

## Die Negativveranschlagung der Bundesergänzungszuweisungen im Bundeshaushalt gemäß § 11 Absatz 7 Finanzausgleichsgesetz

### Zusammenfassung

Nach allgemeinem Haushaltsrecht sind Einnahmen und Ausgaben des Staates voneinander getrennt im Haushalt auszuweisen. Von diesem sogenannten Bruttoprinzip wird in der Staatspraxis des Bundes verschiedentlich abgewichen, insbesondere bei den nach Art. 107 Abs. 2 GG gewährten „Ergänzungszuweisungen“ an „leistungsschwache“ Länder, aber auch bei den Finanzzuweisungen nach Art. 106 a und Art. 106 b GG. Hinsichtlich letztgenannter Vorschriften widerspricht diese Staatspraxis geltendem Recht, denn nur für die Veranschlagung der „Ergänzungszuweisungen“ besteht – seit Jahrzehnten – eine gesetzliche Ausnahmebestimmung: der heutige § 11 Abs. 7 FAG. Dessen weithin unbekannte Entstehungsgründe werden anhand der im Bundesarchiv lagernden einschlägigen Akten des Bundesfinanzministeriums und des Bundeskanzleramts aufgearbeitet. Die rechtsgeschichtliche Untersuchung ergibt, dass die Negativveranschlagung nur als vom Bund widerstrebend geduldete Ausnahme, allein um einer politischen Verständigung mit den Ländern willen, eingeführt wurde.

### Abstract

According to German general budget law, government revenues and expenditures must be shown separately in the budget. This so-called gross principle is deviated from on various occasions in the federal government's practice, especially in the case of the “supplementary grants” to “financially weak” *Länder* granted under Article 107 (2) of the Basic Law (Grundgesetz), but also in the case of the financial grants under Article 106 a and Article 106 b of the Basic Law. With regard to the latter provisions, this state practice contradicts current law, because only for the budgeting of the “supplementary grants” has there been—for decades—a statutory exemption provision: today's section 11 (7) of the “Financial Equalisation Act” (Finanzausgleichsgesetz). The largely unknown reasons for its origins are examined on the basis of the relevant files of the Federal Ministry of Finance and the Federal Chancellery stored in the Federal Archives. The legal-historical investigation shows that the negative assessment was only introduced as an exception reluctantly tolerated by the federal government, solely for the sake of a political agreement with the *Länder*.

\* Der Verf. Steffen Bulk, Mag. iur., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Universität Bielefeld sowie Stipendiat der Graduiertenförderung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.; der Verf. Prof. Dr. Simon Kempny, LL.M. (UWE Bristol), ist Inhaber des genannten Lehrstuhls.

## Résumé

Selon le droit budgétaire général allemand, les revenus et les dépenses de l'État doivent être présentés séparément dans le budget. La pratique du gouvernement fédéral s'écarte à plusieurs reprises de ce principe dit "brut", notamment dans le cas des "subventions supplémentaires" accordées aux *Länder* "financièrement faibles" en vertu de l'article 107, paragraphe 2, de la loi fondamentale (Grundgesetz), mais aussi dans le cas des subventions financières accordées en vertu des articles 106 a et 106 b de la loi fondamentale. En ce qui concerne ces dernières dispositions, cette pratique de l'État est en contradiction avec le droit en vigueur, car ce n'est que pour la budgétisation des "subventions supplémentaires" qu'il existe, depuis des décennies, une disposition statutaire d'exemption : l'actuel article 11 (7) de la "loi sur la péréquation financière" (Finanzausgleichsgesetz). Les raisons largement inconnues de son origine sont examinées sur la base des dossiers pertinents du ministère fédéral des finances et de la chancellerie fédérale conservés dans les archives fédérales. L'enquête juridico-historique montre que l'évaluation négative n'a été introduite qu'à titre d'exception tolérée à contrecœur par le gouvernement fédéral, uniquement dans l'intérêt d'un accord politique avec les *Länder*.

## A. Ausgaben als Minuseinnahmen

### I. Anlass kritischer Betrachtung

Das Finanzverteilungsrecht<sup>1</sup> des Grundgesetzes<sup>2</sup> legt mit Blick auf die bundesstaatlichen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland fest, wer – Bund oder Land (einschließlich Kommunen) – welche Staatstätigkeit entfaltet (Aufgabenverteilung), wer die Kosten welcher Staatstätigkeit trägt (Ausgabenverteilung) und wem welche Deckungs-(Geld-)Mittel zukommen (Einnahmenverteilung). Hinsichtlich der Einnahmenverteilung unterscheidet das Grundgesetz zwischen den verschiedenen denkbaren Finanzierungswegen (wie Abgabenerhebung, erwerbswirtschaftliche Betätigung, Geldschöpfung und Kreditaufnahme).<sup>3</sup>

Die ausführlichste Regelung wird der Verteilung der Einnahmen aus steuerlichen Abgaben<sup>4</sup> zuteil. Um Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die von ihnen zu tragenden Ausgaben zu leisten und die ihnen zukommenden Aufgaben wahrzunehmen,<sup>5</sup> richten insbesondere Art. 106 und 107 GG ein Gefüge der Auf- und Um-

1 Zum Begriff *Kempny*, VR 2014, 300 (300 f.).

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, BGBl. I 1949 S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 G vom 19.12.2022, BGBl. I 2022 S. 2478.

3 *Kempny*, VR 2014, 300 (301 ff.).

4 Zum Steuerbegriff des Grundgesetzes *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 Rn. 16 (Lfg. 2/23); zur Verteilung der Einnahmen aus nichtsteuerlichen Abgaben ebd. Rn. 17.

5 BVerfG, Urt. vom 24.6.1986, 2 BvF 1/83 u. a., BVerfGE 72, 330 (383); BVerfG, Urt. vom 27.5.1992, 2 BvF 1/88 u. a., BVerfGE 86, 148 (213 f.); BVerfG, Urt. vom 19.10.2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327 (378).

verteilung ein. Dieses wird in der Rechtsdogmatik üblicherweise als ein drei- oder vierstufiges<sup>6</sup> Finanzausgleichssystem beschrieben, dessen letzte Stufe der sogenannte sekundäre vertikale Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Sätze 5 und 6 GG bildet. „Sekundär“ bedeutet hier „umverteilend“ (womit ein Unterschied zu [bloß] „aufteilenden“, mit dem Beiwort „primär“ versehenen Vorschriften betont werden soll), „vertikal“ bedeutet „zwischen Bund und Ländern stattfindend“ (im Gegensatz zu zwischen den Ländern stattfindenden, „horizontal“ genannten Auf- und Umverteilungen). Dieser sekundäre vertikale Finanzausgleich wird seit Jahrzehnten im Bundeshaushalt (Art. 110 GG) eigenartig dargestellt. Diese Übung folgt zwar einer besonderen gesetzlichen Anordnung; deren rechtspolitische Begründung ist aber weithin unbekannt. Ihre Entstehung heischt nicht zuletzt deshalb Aufklärung, weil jene Darstellungsweise in der Staatspraxis auf andere Erscheinungen (insbesondere die gemäß Art. 106 a und 106 b GG zu gewährenden Bundeszuweisungen) erstreckt worden ist, ohne dass es hierfür eine gesetzliche Grundlage gäbe<sup>7</sup>. In der Folge wird fortwährend, Jahr für Jahr, mit der Aufstellung jedes Bundeshaushalts geltendes Haushaltsrecht verletzt.

## II. Abweichung vom haushaltsrechtlichen Bruttoprinzip

Inhaltsgleich<sup>8</sup> mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG a. F.<sup>9</sup>, erlaubt Art. 107 Abs. 2 Satz 5 GG dem Bund, gesetzlich zu bestimmen, dass er aus seinen Mitteln leistungsschwachen<sup>10</sup> Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähre. Überdies darf er nach dem 2017 neugeschaffenen Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG leistungsschwachen Ländern Zuweisungen gewähren, deren Kommunen eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen, oder deren Einnahmen aus Fördermitteln nach Art. 91 b GG, bezogen auf ihre Einwohnerzahl, im Ländervergleich unterdurchschnittlich ausfallen.

Von diesen Befugnissen hat der Bund – einer politischen Vereinbarung mit den Ländern, welche der 2017 verabschiedeten Änderung des Art. 107 GG vorausging,

6 Zu den Einzelheiten und den Gründen für und wider beide Darstellungsweisen *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 107 Rn. 2 f. (im Erscheinen).

7 Siehe *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 a Rn. 24 (Lfg. 2/23); *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 b Rn. 19 (Lfg. 2/23).

8 *Siekmann* in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl., 2021, Art. 107 Rn. 86; BT-Drs. 18/11131 S. 18.

9 In der vor dem 20.7.2017 geltenden Fassung, geändert durch Art. 1 Nr. 5 Buchst. b des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91 c, 104 b, 104 c, 107, 108, 109 a, 114, 125 c, 143 d, 143 e, 143 f, 143 g) vom 13.7.2017, BGBl. I 2017 S. 234, eingeführt durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) vom 23.12.1955, BGBl. I 1955 S. 817.

10 Zur Begriffsgeschichte unten Fn. 113.

entsprechend<sup>11</sup> – Gebrauch gemacht: § 11 Abs. 1 FAG<sup>12</sup> sieht vor, dass der Bund leistungsschwachen Ländern Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs sowie zum Ausgleich (zur Mitfinanzierung [§ 9 Abs. 2 Satz 1 MaßstG<sup>13</sup>]) von Sonderlasten gewähre. Erstere werden gemeinhin<sup>14</sup> „allgemeine Bundesergänzungszuweisungen“ (§ 11 Abs. 2 FAG) genannt, letztere (je nach Rechtsgrundlage) „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ (§ 11 Abs. 3 und 4 FAG), „Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen“<sup>15</sup> (§ 11 Abs. 5 FAG), und „Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich“<sup>16</sup> (§ 11 Abs. 6 FAG).

Nach Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG müssen solche Finanzzuweisungen – wie alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes – im Bundeshaushalt (in irgendeiner Form) erfasst werden (sogenannter Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit<sup>17</sup>). Art. 110 GG hält sich mit ins Einzelne gehenden Aussagen zur Aufstellung des Haushaltsplans zurück. Nach Art. 109 Abs. 4 GG können jedoch durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden. Das auf dieser Grundlage erlassene<sup>18</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz<sup>19</sup> bestimmt in seinem § 1, dass die Vorschriften des ersten Teils (§§ 1–48 HGrG) Grundsätze für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder enthalten und Bund und Länder verpflichtet sind, ihr Haushaltsrecht nach diesen Grundsät-

- 11 Kempny in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 107 Rn. 85 f. (im Erscheinen); Koriath, ZG 2017, 289 (290 ff.); Renzsch, ZParl 2017, 764 (765 ff.).
- 12 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) vom 20.12.2001, BGBl. I 2001 S. 3955, (3956), zuletzt geändert durch Art. 2 G vom 20.12.2022, BGBl. I 2022 S. 2791.
- 13 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz) vom 9.9.2001, BGBl. I 2001 S. 2302, zuletzt geändert durch Art. 3 G vom 17.12.2018, BGBl. I 2018 S. 2522.
- 14 Siehe beispielsweise die Monatsberichte des BMF März 2021 S. 22; April 2022 S. 15; März 2023 S. 22. Für eine Bezeichnung auch der gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG gewährten Zuweisungen als „Bundesergänzungszuweisungen“ gleichfalls Wernsmann in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 107, Rn. 199 a (201. Lfg., 2019).
- 15 Vgl. Art. 107 Abs. 2 Satz 6 Fall 1 GG.
- 16 Wohl in Anlehnung an die Materialien zum Verfassungsänderungsgesetz von 2017 (BT-Drs. 18/11131 S. 18: „Zuweisung zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich“).
- 17 Allgemein hierzu etwa Gröpl in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl., 2022, Bd. 2, § 56 Rn. 28 ff.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, Rn. 543 ff.
- 18 Heun in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 109 Rn. 54.
- 19 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19.8.1969, BGBl. I 1969 S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 10 G vom 14.8.2017, BGBl. I 2017 S. 3122.

zen zu regeln.<sup>20</sup> Einer dieser Grundsätze, das sogenannte Bruttoprinzip<sup>21</sup>, ist unter anderem in § 12 Abs. 1 und 4 HGrG niedergelegt, wovon nicht ohne besondere gesetzliche Anordnung abgewichen werden darf (§ 12 Abs. 1 Sätze 3, 4 HGrG).<sup>22</sup> Nach diesem Bruttoprinzip „dürfen weder Ausgaben von Einnahmen abgezogen noch Einnahmen auf Ausgaben angerechnet werden. Einnahmen und Ausgaben sind einzeln und gesondert in verschiedenen Titeln auszuweisen“<sup>23</sup>. Dieser Verpflichtung zur Umsetzung des im Haushaltsgrundsätzegesetz niedergelegten Bruttoprinzips kam der Bundesgesetzgeber unter anderem in § 15 Abs. 1 BHO nach, der in seinen Sätzen 3 und 4 ebenso vorschreibt, dass von diesem Grundsatz nicht ohne besondere gesetzliche Anordnung abgewichen werden darf. Nach allgemeinem Haushaltsrecht wären die Bundesergänzungszuweisungen somit auf der Ausgabenseite auszuweisen.<sup>24</sup>

Allerdings sind aufgrund einer besonderen gesetzlichen Anordnung in § 11 Abs. 7 FAG „[d]ie Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 [...] abweichend von § 10 Abs. 3, § 12 Abs. 1 und 4 des Haushaltsgrundsätzegesetzes sowie von § 13 Abs. 3, § 15 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung bei den Einnahmen darzustellen“. Folglich werden Ausgaben unmittelbar von den Einnahmen abgezogen; man

20 Dazu etwa *Gröpl* in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl., 2019, Einleitung Rn. 25.

21 Hier und nachfolgend soll die Verwendung des Begriffs „Bruttoprinzip“ lediglich eine verkürzte Ausdrucksweise dafür sein, was unten bei Fn. 23 erläutert wird. Zur Frage, ob das Bruttoprinzip verfassungsrechtlich verankert sei, etwa *Gröpl* in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 110 Rn. 184 ff. (174. Lfg., 2015); *Hillgruber/Drüen* in: v. Mangoldt (Begr.)/Klein/Starck (zwischenzeitl. Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Bd. 3, Art. 110 Rn. 46 ff.; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 234 ff., insbesondere 248 ff.

22 Die normhierarchische Stellung des Haushaltsgrundsätzegesetzes im Allgemeinen ist ebenso umstritten (zusammenfassend *Kempny* in: Friauf [Begr.]/Höfling/Augsberg/Rixen [Hrsg.], Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 Rn. 99 Fn. 302 [Lfg. 2/23]) wie im Besonderen die Frage, ob man, wenn man davon abweichen wolle, das Haushaltsgrundsätzegesetz selbst zu ändern habe oder ob auch in anderen Vorschriften wie § 11 Abs. 7 FAG eine Änderung angeordnet werden dürfe. Dies wurde bereits bei Einfügung der Negativveranschlagung in § 11 a Abs. 4 FAG 1969 i. d. F. des dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969 (dazu unten Abschnitt C IV) erörtert. So meinte der Abgeordnete *Leicht* (siehe auch unten Fn. 95), statt besagten Abs. 4 in § 11 a FAG a. F. einzufügen, müssten das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung geändert werden. Er bat deshalb das BMF um eine Formulierungshilfe. Dieser Bitte kam das Ministerium zwar widerwillig nach; allerdings wurde auch begründet, warum man eine Änderung des HGrG und der BHO ablehne. So heißt es in einem Entwurf eines Antwortschreibens an den Abgeordneten *Leicht*: „Bund und Länder hielten es nicht für angebracht wegen dieser besonderen Sachlage die Vorschriften in dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der Bundeshaushaltsordnung für dauernd zu ändern. Auch weiterhin soll vielmehr an dem Grundsatz festgehalten werden, die ‚Zuweisungen an Länder‘ bei den Ausgaben auszubringen“ (zum Ganzen BArch, B 126/75963, Image 0007 ff. [zu dieser Zitationsweise sogleich im Haupttext bei Fn. 34–36]).

23 *Tappe* in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl., 2019, § 15 BHO Rn. 8; ebenso *Heun* in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 110 Rn. 18; *Nebel* in: Piduch (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 20 (52. Lfg., 2020); *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1240.

24 *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, § 15 BHO Rn. 19 (8. Lfg., 1991).

spricht von Negativetatisierung<sup>25</sup>, Negativveranschlagung<sup>26</sup>, Nettoveranschlagung<sup>27</sup>, Minuseinnahmen<sup>28</sup> oder (Steuer-)Mindereinnahmen<sup>29</sup>. Damit weicht man vom haushaltsrechtlichen Bruttoprinzip ab.<sup>30</sup> Dieses Vorgehen ist rechtlich unbedenklich, haushaltssystematisch aber abzulehnen.

