2 %. Die wirtschaftlich schwachen Provinzen weisen daneben einen hohen Anteil an ländlicher Bevölkerung und damit einhergehend einen hohen Anteil der Bevölkerung ohne bzw. mit nur ungenügender Ausbildung auf.<sup>580</sup> Es kann deshalb nicht verwundern, daß sich dieses Bild auch in den Verwaltungen und den Legislativorganen der betroffenen Provinzen widerspiegelt. Darüber hinaus sind in einige der wirtschaftlichen schwachen Provinzen auch die ehemaligen Homelands eingegliedert worden. Insbesondere diese Gebiete weisen noch immer erhebliche strukturelle Probleme auf.<sup>581</sup> Wie bei einigen deutschen Ländern muß deshalb festgestellt werden, daß auch einige Provinzen in ihrem jetzigen Zuschnitt nicht als „lebensfähig“ anzusehen sind und nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um dauerhaft eigenständig agieren zu können.

---

<sup>577</sup> Ursula Männle, Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 24/97, S. 1, 10; Griet Newiger, Die Streitfrage der Länderneugliederung: Das Beispiel Berlin-Brandenburg, in: Der deutsche Föderalismus in der doppelten Bewährungsprobe, hrsg. von Uwe Andersen u.a., Schwalbach 1998, S. 55 ff; Schmidt-Jortzig, Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland, DÖV 1998, 746, 750.

<sup>578</sup> Mit „Spillover-Effekten“ werden in der Finanzwissenschaft die Effekte bezeichnet, die dazu führen, daß in einem Land Güter produziert oder Dienstleistungen erbracht werden, die jeweiligen Beschäftigten jedoch in einem anderen Land ihren Wohnsitz haben und deshalb das zweite Land von dem dort vereinnahmten erhöhten Steueraufkommen profitiert, vgl. Gabler Wirtschafts Lexikon, 13. Auflage, Wiesbaden 1993.

<sup>579</sup> Schmidt-Jortzig, Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland, DÖV, 1998, 746, 750.

<sup>580</sup> Siehe Tabelle 3.

### 3.1.7 Die Finanzierung der Lokalkörperschaften

Ähnlich wie bereits im allgemeinen Staatsaufbau unterscheidet sich die Stellung der Lokalkörperschaften<sup>582</sup> in den Finanzverfassungen beider Länder. In der südafrikanischen Verfassung werden die Lokalkörperschaften als echte dritte Ebene im Finanzsystem behandelt. Sie sieht nämlich eine mit der Finanzierung der Provinzen identische Regelung vor, beteiligt die Lokalkörperschaften an der Koordinierung der Haushaltspläne und räumt ihnen überwiegend dieselben Rechte wie den Provinzen ein. Im Bereich der Erhebung örtlicher Steuern und der Leistungsentgelte sowie bei der Kreditaufnahme sieht die Verfassung zugunsten der Lokalkörperschaften sogar im Vergleich zu den Provinzen weitgehendere Rechte vor. Auch wenn die Lokalkörperschaften ca. 90 % ihrer Finanzmittel aus eigenen Einnahmequellen beziehen, scheint dennoch entscheidend zu sein, daß die südafrikanische Verfassung eine grundsätzlich gleiche Finanzierung der Provinzen und der Lokalkörperschaften vorsieht.<sup>583</sup> Zwar wird der Anteil der Lokalkörperschaften an dem national erhobenen Steueraufkommen den Lokalkörperschaften gem. Art. 226 Abs. 3 der Verfassung über die Provinzen zugewiesen, doch führt diese erst kurz vor der Verabschiedung der endgültigen Verfassung eingeführte Bestimmung<sup>584</sup> letztlich nur zu einer „kosmetischen“ Verbesserung der Stellung der Provinzen, da sich der Anteil der Lokalkörperschaften an dem national erhobenen Steueraufkommen in dem Haushalt der Provinzen nur als durchlaufender Posten darstellt, auf den die Provinzen keinen Einfluß nehmen können. Damit wird auch hier sichtbar, daß die Verfassungsgeber den Provinzen zwar vermehrt Rechte einräumen wollten, sich aber nicht zu einer deutlichen Stärkung der Provinzen durchringen konnten. Die Provinzen bleiben auch insofern gegenüber den Lokalkörperschaften schwach.

---

<sup>581</sup> Wehner, *What is the Future of South Africa's Provinces?*, S. 21 f.

<sup>582</sup> Die Kommunalkörperschaften im deutschen System können insoweit auch mit dem übergeordneten Begriff Lokalkörperschaft bezeichnet werden.

<sup>583</sup> So erhalten die Lokalkörperschaften ebenso wie die Provinzen neben ihren eigenen Einnahmen einen Anteil an dem national erhobenen Steueraufkommen nach Art. 214 Abs. 1 (a) der Verfassung und zusätzlich aus dem Anteil der nationalen Ebene vertikale zweck- oder auch zweckungebundene Zuweisungen nach Art. 214 Abs. 1 (c) der Verfassung. Zur Finanzierung der Lokalkörperschaften s.a. Terence Corrigan, *Beyond the Boycotts: Financing local government in the post apartheid era*, Johannesburg 1998; Frederick Zziwa, *Fiscal Management and the Balancing of Growth and Socio-Economic Development in South Africa's New Local Authorities*, Kapstadt 1997; ders. *The Fiscal Implications of Local Government Promotion of LED: Lessons from two South African Municipalities*, Kapstadt 1998 und Karen Heese, *Local Government Finance: Current Context & Objectives*, Kapstadt 1998.

Im Gegensatz dazu sind in Deutschland die Kommunalkörperschaften Bestandteil der Länder, wovon auch die deutsche Finanzverfassung, insbesondere in Art. 106 Abs. 9 GG, ausgeht. Zwar weist das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5 und 6 den Gemeinden das Aufkommen bestimmter Steuern und Anteile an Steuereinnahmen zu und stellt sie damit als eine mit Ertragshoheit ausgestattete politische Ebene neben den Bund und die Länder, doch ändert dies nichts an der grundsätzlichen Eingliederung der Gemeinden in die Länderebene.<sup>585</sup> An sich ist es Aufgabe der Länder, die rechtlichen Grundlagen für eine adäquate Finanzausstattung ihrer Kommunalkörperschaften zu schaffen. Hinzuweisen ist hierbei auf den Kommunalfinanzausgleich gem. Art. 106 Abs. 7 GG. Das Grundgesetz signalisiert damit lediglich eine gewisse Mitverantwortung für die Gemeindefinanzen.

Die Folge ist, daß in Deutschland die Kommunalkörperschaften den Ländern unter- und nicht wie in Südafrika die Lokalkörperschaften den Provinzen gleichgeordnet sind, so daß auf der Partikularebene das deutsche System als fiskalföderal, das südafrikanische System nicht als fiskalföderal bezeichnet werden kann.

Letztlich sollten aber auch die bestehenden Gemeinsamkeiten beider Systeme nicht übersehen werden. So finanzieren sich die Kommunalkörperschaften und Lokalkörperschaften größtenteils aus Leistungsentgelten und örtlichen Verbrauch-, Aufwand- und Grundsteuern, haben grundsätzlich das Recht Kredite aufzunehmen, auch wenn dieses in Südafrika im Vergleich zu Deutschland beschränkt ist. Daneben besitzen sie das Recht Leistungsentgelte selbst zu erheben, Hebesätze auf bestimmte Arten von Steuern zu erheben und über ihren Haushalt selbst zu entscheiden. Beiden Systemen ist insofern gemeinsam, daß die Kommunalkörperschaften und die Lokalkörperschaften in ihrem Bereich über örtliche Belange einschließlich der finanziellen Belange selbst entscheiden können.<sup>586</sup>

---

<sup>584</sup> Eine ähnliche Vorschrift sah der erste Entwurf der Verfassung nicht vor, s. Watts, *Is the new Constitution federal or unitary*, S. 75, 88.

<sup>585</sup> Laufer/ Münch, S. 180.

<sup>586</sup> Für Deutschland folgt dies bereits aus Art. 28 Abs. 2 GG, vgl. Jarass/Pieroth, Art. 28 Rdnr. 10 ff. und Art. 106 Rdnr. 12; für Südafrika aus Art. 152 Abs. 2 und Art. 156 der Verfassung, vgl. Gideon Pimstone, *Local Government*, in: Chaskalson u.a., *Constitutional Law of South Africa*, 5a-17, 5a-41 und J. S. H. Gildenhuys, *Introduction To Local Government Finance*, Pretoria 1997, S. 3 ff.

### 3.1.8 Kreditaufnahme

Der wahrscheinlich auffallendste Unterschied zwischen dem deutschen und dem südafrikanischen System betrifft das Recht zur Kreditaufnahme der Länder und der Provinzen. Während die deutschen Länder in ihrem Recht zur Kreditaufnahme lediglich durch ihre eigenen Verfassungen beschränkt werden, schränkt die südafrikanische Verfassung das Recht der Provinzen zur Kreditaufnahme erheblich ein und überläßt letztlich einem nationalen Ausführungsgesetz die Regelung der Kreditaufnahme. Danach haben die südafrikanischen Provinzen bisher lediglich das Recht, Kredite zur Überbrückung von kurzfristigen Finanzierungsengpässen ihrer laufenden Ausgaben aufzunehmen.

Diese grundlegenden Unterschiede haben ihre Ursache in der differierenden Auffassung von der Bedeutung der Länder, bzw. der Provinzen. In Deutschland besitzen die Länder eine hochgradige Fiskalautonomie, die das Recht zur Kreditaufnahme mit einschließt, die jedoch durch die Länderverfassungen eingeschränkt wird und zum Beispiel die Höhe der jährlichen Investitionen nicht überschreiten darf: Eine Maßnahme, die die zukünftigen Generationen vor zu hohen Belastungen schützen soll.