Die (irreführende) Rede von „Steuermindereinnahmen“, wenn es der Sache nach um Finanzzuweisungen des Bundes geht, findet sich auch in neueren Gesetzgebungsverfahren, etwa den „49-Euro-Fahrschein“ im ÖPNV und damit die Regionalisierungsmittel (Art. 106 a GG i. V. m. RegG<sup>31</sup>) betreffend.<sup>32</sup> Vielfach, so auch bei den Regionalisierungsmitteln, fehlt es jedoch an einer gesetzlichen Grundlage für die Negativetatisierung und wird diese Veranschlagungsweise folglich dem geltenden Haushaltsrecht zuwider vorgenommen.<sup>33</sup> Dieser eingerissenen ständigen Übung ist entgegenzutreten. In Ermangelung einer Ausnahmenvorschrift wie § 11 Abs. 7 FAG muss das Bruttoprinzip, wie es im allgemeinen Haushaltsrecht niedergelegt ist, bei der Haushaltsaufstellung beachtet werden (Art. 20 Abs. 3 GG).

- 25 Vgl. *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 a Rn. 24 (Lfg. 2/23).
- 26 *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, § 15 BHO Rn. 2 f., 6 ff., 13 (8. Lfg., 1991).
- 27 *Gröpl* in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl., 2022, Bd. 2, § 56 Rn. 31; *Heintzen* in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, 7. Aufl., 2021, Bd. 2, Art. 110 Rn. 19, 21; *Heun* in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 110 Rn. 18; *Hillgruber/Drüen* in: v. Mangoldt (Begr.)/Klein/Starck (zwischenzeitl. Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Bd. 3, Art. 110 Rn. 51; *Nebel* in: Piduch (Begr.), Bundshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 20 (52. Lfg., 2020); *Tappe* in: Gröpl (Hrsg.), BHO, 2. Aufl., 2019, § 15 BHO Rn. 16 ff.
- 28 *Gröpl* in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 110 Rn. 187 (174. Lfg., 2015).
- 29 Der Begriff „Mindereinnahmen“ wurde in § 3 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes über Bergmannsprämien i. d. F. vom 12.5.1969 (BGBl. I 1969 S. 434; aufgehoben mit Ablauf des 31.12.2011 durch Art. 14 des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 1.11.2011 [BGBl. I 2011 S. 2131]) verwendet (dazu auch *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 247, 273); ebenfalls diesen Begriff verwenden *Heintzen* in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, 7. Aufl., 2021, Bd. 2, Art. 110 Rn. 18; *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, § 15 BHO Rn. 19 (8. Lfg., 1991). Zum Begriff „Steuermindereinnahmen“ sogleich unten bei Fn. 32.
- 30 Vgl. *Gröpl* in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 110 Rn. 187 (174. Lfg., 2015); *Heintzen* in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, 7. Aufl., 2021, Bd. 2, Art. 110 Rn. 21; *Hillgruber/Drüen* in: v. Mangoldt (Begr.)/Klein/Starck (zwischenzeitl. Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Bd. 3, Art. 110 Rn. 48 f.; *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 a Rn. 24 (Lfg. 2/23) m. w. N.; so auch bereits *Hidien*, Finanzausgleichsgesetz, 3. Aufl., 2015, § 11 FAG Rn. 18, zum damaligen gleichlautenden § 11 Abs. 5 FAG a. F.
- 31 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27.12.1993, BGBl. I 1993 S. 2378 (2395), zuletzt geändert durch Art. 1 G vom 25.5.2022, BGBl. I 2022 S. 812.
- 32 BT-Drs. 20/5548 S. 2, 11.
- 33 So *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 a Rn. 24 (Lfg. 2/23), für die Regionalisierungsmittel, und *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 b Rn. 19 ff. (Lfg. 2/23), für die Kraftfahrzeugsteuerübertragungsausgleichszuweisungen.



Hierzu möge eine Aufklärung bezüglich der Geschichte, besonders der politischen Entstehungsgründe des § 11 Abs. 7 FAG beitragen. Diese liegen, betrachtet man das einschlägige Schrifttum (dazu Abschnitt B), bisher weithin im Dunkeln, was mit dem Umstand zu tun haben dürfte, dass die gängigerweise herangezogenen veröffentlichten Parlamentsdrucksachen zu der heutigen Ausnahmebestimmung und ihren Vorläufern (dazu Abschnitt C) sie nicht offenbaren. Erst ein Blick in Archivgüter gibt Aufschluss (dazu Abschnitt D).

Die dabei ausgewerteten Quellen stammen aus Beständen des Bundeskanzleramts und des Bundesfinanzministeriums (BMF), welche dem Bundesarchiv (BArch) in Koblenz übergeben wurden. Sie wurden dort auf Anfrage der Verfasser freundlicherweise digitalisiert und sind nunmehr unter <https://inventio.bundesarchiv.de/inventio/login.xhtml><sup>34</sup> abrufbar. Jedes Archivgut ist mit einer Archivsignatur versehen, die aus der Bestandssignatur – B 136 für das Bundeskanzleramt, B 126 für das BMF – und der mit einem Schrägstrich abgetrennten Archivnummer – bspw. „9199“ – zusammengesetzt ist. Gemäß einer Empfehlung des Bundesarchivs wird, wenn es den digitalisierten Unterlagen an Blatt- oder Seitenangaben gebricht, zur genauen Angabe der Fundstelle die Nummer des Bildes („Image“) verwandt, die aus den letzten vier Ziffern des Dateinamens besteht.<sup>35</sup> Soweit die Archivgüter foliiert sind, also nicht, wie bei Paginierung, die Vorder- und Rückseite einzeln, sondern nur das Blatt als solches nummeriert ist, werden, wie üblich, die Seiten in der Weise angegeben, dass hinter die mit „Bl.“ bezeichneten Blattzahl ein Buchstabe gesetzt wird, und zwar „r“ für „recto“ (Vorderseite) und „v“ für „verso“ (Rückseite).

In Anführungen aus den Archivalien gibt „|“ einen Zeilenwechsel, „||“ einen Absatzwechsel und „|||“ einen Seitenwechsel in der Quelle an, soweit solche Wechsel nicht schriftpflichtig wiedergegeben werden.

Sofern archivierte Schriftstücke handschriftliche Anmerkungen tragen, ist mangels entgegenstehender Anzeichen im Einzelfall davon auszugehen, dass deren (in den Fußnoten jeweils [soweit bestimmbar] angegebene) Farben sich anhand der Bestimmung des § 18 Abs. 1 GGO I<sup>36</sup> deuten lassen. Die Vorschrift lautet wie folgt:

*„Auf Eingängen und Entwürfen können Geschäftsgangvermerke gemacht werden. Hierfür ist  
dem Minister der Grüntift,  
dem Staatssekretär der Rotstift,  
dem Abteilungsleiter der Blaustift,  
dem Unterabteilungsleiter der Braunstift  
vorbehalten. Vertreter können sich des gleichen Buntstiftes, jedoch mit Namenszeichen bedienen.“*

34 Zuletzt besucht am 15.2.2023.

35 Mit Beispiel unter <https://www.bundesarchiv.de/DE/Navigation/Benutzen/Quellennachweise/quellennachweise.html> (zuletzt besucht am 21.2.2023) abrufbar.

36 Von der Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 8.1.1958 beschlossen, siehe Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Allgemeiner Teil (GGO I), Neudruck nach dem Stand vom 1. Oktober 1969, 1970, Vorbemerkung.

## B. Unzureichende Literaturlage

In der thematisch einschlägigen Literatur erfährt die Negativveranschlagung nach § 11 Abs. 7 FAG (und seinen Vorgängerbestimmungen [dazu Abschnitt C]) wenig Aufmerksamkeit.<sup>37</sup> Soweit die Negativetatisierung problematisiert wird, wird zwar regelmäßig bemängelt, dass mit § 11 Abs. 7 FAG (bzw. seinen Vorgängerregelungen) vom Bruttoprinzip ungerechtfertigter Weise abgewichen werde.<sup>38</sup> Allerdings fehlt es

37 So mehr oder weniger Fehlanzeige bei *Carl*, Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, 1995; *Dehm*, DStR 1974, 194/221; *Dittrich/Lamm* in: Dittrich (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung, § 15 BHO (21. Lfg., 1997); *Fischer*, Finanzzuweisungen, 1988; *Häde*, Finanzausgleich, 1996; *Kämmerer*, JuS 2003, 214; *Karpen*, AöR 109 (1984), 417; *Kisker*, Der bergrechtliche Förderzins im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 1983; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997; *Lerche/Pestalozza*, Die bergrechtliche Förderabgabe im System des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 II GG, 1984; v. *Lewinski/Burbat*, BHO, 2013, § 15 Rn. 1 ff.; v. *Lewinski/Burbat*, HGRG, 2013, § 12 Rn. 1 ff.; *Littmann* in: *Bea/Kitterer* (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, 1990, S. 307; *Mießen* in: *Piduch* (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., § 15 BHO Rn. 2 ff. (38. Lfg., 2001/27. Lfg., 1981); *Nebel* in: *Piduch* (Begr.), Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Art. 110 GG Rn. 20 (52. Lfg., 2020); *Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Kap. A Rn. 491 ff.; *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981; *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. I, 1981; *Pfeffekoven* in: *Cansier/Kath* (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, 1985, S. 53; *Pfeffekoven*, FinArch n. F. 45 (1987), 181; *Pfeffekoven* in: *Bea/Kitterer* (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, 1990, S. 323; *Pfeffekoven*, FinArch n. F. 51 (1994), 281; *Plitzko* in: *Heuer* (Begr.)/*Scheller* (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, § 15 BHO Rn. 15 ff. (78. Lfg., 2022); *Scherf*, der Länderfinanzausgleich in Deutschland, 2000; *Schiederemair*, Der Härteausgleich im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1986; *Segmiller*, Sekundärer Finanzausgleich in Deutschland und der Schweiz, 2017; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1250 f.; *Tappe* in: *Gröpl* (Hrsg.), BHO, 2. Aufl., 2019, § 15 BHO Rn. 8 ff.; *Vogel*, DÖV 1977, 837; *Wendt* in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. VI, 2008, § 139 Rn. 94 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern: Probleme und Lösungsmöglichkeiten, 2. Aufl., 1996; ebenso finden sich keine weiterführenden Beiträge in den Jahrgängen 1973–1975 der Zeitschrift DÖH; gleichfalls unergiebig ein Großteil der Finanzberichte des BMF – diese sind gem. § 31 BHO zum Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans aufzustellen –, gesichtet bis einschließlich Finanzbericht 1996 aus dem Jahre 1995 (siehe aber noch unten bei und in Fn. 46).

38 Siehe bereits die in Fn. 30 Genannten sowie *Heintzen* in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 120 Rn. 31; *Hidien*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes, 1997, S. 170 f.; *Korff*, Haushaltspolitik, 1975, S. 93; *Maunz* in: *Dürig* (Begr.)/*Herzog* (zwischenzeitl. Hrsg.)/*Scholz* (Hrsg.), GG, Art. 110 Rn. 35 (19. Lfg., o. J.); *Senf* in: *Neumark* (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, 1977, S. 371 (394 f.); *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, § 15 BHO Rn. 19 (8. Lfg., 1991); so bereits früh, allerdings wegen Vorzeitigkeit ohne Bezug zum erst 1969 verkündeten FAG (unten Abschnitt C IV) sowie zum davor geltenden Länderfinanzausgleichsgesetz (unten Fn. 75) *Heinig*, Das Budget, Bd. II, 1951, S. 320 f.; *Neumark* in: *Gerloff/Neumark* (Hrsg.),



an einer substantiierten, quellengestützten Begründung und rechtsgeschichtlichen Aufarbeitung.

So schreibt beispielsweise *Senf*, dass die Begründung für die Ausnahme vom Bruttoprinzip, „daß durch die Bruttoveranschlagung das Haushaltsvolumen zu sehr aufgebläht würde“, zu vordergründig sei, als dass sie ernst genommen werden könne.<sup>39</sup> Ein Nachweis, woher diese von *Senf* verworfene Begründung stammt, fehlt (und die Archivbestände zeigen sogar, dass sie die Absicht des historischen Gesetzgebers<sup>40</sup> durchaus treffend wiedergibt). *Puhl* äußert eine andere Sichtweise als *Senf*, wenn er schreibt, dass sowohl beim Bund als auch bei den Ländern eine „irreführende Aufblähung“ der jeweiligen Haushalte und vor allem eine Doppelzählung für den öffentlichen Gesamthaushalt habe vermieden werden sollen.<sup>41</sup> *Puhl* verweist dabei indes nur auf Sekundärquellen, die wiederum nicht belegen, warum man mit der Schaffung einer Ausnahmebestimmung vom Bruttoprinzip abwich.<sup>42</sup> So nimmt *Puhl* etwa *Patzig* in Bezug, der ausführt, dass sich der Bundesfinanzminister dagegen gesträubt habe, die Bundesergänzungszuweisungen auf der Ausgabenseite auszuweisen, „weil dies eine Erhöhung der Steigerungsrate des Haushaltsvolumen bedeutet hätte, die er aus polit. Gründen nicht [habe] hinnehmen woll[en]“.<sup>43</sup> Auch *Patzig* bleibt jedoch einen Beleg für seine Aussage schuldig (wenngleich, wie die archivierten Quellen zeigen,

Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 1, 1952, S. 554 (576); a. A. *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 267; *Puhl* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. III, 2005, § 48 Rn. 37 Fn. 163.

39 *Senf* in: Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, 1977, S. 371 (395).

40 Über die Frage, was genau man hierunter zu verstehen habe, herrscht Uneinigkeit. Immerhin dürfte man mit einiger Hoffnung auf methodologische Zustimmung festhalten können, dass es nicht um einen „realpsychischen“ Willen, sondern um eine normative Zurechnung gehe (*Jestaedt*, Grundrechtsentfaltung im Gesetz, 1999, S. 354 f.; ebenso *Frieling*, Gesetzmateriale und Wille des Gesetzgebers, 2017, S. 131 f. m. w. N.; *Hwang*, JZ 2022, 1069 [1076]; *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtslehre, 12. Aufl., 2021, Rn. 790 m. w. N.; *Sehl*, Was will der Gesetzgeber?, 2019, S. 95; *Spitzlei*, JuS 2022, 315 [315]; *Wank*, Juristische Methodenlehre, 2019, § 10 Rn. 14).

41 *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 267.

42 Seine Verweisungen auf *Heinig*, Das Budget, Bd. II, 1951, S. 320 f., und *Neumark* in: Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 1, 1952, S. 554 (576), sind nicht zielführend, da beide Werke sich aus zeitlichen Gründen weder zum 1969 verkündeten FAG (unten Abschnitt C IV) noch zum davor geltenden Länderfinanzausgleichsgesetz (dazu unten Fn. 75) verhalten können.

43 *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, § 15 BHO Rn. 19 (8. Lfg., 1991). Bereits *Korff*, Haushaltspolitik, 1975, S. 93, hielt fest: „Wenn aber veranschlagbare Einnahmen und Ausgaben ohne Betrag ausgewiesen werden, so liegt ganz eindeutig ein eklatanter Verstoß gegen das Bruttoprinzip vor. Leider hat auch der Gesetzgeber diesen Grundsatz mißachtet, z. B. als er bestimmte, daß Ergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder nicht als Ausgaben zu behandeln, sondern von den Einnahmen abzusetzen sind. Es bleibt zweifelhaft, ob diese Regelung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Diese Aushöhlung des Bruttoprinzips geht auf die Mitte der 60er Jahre zurück, als erstmalig die Frage der Konjunkturgerechtigkeit des Bundeshaushalts öffentlich diskutiert wurde. Der vom damaligen Bundeskanzler Erhard aufgestellte Grundsatz, daß ein konjunkturgerechter Haushalt nicht mehr als 6 v. H. steigen dürfe, veranlaßte den Bundesminister der Finanzen dazu, die

jenem Gedanken während der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern in der Tat Ausdruck verliehen wurde<sup>44</sup>). *Maunz* meint, ebenso ohne tragenden Beleg, der Grund für die Nettoveranschlagung „lieg[e] offenbar darin, daß die Höhe der Ergänzungszuweisungen in der Praxis nicht als fester Betrag, sondern als bestimmter Vomhundertsatz der Umsatzsteuereinnahmen (z. B. 1,5 v. H. in 1980) festgesetzt und somit gleichsam als zusätzlicher Umsatzsteueranteil der Länder behandelt w[erde]“<sup>45</sup>. *Heintzen* gibt an, dass die für Bundesergänzungszuweisungen aufgewandten Mittel beim Bund nur als durchlaufender Posten angesehen würden (und diese Begründung scheint in den archivierten Quellen durchaus auf), allerdings findet man auch bei ihm keinen entsprechenden Beleg.<sup>46</sup> Zuweilen wird ferner davon gesprochen, dass es „einer langjährigen Praxis“ entspreche, dass Bundesergänzungszuweisungen „den Ländern wie Steuereinnahmen zur Verfügung gestellt“ würden.<sup>47</sup> Seit wann und warum es eine solche langjährige Praxis gebe, wird allerdings regelmäßig offengelassen.

---

Haushaltssumme im Entwurf auf diese Wachstumsmarge zurückzuschrauben. Dieses Beispiel zeigt die Abhängigkeit der Haushaltspolitik von allgemeinpolitischen Entscheidungen.“ Eine solche politische Setzung einer Grenze der Haushaltsausweitung – diesbezüglich sucht man bei *Korff* vergeblich nach einer Quelle – lässt sich durchaus belegen. So heißt es im Bulletin der Bundesregierung vom 20.1.1965, Nr. 10/S. 73 (76), dass die „Ministerpräsidenten der Länder [...] vor einigen Monaten dem Bundeskanzler auch zugesichert [hätten], die Länderhaushalte 1965 in ihren Volumen nach Möglichkeit um nicht wesentlich mehr als 6 v. H. steigen zu lassen [...]“. Ebenso wird dort erwähnt, dass der „Ministerrat der EWG [...] seinerzeit empfohlen [habe], im Interesse einer gesunden Wirtschaftsentwicklung die öffentlichen Ausgaben nicht stärker als um 5 v. H. steigen zu lassen, was dem mutmaßlichen realen Wachstum des Sozialprodukts in der Gesamtheit der EWG-Länder entspr[ochen habe]“. Eine derartige Verknüpfung zwischen Haushaltswachstum und (Brutto-)Sozialprodukt wurde bereits im Bulletin der Bundesregierung vom 12.8.1964, Nr. 126/S. 1189 (1193), vorgenommen: „In 1964 dürfte das Bruttosozialprodukt nominal um 8 bis 9 v. H. und real um etwa 6 v. H. zunehmen. Mit der Anpassung des Ausgabenanstiegs um rd. 6 v. H. an das erwartete reale Wachstum des Bruttosozialprodukts leistet der Bundeshaushalts 1964 mithin einen wesentlichen Beitrag zur Dämpfung des sich abzeichnenden Konjunkturauftriebs“ (ähnlich auch im Bulletin der Bundesregierung vom 29.1.1964, Nr. 18/S. 153 [158]).

- 44 Dass aber dieser bei Fn. 43 wiedergegebene Gedanke den Bundesfinanzminister letztlich dazu veranlasst habe, die Bundesergänzungszuweisungen nicht dem Bruttoprinzip entsprechend zu veranschlagen, lässt sich anhand der ausgewerteten Quellen nicht lückenlos im Sinne einer ununterbrochenen Begründungskette nachvollziehen (dazu noch unten bei und in Fn. 158).
- 45 *Maunz* in: Dürig (Begr.)/Herzog (zwischenzeitl. Hrsg.)/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 110 Rn. 35 (19. Lfg., o. J.).
- 46 *Heintzen* in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 110, Bd. 2, 7. Aufl., 2021 Rn. 21; vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1974, 1973, S. 176.
- 47 *Hidien*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes, 1997, S. 170 f. (Fußnotenzeichen nicht wiedergegeben); gleichsinnig BMF-Finanznachrichten 49/1994, S. 4; so auch noch heute: *Bundesfinanzministerium der Finanzen*, Finanzbericht 2021, 2020, S. 146; *Bundesfinanzministerium der Finanzen*, Finanzbericht 2023, 2022, S. 149; auf diese Argumentation weist bereits *Hidien*, Finanzausgleichsgesetz, 3. Aufl., 2015, § 11 FAG Rn. 18, hin.

## C. Die Änderungsgeschichte der einschlägigen finanzausgleichsgesetzlichen Bestimmung

Der heutige § 11 Abs. 7 FAG ist das Ergebnis einer Reihe von Gesetzgebungsakten, die im Folgenden rückblickend dargestellt werden soll. Der Übersichtlichkeit halber werden dabei (ungeachtet der amtlichen Bezeichnungen) der Abkürzung des Gesetzesnamens Jahreszahlen beigefügt, welche die Verabschiedung oder Neubekanntmachung des jeweiligen Stammgesetzes<sup>48</sup> anzeigen (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: Die Finanzausgleichsgesetze seit 1969

### I. FAG 2001

Ihre derzeitige Stellung als Abs. 7 des § 11 FAG erhielt die Vorschrift über die Negativveranschlagung der Bundesergänzungszuweisungen durch Art. 2 Nr. 10 Buchst. g FANeuReG<sup>49</sup>. Zuvor befand sie sich wortgleich in § 11 Abs. 5 FAG, und zwar seit der Verkündung des FAG 2001, welches zum 1. Januar 2005 in Kraft trat.<sup>50</sup> (Das FAG 2001 sollte ausweislich seines ursprünglichen § 20 mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft treten.<sup>51</sup> Dieser § 20 FAG 2001 wurde durch Art. 2 Nr. 21 FANeuReG<sup>52</sup> aufgehoben. Letztere Änderungsvorschrift wurde jedoch ihrerseits durch Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 17. Dezember 2018<sup>53</sup> aufgehoben. Gleichzeitig hob Art. 1 Nr. 2 desselben Änderungsgesetzes den § 20 FAG 2001 wiederum auf. Im Ergebnis unterliegt das FAG seitdem keiner zeitlichen Begrenzung mehr.) Bei der Überführung in Abs. 7 des § 11 FAG wollte man – ausweislich der verkündeten Änderung („Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 7“<sup>54</sup>) sowie des Umstands, dass man sich in der Begründung des Änderungsgesetzesentwurfs<sup>55</sup> hierzu nicht äußerte, während etwa die

48 Zum Begriff Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl., 2008, Rn. 20, 320 ff.

49 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I 2017 S. 3122; Gesetzesabkürzung nicht amtlich, aber unter anderem vom Bundesrechnungshof verwandt (BT-Drs. 19/5500 S. 53).

50 Art. 5, Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20.12.2001, BGBl. I 2001 S. 3955.

51 Zu den rechtspolitischen Gründen der Befristung *Kempny* in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 107 Rn. 40 (im Erscheinen).

52 Oben Fn. 49.

53 BGBl. I 2018 S. 2522.

54 BGBl. I 2017 S. 3122 (3125).

55 BT-Drs. 18/11135 S. 64 f., 84 f.

Einfügung der neuen Abs. 5 und 6 ausführlich begründet wurden – den vormaligen § 11 Abs. 5 FAG 2001 inhaltlich unverändert lassen.

Auch bei der Verabschiedung jenes ursprünglichen § 11 Abs. 5 FAG 2001 – es handelte sich um eine wortgleiche Übernahme des § 11 Abs. 8 FAG 1993<sup>56</sup> – schweigt die Änderungsgesetzesbegründung. Es werden bloß die Regelungen der Abs. 1–4, welche die in §§ 10–12 des seinerzeit neuen MaßstG benannten Maßstäbe konkretisieren sollten, näher erläutert.<sup>57</sup> Daraus kann geschlussfolgert werden, dass man inhaltlich keine Änderung an der Regelung des Abs. 5 vornehmen wollte.

## II. FAG 1993

Schaut man sich wiederum das Gesetzgebungsverfahren an, welches zum § 11 Abs. 8 FAG 1993, als neues Stammgesetz (zeitgleich mit dem Außerkrafttreten des FAG 1969 in der Bekanntmachung als FAG 1988) in Kraft getreten am 1. Januar 1995<sup>58</sup>, führte, so stellt man fest, dass ein erster Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP in § 12 Abs. 1 vorsah, dass die „Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 [...] abweichend von § 10 Abs. 3, § 12 Abs. 1 und 4 des Haushaltsgrundsätzegesetzes sowie von § 13 Abs. 3, § 15 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung bei den Einnahmen darzustellen [seien]“.<sup>59</sup> Bereits in dem von der Bundesregierung eingebrachten und auf diesen ersten Entwurf gestützten Gesetzesvorschlag<sup>60</sup> sowie in der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags<sup>61</sup> war dieser § 12 Abs. 1 wortgleich als § 11 Abs. 8 vorgesehen. In dem regierungsamtlichen Vorschlag und der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses wird der § 11 Abs. 8 damit begründet, dass er inhaltlich dem Länderentwurf entspreche.<sup>62</sup> Mit dem Länderentwurf war der „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ des Bundesrates<sup>63</sup> gemeint, der einen entsprechenden § 11 Abs. 8 vorsah (worin je eine bestimmte Fassung von HGrG und BHO mitangegeben war<sup>64</sup>). In der Begründung des Bundesrates heißt es ausdrücklich, dass der „bisherige § 11 a Abs. 6 FAG [1988] [...] nunmehr Absatz 8 des neuen § 11“ werde.<sup>65</sup> Auch hier wurde also inhaltlich nichts an der Regelung geändert.

56 Art. 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG vom 23.6.1993, BGBl. I 1993 S. 944. Dazu unten Abschnitt C II.

57 BT-Drs. 14/7063 S. 30 f. (unverändert übernommen vom Finanzausschuss [BT-Drs. 14/7646 S. 12 f.]).

58 Art. 43 Abs. 6 FKPG (oben Fn. 56).

59 BT-Drs. 12/4401 S. 37 f.

60 BT-Drs. 12/4748 S. 9, 77.

61 BT-Drs. 12/4801 S. 93, 176.

62 BT-Drs. 12/4748 S. 103; BT-Drs. 12/4801 S. 178.

63 BR-Drs. 163/93 (Beschluss); BT-Drs. 12/4748 S. 119 ff.

64 In der letztlich verabschiedeten Fassung ist dieser Zusatz wiederum nicht enthalten (BGBl. I 1988 S. 94); dass dies in früheren Fassungen durchaus der Fall war (vgl. nur BGBl. I 1987 S. 2764 [2766]), könnte höchstens für die hier nicht betrachtungsgegenständliche Frage von Bedeutung sein, ob es sich um eine statische oder dynamische Verweisung handele (vgl. zur Verweisungstechnik Bulk, BB 2022, 1752 [1754] m. w. N.).

65 BT-Drs. 12/4748 S. 130. Zum FAG 1988 noch unten Abschnitt C III.

### III. FAG 1988

Bei dem FAG 1988 handelte es sich um die finanzministerielle Bekanntmachung einer Neufassung des FAG 1969<sup>66</sup>, welche die bis dahin erfolgten zehn Gesetzesänderungen berücksichtigte.<sup>67</sup> Die hier betrachtungsgegenständliche Regelung fand sich in § 11 a Abs. 6 FAG 1988 wieder, übernommen aus § 11 a Abs. 6 FAG 1969 in der Fassung des Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18. Dezember 1987<sup>68</sup>.

Die bis 1993 vorgenommenen Änderungen des FAG 1988 betrafen allesamt nicht dessen § 11 a Abs. 6.<sup>69</sup> Erst das FKPG vom 23. Juni 1993<sup>70</sup> sah nicht nur die Ersetzung des FAG 1988 durch das FAG 1993 zum 1. Januar 1995, sondern auch eine bereits einen Tag nach Verkündung des FKPG in Kraft tretende Änderung des § 11 a FAG 1988 vor.<sup>71</sup> Infolge der Einfügung eines neuen Absatzes wurde der Abs. 6 des § 11 a ohne inhaltliche Änderung zu dessen Abs. 7.<sup>72</sup> Zu beachten ist, dass sich die oben im Abschnitt C II<sup>73</sup> angeführte Begründung des Bundesrates, der bisherige § 11 a Abs. 6 FAG 1988 werde zu § 11 Abs. 8 FAG 1993, sich auf die Fassung des FAG 1988 bezieht, die jene Änderung der Absatznummer noch nicht vollzogen hat, da auch nach dem Entwurf des Bundesrates beide Änderungen im selben Änderungsgesetz erfolgen sollten.<sup>74</sup>

66 Dazu noch sogleich Abschnitt C IV.

67 Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28.1.1988, BGBl. I 1988 S. 94. Zu dieser Bekanntmachung war der Bundesfinanzminister gem. Art. 2 des Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18.12.1987, BGBl. I 1987 S. 2764, befugt.

68 BGBl. I 1987 S. 2764.

69 Siehe Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 21.12.1992, BGBl. I 1992 S. 2124; Art. 3 des Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 26.3.1992, BGBl. I 1992 S. 674; Art. 6 des Gesetzes über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie über strukturelle Anpassungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Haushaltsbegleitgesetz 1991 – HBegLG 1991) vom 24.6.1991, BGBl. I 1991 S. 1314; Art. 1 in Verbindung mit Anlage I Kapitel IV Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23.9.1990, BGBl. II 1990 S. 885, 966; Art. 32 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25.6.1990, BGBl. II 1990 S. 518; Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 26.4.1990, BGBl. I 1990 S. 822; Art. 2 des Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern vom 20.12.1988, BGBl. I 1988 S. 2358.

70 Oben Fn. 56.

71 Art. 32 Nr. 2, Art. 43 Abs. 1 FKPG (oben Fn. 56).

72 BT-Drs. 12/4748 S. 102, 129; BT-Drs. 12/4801 S. 171: „Redaktionelle Folgeänderung“.

73 Oben bei Fn. 65.

74 Vgl. BR-Drs. 163/93 (Beschluss); BT-Drs. 12/4748 S. 119 ff.

#### IV. FAG 1969

Das FAG 1969 wurde als Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969<sup>75</sup> erlassen und vor der Neubekanntmachung in Gestalt des FAG 1988<sup>76</sup> zuletzt durch das Achte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18. Dezember 1987<sup>77</sup> geändert. Letzteres sorgte durch Änderungen und (Neu-)Einfügung von Absätzen dafür, dass die hier betrachtete Regelung – inhaltlich unverändert – in den Abs. 6 des § 11 a FAG 1969 verschoben wurde.<sup>78</sup> Vorher fand die Regelung sich in § 11 a Abs. 4 FAG 1969. Sie unterlag seit ihrer Einführung durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 8. Mai 1974<sup>79</sup> keiner inhaltlichen Änderung.<sup>80</sup> Zuvor hatte das FAG 1969 keine gleiche oder ähnliche Bestimmung vorgesehen.<sup>81</sup>

§ 11 a Abs. 4 FAG 1969 i. d. F. des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 8. Mai 1974<sup>82</sup> war indes nicht die erste Regelung im FAG 1969, die Bundesergänzungszuweisungen vorsah. Bereits das erste Gesetz zu seiner Änderung<sup>83</sup> ordnete in dem seinerzeit neugeschaffte-

75 BGBl. I 1969 S. 1432. Es handelte sich um ein neues Stammgesetz (Fn. 48), welches nach seinem § 18 das bis dahin geltende Länderfinanzausgleichsgesetz (Länderfinanzausgleichsgesetz 1958 vom 5.3.1959, BGBl. I 1959 S. 73, i. d. F. der zunächst bekanntgemachten Neufassung als Länderfinanzausgleichsgesetz 1961 vom 23.6.1961, BGBl. I 1961 S. 869, und der zuletzt bekanntgemachten Neufassung als Länderfinanzausgleichsgesetz 1965 vom 7.10.1965, BGBl. I 1965 S. 1569) aufhob.

76 Hierzu oben Abschnitt C III.

77 Oben Fn. 68.

78 BT-Drs. 11/789 S. 10: „Die Art der Veranschlagung der Bundesergänzungszuweisungen im Bundeshaushalt nach Absatz 6 entspricht der bisherigen Regelung. Die Vorschrift wurde reaktionell angepaßt“.

79 BGBl. I 1974 S. 1045.

80 Siehe Aches Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18.12.1987 (dazu oben Fn. 68); Siebtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 19.12.1985, BGBl. I 1985 S. 2354; Art. 11 des Gesetzes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Einschränkung von steuerlichen Vorteilen (Steuerentlastungsgesetz 1984 – StEntlG 1984) vom 22.12.1983, BGBl. I 1983 S. 1583; Art. 6 des Gesetzes zur Wiederherstellung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbeilegungsgesetz 1983) vom 20.12.1982, BGBl. I 1982 S. 1857; Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 10.5.1980, BGBl. I 1980 S. 560; Fünftes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 17.3.1978, BGBl. I 1978 S. 409 – darin allerdings verweisungsmäßige Anpassung an eine Änderung des HGrG –; Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 21.1.1976, BGBl. I 1976 S. 173.

81 Siehe das ursprüngliche FAG 1969 (dazu oben bei und in Fn. 75); sowie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 12.3.1971, BGBl. I 1971 S. 187, und das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 27.10.1972, BGBl. I 1972 S. 2049.