In Südafrika wird hingegen ein anderer, wesentlich zentralerer Ansatz sichtbar. Indem die Verfassung bereits die Rechte zur Kreditaufnahme durch die Provinzen weitgehend selbst beschränkt und es wiederum einem nationalen Ausführungsgesetz überläßt, die Kreditaufnahme zu regeln, spiegelt sie die Sorge wider, daß die Provinzen, sollte ihnen die Kreditaufnahme weitgehend erlaubt sein, in die „Zinsfalle“ gelangen könnten, die von der nationalen Regierung nicht mehr zu kontrollieren wäre.<sup>587</sup> Es setzten sich deshalb auch in der Frage der Kreditaufnahme wiederum die politischen Kräfte durch, die die Rechte der Provinzen weitgehend beschränken wollten. So scheitert der Versuch der Verfassung, den Provinzen für die Kreditaufnahme einen gewissen Grad von Fiskalautonomie zu belassen, am nationalen Gesetzgeber. Dieser bestimmt nämlich, und sei es mit einer Mitwirkungsbefugnis des Nationalrates der Provinzen, inwieweit diese die bereits von der Verfassung stark eingeschränkte Möglichkeit zur Kreditaufnahme ausüben können, so daß das südafrikanische System auch in diesem Bereich nicht als fiskalföderal bezeichnet werden kann.

### 3.1.9 Finanzverwaltungen

In Bezug auf die Verwaltungskompetenzen im Bereich des Finanzwesens unterscheiden sich beide Systeme erheblich. In Deutschland existiert ausnahmsweise eine Mischverwaltung zwischen Bundes- und Landesverwaltung. Die meisten und auch ertragreichsten Steuern werden dabei gem. Art. 108 Abs. 2 GG von den Landesfinanzverwaltungen vereinnahmt; nur wenige Steuern wie die Zölle, die Finanzmonopole oder die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern werden gem. Art. 108 Abs. 1 GG von der Bundesfinanzverwaltung vereinnahmt. Auch wenn daneben die Landesfinanzverwaltungen zum überwiegenden Teil als Bundesauftragsverwaltung tätig werden, darf dennoch nicht übersehen werden, daß es sich im Bereich der Bundesauftragsverwaltung um Landesverwaltung handelt, so daß überwiegend die Verwaltungskompetenzen im Bereich des Finanzwesens bei den Ländern liegen. Landeseigenverwaltung besteht, wenn Steuern verwaltet werden, die ausschließlich den Ländern zufließen.

In Südafrika existiert hingegen eine einheitliche nationale Steuerverwaltung, die mit Ausnahme der von den Provinzen und Lokalkörperschaften erhobenen Leistungsentgelte sämtliche Steuern vereinnahmt und zugleich sehr zentral und modern ausgerichtet ist, so daß wiederum das südafrikanische System auch im Bereich der Finanzverwaltung im Gegensatz zum deutschen System nicht als fiskalföderal zu bezeichnen ist.

Vorteile bietet die einheitlich national ausgestaltete südafrikanische Finanzverwaltung insofern, als daß sie eine leicht zu lenkenden Verwaltung darstellt und sich in das Bild einer leicht zu steuernden Finanzverfassung einpaßt. Schwierige Kompetenzabgrenzungen zwischen nationaler und Provinzverwaltung, wie in Deutschland zwischen den Landesverwaltungen und der Bundesverwaltung, erübrigen sich. Nationale Verwaltungsanweisungen und Verfügungen können unmittelbar in der Finanzverwaltung umgesetzt werden, ohne daß dieses nochmals in den Provinzverwaltungen geschehen muß. Auch bedarf es keiner Verständigung unter den Finanzministern der Provinzen über die Einheitlichkeit der Anwendung von

---

<sup>587</sup> Financial and Fiscal Commission, Framework Document, S. 27 f.

Steuergesetzen oder Verordnungen. Die südafrikanische Finanzverwaltung kann deshalb schnell und flexibel auf Gesetzesänderungen, finanzgerichtliche oder verfassungsgerichtliche Urteile reagieren. Eine nationale Finanzverwaltung ist aus den eben genannten Gründen in der Regel auch ein Garant für die Einheitlichkeit der Besteuerung, wie sie in Deutschland stets gefordert wird. So kann eine einheitliche nationale Finanzverwaltung vielmehr als jede andere Form der Finanzverwaltung gewähren, daß die einzelnen Mitarbeiter der Finanzverwaltung Steuergesetze, Verordnungen oder auch Erlasse und Verfügungen einheitlich anwenden. Letztlich sollte noch angemerkt werden, daß eine nationale Finanzverwaltung, wie sie in Südafrika existiert, auch einen geringen Personal- und Sachaufwand verursacht. Synergieeffekte und auch das in der gesamten Finanzverwaltung vorhandene „Wissen“ können kostengünstig und effektiv genutzt werden. Langwierige und kostenaufwendige Transferleistungen zwischen einzelnen Provinzverwaltungen (oder in Deutschland Landesverwaltungen) sind in der einheitlich nationalen Finanzverwaltung Südafrikas entbehrlich.

Die Unterschiede beider Systeme können mit den unterschiedlichen Ansätzen ihrer Verfassungen hinsichtlich der Partikularebene erklärt werden. Während die Länder grundsätzlich für die Erfüllung aller staatlichen Aufgaben verantwortlich sind und infolgedessen auch die Finanzverwaltungskompetenzen, sei hier auch die spezielle Vorschrift des Art. 108 GG einschlägig, überwiegend bei ihnen liegen, ist in Südafrika die nationale Ebene im Grunde für alle Aufgaben und deren Verwaltung zuständig, da die Verfassung gerade nicht eine dem Art. 30 GG entsprechende Regelung aufweist. Im übrigen war die südafrikanische Finanzverwaltung schon immer eine nationale Verwaltung. Anzumerken ist letztlich, daß eine Einheitlichkeit der Steuererhebung und daraus resultierend die Steuergerechtigkeit der Grund waren, die deutsche Landesfinanzverwaltung in den Fällen des Art. 108 Abs. 3 GG zumindest als Bundesauftragsverwaltung auszugestalten.<sup>588</sup>

### **3.1.10 Haushaltshoheit der Partikularebene**

Als fiskalföderal erweisen sich allerdings beide Systeme im Bereich der Haushaltshoheit, die die Partikularebene unabhängig von der zentralen Ebene ausüben

kann. Sowohl die deutschen Länder als auch die südafrikanischen Provinzen können grundsätzlich über die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel frei verfügen. Auch wenn das Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens eine bedarfsorientierte Verteilung unter den Provinzen fordert, sind diese an die formelmäßige Verteilung des Gesetzes nicht gebunden.<sup>589</sup> Eine Einschränkung ist in beiden Staaten nur hinsichtlich der Geldmittel zu machen, die den Ländern im Wege der Investitionszulagen gem. Art. 104a Abs. 4 GG und den Provinzen als zweckgebundene Zuweisungen gem. Art. 214 Abs. 1 (c) der Verfassung gewährt werden. In diesen Fällen sind sowohl die Länder als auch die Provinzen an die Vorgaben der zentralen Ebene gebunden und können über diese Geldmittel nicht frei verfügen. Da die zweckgebundenen Zuweisungen und die Investitionszulagen jedoch nur einen geringen Prozentsatz der Haushalte der Provinzen und der Länder darstellen, ist die Aussage gerechtfertigt, daß in beiden Staaten die Partikularebene über ihren Haushalt letztlich selbst und unabhängig von der zentralen Ebene verfügen kann.<sup>590</sup> Die Freiheit, über Finanzmittel zu verfügen, und sei sie auch durch die beschränkten Finanzmittel und die zu erfüllenden Aufgaben eingengt, zeigt in diesem Bereich also eine recht starke Dezentralisierung.

### **3.1.11 Koordinierung der Haushaltsplanung**

In Systemen mit mehreren staatlichen Ebenen besteht ein Bedarf zur Koordinierung der Haushaltsplanung zwischen diesen. Es erstaunt deshalb nicht, daß Südafrika und Deutschland ähnliche Institutionen und informelle Gremien aufweisen, in denen fiskalische und andere finanzrechtlichen Themen besprochen und diskutiert werden können und auch sollen. In Deutschland sind dies der Finanzplanungsrat und die Finanzministerkonferenz und in Südafrika der Haushaltsrat und das Haushaltsforum. Insbesondere die Finanzministerkonferenz und der Haushaltsrat haben jeweils als wichtigeres formelles Forum gemeinsam, daß sie zwar keine bindenden Entscheidungen treffen können, dennoch vor allem im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen eine wichtige Rolle spielen. In beiden Foren wird über Gesetzesentwürfe beraten und

---

<sup>588</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 108 Rdnr. 6.

<sup>589</sup> Department of Finance, Provincial and Local Government Finances, Budget Review 1999, 91, 99.

<sup>590</sup> Für Deutschland folgt dies bereits aus dem allgemeinen Grundsatz, daß die Länder grundsätzlich eine Staatsqualität besitzen, die das Recht beinhaltet, über die ihnen zustehenden Geldmittel frei zu verfügen. Zusätzlich normiert findet sich die Haushaltshoheit in Art. 109 Abs. 1 GG.

---

versucht, die jeweiligen Interessen der zentralen Ebene und der Länder und der Provinzen aufeinander abzustimmen. Insbesondere können hier auch Einzelinteressen der Länder und der Provinzen zur Geltung kommen. Eine derartige Abstimmung der Interessen kann gerade nicht im Bundesrat oder im Nationalrat der Provinzen erfolgen, da hier zum einen die Interessen der Länder und der Provinzen in ihrer Gesamtheit vertreten werden sollen, zum anderen der Bundesrat als auch der Nationalrat der Provinzen hierfür nicht konzipiert sind. Die Funktionsfähigkeit beider Organe hängt nämlich von der vorhergehenden Absprache in formellen und informellen Koordinierungsinstanzen ab, zu denen auch die Finanzministerkonferenz und der Haushaltsrat zählen. Diese entlasten beide Organe und ermöglichen ihnen, trotz Zeitdrucks und häufiger Überlastung Entscheidungen zu treffen und Beschlüsse zu verabschieden.<sup>591</sup>

Die Beteiligung der Länder und der Provinzen im Rahmen der Koordinierung der Haushalte und der Steuergesetzgebung zeigt insofern in beiden Systemen eine fiskalföderale Ausrichtung. Auch wenn in der Finanzministerkonferenz und in dem Haushaltsrat und in den weiteren Foren und Konferenzen grundsätzlich keine bindenden Entscheidungen getroffen werden können, stellt sich die Beteiligung der Länder und der Provinzen an der Koordinierung der Haushalte und der Steuergesetzgebung als eine tatsächlich bestehende und in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Beteiligung dar. Anzumerken ist allerdings, daß die Stellung der deutschen Länder im Hinblick auf die größeren Rechte des Bundesrates im Rahmen der Koordinierung der Haushalte und der Steuergesetzgebung stärker und ausgeprägter ist, als die der südafrikanischen Provinzen.