82 Siehe oben Fn. 79.

83 Oben Fn. 81.



nen § 11 a Abs. 1 an, dass auf diesem Wege 100 Mio. DM an (im sekundären horizontalen Finanzausgleich) ausgleichsberechtigte Länder gewährt würden. Allerdings war damals noch keine Negativveranschlagung vorgesehen. Die neue Regelung behielt man auch im zweiten Änderungsgesetz des FAG 1969<sup>84</sup> bei, erhöhte aber die (nach wie vor in absoluten Zahlen angegebenen) Bundesergänzungszuweisungen auf insgesamt 550 Mio. DM<sup>85</sup>. Schaut man sich die Veranschlagung dieser Bundesergänzungszuweisungen im Bundeshaushalt etwa für das Haushaltsjahr 1972 an, so stellt man fest, dass sie, dem „Bruttoprinzip“ entsprechend, auf der Ausgabenseite im Einzelplan 60 „– Allgemeine Finanzverwaltung –“ als „Ergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder“ ausgabenerhöhend dargestellt wurden.<sup>86</sup>

Die Negativetatisierung wurde demnach erstmals in § 11 a Abs. 4 FAG 1969 i. d. F. des dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969 vom 8. Mai 1974<sup>87</sup> angeordnet. Die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen wurde dabei, anders als zuvor, relativ, durch einen Vomhundertsatz vom Umsatztsteueraufkommen angegeben. Ab dem Haushaltsjahr 1974 wurden die Bundesergänzungszuweisungen dann auch haushaltsmäßig anders dargestellt: In der „Zusammenstellung des Entwurfs des Einzelplans 60“ zum Haushaltsplan 1974 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags wurde als Änderung vorgeschlagen, den neuen Titel „016 02“ aufzunehmen, welcher den Betrag der Bundesergänzungszuweisungen mit negativem Vorzeichen aufführt (für das Haushaltsjahr 1974: „– 825 000 000 DM“).<sup>88</sup> Denselben Muster folgten die Zusammenstellungen der Entwürfe der Einzelpläne 60 für die nachfolgenden Haushaltsjahre.<sup>89</sup> Im Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags für das Haushaltsjahr 1974 ist unter dem Punkt „Veränderung auf der Einnahmeseite“ zu lesen: „Abführung der Ergänzungszuweisungen auf der Einnahmeseite –825,0“.<sup>90</sup> Beispielsweise findet sich dann auch im Nachtragshaushalt 1975 der einnahmenmindernde Titel 016 02.<sup>91</sup> (Die Änderung hin zur Negativveranschlagung hat also nicht dazu geführt, dass die

84 Oben Fn. 81.

85 Dazu auch *Renner* in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 327 (354).

86 Einzelplan 60 Kapitel 60 02 Titel 612 01, Bundeshaushaltsplan 1972, S. 3018; Einzelplan 60 Kapitel 60 02 Titel 612 01, Bundeshaushaltsplan 1973, S. 3062. So auch die Darstellung im „Schriftliche[n] Bericht des Haushaltsausschusses“ des Deutschen Bundestags zum Haushaltsgesetz 1972 („zu“ BT-Drs. VI/3376 S. 2). In der „Zusammenstellung des Entwurfs des Einzelplans 60“ des Haushaltsjahrs 1972 des „Mündlichen Berichts des Haushaltsausschusses“ finden sich sodann unter Titel 612 01 ebenso die ausgabenerhöhenden „Ergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder“ in Höhe von „550 000 000 DM“ (BT-Drs. VI/3375 S. 4).

87 Oben bei und in Fn. 79.

88 BT-Drs. 7/1937 S. 2 (dem Gesetzentwurf [BT-Drs. 7/1100] und dem in Kraft getretenen Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1974 (Haushaltsgesetz 1974) vom 31.5.1974, BGBl. I 1974 S. 1229, ist jeweils kein Einzelplan 60 angehängt).

89 Beispielfhaft: Haushaltjahr 1975: BT-Drs. 7/3167 S. 3; Haushaltjahr 1976: BT-Drs. 7/5057 S. 2.

90 BT-Drs. 7/2026 S. 7.

91 BT-Drs. 7/4001, Anlage „Nachtrag zum Einzelplan 60“, S. 4. Dieser Titel 016 02 findet sich in den gegenwartsnäheren Einzelplänen 60 noch immer (etwa zum Haushaltsjahr

Bundesergänzungszuweisungen aus dem Einzelplan 60 der Haushalte verschwunden wären: Fanden sie sich früher im *ausgabenerhöhenden* Titel 612 01, bilden sie ab 1974 den *einnahmenmindernden* Titel 016 02.)

Zieht man die regierungsamtliche Begründung des Entwurfs des dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969 heran, um zu ermitteln, warum man vom Bruttoprinzip abwich, entsteht alsbald Enttäuschung. Man liest in ihrem besonderen Teil lediglich:

*„In Absatz 4 ist die haushaltsmäßige Darstellung der Ergänzungszuweisungen geregelt. Es ist vorgesehen, in Kapitel 60 01 des Haushaltsplans des Bundes einen Titel 016 02 (Funktion 910) mit der Zweckbestimmung ‚Zuweisungen an Länder gemäß § 11 a des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom ..... (Bundesgesetzbl. I ....)‘ auszubringen. Der Minus-Ansatz (Minderung der Einnahmeseite des Haushalts) beträgt bei diesem Titel 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens.“<sup>92</sup>*

Aus dem allgemeinen Teil der regierungsamtlichen Begründung des Gesetzentwurfs ist zumindest ersichtlich, dass man eine Bund-Länder-Vereinbarung vom 30. November 1973 umsetzen wollte:

*„Der Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern folgt der am 30. November 1973 zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern getroffenen Vereinbarung über die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer sowie über die Gewährung von Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder für die Jahre 1974, 1975 und 1976.“<sup>93</sup>*

Die genannte Vereinbarung selbst ist der Begründung jedoch nicht zu entnehmen. Immerhin wird mitgeteilt:

*„Zur Vorbereitung der Neuregelung [...] wurde von den Regierungschefs des Bundes und der Länder im Februar 1973 eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt, die in mehreren Sitzungen den von den Regierungschefs des Bundes und der Länder gebilligten Vorschlag ausgearbeitet hat.“<sup>94</sup>*

Die Debatte im Plenum ist unergiebig. Zwar rügte der der Opposition angehörige Abgeordnete *Zeitel* (CDU/CSU) (auch hier<sup>95</sup>), dass sich die „Verletzung des Brutto-

---

2023: <https://bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/epl60.pdf>, S. 8 f. [zuletzt besucht am 3.4.2023]).

92 BT-Drs. 7/1489 S. 6. Wie noch gezeigt werden wird, war dies eine Begründung, die erst vergleichsweise spät im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen wurde.

93 BT-Drs. 7/1489 S. 5.

94 BT-Drs. 7/1489 S. 5. Zu den Verhandlungen der Arbeitsgruppe unten Abschnitt D.

95 Bereits in den Beratungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags (BArch, B 126/75963, Image 0103, 0105, 0111, 0145 ff.) wie in der Presse (BArch, B 126/75963, Image 0039 ff., 0069 ff., 0093 ff., 0105 ff.; BArch, B 126/53681, Image 0759 ff.) hatte *Zeitel* Beanstandungen erhoben. Beim Bund sorgte dies für inneren Unmut, weil parteiübergreifend „beide Verhandlungsseiten“ – Bund einer-, Länder andererseits (jeweils vertreten durch die unten bei Fn. 114 Genannten) – sich bei den Verhandlungen zur Änderung der

prinzips“ als „Manipulation des Ausgabevolumens des Bundeshaushalts“ darstelle.<sup>96</sup> Darauf entgegneten Vertreter der Regierungsfractionen, die Abgeordneten *Huber* (SPD) und *Kirst* (FDP), allerdings nur, dass man schlicht die Bund-Länder-Vereinbarung umsetzen wolle<sup>97</sup>, dass es sich um ein „Petitum der Länder“ handle, die Ergänzungszuweisungen als Minuseinnahmen auszuweisen, und dass man davon ausgehe, dass die Ergänzungszuweisungen keine Ausgabensteigerung des Bundes bedeuten<sup>98</sup>.

Blickt man, gleichsam als Abschweifung, auf die damalige mediale Berichterstattung, so war die Frage der Veranschlagungsweise der Bundesergänzungszuweisungen auch dort kaum sichtbar. Es finden sich fast ausschließlich Zeitungsartikel, worin über die Umsatzsteuerverteilung und die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Allgemeinen berichtet wird, nicht aber im Besonderen über die Negativetatisierung.<sup>99</sup> Eine Ausnahme bildet ein Beitrag in der Süddeutschen Zeitung. Dort ist zu lesen, dass die Länder den Weg über die Bundesergänzungszuweisungen befürworteten, insbesondere aber Bundesfinanzminister *Schmidt* sich gegen diesen Weg ausspreche:

*„Nach Meinung des Bonner Finanzministeriums gibt es keinen überzeugenden Grund, auf die Dauer für eine zusätzliche Finanzkraftverstärkung der leistungsschwachen Länder im Volumen eines vollen Umsatzsteuereinkommens den Weg der Ergänzungszuweisungen zu gehen. Hinter dieser Auffassung verbirgt sich nicht zuletzt die Absicht, den Bundeshaushalt sowie den Zuweisungsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften künftig nicht mehr um dieses Volumen zu vergrößern.“*<sup>100</sup>

---

Umsatzsteuerverteilung und der Bundesergänzungszuweisungen darauf geeinigt hatten, dass auch die Opposition das Gesetzgebungsverfahren unterstützen solle (vgl. BArch, B 126/75963, Image 0101; BArch, B 126/53681, Image 0763); Staatssekretär *Rommel* (Finanzministerium Baden-Württemberg) erklärte auf Nachfrage des BMF, man habe alle dazu angehalten, das Verfahren zu unterstützen, und er entschuldigte sich für das Verhalten von *Zeitel* (BArch, B 126/75963, Image 0037, 0075, 0097, 0109; BArch, B 126/53681, Image 0757). Neben *Zeitel* kritisierte auch der Abgeordnete *Leicht* (CDU/CSU) in den Beratungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags das geplante Vorgehen (BArch, B 126/75963, Image 0007, 0017 ff., 0077, 0087), und der Abgeordnete *Althammer* (CDU/CSU) pflichtete im Namen der CDU/CSU-Fraktion bei (BArch, B 126/75963, Image 0123); die CDU/CSU-Fraktion stimmte dem Entwurf im Haushaltsausschuss nicht zu (BArch, B 126/75963, Image 0089).

96 BT-Plenarprotokoll 7/86 S. 5651C–5642B; vgl. auch *Woche im Bundestag* 4/5/74 – V/101.

97 BT-Plenarprotokoll 7/86 S. 5652B–5653A.

98 BT-Plenarprotokoll 7/86 S. 5650A–5650B.

99 Vgl. Frankfurter Neue Presse vom 21.7.1973 (mitarchiviert in BArch, B 126/75962, Image 1523); Frankfurter Rundschau vom 21.7.1973 (mitarchiviert in BArch, B 126/75962, Image 1521); Wiesbadener Kurier vom 29.7.1973 (mitarchiviert in BArch, B 126/75962, Image 1519); Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 273 vom 23.11.1973, S. 1, 6.

100 Süddeutsche Zeitung vom 14./15.7.1973 (mitarchiviert in BArch, B 126/75962, Image 1525).

Die hier wiedergegebene Argumentation wird sich bei der Auswertung der Archivbestände wiederfinden. – Einer Pressemitteilung des hessischen Ministerpräsidenten *Osswald* (SPD) ist nichts zur Negativveranschlagung zu entnehmen.<sup>101</sup>

## V. Zwischenergebnis

Die bisher dargestellte Gesetzesgeschichte zeigt, dass die Negativveranschlagung der Bundesergänzungszuweisungen 1974, in Gestalt des § 11 a Abs. 4 FAG 1969 i. d. F. des dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969, eingeführt wurde und dass die Nachfolgeregelungen dessen Wortlaut beinahe unverändert übernommen haben. Den gängigerweise herangezogenen Gesetzesmaterialien, namentlich Bundestags-Drucksachen und -Plenarprotokollen, lässt sich keine befriedigende Begründung entnehmen, *warum* man vom Bruttoprinzip abgegangen ist. Fingerzeige für weitere Forschung bietet aber die amtliche Begründung des Entwurfs eines dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969, indem sie eine „gemeinsame Arbeitsgruppe“ sowie eine Bund-Länder-Vereinbarung vom 30. November 1973 nennt. Dem wird im Folgenden nachgegangen.

Eine solche rechtsgeschichtliche Aufarbeitung trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht selten „für den Gesetzesinhalt die Phase vor der Einbringung des Gesetzesentwurfs in den Bundestag entscheidend ist. [...] Kenner der Gesetzgebung wissen, dass mit der Einbringung des Gesetzes (fast) alles Wichtige schon gelaufen ist. [...] Insgesamt spricht man vom vorparlamentarischen und außerparlamentarischen (oder: nebenparlamentarischen) Raum der Gesetzgebung“.<sup>102</sup> Dieser (Vor-)Raum – welcher nicht die nur von der Ministerialbürokratie ausgearbeiteten Referentenentwürfe, die möglicherweise zu Regierungsentwürfen werden<sup>103</sup>, umfasst, sondern welchem auch

101 Mitarchiviert in BArch, B 126/75962, Image 1503 ff. Diese Pressemitteilung sorgte intern beim Bund für Unmut, weil man sich in den Verhandlungen zur Änderung der Umsatzsteuerverteilung und der Bundesergänzungszuweisungen darauf geeinigt hatte, dass alle Länder das Gesetzgebungsverfahren unterstützen sollten (BArch, B 126/75962, Image 1185, 1199), und Ministerpräsident *Osswald* sich daran nicht hielt; das BMF wollte sich aber so lange nicht äußern, wie die Kritik *Osswalds* keine weiteren Kreise ziehe (BArch, B 126/75962, Image 1517 [handschriftlich in blau dieser hierzu ergangenen internen Stellungnahme des BMF hinzugefügt]). Im Gegensatz zu *Osswald* brachte *Dröscher*, MdL und SPD-Landesvorsitzender in Rheinland-Pfalz, dem BMF Verständnis dafür entgegen, dass man sich die Kosten der Ergänzungszuweisungen nicht zweimal „anlasten“ lassen wolle – einmal als Einnahme, die der Bund gar nicht gehabt habe, und einmal als Ausgabe – und der davon sprach, dass man beim Bund nicht an eine Streichung der Ergänzungszuweisungen gedacht habe, wohl aber „an eine mehr buchungstechnische Änderung, um die nur ‚durchlaufenden‘ [Ergänzungszuweisungen] nicht im Bundeshaushalt einstellen zu müssen“ (BArch, B 126/75962, Image 1537 ff.). Diese Argumentation wird bei der weiteren Untersuchung der Archivalien wiederkehren.

102 *Piltz*, Steuergesetzgebung, 2023, S. 49 (Hervorhebungen weggelassen); „vorparlamentarischer Raum“ in Anlehnung an *Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., 1970, S. 119 ff.; gleichsinnig *Ossenbühl* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 102 Rn. 8 ff.

103 Dazu etwa *Piltz*, Steuergesetzgebung, 2023, S. 57.

der „Anstoß“<sup>104</sup> zur Gesetzgebung und die vor und während des Erarbeitens von (Referenten-)Entwürfen geführten (politischen) Diskussionen (etwa zwischen [den Regierenden von] Bund und Ländern) zuzurechnen sind<sup>105</sup> – wird von der Rechtswissenschaft oft vernachlässigt. Vielfach wird nur das verfassungsrechtlich geregelte Gesetzgebungsverfahren<sup>106</sup> – beginnend mit der Einbringung eines Gesetzesvorschlags (im Bund: Art. 76 Abs. 1 GG) und (wenn das Verfahren nicht scheitert) endend mit Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes (im Bund: Art. 82 GG) – beleuchtet (siehe Abbildung 2). Das hier vorgestellte Beispiel der Negativveranschlagung der Bundesergänzungszuweisungen macht anschaulich, dass auch dieser vorparlamentarische Teil eines Gesetzgebungsverfahrens die zuweilen nicht unerhebliche, der Notwendigkeit der Quellenbeschaffung geschuldete Mühe der Betrachtung wert sein kann.