### **3.2 Zusammenfassung und Ausblick**

Nachdem die Finanzverfassungen beider Länder unter Zuhilfenahme der konstituierenden Elemente gegenübergestellt und ihre Stärken und Schwächen aufgezeigt wurden, ist eines deutlich geworden: das deutsche System weist deutlich mehr fiskalföderale Elemente als das südafrikanische System auf. Im Gegensatz zur südafrikanischen versucht die deutsche Finanzverfassung, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen des Bundes und der Länder herzustellen und basiert grobenteils

---

<sup>591</sup> Laufer/Münch, S. 92.

auf dem „bündischen Prinzip“ füreinander. Eine Ausnahme besteht im Bereich der Steuergesetzgebungskompetenzen, die weitgehend beim Bund liegen. Allerdings besitzen selbst an der Steuergesetzgebung des Bundes die Länder über ihre Beteiligung im Bundesrat nicht zu unterschätzende Mitwirkungsmöglichkeiten.

Das südafrikanische System hingegen ist anders zu beurteilen. Nur im Bereich der Haushaltshoheit und der Koordinierung der Haushaltsplanung sind fiskalföderale Prägungen zu erkennen. In den anderen Bereichen ist das System geprägt von starker Einflußnahme der nationalen Ebene auf die Provinzen, denen kaum eigene Entscheidungsbefugnisse verbleiben. Signifikant hierfür ist insbesondere die Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens, die gänzlich in der Hand der nationalen Regierung liegt. Dennoch ist die Haushaltshoheit der Provinzen für die Einordnung des gesamten Systems als fiskalföderal entscheidend, können sie doch grundsätzlich durch ihren Haushalt eigene Prioritäten setzen und in einem gewissen Rahmen ihre eigenen politischen Zielvorstellungen durchsetzen. Das gesamte System geht deshalb allein aus diesem Grund über eine bloße „Dekonzentration“ hinaus und ist als „dezentralisiert“ zu bezeichnen. Wenn man indes eine Skala zugrunde legt und darauf Staaten nach dem Grad ihrer fiskalföderalen Ausrichtung einordnet, ist Südafrika auf deren unteren Ende, Deutschland eher in deren Mitte einzuordnen.<sup>592</sup>

Im Gegensatz zum südafrikanischen System ist das deutsche System handlungsfähig. Die Länder waren und sind weitestgehend in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen und ein eigenständiges Profil zu entwickeln. Trotz der Funktionsfähigkeit der deutschen Finanzverfassung unterliegt die Finanzverfassung und insbesondere einzelne ihrer Bausteine der Kritik. Dieser selbst vom Juristentag in Bezug auf den Konnexitätsgrundsatz aufgenommene Reformdruck übersieht jedoch, daß zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der noch immer bestehenden starken Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern eine Reform der Finanzverfassung noch nicht in Betracht zu ziehen ist und verfrüht wäre. Zwar mag ein veränderter Gebietszuschnitt der Länder zu einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit unter den Ländern führen. Solange die Länder in ihrer jetzigen Form bestehen, hat sich die deutsche Finanzverfassung und insbesondere der Finanzausgleich jedoch an ihnen auszurichten. Hinzunehmen ist deshalb zur Zeit

sowohl die bestehende Ausgleichshöhe im Finanzausgleich, als auch die komplexe Regelung des Konnexitätsgrundsatzes. Erst wenn die heute noch bestehenden grundlegenden Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern abgebaut sind, wird eine Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung durchgeführt werden können. Diese sollte entsprechend der in Art. 5 des Einigungsvertrages gemachten Vorgabe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Länder bei ihren Entscheidungen über Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen gehen.<sup>593</sup>

Das südafrikanische Provinzsystem ist bisher den Ansprüchen an ein föderales System überwiegend nicht gerecht geworden. Die Provinzen waren und sind nur in Teilen in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen und können größtenteils sogar als gänzlich handlungsunfähig beschrieben werden. Der Grund hierfür ist neben dem Gebietszuschnitt der Provinzen überwiegend in der wenig fiskalföderalen Finanzverfassung zu sehen. Sie versucht zwar die Belange und Interessen der Provinzen zu berücksichtigen, kann aufgrund ihrer wenig dezentralisierten Ausrichtung jedoch nicht verhindern, daß die Provinzen über nur unzureichende Finanzmittel verfügen. So können sich die Provinzen zum einen keine eigenen Einnahmequellen erschließen, zum anderen sind die Zuweisungen der nationalen Ebene an die Provinzen überwiegend nicht ausreichend. Positiv ist aber anzumerken, daß die Finanzverfassung ebenfalls aufgrund ihrer wenig fiskalföderalen Ausrichtung ein System bietet, das überaus flexibel ist, einen nur ein geringen Verwaltungsaufwand verursacht, nationale Reformvorhaben schnell durchführen und umsetzen läßt und letztlich mit der nationalen Finanzverwaltung eine leicht zu steuernde und zu lenkende Verwaltung besitzt.

Trotz dieser positiven Effekte der wenig fiskalföderalen Finanzverfassung Südafrikas überwiegen doch die schwerwiegenden negativen Auswirkungen des Systems. Das südafrikanische Provinzsystem steckt insofern in einer Krise und steht an einem Scheidepunkt. Ursächlich hierfür ist, wie eben festgestellt, nicht zuletzt die Finanzverfassung, allerdings auch die Demarkation der Provinzen. Deren veränderter Zuschnitt, möglicherweise deren Zusammenlegung, könnte dazu beitragen, die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zu vermeiden und ihnen allen genügend

---

<sup>592</sup> So auch Tania Ajam, *The Evolution of Devolution*, S. 77 f; Stalder, *Föderalismus und Finanzausgleich*, S. 12. Im Gegensatz dazu zeichnen sich die USA durch einen sehr ausgeprägten Fiskalföderalismus aus, vgl. Vogel/Waldhoff, *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts*, Rdnr. 702.

<sup>593</sup> Selmer, *Finanzarchiv* 51 (1994), 331, 352.

Kapazitäten in Legislative und Administration zu verleihen. Es muß hierbei jedoch beachtet werden, daß Minoritätsparteien wie die Inkatha, die NNP oder die DP weiterhin die Möglichkeiten besitzen müssen, einige der Provinzen zu regieren, da ansonsten eine politische Destabilisierung des Landes droht. Ein veränderter Zuschnitt der Provinzen darf deshalb nicht dazu führen, daß der ANC auch in bisher von ihm nicht regierten Provinzen die Mehrheit allein dadurch erlangt, daß die Veränderung ihm dort ein Übergewicht der Wähler verschafft.<sup>594</sup> Dies würde die Minderheiten weiter schwächen und den zu Beginn der 90er Jahre mühsam ausgehandelten Kompromiß zunichte machen.

Die Verschiebung der Provinzgrenzen allein wird allerdings nicht ausreichen, die grundsätzlichen Mängel des südafrikanischen Provinzsystems zu beseitigen, bliebe doch die zu große Abhängigkeit der Provinzen von den Zuweisungen der nationalen Ebene und damit einhergehend die zu geringe Finanzausstattung bestehen, ohne daß die Provinzen in der Lage wären, sich eigene Einnahmequellen zu erschließen. Es fragt sich deshalb, wie das System verändert werden kann. Grundsätzlich bestehen hierfür drei Möglichkeiten: Zum einen könnte das System weiter zentralisiert werden, zum anderen könnte es im Grunde in der bestehenden Form beibehalten und nur die Steuerungsfähigkeit des Systems verbessert werden, letztlich könnte es weiter dezentralisiert werden.

Eine verstärkte Zentralisierung, wie sie Teile des ANCs bevorzugt, wäre jedoch im Ergebnis der Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten für die Provinzen und das Scheitern der Idee von einer dritten, in gewissen Grenzen selbständigen und autonomen Ebene. Erhalten blieben dagegen die Organe, Institutionen und Verwaltungen, die bisher darauf ausgerichtet sind, auch eigene Aufgaben der Provinzen umzusetzen, allerdings überdimensioniert, wenn die Provinzen zur reinen Verwaltungsebene heruntergestuft würden. Die Folge wäre eine nicht unerheblichen Kostenlast.

Daneben könnte der friedliche Übergang von der Apartheid zur Demokratie in Gefahr geraten, wenn die Provinzen auf eine reine Verwaltungsebene reduziert oder gar ganz abgeschafft würden. Sollte nämlich das Produkt der Bemühungen der Minderheitenparteien, also die erreichte Dezentralisierung in Form des Provinzsystems,

---

<sup>594</sup> Wehner, What is the future of South Africa's provinces?, S. 27.

im Nachhinein scheitern, wäre ein friedliches Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen auf Dauer nicht mehr gesichert.<sup>595</sup>

Des Weiteren blieben die bislang zum Teil ineffektiv arbeitenden und unter Korruption leidenden Provinzverwaltungen bestehen. Sie würden zwar nicht zwingend als Provinzverwaltungen weiter existieren, doch würden das Personal zumindest in die nationale Verwaltung eingegliedert werden, so daß dann selbst die nationale Verwaltung unter den gleichen Problemen zu leiden hätte wie zuvor die Provinzverwaltungen.<sup>596</sup>

Letztlich übersähe dieser Ansatz, daß die Korruption in Südafrika zumindest teilweise durch die fehlende Dezentralisierung verursacht wird. Zwar sind die Gründe für die bestehende Korruption sicherlich vielfältig und bestimmt nicht nur auf die Finanzverfassung zurückzuführen, doch darf die Bedeutung der zentral ausgerichteten Finanzverfassung Südafrikas für die bestehende Korruption nicht unterschätzt werden, so daß die fehlende Dezentralisierung zumindest mitursächlich für die Korruption ist. Ein Grund hierfür muß in der fehlenden „Verantwortlichkeit“, bzw. fehlenden Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger im Staatsdienst gesehen werden,<sup>597</sup> wobei im Gegensatz zum deutschen Ausdruck der englische Ausdruck „accountability“ treffender erscheint. Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht oder auch „accountability“ übertragen auf ein Finanzsystem bedeutet, daß alle Personen in verantwortlichen Positionen ihre Ausgabenentscheidungen und die Erhebung von Steuern und Abgaben für die zu treffenden Ausgaben in Höhe und Art gegenüber dem Bürger, besser noch gegenüber dem Wähler zu rechtfertigen haben.<sup>598</sup> Die Vorteile eines derartigen Systems liegen darin, daß die Entscheidungsträger die Konsequenzen ihrer Ausgabenentscheidungen berücksichtigen, zurückhaltend handeln und die begrenzten Mittel effektiver nutzen, da Bürger grundsätzlich dann die Entscheidungsträger überwachen und gegenüber Versäumnissen derselben und gegenüber ineffektiv eingesetzten Mitteln sensibilisiert werden, wenn ihre eigenen

---

<sup>595</sup> So auch Wehner, *What is the future of South Africa's provinces?*, S. 26.