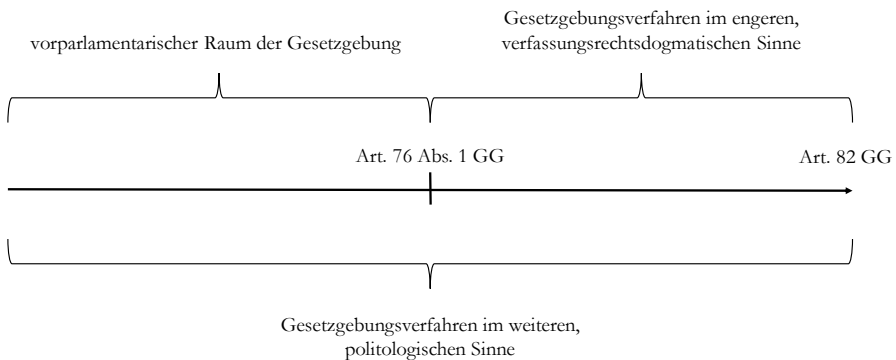


Abbildung 2: Gesetzgebungsverfahren im weiteren und im engeren Sinne

## D. Die Bund-Länder-Vereinbarung vom 30. November 1973

### I. Die gemeinsame Arbeitsgruppe

Wie im Finanzbericht 1974 des BMF schon festgehalten worden war, war es „[i]nfolge der gesetzlichen Befristung der Regelung über das Beteiligungsverhältnis an der Umsatzsteuer auf die Jahre 1972 und 1973<sup>107</sup> [...] erforderlich, für die Zeit nach dem

104 *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002, Rn. 92 (Überschrift); gleichsinnig *Ossenbühl* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 102 Rn. 8 f., der zusätzlich auch von „Impulsen“ spricht; *Piltz*, Steuergesetzgebung, 2023, S. 55, spricht von „Initialzündung“. Zum „Anstoß“ der Änderungen durch das dritte Änderungsgesetz des FAG 1969 unten bei und in Fn. 107.

105 Vgl. *Ossenbühl* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 102 Rn. 12 ff.; ähnlich *Piltz*, Steuergesetzgebung, 2023, S. 56.

106 *Ossenbühl* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. V, 2007, § 102 Rn. 18, spricht vom „förmliche[n] parlamentarische[n] Gesetzgebungsverfahren“.

107 § 1 FAG 1969 i. d. F. des zweiten Änderungsgesetzes des FAG 1969 vom 27.10.1972 (oben Fn. 81).

1. Januar 1974 eine neue gesetzliche Grundlage für die Verteilung des Umsatzsteuer-aufkommens zu schaffen, die gem. Art. 106 Abs. 3 Grundgesetz durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, herbeigeführt werden muß[te]“.<sup>108</sup> Für die Ausarbeitung einer solchen gesetzlichen Grundlage wurde durch Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 23. Februar 1973 die „gemeinsame Arbeitsgruppe für Fragen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern“<sup>109</sup> (nachfolgend „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ genannt) gebildet. Sie bestand aus Bundeskanzler *Brandt* (SPD) als Vorsitzendem, Bundesfinanzminister *Schmidt* (SPD), Bundeswirtschaftsminister *Friderichs* (FDP) sowie den Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg (*Filbinger* [CDU]), Niedersachsen (*Kubel* [SPD]), Nordrhein-Westfalen (*Kühn* [SPD]) und Schleswig-Holstein (*Stoltenberg* [CDU]).<sup>110</sup>

Die Arbeitsgruppe trat am 30. Mai 1973 (erste, konstituierende Sitzung), am 6. Juli 1973 (zweite Sitzung), am 10. September 1973 (dritte Sitzung), am 5. Oktober 1973 (vierte Sitzung) und am 22. November 1973 (fünfte Sitzung) zusammen<sup>111</sup> (dazu Abschnitte III, IV, V, VI, VIII). Zusätzlich tagten im Auftrag der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“<sup>112</sup> die Staatssekretäre des BMF (*Schüler*), des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalens (*Döring*), des Finanzministeriums Schleswig-Holsteins (*Geib*), des Finanzministeriums Baden-Württembergs (*Rommel*) und des Finanzministeriums Niedersachsens (den abwesenden *Ehvers* vertrat Ministerialdirigent *Lauenstein*) am 29. Oktober 1973, um eine Kompromisslösung für die Verstärkung der Finanzkraft der finanz- bzw. leistungsschwachen<sup>113</sup> Länder zu erarbeiten und

108 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1974, 1973, S. 164 (Fußnotenzeichen hinzugefügt).

109 So Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1974, 1973, S. 164. In den Archivgütern wird diese Arbeitsgruppe unterschiedlich benannt.

110 Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzberichte 1974, 1973, S. 164; *Voigt*, APuZ B46/1977, 21 (31); *Renzsch*, Alfred Kubel. 30 Jahre Politik für Niedersachsen. Eine politische Biographie, 1985, S. 206.

111 BArch, B 126/50226, Image 0227 ff., 0341 ff., 1073 ff., 1493 ff.; BArch, B 136/9199, Bl. 59 r ff., 245 r ff. (Ergebnisprotokoll erste Sitzung); BArch, B 126/50226, Image 0437 ff., 1075 ff., 1487 ff.; BArch, B 136/9199, Bl. 60 r ff., 242 r ff. (Kurz- bzw. Ergebnisprotokoll zweite Sitzung); BArch, B 126/50226, Image 1231 ff., 1481 ff.; BArch, B 136/9199, Bl. 239 r ff. (Kurz- bzw. Ergebnisprotokoll dritte Sitzung); BArch, B 136/9199, Bl. 357 r ff.; BArch, B 126/53681, Image 0045 ff. (Ergebnisprotokoll vierte Sitzung); BArch, B 136/9199, Bl. 480 r ff.; BArch, B 126/75962, Image 1181 ff., 1399 ff.; BArch, B 126/53681, Image 0211 ff., 0303 ff., 0367 ff., 0379 ff., 0573 ff., 0655 ff., 0749 ff., 0771 ff., 0883 ff. (Ergebnisprotokoll fünfte Sitzung); vgl. auch Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzberichte 1974, 1973, S. 164, zu den ersten vier Sitzungsterminen; bzgl. der ersten Sitzung auch Bulletin der Bundesregierung vom 5.6.1973, Nr. 67/S. 661 (672).

112 So beschlossen in ihrer vierten Sitzung am 5.10.1973 (BArch, B 136/9199, Bl. 358 r).

113 Der Begriff der finanz- beziehungsweise leistungsschwachen Länder wurde zunächst nicht in den Gesetzestext aufgenommen. Vielmehr hieß es bereits in § 11 a Abs. 1 FAG 1969 i. d. F. des (ersten) Änderungsgesetzes des FAG 1969 vom 12.3.1971 (oben Fn. 81), dass der Bund den nachstehenden „ausgleichsberechtigten Ländern“ „Ergänzungszuweisungen gewähre. Diese Formulierung wurde auch im hier maßgeblichen dritten Änderungsgesetz des FAG 1969 vom 8.5.1974 (oben bei und in Fn. 79) übernommen. Die Wendung, dass der Bund den „leistungsschwachen Ländern“ Bundesergän-



vorzubereiten<sup>114</sup> (dazu Abschnitt VII). Den dann letztlich am 22. November 1973 gefundenen Kompromiss der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“<sup>115</sup> besprachen die Ministerpräsidenten der Länder im Gespräch mit Bundeskanzler *Brandt* am 30. November 1973<sup>116</sup> (dazu Abschnitt IX). Die Abfolge der Beratungen veranschaulicht Abbildung 3.

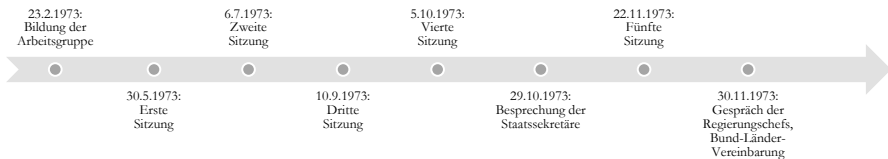


Abbildung 3: Beratungen der Exekutivenvertreter von Bund und Ländern

## II. „Modelle“ der Regelung der Bundesergänzungszuweisungen

Im Laufe der Verhandlungen zu einem dritten Änderungsgesetz des FAG 1969<sup>117</sup> wurden verschiedene Denkansätze, wie man den Finanzausgleich ausgestalten könnte, vom BMF erarbeitet beziehungsweise, soweit sie von den Ländern vorgeschlagen wurden, aufgegriffen, um darzustellen, welche (finanziellen) Folgen sich jeweils, bei den in der politischen Diskussion erörterten Modellen, ergäben, und um (auch mit Blick auf mögliche Kompromisse) eine Grundlage für die politische Bewertung zu schaffen.<sup>118</sup> Aus der Vielzahl der Ansätze sollen hier diejenigen herausgegriffen und

zungszuweisungen gewähre, wurde erst mit dem achten Änderungsgesetz des FAG 1969 vom 18.12.1987 (oben Fn. 67) eingefügt, und sie findet sich noch bis heute im § 11 Abs.1 FAG. Die Formulierungsänderung geht vermutlich auf BVerfG, Urte. vom 24.6.1986, 2 BvF 1/83 u. a., BVerfGE 72, 330, zurück, worin der erkennende Senat mehrfach, auch in den Leitsätzen, von „leistungsschwachen Ländern“ sprach. Der Senat nahm dabei Bezug auf den Wortlaut des Art. 107 Abs.2 Satz 3 GG i. d. F. des Finanzverfassungsgesetzes vom 23.12.1955 (oben Fn. 9) und i. d. F. des Finanzreformgesetzes vom 12.5.1969, BGBl. I 1969 S. 359, worin dieser Ausdruck vorkam. Jenes Urteil nahm der Gesetzgeber zum Anlass, entsprechende Änderungen im Finanzausgleichsgesetz vorzunehmen (BT-Drs. 11/789 S. 1, 8 ff.). Die Akten des BMF zu den Verhandlungen der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ im Jahre 1973 zeigen allerdings, dass verwaltungsintern bereits seinerzeit von „finanzschwachen“ (etwa BArch, B 126/50226, Image 1297, 1339, 1369, 1417, 1441, 1453, 1735 ff.) und „leistungsschwachen“ Ländern (etwa BArch, B 126/50226, Image 0255, 0358, 1041, 1051, 1059, 1175, 1471) gesprochen wurde.

<sup>114</sup> BArch, B 126/75962, Image 1195.

<sup>115</sup> BArch, B 136/9199, Bl. 481 r.

<sup>116</sup> BArch, B 126/75962, Image 1241, 1243 (betitelt mit: „Gespräch beim Bundeskanzler am 30. November 1973 in Bonn“ (Hervorhebungen im Original gestrichelt); siehe auch BArch, B 126/75962, Image 1419 ff. Zu den letzten drei Daten auch BArch, B 126/75963, Image 0115.

<sup>117</sup> Oben bei und in Fn. 79.

<sup>118</sup> Eine Darstellung dieser verschiedenen Ansätze findet sich insbesondere in BArch, B 126/50225, Image 0965 ff.; BArch, B 126/50226, Image 0609 ff.; 0633 ff., 0719 ff., 0777 ff., 0817 ff., 0881 ff., 0945 ff., 1051 ff., 1155 ff., 1303 ff., 1347 ff., 1449 ff.

inhaltlich umrissen werden, die es gleichsam in die Besprechung der Staatssekretäre vom 29. Oktober 1973 (dazu Abschnitt VII) geschafft haben, namentlich eine hier – die Bezeichnungen greifen einen Sprachgebrauch verschiedener Quellen auf – als „horizontale Lösung“ bezeichnete Variante<sup>119</sup>, eine hier als „Filbinger-Modell“ bezeichnete Variante<sup>120</sup> und eine hier als „rein vertikale Lösung“ bezeichnete Variante<sup>121, 122</sup>.

Die schon Mitte 1973 vom BMF ausgearbeitete „horizontale Lösung“ sah vor, dass es keine „originären“ Bundesergänzungszuweisungen geben sollte, sondern vielmehr der Bund der Ländergesamtheit mehr vom Umsatzsteueraufkommen zubilligen wollte und die Länder untereinander – horizontal – einen Ausgleich zugunsten leistungsschwacher Länder vornehmen sollten.<sup>123</sup> Das heißt, die leistungsschwachen Länder hätten die „Verstärkungsmittel“ über die Haushalte finanzstarker Länder erhalten, welche sich wiederum zahlenmäßig ausgeweitet hätten.<sup>124</sup>

Das „Filbinger-Modell“ sah, anknüpfend an Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG a. F.<sup>125</sup>, folgendes vor:

*„Den leistungsschwachen Ländern soll die zusätzliche Finanz-|kraftverstärkung originär aus dem Länderanteil an der Umsatz-|steuer gewährt werden, indem vom Instrument der Ergänzungs-|anteile nach Art. 107 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht wird, wo-|nach bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatz-|steuer nicht nach der Einwohnerzahl verteilt, sondern zur|Vorweganhebung der Steuereinnahmen finanzschwacher Länder|benutzt werden. [...]||Der Vorschlag Baden-Württembergs setzt allerdings voraus, daß|die so den leistungsschwachen Ländern gesondert zukommenden|Umsatzsteueranteile beim anschließenden Länderfinanzaus-*

119 So auch die Bezeichnung in BArch, B 126/75962, Image 1195; BArch, B 126/53681, Image 0113.

120 So die Bezeichnung in BArch, B 126/50226, Image 0633, 0639, 0777, da sie in ihren Grundgedanken vom Finanzministerium Baden-Württembergs entwickelt und von *Hans Filbinger* eingebracht wurde (BArch, B 126/75962, Image 1195; BArch B 126/50226, Image 0883, 0899, 0945, 0957, 1156, 1167). Zur (aufgrund seiner NS-Vergangenheit umstrittenen) Person *Filbingers* etwa Wette (Hrsg.), *Filbinger – eine deutsche Karriere*, 2006.

121 So auch die Bezeichnung in BArch, B 126/75962, Image 1195; BArch, B 126/53681, Image 0113. Sie bezieht sich (allein) auf die angedachten Bundesergänzungszuweisungen an die Länder (der Finanzausgleich zwischen den Ländern durfte nach seinerzeitigem Verfassungsrecht [Art. 107 Abs. 2 Sätzen 1 und 2 GG a. F.] nicht ausgeschlossen werden).

122 Zu diesen drei Varianten auch der Vermerk des BMF über die Besprechung der Staatssekretäre am 29.10.1973 (BArch, B 126/75962, Image 1195).

123 Etwa BArch, B 126/50226, Image 1041.

124 Vgl. BArch, B 126/75962, Image 1197; BArch, B 126/53681, Image 0113, 0333, 0779, 0891.

125 i. d. F. des Art. I Nr. 5 des Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969, BGBl. I 1969 S. 359. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG lautete: „Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus dem Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.“

*gleich|außer Ansatz bleiben und so verhindert wird, daß diese zu-|sätzlichen Umsatzsteuereinnahmen der leistungsschwachen Län-|der beim Finanzausgleich angerechnet, d.h. durch entsprechende|Kürzungen Finanzausgleichsleistungen in ihrer quantita-|tiven Auswirkung wieder aufgehoben werden.“<sup>126</sup>*

Diese Lösung berücksichtige, wie es in einem Papier des BMF-Referats I B 3 für den Staatssekretär *Schüler* hieß, sowohl den Wunsch *Kubels*<sup>127</sup>, die Finanzkraftverstärkung originär zu erhalten, als auch die Interessen der finanzstarken Länder, ihre Haushalte nicht durch für leistungsschwache Länder bestimmte Verstärkungsmittel „(durchlaufweise)“ auszuweiten.<sup>128</sup>

Nach der „rein vertikalen Lösung“ sollten zur Finanzkraftverstärkung der leistungsschwachen Länder Bundesergänzungszuweisungen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG a. F.<sup>129</sup> an diese geleistet werden, das heißt, der Bund sollte den leistungsschwachen Ländern originär zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen. Diese Lösung war, wie man im BMF annahm, die „vermutlich von [...] Kubel nach wie vor am liebsten gesehene“.<sup>130</sup> In der Tat wird sich anhand der Quellen zeigen, dass es der niedersächsische Ministerpräsident selbst beziehungsweise auf seine Anweisung hin handelnde Landesministerialbeamte waren, die darauf pochten, dass nur eine vertikale Lösung zufriedenstellend sein könne, denn nach *Kubels* „bundesstaatlicher Philosophie“ stehe der Bund stärker in der Verantwortung.<sup>131</sup>

### III. Erste Sitzung der Arbeitsgruppe (30. Mai 1973)

Vor der ersten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ ging das BMF davon aus, dass es dem Bund aufgrund der gegebenen Finanzmasse nicht möglich sein werde, die Finanzausstattung der Länder über die bereits 1972 vorgenommenen Maßnahmen hinaus zu verbessern<sup>132</sup> (der später gefundene Kompromiss erhöhte die Bundesergänzungszuweisungen durch deren Dynamisierung um 275 Mio. DM, von 550 Mio. DM

126 BArch, B 126/75962, Image 1085 (Hervorhebungen im Original); ebenso BArch, B 126/75962, Image 1091 ff. (samt einem Gesetzentwurf mit entsprechender Begründung).

127 Dazu sogleich im Haupttext.

128 BArch, B 126/75962, Image 1083 (das „s“ in „durchlaufweise“ ist handschriftlich hinzugefügt).

129 Dazu Fn. 125. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG lautete: „Es [das Gesetz] kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzen den Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.“

130 So ein Dokument des Referats I B 3 des BMF für den Staatssekretär *Schüler* im Vorfeld der Besprechung der Staatssekretäre am 29.10.1973 (BArch, B 126/75962, Image 1083).

131 So in einem von Staatssekretär *Schüler* für den Bundesfinanzminister erstellten Dokument im Nachgang der vierten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ (BArch, B 126/50226, Image 1739). Bereits in den Verhandlungen zum Finanzausgleich für die Jahre 1972 und 1973 hatte sich Kubel für eine solche Lösung eingesetzt (dazu Renzsch, Alfred Kubel. 30 Jahre Politik für Niedersachsen. Eine politische Biographie, 1985, S. 205 f.).

132 BArch, B 126/50225, Image 0945, 0947; BArch, B 136/9199, Bl. 153 r.

im Jahre 1973 auf 825 Mio. DM im Jahre 1974<sup>133</sup>). Allerdings wurde bereits vorhergesehen, dass dieser Standpunkt in den Verhandlungen mit den Ländern mit Blick auf geänderte Steuereinnahmen für Bund und Länder nicht werde durchgehalten werden können.<sup>134</sup> Ein vom BMF erarbeiteter Vorschlag vom 25. Mai 1973 sah deshalb bereits vor, die Ergänzungszuweisungen wie bisher weiterzuzahlen.<sup>135</sup> Auf einer Vervielfältigung dieses Vorschlags ist handschriftlich in braun vermerkt, dass dieses Dokument „[n]ach Weisung von H. St. Dr. Schüler höchst vertraulich zu behandeln“ sei.<sup>136</sup> In einem vom Referat I B 3 des BMF für die erste Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ erstellten Sprechzettel heißt es zudem, dass der Bund eine Dynamisierung der Höhe der Bundesergänzungszuweisungen und damit eine Aufstockung derselben nicht tragen könne; er sei lediglich dazu bereit, die bisherigen Bundesergänzungszuweisungen weiterzuzahlen.<sup>137</sup>

Im Ergebnisprotokoll der ersten Sitzung wurde hinsichtlich der Frage der Negativveranschlagung nur festgehalten, dass der Bund und die Länder ihre Berechnungsunterlagen im Zusammenhang mit den Fragen des vertikalen Finanzausgleiches austauschen würden. Es enthält keine Aussagen über die Ergänzungszuweisungen.<sup>138</sup>

#### IV. Zweite Sitzung der Arbeitsgruppe (6. Juli 1973)

Vor der zweiten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ wurde intern beim BMF noch einmal betont, dass eine Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen, etwa mittels Dynamisierung, nicht in Betracht komme, und dass der horizontale Weg über einen Ausgleich zwischen den Ländern vorrangig gegenüber dem vertikalen

133 Für das Jahr 1973: § 11 a Abs. 1 FAG 1969 i. d. F. des zweiten Änderungsgesetzes des FAG 1969 (Fn. 81) sowie im Einzelplan 60 Kapitel 60 02 Titel 612 01 Bundeshaushaltsplan 1973, S. 3062, ausgewiesen; für das Jahr 1974: im Einzelplan 60 Kapitel 60 01 Titel 016 02 Bundeshaushaltsplan 1974, S. 3133, ausgewiesen (so auch nach den Anträgen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags [BT-Drs. 7/1937 S. 2; BT-Drs. 7/2026 S. 7]). Im Bundeshaushalt 1975, S. 3124, wurde im Einzelplan 60 Kapitel 60 01 Titel 016 02 ebenso eine Summe von –825 Mio. DM ausgewiesen, im Nachtragshaushalt 1975 betrug die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen hingegen nur noch 795 Mio. DM (so nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung [BT-Drs. 7/4001, Anlage „Nachtrag zum Einzelplan 60“, S. 4]).

Hinweis: Die Einzelpläne hängen weder den Gesetzentwürfen noch den Haushaltsgesetzen an. Seit dem Haushalt 2012 sind die Einzelpläne unter <https://bundshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html> (zuletzt besucht am 3.4.2023) abrufbar; gedruckte Fassungen der früheren Bundeshaushalte samt Einzelplänen finden sich in vielen Bibliotheken, so etwa in der Universitätsbibliothek Bielefeld oder der Bibliothek des Deutschen Bundestags.

134 BArch, B 126/50225, Image 0947; vgl. auch BArch, B 136/9199, Bl. 154 r. Zu den (internen) Steuerschätzungen BArch, B 126/50225, Image 0975, 1037, 1043, 1055, 1105 ff.; vgl. auch BArch, B 136/9199, Bl. 176 r.

135 BArch, B 126/50225, Image 1049, 1061, 1111 ff.

136 BArch, B 126/50225, Image 1065 (Hervorhebungen im Original).

137 BArch, B 126/50225, Image 1099 ff.; BArch, B 136/9199, Bl. 170 r f.

138 BArch, B 126/50226, Image 0229.

Weg der unmittelbaren Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen sei.<sup>139</sup> Man habe mit der bisherigen Regelung der Ergänzungszuweisungen – § 11 a Abs. 1 FAG 1969 i. d. F. des ersten und zweiten Änderungsgesetzes des FAG 1969<sup>140</sup> – nicht an eine Dauer-, sondern an eine Übergangslösung gedacht und dies auch so verlautbart.<sup>141</sup> Es gebe

*„keinen überzeugenden Grund, auf die Dauer|für eine zusätzliche Finanzkraftverstärkung der leistungs-|schwachen Länder im Volumen von mehr als einem vollen||Umsatzsteuerepunkt den Umweg über Ergänzungszuweisungen|zu gehen und den Bundeshaushalt sowie den Zuweisungs-|verkehr zwischen den Gebietskörperschaften um dieses|Volumen zu erhöhen“.*<sup>142</sup>

Im Ergebnisprotokoll der zweiten Sitzung ist festgehalten, dass

*„[v]on BMF [...] angedeutet [werde], daß für ihn das Problem der Verbesserung der Fi-nanzausstattung der finanzschwachen Länder in erster Linie regelungsbe-dürftig erschein[e]. Auch die Ministerpräsidenten Kubel und Dr. Stoltenberg|bezeichne[te]n dies als notwendigen essentiellen Bestandteil einer neuen Ver-|einbarung. In der Frage einer Lösungsmöglichkeit, die Doppelzählungen in|den Haushalten von Bund und Ländern vermeide[ ], bl[ie]ben weitere Überlegungen des BMF vorbehalten“.*<sup>143</sup>

## V. Dritte Sitzung der Arbeitsgruppe (10. September 1973)

Vor der dritten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ wurde in einem dafür vom Referat I B 2 des BMF erstellten Thesenpapier betont, dass der Bund mit dem Wunsch der Länder übereinstimme, die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder zu stärken, dass dies aber nicht mehr über Bundesergänzungszuweisungen erfolgen könne, weil die Ergänzungszuweisungen den Bundeshaushalt unnötig ausweiten wür-

139 BArch, B 126/50226, Image 0253 ff., 0357 ff., 1107 ff., 1515 ff.; BArch, B 136/9199, Bl. 78r. Zu dem Argument, der horizontale Ausgleich sei vorrangig, auch BArch, B 126/75962, Image 1491.

140 Dazu oben Abschnitt C IV.

141 BArch, B 126/50226, Image 0027, 0070, 0080, 0109, 0201, 0405.

142 So ein Positionspapier des Bundes (BArch, B 136/9199, Bl. 78r ff.; ebenso BArch, B 126/50226, Image 0254 ff., 0358 ff.), welches (nach einem Vermerk des BMF-Referats I B 2 unter dem 9.7.1973 [BArch, B 126/50226, Image 0241]) in der zweiten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ den Regierungschefs übergeben wurde. Man beachte den ähnlichen Wortlaut des Beitrags in der Süddeutschen Zeitung vom 14./15.7.1973 (oben bei Fn. 100).

143 Etwa BArch, B 126/50226, Image 1076. Die „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ hatte nicht nur die Aufgabe, für die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder eine Lösung zu finden, sondern, allgemeiner, auch eine für die Frage des künftigen Beteiligungsverhältnisses bezüglich des Aufkommens der Umsatzsteuer (oben Abschnitt D I). Da aber erstes Problem besonders strittig war, räumte man den Diskussionen darüber – so lassen sich die im zitierten Protokoll wiedergegebenen Aussagen deuten – wohl Vorrang ein.

den<sup>144</sup> und weil der horizontale Weg vorrangig gegenüber dem vertikalen Weg sei<sup>145</sup>. An anderer Stelle wird davon gesprochen, dass der horizontale der „verfassungsmäßigere“ Weg sei.<sup>146</sup> Man wiederholte auch das Ergebnis der zweiten Sitzung, dass namentlich Doppelzählungen in den Haushalten von Bund und Ländern vermieden werden sollten.<sup>147</sup> Ebenso griff man den Gedanken wieder auf, dass die durch den Bund gewährten Ergänzungszuweisungen nur eine ergänzende Hilfsmöglichkeit darstellten; bei Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG a. F. handele es sich nur um eine Kannvorschrift.<sup>148</sup> Soweit die Länder für den horizontalen Weg offen seien, sei der Bund bereit, einen vollen Umsatzsteuerpunkt (einen Prozentpunkt vom Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer) zur Verfügung zu stellen, womit der Anschluss an das bisherige Volumen der zusätzlichen Finanzkraftverstärkung gewahrt und zugleich ein künftiges automatisches Wachstum dieser Finanzkraftverstärkung entsprechend dem Umsatzsteuerwachstum gewährleistet wäre.<sup>149</sup> In einem auf dem 27. August 1973 datierten Entwurf eines Antwortschreibens an Ministerpräsidenten *Kubel* wird diesem, auf die zweite Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ Bezug nehmend, erklärt, warum der Bund die Absicht habe, „künftig die Finanzkraftverstärkung zugunsten der leistungsschwachen Länder nicht mehr über|im Haushalt ausgewiesene<sup>150</sup> Ergänzungszuweisungen<sup>151</sup> zu leisten“. <sup>152</sup> In dem Entwurf heißt es dazu:

*„Es gibt keinen überzeugenden Grund, das wirkliche Umsatz-|steuerbeteiligungsverhältnis dadurch zu verfälschen, daß|Mittel in Höhe eines vollen Umsatzsteuerpunktes anstatt|beim Länderanteil beim Bundesanteil ausgewiesen werden,|obwohl sie als Ergänzungszuweisungen an die leistungsschwachen|Länder lediglich ein das Volumen des Bundeshaushalts (auf der|Einnahme- wie auf der Ausgabeseite) unnötig ausweitender|Durchlaufposten sind. Die Lösung, den Betrag der Ergänzungszuweisungen als ‚Rotbuchungen‘ von den Einnahmen des Bundes|abzusetzen, verbietet sich aus haushaltsrechtlichen Gründen.|Ich darf insoweit auf § 15 Abs. 1 BHO i. V.m. § 13 Abs. 3 Ziff. 2|aaO hinweisen.“<sup>153</sup>*

144 BArch, B 126/50226, Image 1059; BArch, B 136/9199, Bl. 51 r.

145 BArch, B 126/50226, Image 1059; BArch, B 136/9199, Bl. 51 r; so auch in „Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik“ des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 69/1973 vom 13.7.1973, S. 3 (BArch, B 126/75962, Image 1531).

146 BArch, B 126/50226, Image 1175; BArch, B 136/9199, Bl. 51 r, 114 r.

147 BArch, B 126/50226, Image 1051.

148 BArch, B 126/50226, Image 1175.

149 BArch, B 136/9199, Bl. 51 r; BArch, B 126/50226, Image 1059.

150 Die Buchstaben „ies“ des Wortes „ausgewiesene“ gehen fließend ineinander über, sodass etwa das „i“ (fast) nur durch seinen i-Punkt erkennbar ist.

151 Das „u“ hinter dem „z“ handschriftlich hinzugefügt.

152 So die einleitenden Worte zum genannten Entwurf, gerichtet an den Bundesfinanzminister (BArch, B 126/75962, Image 1041 [Fußnotenzeichen hinzugefügt]; ebenso BArch, B 126/75962, Image 1423).

153 BArch, B 126/75962, Image 1045, 1427; ähnlich bereits oben bei Fn. 142. Dass durchlaufende Posten keine Einnahmen im Sinne des Haushaltsrechts seien, hatte bereits das BVerfG, Urt. vom 20.7.1954, 1 BvR 459/52 u. a., BVerfGE 4, 7 (14, 26), entschieden (dazu auch Heun in Dreier, GG, 3. Aufl., Bd. 3, 2018, Art. 110 Rn. 18 m. w. N.).



Des Weiteren wurde unter dem 28. August 1973, vor der dritten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“, ein „Argumentationspapier betr. Ergänzungszuweisungen“ vom Referat I B 3 des BMF erstellt, welches dem Bundesfinanzminister für eine Besprechung mit den SPD-Ministerpräsidenten am 29. August 1973 als Anlage 13 zum Besprechungspapier vorgelegt wurde.<sup>154</sup> In diesem Argumentationspapier wird nochmals betont, dass der horizontale Weg vorrangig gegenüber dem vertikalen Weg sei.<sup>155</sup> Sodann werden die Einwände der Länder an dem bereits in der zweiten Sitzung seitens des Bundes unterbreiteten Vorschlag wiedergegeben und erwidende „Stellungnahme[n]“ aus Bundessicht hinzugesetzt:

- „1. Der Vorschlag des Bundes drängt die leistungsschwachen Länder|in eine ‚Kostgängerrolle‘ bei den finanzstarken Ländern.

Stellungnahme:

Die gesetzliche Regelung im Finanzausgleichsgesetz, wie sie|vom Bund vorgesehen ist, weist den finanzschwachen Ländern keine|Kostgängerrolle zu, sondern stattet sie mit einem Rechtsan-|spruch [...] aus. Ihre Rechtsposition im|Verhältnis zu den leistungsstarken Ländern und dem Bund ist da-|her nicht anders als im Falle der Gewährung von Ergänzungszuwei-|sungen.

2. Wenn die Finanzkraftverstärkung zugunsten der leistungsschwachen|Länder nicht die Ausgabenseite des Bundeshaushalts belasten soll,|könnte der Betrag der Ergänzungszuweisungen als ‚Rotbuchung‘ von den Einnahmen des Bundes abgesetzt werden (und so den finanz-|schwachen Ländern die ‚Kostgängerrolle‘ erspart bleiben, vgl. |Ziff. 1).

Stellungnahme:

Diese Lösung verbietet sich aus haushaltsrechtlichen Gründen,|da gemäß § 15 Abs. 1 BHO in Verbindung mit § 13 Abs. 3 Ziff. 2|aaO Zuweisungen an Gebietskörperschaften bei den Ausgaben nach-|zuweisen sind. (Veranschlagung nach dem Bruttoprinzip)“<sup>156</sup>.