<sup>596</sup> Wehner, *What is the future of South Africa's Provinces?*, S. 26.

<sup>597</sup> Das Problem der fehlenden „Verantwortlichkeit“ wurde in Südafrika schon frühzeitig gesehen und während der Verfassungsgestaltung diskutiert, vgl. den Report for Discussion with Political Parties, Interest Groups and the Public at Large *Multi-tier Fiscal Relations: Financing Regions in South Africa*, 1993, S. 32 f.

<sup>598</sup> Financial and Fiscal Commission, *Framework Document*, S. 3.3.

(auch örtlichen) Interessen betroffen sind.<sup>599</sup> Ein System, das aus diesem Grund die Entscheidungen über Erhebungen von Abgaben und über die Ausgaben auf untere Ebenen überträgt, ein System also, das in größerem Maße fiskalisch dezentralisiert wäre, könnte daher als ein Mittel gegen Korruption eingesetzt werden. Es würde nämlich die Bürger oder Wähler gegenüber fiskalischen Entscheidungen sensibilisieren, da ihre Interessen berührt werden und sie auf die Entscheidungen Einfluß nehmen könnten.<sup>600</sup> Ein System, das hingegen stark zentralisiert ist, könnte diese Effekte nicht nutzen.

Eine weitere Option könnte darin bestehen, das System grundsätzlich beizubehalten und lediglich die Finanzkontrolle vor allem in den Provinzen, die Finanzplanung und die Verständigung zwischen den Provinzen und der nationalen Ebene zu optimieren, um so eine besser angepaßte Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens auf die drei Ebenen zu erhalten. Dieser Ansatz entspricht derzeit noch der offiziellen ANC Politik, da die nationale Regierung bisher offiziell versucht, das bestehende Provinzsystem zu stützen und die Haushaltslage in den Provinzen zu stabilisieren, auch wenn sie den Provinzen grundsätzlich nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stellt, über zweckgebundene Zuweisungen verstärkt auf die Haushalte der Provinzen Einfluß nimmt und über die Partei versucht, Einfluß auf die Provinzen zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund scheint allerdings ein eigenständiges Handeln der Provinzregierungen und der Legislativorgane in den Provinzen zum Nutzen der jeweiligen Provinzen kaum noch denkbar. Vielmehr werden die Regierungen und die Legislativorgane in den Provinzen die nationalen Zielvorgaben unwidersprochen umsetzen.

Dieser Ansatz, das Finanzsystem in seiner jetzigen Form grundsätzlich beizubehalten, birgt allerdings die Gefahr des „laissez-faire“ gegenüber den durchaus schwerwiegenden Problemen der Provinzen. Die Haushaltssituation in den Provinzen würde grundsätzlich unverändert bleiben; weiterhin hätten die Provinzen nicht genügend Finanzmittel, um eigenständige Programme umzusetzen. Daneben würden

---

<sup>599</sup> Financial and Fiscal Commission, Framework Document, S. 3.3.

<sup>600</sup> Financial and Fiscal Commission, Recommendations for the 1998/99 Fiscal Year, S. 26; dieselbe, Recommendations & Comments for the 1997/98 Financial Year, S. 2-9 f.; vgl. auch Junaid K. Ahmad, South Africa: An intergovernmental fiscal system in transition, in: Fiscal Decentralization in Developing Countries, hrsg. von Richard M. Bird und Francois Vaillancourt, Cambridge 1998, S. 239, 263 ff.

zynischerweise die durch die Apartheid ausgelösten Benachteiligungen ländlicher Gegenden mit einem hohen Anteil schwarzer Bevölkerung beibehalten, da gerade sie es sind, die in dem zur Zeit existierenden System benachteiligt sind. Dies gilt besonders für die Provinzen, die die ehemaligen Homelands aufnahmen.<sup>601</sup>

Eine Beibehaltung des jetzigen Systems übersähe indes auch, daß die Probleme der Ineffizienz und der Korruption der Provinzverwaltungen, wie bereits beschrieben, zum Teil durch die Finanzverfassung selbst in ihrer wenig dezentralisierten Form verursacht werden.

Der verbleibende Ansatz sollte deshalb neben einer vorsichtig durchzuführenden Veränderung der Provinzgrenzen und einer Verbesserung der Haushaltswirtschaft der Provinzen vor allem in einer größeren Dezentralisierung bestehen. Diese führt wahrscheinlich zu einer größeren Verantwortlichkeit in den Verwaltungen, stärkt die eigene Finanzkraft der Provinzen, senkt damit zugleich die Abhängigkeit der Provinzen von der nationalen Ebene und erlaubt den Provinzen die selbst erhobenen Finanzmittel entsprechend ihrer eigenen politischen Zielvorstellungen einzusetzen.

Eine solche stärkere fiskalische Dezentralisierung könnte allein schon dadurch erreicht werden, daß die von der Verfassung eingeräumten Möglichkeiten genutzt werden. Dies gilt zuallererst für die Aufnahme von Krediten durch die Provinzen, die bislang nicht die Möglichkeit besitzen, Kredite für Investitionsausgaben aufzunehmen, obwohl ihnen dieses Recht von der Verfassung eingeräumt wurde. Die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die Vorgaben der Verfassung ist somit seit langem überfällig und wird selbst von der nationalen Regierung anerkannt.<sup>602</sup>

Des weiteren sollte die nationale Gesetzgebung die von der Verfassung eingeräumten Möglichkeiten in Bezug auf die Provinzsteuern gem. Art. 228 ausschöpfen. Die Ausweitung der Kompetenzen der Provinzen im Bereich der Steuergesetzgebung auf der Basis nationaler Rahmengesetzgebung wird von der Finanz- und Steuerkommission

---

<sup>601</sup> Wehner, *What is the future of South Africa's Provinces?*, S. 26.

<sup>602</sup> Obwohl dies bereits die nationale Regierung erkannte, bleib sie bislang untätig. Mit einer Anpassung der Gesetze an die Vorgaben der Verfassung ist dennoch in Zukunft zu rechnen, vgl. Department of Finance, *Intergovernmental Fiscal Review 1999*, 2.9.

schon seit langem gefordert.<sup>603</sup> Auch wenn die nationale Regierung einer Ausweitung der Steuergesetzkompetenzen der Provinzen höchst kritisch gegenübersteht<sup>604</sup> und auch die Katz Kommission einer Ausweitung gegenüber erhebliche Bedenken äußert<sup>605</sup>, erscheint sie dennoch im Hinblick auf eine verstärkte Dezentralisierung erforderlich. Nur sie würde gewährleisten, daß die Provinzen über ausreichend eigene Finanzmittel verfügen könnten.

Die Verfassung räumt in Art. 228 Abs. dem nationalen Gesetzgeber einen weiten Spielraum ein, den Rahmen für die Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen zu bestimmen, dennoch sollte der nationale Gesetzgeber diesen Rahmen nicht beliebig ausschöpfen. Das hätte nämlich zur Folge, daß der Wettbewerb unter den Provinzen gestärkt, die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Provinzen verschärft und die wirtschaftliche Steuerungsfähigkeit Südafrikas in Gefahr gebracht werden würden.<sup>606</sup> In Betracht gezogen werden sollten daher insbesondere Zuschläge auf die Mineralölsteuer und die Umsatzsteuer, auch wenn dies eine Verfassungsänderung bedarf, und die Einführung von Verbrauchs- und Aufwandsteuern.<sup>607</sup> Dies bietet den Vorteil von zum Teil sehr ergiebigen Steuern. Zum anderen sind die Zuschläge sowie die Verbrauchs- und Aufwandsteuern leicht zu erheben. Abgesehen werden sollte von der Einführung von Zuschlägen auf die Einkommensteuer. Hier ergäben sich erhebliche örtliche Abgrenzungsschwierigkeiten, die einen nicht zu unterschätzenden Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würden, wie dies auch in Deutschland der Fall ist.<sup>608</sup> Die Festlegung der Höhe der Steuern und der Zuschläge könnten den einzelnen Provinzen überlassen werden, denn auch darin ist eine verstärkte Dezentralisierung zu sehen, doch sollte den Provinzen im Hinblick auf die eben geschilderten Probleme und Risiken die Festlegung der Sätze und der Höhe der Steuern nur in einem sog. „Zielkorridor“ erlaubt werden, so daß die einzelnen Zuschlagssätze und Steuern dann nicht zu stark differieren könnten. Es sollte allerdings darauf geachtet werden, daß die Gesamtsteuerbelastung möglichst

---

<sup>603</sup> Fiscal- and Financial Commission, Recommendations & Comments for the 1998/99 Fiscal Year, S. 25 ff.; dieselbe, Framework Document, S. 19 ff.

<sup>604</sup> Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 2.8 f.

<sup>605</sup> Vgl. Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, S. 2.8 f. Auch Wehner steht einer Ausweitung der Steuergesetzgebungskompetenzen der Provinzen kritisch gegenüber, vgl. What is the future of South Africa's Provinces, S. 27 f.

<sup>606</sup> Financial and Fiscal Commission, Framework Document, S. 20.

<sup>607</sup> So auch Grote für die Mineralölsteuer, Aspects of Fiscal Devolution in South Africa, SAJEMS (Vol No. 3) 2000, S. 59, 63 und 67.