Abschließend heißt es:

„[...] wenn ab den Bundeshaushalten 1974ff. die Ergänzungszu-|weisungen aus der Ausgabenseite herausgenommen werden,|so ist gleichwohl eine Veränderung der geplanten Zuwachs-|rate der Bundesausgaben 1974 von 10,5 vH nicht gerechtf-|tigt, weil der Fortfall der Ergänzungszuweisungen ledig-|lich die Wiederherstellung des in den letzten Jahren ein-|geschränkten Ausgabevolumens für eigentli-|che Bundesaufga-|ben bedeutet.“<sup>157</sup>

Als Ergebnis der Besprechung des Bundesfinanzministers mit den SPD-Ministerpräsidenten vom 29. August 1973 hielt Staatssekretär Schüler (unter dem 12. Oktober 1973) fest, dass folgende Regelung vereinbart worden sei:

154 BArch, B 126/50226, Image 0945, 1041.

155 BArch, B 126/50226, Image 1041; vgl. auch BArch, B 126/75962, Image 1047.

156 BArch, B 126/50226, Image 1043; vgl. auch BArch, B 126/75962, Image 1049, 1051.

157 BArch, B 126/50226, Image 1045; vgl. auch BArch, B 126/75962, Image 1053.

- „1) Umsatzsteueranteil für die Ländergesamtheit wird um 2 vH von 35 vH auf 37 vH erhöht.  
 2) Die finanzschwachen Länder erhalten zusätzlich 1,5 vH.  
 3) Die Leistungen an die finanzschwachen Länder (1,5 vH) sollen nicht mehr als Ergänzungszuweisungen (die auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts erscheinen und die Zuwachsrate des Bundeshaushalts 1974 von 10,5 auf 11,2 %<sup>158</sup> ansteigen lassen) ausgestaltet werden, sondern es soll eine Lösung gefunden werden, die eine Einstellung in die Ausgaben-seite des Bundeshaushalts vermeidet. Der Verteilungs-schlüssel soll den Bedürfnissen Niedersachsens Rechnung tragen.  
 [...]“<sup>159</sup>

Erste interne Gesetzesvorschläge, ausgearbeitet vom Referat I B 3 des BMF unter dem 3. und 6. September 1973, sahen (noch) keine Abweichung vom Bruttoprinzip vor.<sup>160</sup>

In der dritten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ beharrten die Ministerpräsidenten *Filbinger* und *Stoltenberg* auf einer Forderung nach einem (gegebenenfalls stufenweise aufwachsenden) Umsatzsteueranteil für die Ländergesamtheit in Höhe von 40 v. H. und zusätzlichen Ergänzungszuweisungen. Demgegenüber machte Bundesfinanzminister *Schmidt* geltend, dass angesichts der Finanzsituation des Bundes sowie aus stabilitäts- und konjunkturpolitischen Gründen vom Bund kein Angebot erwartet werden könne, das einen Umsatzsteueranteil von 37 v. H. zugunsten der Länder zuzüglich Ergänzungszuweisungen in Gestalt einer Finanzkraftverstärkung zugunsten der leistungsschwachen Länder in Höhe eines Umsatzsteuer(prozent)punktes überschreite. Nach dem „Ergebnisprotokoll“ des Bundeskanzleramtes bestand am Schluss der Sitzung zumindest im Grundsatz Einigkeit insbesondere darüber, dass das Problem der Verbesserung der Finanzausstattung der finanzschwachen Länder (in den

158 Dieser Anstieg um 0,7 Prozentpunkte entspricht der Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen von 550 Mio. DM im Jahre 1973 auf 825 Mio. DM im Jahre 1974, also um 275 Mio. DM, angenommen, man hätte die Ergänzungszuweisungen als ausgabenerhöhenden Titel belassen. Bereits unter dem 6.9.1973 hatte man intern beim BMF bemerkt, dass eine angestrebte Wachstumsrate eingehalten werden solle (BArch, B 126/50226, Image 1175). Zu dieser Wachstumsrate siehe oben bei und in Fn. 43. Noch während des Gesetzgebungsverfahrens im engeren Sinne ging das BMF davon aus, dass durch die Neuregelung den leistungsschwachen Ländern 850 Mio. DM zufließen würden (BArch, B 126/53681, Image 0595 [so auch ohne Datum in BArch, B 126/53681, Image 0475, 0487]; so auch ein Vermerk des BMF-Referats I B 3 vom 7.12.1973 zur Vorbereitung einer Rede des Bundesfinanzministers vor dem Bundesrat am 20.12.1973 [BArch, B 126/53681, Image 0609]).

159 BArch, B 126/50226, Image 1735 (Fußnotenzeichen hinzugefügt).

160 BArch, B 126/50226, Image 1179 (als Anlage 6 der Besprechungsunterlage für die dritte Sitzung); BArch, B 126/75962, Image 1059 (als Anlage für eine Besprechung des Staatssekretärs des BMF und der Staatssekretäre der Länderfinanzministerien); vgl. auch BArch, B 136/9199, Bl. 303 r ff., bzgl. der vierten Sitzung.

kommenden Beratungen über eine Umsatzsteuerneuverteilung) vorrangig angegangen werden müsse.<sup>161</sup>

## VI. Vierte Sitzung der Arbeitsgruppe (5. Oktober 1973)

### 1. Vorbereitung

Auch in Vorbereitung der vierten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ hielt der Bund an der horizontalen Lösung fest. An verschiedenen Stellen heißt es, man habe den Ländern einen Anteil an der Umsatzsteuer von 37 v. H. plus 1,5<sup>162</sup> v. H. für finanzschwache Länder angeboten. Allein dies führe beim Bund bis 1977 zu Finanzierungsdefiziten, die das Zwei- bis Dreifache der Finanzierungsdefizite der Länder betrage.<sup>163</sup> Demnach hätte ein darüber hinausgehendes Angebot zur Folge, dass sich die Scherenentwicklung zwischen den Finanzierungsdefiziten zwischen Bund und Länder verschärfe, was die Gefahr berge, dass Instrumente des StWG<sup>164</sup> (Schuldendeckel, Konjunkturausgleichsrücklagen) nicht mehr eingesetzt werden könnten.<sup>165</sup> Man hielt demzufolge auch an der Position fest, dass eine Dynamisierung der Bundesergänzungszuweisungen nicht in Betracht komme.<sup>166</sup> Staatssekretär *Schüler* fasste die Position und den zu unterbreitenden Vorschlag des Bundes unter dem 3. Oktober 1973 in einem Vermerk für den Bundesfinanzminister zu dessen Vorbereitung auf die vierte Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ zusammen.<sup>167</sup> Unter der Überschrift „Maximales Entgegenkommen“ setzte er hinzu:

*„Sollte damit – und davon ist auszugehen – kein Ergebnis erzielt werden|können, dennoch aber ein politischer Kompromiß angestrebt werden, wäre|m.E. vertretbar, auf das Angebot der letzten Sitzung (2 + 1,5 Punkte)|zurückzukommen (durch den Bundeskanzler?).||Sollten die Länder auch mit dieser Lösung nicht einverstanden sein|– und damit ist gleichfalls zu rechnen – sollte eine Gesetzesvorlage|der Bun-*

161 BArch, B 126/50226, Image 1231, 1233. Dazu, dass die „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ nicht ausschließlich über die Bundesergänzungszuweisungen zu beraten hatte, bereits oben Fn. 143.

162 BArch, B 126/50226, Image 1297, 1303, 1339, 1345, 1369, 1417, 1453; BArch, B 136/9199, Bl. 223 r. Teils wird auch von 1,2 v. H. ausgegangen (BArch, B 126/50226, Image 1441).

163 BArch, B 126/50226, Image 1297; BArch, B 136/9199, Bl. 223 r.

164 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. I 1967 S. 582, herkömmlich abgekürzt als StabG und zuletzt geändert durch Art. 267 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31.8.2015, BGBl. I 2015 S. 1474 (1513). Die Abkürzung „StWG“ findet sich in den in Fn. 165 genannten Archivgütern.

165 BArch, B 126/50226, Image 1299, 1309, 1351, 1369 ff., 1417 ff., 1455; BArch, B 136/9199, Bl. 209 r.

166 BArch, B 136/9199, Bl. 233 r.

167 BArch, B 126/50226, Image 1439 ff.

*desregierung mit diesem Inhalt angekündigt werden. Der Konflikt|wäre dann auf dem normalen Gesetzgebungsweg durchzustehen.*“<sup>168</sup>

In der vom Referat I B 2 des BMF erstellten, auf den 2. Oktober 1973 datierten Besprechungsunterlage für die vierte Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ ist zu lesen:

*„In den Verhandlungen am 10. September 1973 hat der Bund die|Bereitschaft angedeutet, für die Finanzkraftverstärkung der|leistungsschwachen Länder ggf. bis zu 1,5 Umsatzsteuer-Punkte|zur Verfügung zu stellen. Davon soll 1 Umsatzsteuer-Punkt der|Ländergesamtheit zur Aufstockung des horizontalen Finanzaus-|gleichs gegeben werden. Es wird empfohlen, für die Verteilung|dieses Umsatzsteuer-Punktes auf die leistungsschwachen Länder|den Schlüsse|<sup>169</sup> vorzuschlagen, der für die Ergänzungszuweisungen|1972/1973<sup>170</sup> zugrundegelegt wurde [...].|Es ist noch zu entscheiden, ob der darüber hinausgehende halbe|Umsatzsteuerpunkt im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs|oder in Form von Ergänzungszuweisungen des Bundes an die|leistungsschwachen Länder gewährt werden soll. Im letzteren|Falle würde das Haushaltsvolumen sowie der Kreditansatz des|Bundes um einen entsprechenden Betrag ausgeweitet werden müssen,|weshalb diese Lösung nicht in Betracht gezogen werden sollte.“<sup>171</sup>*

Man war sich aber bewusst, dass es, auch wenn man die Ausweitung des Bundeshaushalts vermeiden wollte und deswegen die Ergänzungszuweisungen ablehnte, wahrscheinlich war, dass man ebendiese Ergänzungszuweisungen zu leisten haben werde, da es im nächsten Absatz bereits heißt, dass man dann, wenn man den Spitzenausgleich von einem halben Punkt in Form von Ergänzungszuweisungen zu gewähren

168 BArch, B 126/50226, Image 1443 (Hervorhebung im Original; „politischer Kompromiß“ und „vertretbar“ handschriftlich in blau [vgl. handschriftlichen Zusatz in derselben Farbe auf S. 1 des Vermerks <BArch, B 126/50226, Image 1439>] unterstrichen).

169 Zusätzlich handschriftlich in rot unterstrichen und folgender Text am Rand hinzugefügt: „so auch|Wunsch|Nieder-|sachsen“.

170 Zusätzlich handschriftlich in rot unterstrichen.

171 BArch, B 126/50226, Image 1471 (Fußnotenzeichen hinzugefügt; Hervorhebungen im Original; ein im ersten Satz des Zitats handschriftlich in braun hinzugefügter und unterstrichelter Klammerzusatz und ein durch Auslassungszeichen markierter Hinweis auf eine Anlage sind nicht wiedergegeben); ebenso BArch, B 136/9199, Bl. 232 r; ganz ähnlich BArch, B 126/50226, Image 1595; BArch, B 136/9199, Bl. 301 r.

habe, eine Entlastung des Bundes von den Finanzhilfen an das Saarland nach Art. 104 a Abs. 4 GG a. F.<sup>172</sup> angestrebt werden sollte.<sup>173</sup>

## 2. Ergebnis und Fortgang

Im Ergebnisprotokoll der vierten Sitzung hielt man fest, dass Ministerpräsident *Kubel* Bundesfinanzminister *Schmidt* darum gebeten habe,

*„die Möglichkeit weiterer Ergänzungs-|zuweisungen anstelle des in Aussicht genommenen Sonderausgleichs|unter den Ländern zu prüfen.“*<sup>174</sup>

Die „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ beschloss daraufhin, dass

*„St Schüler [...] die entsprechenden|Staatssekretäre der der Arbeitsgruppe angehörenden Länder zu|einem Gespräch über dieses Problem einladen [solle].“*<sup>175</sup>

Die Staatssekretäre erhielten den Auftrag,

*„einen möglichst den Interessen|beider Verhandlungsseiten entgegenkommenden Weg für die vorge-|sehene zusätzliche Verstärkung der Finanzkraft der leistungs-|schwachen Länder zu suchen.“*<sup>176</sup>

172 Dazu Fn. 125. Art. 104 a Abs. 4 GG lautete: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates Bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“ Die Vorschrift wurde später durch Art. 104 b GG ersetzt (siehe Häde, JZ 2006, 930 [935]). Mit der Aussage im Haupttext nahm man allerdings nicht das (erst 1984 verkündete) Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes an das Saarland vom 20.12.1984, BGBl. I 1984 S. 1708, in Bezug. Vielmehr bezog man sich auf die seit 1968 (nur) im Bundeshaushalt – z. B. in dem des Haushaltsjahres 1968 im Einzelplan 60 Kapitel A 60 02 Titel 605 (BT-Drs. V/2730 S. 4), in dem des Haushaltsjahres 1969 im Einzelplan 60, Kapitel A 60 02, Titel 882 01 (BT-Drs. V/3950 S. 3, 6) – ausgewiesenen Sonderzuweisungen in Höhe von insgesamt 50 Mio. DM, von denen das Saarland 20 Mio. DM sowie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein jeweils 10 Mio. DM erhielten (B 126/50226, Image 1185).

173 BArch, B 126/50226, Image 1471, 1595 ff.; BArch, B 136/9199, Bl. 301 r ff. Ein Gedanke, der bereits zur dritten Sitzung bundesintern formuliert wurde (B 126/50226, Image 1185) und der, soweit ersichtlich, nicht wieder aufgegriffen wurde. Im Bundeshaushalt etwa für das Haushaltsjahr 1974 sind dann im Einzelplan 60 Kapitel 60 02 Titel 882 01, Bundeshaushaltsplan 1974, S. 3150, weiterhin Sonderzuweisungen an das Saarland ausgewiesen.

174 BArch, B 136/9199, Bl. 358 r; ebenso BArch, B 126/53681, Image 0047.

175 BArch, B 136/9199, Bl. 358 r; ebenso BArch, B 126/53681, Image 0047; auf die Besprechung der Staatssekretäre weist auch eine Fußnote eines Entwurfs einer Presseverlautbarung vom 8.10.1973, also einem Zeitpunkt nach der vierten Sitzung hin: „Endgültige Fassung ist von dem Ergebnis der auf der Ebene|der Staatssekretäre vorgesehenen Gespräche über das Ver-|fahren abhängig“ (BArch, B 126/50226, Image 1713).

176 BArch, B 126/75962, Image 1195.

Unter dem 11./12. Oktober 1973 überreichte Staatssekretär Schüler dem Bundesfinanzminister einen von diesem (für politische Gespräche) erbetenen Vermerk, worin es hieß:

„Bisher (1972 und 1973) erhielten die finanzschwachen Länder|Ergänzungszuweisungen in Höhe von jährlich 550 MioDM (Gesamt-|betrag und Aufteilung auf die einzelnen Länder ist im Gesetz über den|Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern festgeschrieben). Diese|Ergänzungszuweisungen erscheinen auf der Ausgabe-seite des Bundes-|haushalts und erhöhen deshalb das Haushaltsvolumen.||Eine Fortführung der Bundesleistungen in Form von Ergänzungszu-|weisungen in Höhe von 1,5 USt-Punkten würde die Zuwachsrates des|Bundeshaushalts 1974 von 10,5 vH auf 11,2 vH ansteigen lassen. Diese Steigerungsrate ist weder sachlich geboten (das Geld wird|nicht vom Bund, sondern von den Ländern ausgegeben) und gibt|konjunkturpolitisch ein falsches Signal.“<sup>177</sup>

Deshalb laute der Vorschlag des Bundes,

„[e]ine Form [zu] finden, die für die finanzschwachen Länder zum gleichen<sup>178</sup>|Ergebnis führ[e], aber [die] Einstellung dieses Betrages in die Ausgaben|des Bundeshaushalts vermeide[.].“<sup>179</sup>

Auch in diesem Vermerk schlug sich die Haltung Kubels nieder:

„Niedersachsen gibt demgegenüber Ergänzungszuweisungen den Vor-|zug; sie entsprächen eher Kubels bundesstaatlicher Philosophie,|die vertikalen Finanzausgleich (stärkere Betonung der Verant-|wortung des Bundes) vorzieht.“<sup>180</sup>

Schon zuvor war man im BMF nach dem Verlauf der vierten Sitzung augenscheinlich davon ausgegangen, die Finanzverstärkung der finanzschwachen Länder mittels Bundesergänzungszuweisungen leisten zu müssen. In einer dem Entwurf eines Schreibens des Staatssekretärs Schüler an die Staatssekretäre der Finanzministerien Baden-Württembergs, Niedersachsens, Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins vom 8. Oktober 1973 beigefügten internen Bemerkung heißt es:

„Nachdem die Frage der Ergänzungszuweisungen in der Sitzung|am 5. Oktober 1973 nun leider<sup>181</sup> wieder stark in den Vordergrund|gerückt ist, muß [...] da-mit gerechnet werden, daß die Länder die Finanzkraftverstär-|kung in Form von Ergänzungszuweisungen fordern und den Bund||bezüglich der Haushaltsausweitung damit beschwichtigen, bei|den gemeinsamen Finanzplanungen von Bund und Ländern werde|die durch Ergänzungszuweisungen bewirkte Haushaltsausweitung|des Bundes herausgerechnet.“<sup>182</sup>

177 BArch, B 126/50226, Image 1737.

178 Das „n“ durch rechtes Seitenende etwa zur Hälfte abgeschnitten.

179 BArch, B 126/50226, Image 1739 (Fußnotenzeichen hinzugefügt).

180 BArch, B 126/50226, Image 1739 (Hervorhebung im Original).

181 Handschriftlich in blau durchgestrichen.

182 BArch, B 126/75962, Image 1069 ff. (Fußnotenzeichen hinzugefügt).



Der Entwurf ist dann wie folgt formuliert:

*„Aus haushaltsrechtlichen wie haushaltspolitischen Gründen|verbieta sich sowohl eine Lösung, die<sup>183</sup> Ergänzungszuweisung|gen als ‚Rotbuchungen‘ von den Einnahmen des Bundes abzuset|-zen, wie auch der Versuch einer Finanzierung außerhalb des|Bundeshaushalts.“<sup>184</sup>*

Die haushaltsrechtlichen und -politischen Gründe, die eine Rotbuchung verböten, wurden vom Referat II A 1 des BMF unter dem 8. Oktober 1973 aufbereitet. Aus haushaltsrechtlicher Sicht wurde gesagt:

*„Zuweisungen an Gebietskörperschaften, zu denen die|Ergänzungszuweisungen gehören, sind nach § 13 Abs. 3|Nr. 2 BHO bei den Ausgaben des Bundes darzustellen.|Das erfordert einen besonderen Ausgabetitel, anderen|-falls würde dem Brutoprinzip (§ 15 Abs. 1 BHO) nicht|Rechnung getragen werden.“<sup>185</sup>*

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wurde dem vom Bund erwarteten Beschwichtigungsversuch der Länder, man lese die Haushalte des Bundes und der Länder zusammen, wie folgt entgegengetreten:

*„Eine Addition der Haushalte von Bund und Ländern zum|öffentlichen Gesamthaushalt wäre nicht ohne besondere|methodische Umrechnung möglich, denn nur in den Län|-derhaushalten würden die Zuweisungen vom Bund ausge-|wiesen werden. Das bedeutet, daß für Zwecke der ökonomischen Analyse die haushaltsmäßige Veranschlagungsweise|stets wieder rückgängig gemacht werden muß.“<sup>186</sup>*

## VII. Besprechung der Staatssekretäre (29. Oktober 1973)

### 1. Vorbereitung

Zur Vorbereitung der für den 29. Oktober 1973 angesetzten Unterredung der Staatssekretäre erarbeitete das Referat I B 3 des BMF eine auf den 17. Oktober 1973 datierte Besprechungsgrundlage für den Staatssekretär des BMF. Hierin wurde nochmals betont, dass der verfassungsmäßigere Weg der des horizontalen Ausgleichs sei, jedenfalls aber

*„[sei] es das Interesse des Bundes, seinen Haus-|halt vor der Ausweitung im Volumen dieser doch lediglich|durchlaufenden Finanzmittel zu bewahren.“<sup>187</sup>*

Nach der Auffassung des BMF-Referats I B 3 schied sowohl die Lösung eines Sonderausgleichs des Bundes als auch

183 Handschriftlich in blau durchgestrichen.

184 BArch, B 126/75962, Image 1073 (Fußnotenzeichen hinzugefügt).

185 BArch, B 126/75962, Image 1077. An anderer Stelle und unter dem 18.10.1973 wurde dieser Befund vom selben Referat noch deutlicher formuliert, dass nämlich eine Rotbuchung gegen das sogenannte Bruttoprinzip (§ 15 Abs. 1 BHO) verstoße (BArch, B 136/9199, Bl. 443 r).