<sup>608</sup> Vgl. aber Financial and Fiscal Commission, Framework Document, S. 20.

unverändert bleibt, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Südafrikas nicht zu gefährden. Im Gegenzug sollte die nationale Ebene deshalb für die Einräumung der Kompetenzen zugunsten der Provinzen, die Zuschläge und Steuern zu erheben, die Steuersätze der entsprechenden Steuern senken.<sup>609</sup>

Das vorgeschlagene Modell birgt allerdings noch immer die eben geschilderten Risiken in sich, auf die das südafrikanische Finanzministerium zu Recht hinweist.<sup>610</sup> Auch wenn der Wettbewerb unter den Provinzen durch die Einführung eines sog. „Zielkorridors“ vermindert werden könnte, würden die bisher wirtschaftlich stärkeren Provinzen auch pro Kopf erheblich höhere Einnahmen erzielen als die wirtschaftlich schwächeren Provinzen. Die Folge wäre, daß sich die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Provinzen unmittelbar auf die verfügbaren eigenen Finanzmittel der Provinzen auswirken würde. Während die wirtschaftlich starken Provinzen schon jetzt im Grunde über genügend Finanzmittel verfügen, würden den wirtschaftlich schwächeren Provinzen wiederum nur geringere eigene Finanzmittel zufließen und die Kluft zwischen den Provinzen würde verstärkt. Auch wenn grundsätzlich ein Wettbewerb zwischen Partikularstaaten eines Landes herrschen sollte, wie dies zuletzt auch in Deutschland in Bezug auf den Länderfinanzausgleich gefordert wurde, ist ein solcher Wettbewerb unter den südafrikanischen Provinzen mit Skepsis zu betrachten; denn Südafrika ist ein Land mit weitgehend armer Bevölkerung und einer hohen Urbanisierungsrate. Beides spricht für eine nicht geringe Migrationsrate innerhalb des Landes. Erhalten die wirtschaftlich stärkeren Provinzen, also die bereits jetzt reicheren Provinzen, vergleichsweise mehr eigene Finanzmittel, so wird auch die Migration in die Ballungszentren insbesondere von Gauteng und Western Cape zunehmen, da es gerade diese Provinzen sein werden, die ihren Standard im Bereich der Sozialsysteme erhöhen werden.<sup>611</sup> Um eine derartige Migration möglichst gering zu halten, die zu einer noch stärkeren „Verödung“ der ländlichen Gebiete führen würde, könnte ein horizontaler Finanzausgleich unter den südafrikanischen Provinzen eingeführt werden, der zu starke Unterschiede in der Finanzkraft unter den Provinzen ausgleichen könnte. Zwar soll im südafrikanischen System ein horizontaler Finanzausgleich schon mit dem Gesetz zur Verteilung des national erhobenen Steueraufkommens erreicht werden, doch böte ein weiterer

---

<sup>609</sup> Financial and Fiscal Commission, Recommendations & Comments for the 1998/99 Fiscal Year, S. 25.

<sup>610</sup> Vgl. nochmals Department of Finance, Intergovernmental Fiscal Review 1999, 2.8 und auch Wehner, What is the future of South Africa's provinces?, S. 27 f.

<sup>611</sup> So auch Wehner, What is the future of South Africa's provinces?, S. 25.

---

Ausgleich unter den Provinzen den Vorteil, daß diese von der nationale Ebene unabhängiger würden und sich unter Umständen ein „bündisches Prinzip“ gegenüber der nationalen Ebene entwickeln könnte, wie es dem deutschen horizontalen Finanzausgleich zugrunde liegt. Ein derartiger Ausgleich würde zu einer verstärkten Dezentralisierung führen, auch wenn grundsätzlich durch einen horizontalen Ausgleich die Verantwortlichkeit im Sinne einer „accountability“ der Entscheidungsträger nicht gefördert werden könnte.

Ein weiterer Ansatz zu einer verstärkten Dezentralisierung zielt auf die südafrikanische Steuerverwaltung, die eine einheitliche nationale Verwaltung ist. Um insbesondere die fiskalische Autonomie und auch die Verantwortlichkeit, bzw. Rechenschaftspflicht der Provinzverwaltungen zu stärken, sollte in Betracht gezogen werden, eine Mischverwaltung entsprechend der deutschen Finanzverwaltung einzuführen,<sup>612</sup> auch wenn diese höhere Kosten verursachen könnte. Um weitere Kosten und eine ungleiche Erhebung der Steuern zu vermeiden, sollte allerdings die oberste Ebene weiterhin dem nationalen Finanzministerium zugeordnet bleiben. Die anderen Ebenen könnten jedoch als bestehende und funktionierende Verwaltung in die Provinzverwaltungen eingegliedert werden. Grundsätzlich könnte dann die Finanzverwaltung im Auftrag der nationalen Ebene die Steuern erheben. Nur wenn Provinzsteuern, also die vorgeschlagenen Zuschläge, und die übrigen Provinzabgaben erhoben werden, sollten die Provinzfinanzverwaltungen die Steuern als eigene Angelegenheit erheben. Dies hätte dann entsprechend dem deutschen System Auswirkungen auf die Weisungsrechte der nationalen Ebene.

Ein letzter Vorschlag betrifft die Rolle des Nationalrates der Provinzen. Es überzeugt im südafrikanischen System nicht, daß Steuergesetze nur von der Nationalversammlung verabschiedet und ohne Zustimmung des Nationalrates der Provinzen geändert werden können, obwohl die Provinzen ganz wesentlich von derartigen Entscheidungen mitbetroffen sind. Falls nämlich die Sätze einzelner Steuern geändert werden oder sogar einzelne Steuern ersatzlos gestrichen werden, verändert sich ebenfalls das national erhobene Steueraufkommen und konsequenterweise auch der Betrag, der auf die drei Ebenen aufzuteilen ist. Art. 77 der Verfassung sollte deshalb ganz gestrichen werden.

---

Daneben sollte die Verfassung ausdrücklich klarstellen, daß Steuergesetz nach Art. 76 der Verfassung zu verabschieden sind, wenn das jeweilige Steuergesetz Auswirkungen auf das national zu erhebende Steueraufkommen und damit auch auf die den Provinzen zur Verfügung stehenden Finanzmittel hat. Derartige Steuergesetze würden damit den Gesetzen gleichgesetzt werden, die die Interessen der Provinzen berühren. Eine solche Verfassungsänderung würde ebenfalls dem deutschen System entsprechen und die Kooperation zwischen der nationalen Ebene und den Provinzen stärken.

Die vorgeschlagenen Ansätze würden zu einer stärkeren Dezentralisierung des südafrikanischen Systems führen und könnten damit wenigstens zum Teil einige der oben dargestellten Probleme lösen. Damit einhergehen müßten aber Maßnahmen zu einer verstärkten Kontrolle über Staatseinnahmen und Ausgaben. Der „Public Finance Management Act“ ist insofern richtungsweisend und sollte auch auf der Provinzebene eine Nachahmung finden, wobei die Kontrollmöglichkeiten des nationalen Finanzministers über die Provinzhaushalte eingeschränkt, wenn nicht gar ganz abgeschafft werden sollten. Auch die von der nationalen Ebene eingerichteten Arbeitsgruppen zur mittelfristigen Ausgabenentwicklung stellen eine geeignete Möglichkeit dar, den Provinzen überhaupt eine mittelfristige Finanzplanung auf einer gesicherten Zahlenbasis zu gewährleisten.

---

<sup>612</sup> Eine solche Mischverwaltung widerspricht der in Südafrika vorherrschenden Meinung, daß die Provinzsteuern von der weiterhin nationalen Steuerverwaltung erhoben werden könnte, vgl. insbesondere Financial and Fiscal Commission, Framework Document, S. 21.

## Zusammenfassung

Schwindende öffentliche finanzielle Mittel sowie steigende Kreditverpflichtungen stellen in der heutigen Zeit erhöhte Anforderungen an die finanzverfassungsrechtlichen Strukturen von Staaten. Grundsätzlich trifft dies auf alle Staaten zu; wenn jedoch verschiedene staatliche Ebenen in einem Staat existieren, die jeweils über eine substantielle Haushaltshoheit verfügen, so müssen die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen besonders ausgewogen und auf die Bedürfnisse der verschiedenen Ebenen abgestimmt sein. Nur eine solche finanzverfassungsrechtliche Struktur bietet eine Gewähr für ein stabiles und ausgeglichenes Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den unterstaatlichen Ebenen. Besteht hingegen eine solche Struktur nicht, können Konflikte zwischen dem Gesamtstaat und den unterstaatlichen Ebenen- insbesondere der Partikularebene- das gesamte politische und wirtschaftliche Gefüge des Staates destabilisieren und in Gefahr bringen. Es verwundert daher nicht, daß die Verfassungen der Bundesrepublik und Südafrikas die Zuständigkeiten und die Verwaltung auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen sowie deren Verteilung häufig überwiegend selbst regeln.

Die Finanzverfassungen Deutschlands und Südafrikas sind nur Teile im Gefüge der gesamten bundesstaatlichen Struktur, bzw. der Provinzstruktur. Sie können deshalb nur vor dem Hintergrund des gesamten Systems verstanden werden. Es wurde gezeigt, daß beide Staaten über eine Partikularebene verfügen, in der sich die einzelnen Länder, bzw. Provinzen stark ökonomisch und geographisch voneinander unterscheiden, die Gemeinsamkeiten beider Systeme grundsätzlich darin bestehen, daß eine Teilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf die verschiedenen Ebenen vorgenommen wird, beide Staaten neben dem Parlament über eine zweite Länderkammer verfügen, die Länder, bzw. die Provinzen sich eigene Verfassungen geben können und eigene mit Hoheitsgewalt ausgestattete Legislativ- und Exekutivorgane besitzen. Im Unterschied zu den Provinzen verfügen die Länder über eine stärkere Stellung gegenüber der nationalen Ebene. Diese zeigt sich in der verstärkten Einflußnahme der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat, in der verfassungsrechtlichen Verankerung des Bundesstaatsprinzips, den größeren Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder und den geringeren Interventionsmöglichkeiten des Bundes zeigen.

Den Finanzverfassungen beider Staaten ist jeweils ein eigenes Kapitel in den Verfassungen gewidmet. Dabei zeichnet sich die deutsche Finanzverfassung durch detailreiche Regelungen aus, die in den Jahren seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ständigen Veränderungen unterworfen wurden. Die südafrikanische Finanzverfassung ist hingegen detailarm und bildet in Teilen nur eine Grundlage, da viele und wichtige Regelungen dem einfachen nationalen Gesetzgeber vorbehalten sind. Der Grund hierfür ist, daß zum einen der Verfassungsgeber der Finanzverfassung während der Verhandlungen, die zu der Annahme der Verfassung führten, nur wenig Beachtung zukommen ließ, da naturbedingt die Grund- und Menschenrechte im Vordergrund standen, und zum anderen die verschiedenen Parteien gegensätzliche Auffassungen zur Frage der föderalen Ordnung des neuen Südafrikas vertraten. So versuchte der ANC einen mehr zentralisierten Staat zu errichten, während die „weißen“ Parteien und Inkatha eine föderalere Lösung favorisierten, um so ihre Minderheitsrechte besser schützen zu können. Dennoch trifft auch die südafrikanische Finanzverfassung Regelungen in den Bereichen der Steuergesetzgebungskompetenzen, der Erhebung und Verteilung des Steueraufkommens, der Kreditaufnahme und über wichtige Institutionen, wie z.B. die Finanz- und Steuerkommission, die an der Verteilung des Steueraufkommens maßgeblich beteiligt sind.

Im Vergleich beider Finanzverfassungen lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen. Die Gemeinsamkeiten liegen in den nur begrenzten Steuergesetzgebungskompetenzen der Partikularebene, der im Grunde gleichgestalteten Koordination der Haushaltsplanung und vor allem darin, daß in beiden Systemen die Partikularebene über eine substantielle Haushaltshoheit verfügt und daß das Steueraufkommen sowohl horizontal als auch vertikal ungleichmäßig verteilt ist. Die Unterschiede bestehen im wesentlichen in dem ansonsten nur schwach ausgeprägten Fiskalföderalismus des südafrikanischen Systems im Vergleich zum deutschen. So besitzen die Provinzen nahezu keine Möglichkeiten, selbständig Kreditverpflichtungen einzugehen und an der Gestaltung der Verteilung des Steueraufkommens teilzuhaben. In Deutschland regelt ein kompliziertes verfassungsrechtliches Normengefüge die primäre Zuweisung der Finanzmittel auf die Länder und den Bund. In Südafrika entfällt der Großteil des Steueraufkommens zunächst auf die nationale Ebene. Die sich hieran anschließende Verteilung des Aufkommens ist einem nationalen jährlichen Gesetz

vorbehalten, das sowohl die vertikale Verteilung auf die drei staatlichen Ebenen als auch die horizontale Verteilung auf die Provinzen vornimmt. Zugleich übernimmt dieses Gesetz auch einen umverteilenden Finanzausgleich, der allerdings nicht die Bedeutung eines deutschen Finanzausgleichs besitzt, da die Verteilung des Steueraufkommens in Südafrika durch das jährliche Gesetz anders als in Deutschland bereits weitgehend bedarfsorientiert vorgenommen wird. Dennoch ist letztlich der Effekt der Verteilung des Steueraufkommens auf die Länder, bzw. die Provinzen derselbe: In beiden Staaten wird die Finanzkraft der Länder, bzw. der Provinzen nahezu vollständig angeglichen. Insgesamt weist die südafrikanische Finanzverfassung damit nur sehr wenige Merkmale einer fiskalföderalen Verfassung auf; aufgrund der bestehenden Haushaltshoheit der Provinzen sollte die Verfassung dennoch als fiskalföderal bezeichnet werden.

Die deutsche Finanzverfassung war bislang Garant für ein funktionsfähigen Föderalismus. So waren und sind die Länder weitestgehend in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen und ein eigenständiges Profil zu entwickeln. Die an ihr im wesentlichen geäußerte Kritik an dem Konnexitätsgrundsatz, der die Ausgabenzuständigkeit an die Verwaltungsaufgabe knüpft, und die Kritik an dem hohen Ausgleichsniveau des Finanzausgleichs übersieht jedoch, daß zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der noch immer bestehenden starken Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern eine Reform der Finanzverfassung noch nicht in Betracht zu ziehen ist und verfrüht wäre. Zwar mag ein veränderter Gebietszuschnitt der Länder zu einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit unter den Ländern führen. Solange die Länder in ihrer jetzigen Form bestehen, hat sich die deutsche Finanzverfassung und insbesondere der Finanzausgleich jedoch an ihnen auszurichten. Hinzunehmen ist deshalb zur Zeit sowohl die bestehende Ausgleichshöhe im Finanzausgleich, als auch die komplexe Regelung des Konnexitätsgrundsatzes. Erst wenn die heute noch bestehenden grundlegenden Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern abgebaut sind, wird eine Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung durchgeführt werden können. Diese sollte entsprechend der in Art. 5 des Einigungsvertrages gemachten Vorgabe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Länder bei ihren Entscheidungen über Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen gehen.<sup>613</sup>

---

Demgegenüber führt der fehlende Fiskalföderalismus in Südafrika dazu, daß die Provinzen über zu wenig Finanzmittel verfügen, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Der Grund liegt zum einen in den geringen Zuweisungen aus dem nationalen Steueraufkommen, zum anderen im fehlenden eigenen Steueraufkommen. Hinzu kommt, daß, ähnlich wie in Deutschland einige Länder, einige der Provinzen zu klein und damit auf Dauer nicht lebensfähig sind. Daneben existiert in den Provinzverwaltungen eine erhebliche Korruption. Diese Gründe führen dazu, daß die ANC-Regierung zumindest in Teilen plant, die Bedeutung der Provinzen zu reduzieren, so daß die Provinzen lediglich noch eine Verwaltungsebene darstellen sollen. Eine derartige verstärkte Zentralisierung übersähe aber, daß die zur Zeit bestehende Krise der Provinzen vor allem auf die fehlende fiskalische Dezentralisierung zurückzuführen ist. Insofern wurden Vorschläge zur Fortentwicklung des Systems erarbeitet, die eine verstärkte Dezentralisierung anstreben und überwiegend aus dem deutschen Finanzverfassungsrecht übernommen wurden. Sie umfassen ein höheres eigenes Steueraufkommen der Provinzen, eine Stärkung der Stellung der Provinzen im Gesetzgebungsverfahren über eine Stärkung des Nationalrates der Provinzen, eine Reform der Finanzverwaltung und schließlich ein vereinfachten horizontalen Finanzausgleich unter den Provinzen.

---

<sup>613</sup> Selmer, Finanzarchiv 51 (1994), 331, 352.

## Summary

Decreasing public financial resources in the present impose a particular challenge on the financial and fiscal systems of states. Thus, a modern state can not act without its financial resources on which it is dependent. Therefore, provisions dealing with public finance are of great importance. This is in particular true, if various spheres of government are involved as they are normally inter-related and interdependent. A sound intergovernmental or federal fiscal system can provide for a strong base for the economic and political development of states whereas a fiscal system arbitrarily drawn and providing for a lot of disadvantages can lead to enormous economic and political problems such as inefficiency, corruption and costs explosion in particular within subnational governments. Consequently, provisions dealing with fiscal and public financial matters are often included in the constitutions as it is also the case in Germany and South Africa.

The financial Constitutions of Germany and South Africa are only part of the whole German federal or South African intergovernmental structures and can only be understood against this general background. It was shown that both countries provide for a provincial system with great economic and geographical disparities among the Länder or provinces. Besides, both systems provide for two houses of parliament, the possibility of provincial or Länder constitutions and in principle, the division of legislative competences and functions as well as provincial parliaments and administrations. Nevertheless, both systems differ in fundamental matters. Thus, the German Länder have a much stronger say in the legislative process, their legislative competences are more essential, the federal structure is constitutionally guaranteed and their position within the federal structure as a whole is more strengthened compared to their South African counterparts.

Both constitutions provide also for a special chapter on intergovernmental finance. Whereas the German financial Constitution is richly detailed the South African financial Constitution provides for a system which is indeed sometimes arbitrarily drawn, contains only the outlines and delegates important decisions to the national legislature. This is the case because during the negotiations that led to the adoption of the new Constitution fiscal and financial matters received surprisingly little attention as

---

most attention was drawn to the establishment of the Bill of Rights. Moreover, the participating political parties had quite different approaches to the question whether a more federal or a more unitary system should be erected. Thus, the ANC tried to create a centralized new South Africa while the “white” parties and Inkatha favoured a federal solution in order to protect regional and minority interests from domination by a predominant majority. Nevertheless, the South African Constitution contains provisions on the legislative competences on taxes, the rising and division of revenue, borrowing and important institutions such as the Financial and Fiscal Commission.

Between both systems can be recognized similarities as well as differences. Firstly, in both systems the taxing powers of the Länder or provinces are very restricted. Secondly, there are similarities in the process of intergovernmental budgetary planning. Thirdly, the effect of the horizontal fiscal equalization is almost the same: the economically strong provinces get a significant lower amount of revenue per capita and the economically strong Länder lose all their surplus of the average per capita tax revenue. And finally, in both countries the public financial resources are unequally divided amongst the constituent units. There is therefore in both systems a need for a vertical and horizontal fiscal equalization. In Germany a complex system of constitutionally guaranteed tax shares, horizontal redistribution payments between the Länder and vertical grants and compensation payments by the Federation provide for that fiscal equalization, whereas this is done in South Africa by the national annual Division of Revenue Bill. On the whole, the German fiscal system is based on a strong fiscal decentralization, which is not the case in South Africa, where the provinces are dependent on the national government and its payments. Although the South African fiscal systems seems to be highly centralized, it should also be regarded as system which is still fiscally decentralized, because of the budgetary independence of the provinces.

The German fiscal system guaranteed in the past a rich variety of Länder and still represents a functioning decentralized system. Nevertheless, it is criticized on its highly fiscal equalization between the Länder and its complex regulations concerning the link between the functions allocated to the Länder and the financial responsibility for these functions. Politicians, economists and scientists recommend therefore to reform the financial constitution in these points. As long as the eastern Länder are still

economically weak and do not have the same financial power as the western Länder a reform of the German financial constitution should not take place.

The South African provinces do not get sufficient payments by the national government and do not have sufficient own financial resources to fulfill their functions. The main reason for that can be seen in the lack of fiscal decentralization within the South African fiscal system. But, the demarcation of some of the provinces leads as well to a lack of capacity within these provinces which is also the case in some of the German Länder. The lack of fiscal decentralization leads moreover to severe problems, such as a low degree of accountability, fraud and inefficiency and can lead to cost explosion, if the central government tries to decrease the importance of the provinces. To avoid these disadvantages amendments have been developed, which are mainly based on parts of the German decentralized fiscal system. These include a higher degree of own revenue sources for the provinces, a stronger say of the National Council of provinces, a reform within the tax administration and finally a horizontal redistribution of revenue amongst the provinces.

---

## Literaturverzeichnis

- Ahmed, Ehtisham            Intergovernmental Transfers- An International Perspective, in: Financing Decentralized Expenditures, hrsg. von Ehtisham Ahmed, Cheltenham 1997, S. 1.
- Ahmad, Junaid K.            South Africa: An intergovernmental fiscal system in transition, in: Fiscal Decentralization in Developing Countries, hrsg. von Richard M. Bird und Francois Vaillancourt, Cambridge 1998, S. 239.
- Ajam, Tania                 The evolution of devolution: Fiscal decentralization in South Africa, in: Economic globalization and fiscal policy, hrsg. von Abedian und Briggs, Kapstadt 1998, S. 54.
- Von Arnim, Hans Herbert, Finanzzuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 987.
- Bauer, Hartmut             Die Bundestreue, Tübingen 1992.
- Benz, Arthur                Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung 1993, S. 85.
- Bird, Richard                Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: National Tax Journal, Vol. 46, no. 2 (Juni 1993), S. 207.
- Birk, Dieter                 Steuerrecht I, 2. Aufl., München 1994.
- Birk, Dieter / Inhester, Michael, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des kommunalen Finanzausgleichs, dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein Westfalen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1993, S. 1281.
- Bleckmann, Albert         Zur Bindung der Länder an die Ziele der Bundesrepublik, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1986, S. 125.
- ders.                         Zum Rechtsinstitut der Bundestreue, in: Juristenzeitung, 1991, 900.
- Blümel, Willi                Verwaltungszuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 875.

- 
- Boulle, Laurence South Africa and the Consociational Option- A Constitutional Analysis, Kapstadt 1984.
- Boulle, Laurence/ Harris, Bede/ Hoexter, Cora Constitutional and Administrative Law- Basic Principles, Kapstadt 1989.
- Bull, Hans Peter Finanzausgleich im Wettbewerbsstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung 1999, S. 269.
- Bull, Hans Peter / Mehde, Veith, Der rationale Finanzausgleich - ein Gesetzgebungsauftrag ohne Gleichen - Die Aufgabe des Gesetzgebers nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts -, DÖV 2000. 305.
- Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, Berlin.
- Chaskalson, Matthew/ Klaaren, Jonathan, National Government, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u.a., Kapstadt 1996, S. 3-1.
- Chaskalson, Matthew/ Klaaren, Jonathan, Provincial Government, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u.a., Kapstadt 1996, S. 4-1.
- Cilliers, J. The National Party and federalism, in, Federalism: the solution?, hrsg. von D. J. Kriek, Pretoria 1992, S. 239.
- Corrigan, Terence Beyond the Boycotts-Financing local government in the post-apartheid era, Johannesburg 1998.
- David, Sören Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im südafrikanischen Verfassungsrecht, Baden-Baden, 2000.
- Department of Finance Intergovernmental Finance, in: Budget Review 1996, S. 2-28.
- dass. Fiscal and Financial Management, in: Budget Review 1997, S. 4.1.
- dass. Intergovernmental Finance, in: Budget Review 1998, S. 4.1.
- dass. Memorandum on the Division of Revenue, in: Budget Review 1998, S. E 1.
- dass. Intergovernmental Finance, in: Budget Review 1999, S. 4.1.
- dass. Provincial and Local Government Finances, in: Budget Review, 1999, S. 91.

- 
- dass. An explanatory Memorandum on the Division of Revenue, in: Budget Review 1999, S. 249.
- dass. Intergovernmental Fiscal Review, Pretoria 1999.
- dass. Intergovernmental Fiscal Review 2000, Pretoria 2000.
- Devenish, G. A Commentary on the South African Constitution, Durban 1998.
- Dickson, Peter/ Kindra, Jaspreet, ANC goes courting in key provinces, in: Daily Mail & Guardian vom 23.03.2000.
- Döring, Thomas Finanzföderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, in: Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland/USA, hrsg. von Bettina Wentzel und Dirk Wentzel, Stuttgart 2000.
- Eckertz, Rainer Der gesamtdeutsche Finanzausgleich im System des geltenden Verfassungsrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung 1993, S. 281.
- Edmunds, Marion Who needs the provinces?, in: Weekly Mail & Guardian vom 01.09.1999.
- Ehringhaus, Heuner Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika: Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat, Frankfurt 1971.
- Erasmus, Gerhard Powers and Functions of the Provinces in the Interim Constitution, in: International Roundtable on Democratic Constitutional Development, Pretoria 17.- 20. Juli 1995, S. 61.
- Färber, Gisela /Sauckel, Marika, Die Krise der föderalen Finanzverfassung, in: Von der Bonner zur Berliner Republik, hrsg. von Roland Czada und Hellmut Wollmann, Wiesbaden 2000, S. 671.
- Federal Alliance in the News, Existence of Provinces under Threat, Johannesburg, Mai 1999.
- Feldkamp, Michael Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Göttingen 1998.
- Fiedler, Wilfried Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, in: Die Öffentliche Verwaltung 1977, S. 580.
- Financial and Fiscal Commission, Introductory Brochure, Midrand 1994.

- 
- dies. Framework Document for Intergovernmental Fiscal Relations in South Africa, Midrand 1995.
- dies. The Financial and Fiscal Commission's Recommendations for the 1997/98 Financial Year, Midrand 1997.
- dies. Public Expenditure on Basic Social Services in South Africa, Midrand 1998.
- dies. Financial and Fiscal Recommendations & Comments for the 1998/99 Fiscal Year, Midrand 1998.
- Fischer-Menshausen, Herbert, X. Das Finanzwesen, in: Grundgesetzkommentar, hrsg. von Ingo von Münch und Philip Kunig, Band 3, 3. Aufl., München 1996 (zitiert: Bearbeiter, in: von Münch/ Kunig, Grundgesetzkommentar).
- Franke, Siegfried F. Zur Neuordnung der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, in: Verwaltungsarchiv Bd. 82 (1991), S. 526.
- Gabler-Wirtschafts-Lexikon, bearb. von Ute Arentzen u.a. 14. Auflage, Wiesbaden 1997.
- Gildenhuis, J.S.H. Introduction to Local Government Finance, Pretoria 1997.
- Gloppen, Siri South Africa: The Battle over the Constitution, Aldershot, 1997.
- Grote, M. Aspects of Fiscal Devolution in South Africa, SAJEMS NS Vol. 3 (2000), S. 59.
- Grote, Rainer Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden starker zusammenzuführen?, JZ 1996, 832.
- Grupp, Thomas Michael Südafrikas neue Verfassung, Baden-Baden 1999.
- Habib, Adam Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy, in: World Development (Vol. 28, No. 2) 2000, S. 245.
- Häde, Ulrich Solidarität im Bundesstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung 1993, S. 461.
- ders. Die bundesstaatliche Finanzverfassung des Grundgesetzes, Teil I: Die Verteilung von Ausgaben und Einnahmen, in: Juristische Arbeitsblätter 1994, S. 1.

- 
- ders.                   Finanzausgleich: Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen 1996.
- Hazelthurst, Ethel    Free Manuel from his federal albatross, in: Financial Mail vom 20.02.1998.
- Heese, Karen           Local Government Finance: Current Context & Objectives, Kapstadt 1998.
- Henneke, Hans Günter   Der kommunale Finanzausgleich, in: Die Öffentliche Verwaltung 1994, S. 1.
- ders.                   Öffentliches Finanzwesen-Finanzverfassung, Heidelberg 2000.
- ders.                   Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung 1996, S. 713.
- ders.                   Länderfinanzausgleich und Maßstäbengesetz, Jura 2001, 767.
- Hesse, Konrad           Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995.
- Heun, Werner           Das Finanzwesen, in: Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Horst Dreier, Band III, Tübingen 2000.
- ders.                   Strukturprobleme des Finanzausgleichs, Der Staat, 1992, 205.
- ders.                   Die Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung – Probleme und Risiken, DVBl 1996, 1020.
- Hidien, Jürgen W.       Länderfinanzausgleich und föderatives Schwächungsverbot, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 501.
- Hinnendahl, Jürgen     Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1974.
- Hoffmann, Josef        Die Gesetzgebung nach der neuen südafrikanischen Verfassung- Stärkung der Rechte der Provinzen?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, S. 237.
- Hofmann, Hans         Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, S. 465.

- 
- Hoppe, Werner                      Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte  
Finanzausstattung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1992, S.  
117.
- Huber, Bernd/ Lichtblau, Karl, Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine  
Reform, in: Wirtschaftsdienst 1998, S. 142.
- Huber, Bernd/ Baretta, Christian u.a., Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs,  
München 2000.
- Huber, Bernd                      Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, in: Aus  
Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das  
Parlament“, Band 24/97, S. 22.
- Hufen, Friedhelm                Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung, in: Die  
Öffentliche Verwaltung 1998, S. 276.
- Isensee, Josef                    Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in:  
Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul  
Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 517.
- Jacobson, Celean                Reining in the provinces, in: Sunday Times vom 25.04.1999.
- Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5.  
Aufl., München 2000.
- Jellinek, Georg                 Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Darmstadt 1959.
- Johnson, A. W.                 National-Provincial Fiscal Arrangements Canada and South  
Africa- A Presentation to Theme Committee 3 of the  
Constitutional Assembly, Cape Town, Juni 1995.
- Jutzi, Siegfried                 Landesverfassungsrecht und Bundesrecht, Berlin 1982.
- Kesper, Irene                    Bundesstaatliche Finanzordnung, Baden-Baden 1998.
- dies.                                Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland,  
NdsVBl. 1/ 2002, 1.
- Kirchhof, Ferdinand            Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung  
Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern  
und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, NJW, Beil. H.  
23/ 1996, 21.
- Kirsch, Guy                      Föderalismus, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar,  
Band 5, hrsg. von Guy Kirsch und Walter Wittmann,  
Stuttgart 1977, S. 1.

- 
- Kisker, Gunter                    Staatshaushalt, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 235.
- Kitterer, Wolfgang            Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Heidelberg 1994.
- Klatt, Hartmut                 Die zentrale Rolle des Bundesrates, in: Der deutsche Föderalismus in der doppelten Bewährungsprobe, hrsg. von Uwe Andersen, Schwalbach 1996, S. 24.
- Klatt, Hartmut                 Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat, in: Verwaltungsarchiv 78 (1987), S. 186.
- Klein, Franz                    Zur Verfassungsmäßigkeit der Künstlerabgabe nach dem Entwurf eines Künstlersozialversicherungsgesetzes, in: Der Betrieb 1981, S. 370.
- Kleßmann, Christoph        Die doppelte Staatsgründung, 3. Auflage, Bonn 1984.
- Klug, Heinz                    Historical Background, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u. a., Constitutional Law, Kapstadt 1996, S. 2-1.
- Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band II, bearb. von Axel Azzola u.a., 2. Aufl., Neuwied 1989 (zitiert: Bearbeiter, in: Alternativkommentar-GG).
- Kotze`, Dirk                    The new South African state: Why it should not be a federation, in: Federalism: The solution?, hrsg. von D. J. Kriek, Pretoria 1992, S. 267.
- Kriek, D. J.                    The federation plans of the Democratic Party, in: Federalism: the solution?, hrsg. von D.J. Kriek, Pretoria 1992, 230.
- Kröning, Volker                Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1997, S. 442.
- Kunig, Philip                  Gesetzgebungsbefugnis von Bund und Ländern, in: Jura 1996, S. 254.
- Laufer, Heinz und Münch, Ursula    Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1997.
- Laufer, Heinz                  Der Bundesrat, Bonn 1972.

- 
- Leslie, Peter M. National Citizenship and Provincial Communities: A Review of Canadian Fiscal Federalism, Kingston 1988.
- Linck, Joachim Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung - ein dogmatischer und politischer Irrweg - Anmerkungen zum FAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2000, 325.
- Loeser, Roman Theorie und Praxis der Mischverwaltung, Berlin 1976.
- Lucas, G. H. G. South Africa: Economic and Sociopolitical Expectations for 1999, Pretoria 1998.
- Männle, Ursula Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Band 24/97, S. 1.
- Malala, Justice Homeland Fraud, in: Financial Mail vom 20.02.1998.
- Malala, Justice/ Jacobson, Celean, Reining in the provinces, in: Sunday Times vom 25.04.1999.
- Maunz, Theodor/ Zippelius, Reinhold, Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl., München 1998.
- Maurer, Hartmut Staatsrecht, München, München 1999.
- Mengel, Hans-Joachim Gesetzgebung und Verfahren: Ein Beitrag zur Empirie und föderalem Verfassungsstaat, Berlin 1997.
- Milbradt, Georg Reform der Finanzverfassung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, S. 25.
- Mokgoro, Job Interprovincial Fiscal Equalization: The Role of the Financial and Fiscal Commission, in: Birth of a Constitution, hrsg. von De Villiers, Kapstadt 1994, S. 281.
- Morgenrood, P. The current and future Role of the National Council of Provinces and provincial government, in: Absa Publications and Preferences, 07.09.1999.
- von Münch, Ingo Staatsrecht, Band I, 6. Aufl., Hamburg 2000.
- Munusamy, Ranjeni Bitter battle for top ANC jobs, in: Sunday Times vom 08.10.2000.
- Mußnug, Rheinhard Das Zustandekommen des Grundgesetzes und das Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band I, Heidelberg 1987, S. 219.

- 
- von Mutius, Albert      Zustimmungsbefähigung von Gesetzen, in: Jura 1988, S. 49.
- National Interim Consultative Body for Organized Local Government, Local Government in the Constitution, Bloemfontein 1996.
- Newiger, Griet      Die Streitfrage der Länderneugliederung: Das Beispiel Berlin-Brandenburg, in: Der deutsche Föderalismus in der doppelten Bewährungsprobe, hrsg. von Uwe Andersen u.a., Schwalbach 1998, S. 55.
- Niclaß, Karlheinz      Der Weg zum Grundgesetz, Paderborn 1998.
- Ngonyama, Smuts      Outrageous media reporting on ANC candidates lists, vom 16.02.1999, Pretoria.
- Oates, Wallace      Fiscal Federalism, Aldershot 1993
- Öhlinger, Theo      Verfassungsrecht, 2. Aufl., Wien 1995.
- Oschatz, Georg-Berndt/ Risse, Horst, Bemerkungen zum Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates, Zeitschrift für Gesetzgebung 4 (1989), S. 316.
- Ossenbühl, Fritz      Das Maßstäbengesetz - dritter Weg oder Holzweg des Finanzausgleichs?. in: Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, S. 227.
- Pagenkopf, Hans      Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart 1981.
- Paton, Carol      ANC deals with uppity provinces, in: Sunday Times vom 11.10.1998.
- dies.      Wrestling with positions of power, in: Sunday Times vom 14.02.1999.
- Peffekoven, Rolf      Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 1999, S. 709.
- Pestalozza, Christian      Das Vetorecht des Bundesrates, in: Juristische Schulung 1975, S. 366.
- Pieroth, Bodo      Die Mißachtung gesetzter Maßstäbe durch das Maßstäbengesetz, NJW 2000, 1086.
- Pimstone, Gideon      Local Government, in: Constitutional Law of South Africa, hrsg. von Chaskalson u.a., Kapstadt 1996, S. 5a.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 104 vom 6. September 1990, abgedruckt in: Deutschland-Archiv 23 (1990), Zeitschrift für deutsche Einheit, Dokumentation, S. 1637 ff.

- 
- Püttner, Günter            Kommunale Selbstverwaltung, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Isensee und Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 1171.
- Rapoo, Thabo            Twist in the tail?: The ANC and the appointment of provincial premiers, Centre for Policy Studies, Policy Brief no. 7, Oktober 1998.
- Rautenbach, I. M./ Malherbe, E.F.J., Constitutional Law, 2. Auflage, Durban 1996.
- Rengeling, Hans-Werner    Gesetzgebungszuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 723.
- Renzsch, Wolfgang        Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991.
- Röper, Erich            Einwohnerwertung im Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, 216.
- Report for Discussion with Political Parties, Interest Groups and the Public at Large, Multi-tier Fiscal Relations: Financing Regions in South Africa, 1993.
- Report of the Commission on the Demarcation/Delimitation of SPRs, Multi-Party Negotiation Process, World Trade Centre, Kempton Park 1993.
- Reuter, Konrad            Praxishandbuch Bundesrat, Heidelberg 1991.
- Ronellenfitch, Michael    Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Berlin 1975.
- Rudolf, Walter            Kooperation im Bundesstaat, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 1091.
- Rupp, Hans Heinrich      Länderfinanzausgleich, Verfassungsrechtliche und verfassungsprozessuale Aspekte des Urteils vom 11.11.1999, JZ 2000, 269.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 98/99, BT-Dr 14/73, S. 228.
- ders.                      Jahresgutachten 97/98, BT-Dr 13/9090, S. 198
- ders.                      Jahresgutachten 1990/ 1991, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1990.

- 
- Schäuble, Wolfgang Bericht des Vorsitzenden, 11. Parteitag der CDU, 1998.
- Schmidt, Hans-Jürgen Zum Verhältnis von Bundesrat und Landesparlamenten, in: Die Öffentliche Verwaltung 1973, S. 469.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Kommunalrecht, in Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von Eberhard Schmidt-Aßmann, 10. Aufl., Berlin 1995, S. 1.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. Neuwied 1999.
- Schmidt-Jortzig, Edzard Die Selbstverwaltungsbereiche von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, in: Die Öffentliche Verwaltung 1984, S. 821.
- ders. Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 746.
- Schneider, Hans-Peter/ Berlit, Uwe, Die bundestaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich, NVwZ 2000, 841.
- Schoch, Friedrich Die Reformbedürftigkeit de Art. 104a GG, ZRP 1995, 387.
- Selmer, Peter Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 52, Berlin 1993.
- ders. Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Verfassungsrechtliche und verfassungsrechtspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses, Finanzarchiv n.F. 51 (1994), S. 331.
- ders. Das BVerfG an der Schwelle des finanzwirtschaftlichen Einigungsprozesses – BVerfGE 86, 148, JuS 1995, 978.
- ders. Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, NJW 1996, 2062.
- Siekmann, Helmut X. Das Finanzwesen, in: Grundgesetz Kommentar, hrsg. von Michael Sachs, 2. Aufl., München 1999 (zitiert: Bearbeiter, in: Sachs, Grundgesetz).

- 
- Singh, Amarnath            Sideling by stealth?-Is national Government trying to bypass the provinces, in: Financial Mail, 20.2.1998.
- Stalder, Kurt                Föderalismus und Finanzausgleich, Zürich 1999.
- Starck, Christian            Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: Juristenzeitung 1997, S. 1021.
- Stern, Klaus  
ders.                         Das Staatsrecht der Bundesrepublik, Band I, München 1980.  
Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980.
- Stolleis, Michael            Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band I, Heidelberg 1987, S. 173.
- Tiebout, Ch. M.             Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Band 5, hrsg. von Guy Kirsch und Walter Wittmann, Stuttgart 1977, S. 36.
- Tullock, G.                 Föderalismus: Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Band 5; hrsg. von Guy Kirsch und Walter Wittmann, Stuttgart 1977, S. 27.
- Verfassungskommission des Bundesrates (BR-Drucks. 360/ 92), in: Bundesrat (Hrsg.), Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes, Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates, Dokumentation, 1992.
- Vogel, Hans Jochen        Die Bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. von Ernst Benda u.a., 2. Aufl., Berlin 1994, S. 1041.
- Vogel, Klaus                Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 3.
- Vogel, Klaus/ Waldhoff, Christian, Grundlagen des Finanzverfassungsrechts, Heidelberg 1999.
- de Villiers, Bertus         The Role and Powers of Provincial and Local Governments in the New Constitution, in: Aspects of the Debate on the

- 
- Draft of the New South African Constitution Dated 22 April 1996, Seminar, gehalten am 24-26 April 1996 in Umtata.
- de Waal, Johan/ Currie, Iain/ Erasmus, Gerhard, The Bill of Rights Handbook, 2. Aufl., Kapstadt 1999.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz: Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, hrsg. von Ursula Maennle, Baden-Baden 1998, S. 57.
- Walter, Robert/ Mayer, Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Aufl., Wien 1992.
- Watts, Ronald L Is The New Constitution Federal or Unitary, in: Birth Of A Constitution, hrsg. von Bertus De Villiers, Kapstadt 1994, S. 75.
- Wehner, Joachim What is the Future of South Africa's Provinces, Kapstadt 1998.
- Welsh, David The Provincial Boundary Demarcation Process, in: Birth of a Constitution, hrsg. von Bertus De Villiers, Kapstadt 1994, S. 223.
- Wendt, Rudolf Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, S. 1021.
- Wheare, Kenneth Clinton Federal Government, 4. Aufl., London 1964.
- Wieland, Joachim Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, - BVerfGE 72, 330 -, Jura 1988, 410.
- ders. Das Konzept eines Maßstäbegesetzes zum Finanzausgleich, DVBl. 2000, 1310
- Wilms, Heinrich Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, Konstanz 1999.
- Zziwa, Frederick Fiscal Management and the Balancing of Growth and Socio-Economic Development in South Africa's New Local Authorities: The Case of Cape Town Municipality, Kapstadt 1997.

ders.

The Fiscal Implications of Local Government Promotion of LED: Lessons From Two South African Municipalities, Kapstadt 1998.