186 BArch, B 126/75962, Image 1077.

187 BArch, B 126/75962, Image 1083.

*„die (vermutlich von Ministerpräsident|Kubel nach wie vor am liebsten gesehene) von den Minister-|präsidenten vorsorglich geforderte Gewährung von Bundesergän-|zungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG (zumindest|wenn damit eine Ausweitung des Bundeshaushalts verbunden|wäre) aus. Über beide Lösungen müßte erneut verhandelt wer-|den, wenn eine Kompromißlösung nicht gefunden würde.“*<sup>188</sup>

Eine Lösung, bei der die Ergänzungszuweisungen des Bundes unter der Voraussetzung gezahlt würden, dass der Bundeshaushalt dadurch nicht ausgeweitet würde, sehe man unter Bezug auf die soeben dargestellten Argumente<sup>189</sup> kritisch. Selbst wenn eine solche Lösung aufgezeigt werden könne, sollte für den Bund die Argumentation im Vordergrund stehen, dass es nach der verfassungsrechtlichen Reihenfolge der Finanzausgleichsschritte primär Aufgabe der Länder untereinander sei, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, und dass die Ergänzungszuweisungen nur als Hilfsmittel dienten, die nicht mehr als die Hälfte des eigentlichen Finanzausgleichs unter den Ländern ausmachen dürften.<sup>190</sup> Nur als „letzte Alternative“ sollte es hingenommen werden, Bundesergänzungszuweisungen unter Hinnahme einer Ausweitung des Bundeshaushalts zu gewähren.<sup>191</sup>

## 2. Verlauf und Ergebnis

In der Besprechung berieten die Staatssekretäre *Schüler, Döring, Geib, Rommel* und der in Vertretung des Staatssekretärs *Elvers* erschiene Ministerialdirigent *Lauenstein* drei „Modelle“, nämlich erstens eine „rein vertikale[]“ Lösung über „Bundesergänzungszuweisungen [...] bei Vermeidung der Ausweitung des Bundeshaushalts“, zweitens eine Lösung über einen „Sonderausgleich unter den Ländern“ und drittens eine Lösung über Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile.<sup>192</sup>

Der Gedanke eines „Sonderausgleich[s] unter den Ländern“ wurde im allseitigen Einvernehmen nicht weiterverfolgt, weil es dem in der vierten Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ den Staatssekretären erteilten Auftrag<sup>193</sup> nicht genügen könne. Diese Lösung würde weder dem Verlangen der leistungsschwachen Länder, die Verstärkungsmittel möglichst nicht über die Haushalte finanzstarker Länder zu erhalten, noch dem Interesse der finanzstarken Länder, ihre Haushalte mit diesen Mitteln nicht auszuweiten, gerecht<sup>194</sup> (insoweit kann man vermuten, dass die finanzstarken Länder die Bedingung des Bundes, dass sich auch sein Haushalt nicht ausweiten solle, nachvollziehen konnten). Staatssekretär *Geib* kritisierte das Modell der Umsatz-

188 BArch, B 126/75962, Image 1083 (Hervorhebungen im Original).

189 Dazu oben bei Fn. 185, 186. Diese Argumente wurden auch noch einmal in einer internen Stellungnahme des BMF-Referats II A 1 (unter dem 18.10.1973) zusammengefasst, worin ebenso eine „Rotbuchung“ nicht empfohlen wurde (BArch, B 136/9199, Bl. 442 r ff.).

190 BArch, B 126/75962, Image 1087.

191 BArch, B 126/75962, Image 1087.

192 BArch, B 126/75962, Image 1195; vgl. oben Abschnitt D II.

193 Dazu oben Abschnitt D VI 2.

194 BArch, B 126/75962, Image 1197.

steuer-Ergänzungsanteile aus kommunal(finanz)politischen Erwägungen.<sup>195</sup> Ministerialdirigent *Lauenstein* trug, wie er betonte, getreu einer ausdrücklichen Weisung von Ministerpräsident *Kubel* vor, von der „reinen“ Lösung „Bundesergänzungszuweisungen“ nicht abzugehen<sup>196</sup> (dies verwundert nicht, da die Regierungschefs der Länder auf der Ministerpräsidentenkonferenz, die vom 10. bis zum 12. Oktober 1973 in Bremen getagt hatte, beschlossen hatten, die Gewährung der betreffenden Bundesmittel in der Form von Ergänzungszuweisungen zu fordern<sup>197</sup>).

In der Folge konzentrierte sich die Beratung auf das Modell der „Bundesergänzungszuweisungen [...] bei Vermeidung der Ausweitung des Bundeshaushalts“.<sup>198</sup> Bundesseits wies man unter anderem darauf hin, dass § 10 Abs. 3, § 12 Abs. 1, 4 HGrG und § 13 Abs. 3, § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1 BHO geändert werden müssten, was die Zustimmung des Bundesrates voraussetze.<sup>199</sup> Diese Änderungen würden vermutlich kaum Unterstützung seitens der gesetzgebenden Körperschaften finden.<sup>200</sup> Die Ländervertreter waren dagegen übereinstimmend der Auffassung, dass bei guter politischer Vorbereitung der Gesetzgebungsweg für die „Änderung bzw. Ausschaltung“ der entgegenstehenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen durchaus geebnet werden könne; es könne im § 11 a FAG 1969, worin die Ergänzungszuweisungen geregelt würden, zugleich die haushaltsrechtliche Ausnahmeregelung getroffen werden.<sup>201</sup>

Als Besprechungsergebnis wurde dann festgehalten:

*„Unter der Voraussetzung, daß dem Interesse des Bundes an der Vermeidung der Ausweitung seines Haushalts Rechnung getragen werde, einigten sich die Staatssekretäre (bzw. Vertreter) auf die Gewährung der Finanzkraftverstärkungsmittel in Höhe von 1,5 vH der Umsatzsteuer in Form von Bundesergänzungszuweisungen unter Ausbringung eines Minus-Einnahmetitels im Bundeshaushalt. Die gesetzliche Regelung solle in § 11 a des Länderfinanzausgleichsgesetzes erfolgen und für die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Empfängerländer der 1972/73 bei den Bundesergänzungszuweisungen angewandte Verteilungsschlüssel vorgesehen werden.“*<sup>202</sup>

195 BArch, B 126/75962, Image 1197.

196 BArch, B 126/75962, Image 1197. Nicht gesichtet wurden etwaige Bestände des niedersächsischen Finanzministeriums.

197 BArch, B 136/9199, Bl. 360 r ff.

198 BArch, B 126/75962, Image 1197.

199 BArch, B 126/75962, Image 1197 ff.

200 BArch, B 126/75962, Image 1199.

201 BArch, B 126/75962, Image 1199; ebenso BArch, B 126/75963, Image 0031, 0063; BArch, B 126/53681, Image 0115, 0335, 0783, 0895; BArch, B 136/9199, Bl. 439 r.

202 BArch, B 126/75962, Image 1199 (Hervorhebungen samt unterbrochener Unterstreichung im Original); ebenso BArch, B 126/75963, Image 0031, 0063; BArch, B 126/53681, Image 0115, 0335, 0783, 0895; BArch, B 136/9199, Bl. 439 r; ähnlich BArch, B 126/53681, Image 0039; BArch, B 126/75962, Image 1133; so auch der Sachstandsvermerk des Referats I B 3 des BMF an den Parlamentarischen Staatssekretär Hermsdorf unter dem 23.11.1973: „Die Staatssekretäre [letztes „e“ handschriftlich in schwarz nachgezeichnet] Dr. Schüler [dieser Name handschriftlich in schwarz hinzugefügt], Rommel, Dr. Döring, Elvers und Dr. Geib[der Bund/Länder-Arbeitsgruppe ‚Finanzausgleich‘ haben sich am] 29. Oktober 1973 darauf geeinigt, daß den leistungsschwachen Ländern die Finanzkraftverstärkung in Form von Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 1,5 vH

### 3. Fortgang

Im Nachgang zu der Besprechung der Staatssekretäre wurde vom BMF ein Gesetzestext entworfen<sup>203</sup>, der dem später verabschiedeten Normtext entsprach,<sup>204</sup> allerdings noch eine andere, und zwar verglichen mit der später vorgelegten etwas gehaltvollere Begründung vorsah:

*„Durch die Regelung in Absatz 4 wird ermöglicht, die Ergänzungszuweisungen ohne Ausweitung des Ausgabevolumens des Bundeshaushalts zu leisten.“<sup>205</sup>*

Dieser Begründungsentwurf wurde jedoch nicht beibehalten. Stattdessen wurde den Staatssekretären neben dem Gesetzestext nur ein bereits zusammen mit dem zuvor genannten Begründungsentwurf vom BMF angefertigter Vermerk übersandt<sup>206</sup>, welcher der später im Gesetzgebungsverfahren im engeren Sinne vorgelegten, vergleichsweise inhaltsleeren Begründung zum Entwurf des Abs. 4 des § 11 a FAG 1969 entsprach. Diesem Vermerk ist nämlich nur die haushaltsmäßige Darstellung zu entnehmen;<sup>207</sup> ihm ist jedoch keine Begründung zu entnehmen, warum man vom Bruttoprinzip abgewichen sei. Diesem aus dem Gesetzestext und dem Vermerk zusammengesetzten Entwurf stimmten die Staatssekretäre überwiegend vorbehaltlos zu.<sup>208</sup>

---

der Umsatzsteuer zufließen soll, vorausgesetzt, daß dem Interesse des Bundes an der Vermeidung der Ausweitung seines Haushalts Rechnung getragen wird. Dies soll dadurch geschehen, daß im Finanzausgleichsgesetz die Nichtanwendung der entgegenstehenden Bestimmungen des HGrG und der BHO bestimmt wird“ (BArch, B 126/75962, Image 1185 [Hervorhebungen im Original]).

- 203 Den Akten des BMF (BArch, B 126/75962) ist zu entnehmen, dass das Referat I B 3 zunächst – unter dem 30.10.1973 – einen Entwurf vorlegte, wonach der Text des neueinzufügenden § 11 a Abs. 4 FAG wie folgt enden sollte: „[...] sind die nach Abs. 1 vom Bund zu leistenden Ergänzungszuweisungen nicht bei den Ausgaben darzustellen.“ (Image 1145). Diese Schlusswendung fand nicht die Billigung des Staatssekretärs Schüler (Image 1133, 1143, 1145). Daraufhin besprach Ministerialrat Boden sich mit Dr. Geske und Dr. Hiehle und vermerkte dem Staatssekretär sodann, nach deren Auffassung müsse es unter Berücksichtigung des Sprachgebrauchs in § 10 HGrG heißen, die Ergänzungszuweisungen seien „bei den Einnahmen darzustellen“ (Image 1143). Diese Fassung wurde übernommen, der Entwurf in den Folgetagen – ohne Änderung des Datums – korrigiert (Image 1151 [beachte den augenscheinlich von Boden stammenden handschriftlichen Zusatz „korrigierte Fassung 5/11.“ oberhalb der maschinenschriftlichen Datumsangabe]).
- 204 BArch, B 126/75962, Image 1151, 1157, 1193; BArch, B 126/53681, Image 0127; BArch, B 136/9199, Bl. 410 r, 427 r.
- 205 BArch, B 126/75962, Image 1147, 1487 (Hervorhebung im Original); ebenso BArch, B 126/53681, Image 0129; BArch, B 136/9199, Bl. 411 r, 428 r.
- 206 So lässt sich einem Antwortschreiben des Staatssekretärs Geib, Finanzministerium Schleswig-Holstein, entnehmen, dass er die Gesetzesformulierung „einschließlich des Zusatzvermerks“ erhalten habe (BArch, B 126/53681, Image 0137); siehe auch BArch, B 126/75962, Image 1153 ff. Zu diesem Vermerk auch BArch, B 126/75962, Image 1149, 1159, 1191; BArch, B 126/53681, Image 0125.
- 207 Dazu oben bei und in Fn. 92 zur im Gesetzgebungsverfahren im engeren Sinne vorgelegten Begründung zum Entwurf des Abs. 4 des § 11 a FAG 1969, die inhaltsgleich mit dem Vermerk ist.
- 208 BArch, B 126/75962, Image 1153 ff.; BArch, B 126/53681, Image 0115, 0131 ff. Staatssekretär Rommel, Finanzministerium Baden-Württemberg, schränkte sein Einverständnis

Der später beim BMF unter Vorgang I B 2 – FV 4010 – 64/73 | I B 3 – FV 3020 – 14/73 erarbeitete, am 26. November 1973 für die zwei Tage später angesetzte Kabinettsitzung dem Bundeskanzleramt übermittelte Gesetzentwurf<sup>209</sup> griff den von den Staatssekretären gebilligten Entwurf vollumfänglich auf und entsprach ohne Abweichung dem nachmaligen Regierungsentwurf<sup>210</sup>. Mit Blick auf eine als Teil des parlamentarischen Verfahrens anberaumte Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags wurde in einem Sachverständsvermerk der Referate V A 2 und V A 3 des BMF vom 22. Januar 1974 festgehalten, dass,

*„[s]ollte die haushaltsrechtliche Sonderregelung für die Ergänzungs-|zuweisung nach § 11 a Abs. 4 des Gesetzentwurfs angesprochen|werden, [...] darauf hinzuweisen [wäre], daß die Bedenken des Bundes-|ministers der Finanzen gegen die Fortgewährung von Ergänzungszu-|weisungen in sogar noch aufgestockter Höhe vor allem die damit|verbundene Ausweitung des Bundeshaushaltsvolumens betrafen. Diese|Ausweitung würde durch die nun vorgeschlagene Lösung vermieden,|so daß auch dem vom Abgeordneten Dr. Alex Möller bei der 1. Be-|ratung des Bundeshaushalts 1973 gemachten Einwand gegen zu hohe|Ergänzungszuweisungen wenigstens insoweit Rechnung getragen würde.|Andere erwogene Lösungen zur Verstärkung der Finanzkraft der lei-|stungsschwachen Länder seien wegen des Widerstands der Länder|(teilweise aus Rücksichtnahme untereinander) nicht durchsetz-|bar gewesen.“<sup>211</sup>*

### VIII. Fünfte Sitzung der Arbeitsgruppe (22. November 1973)

Vor der fünften Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ wurde in einem Vermerk des BMF-Referats I B 3 vom 16. November 1973 noch einmal festgehalten, dass man die Minuseinnahmen nur deshalb geregelt habe, weil man den Bundeshaushalt nicht habe ausweiten wollen.<sup>212</sup> Ebenfalls vermerkte man, dass

*„es dringend geboten [erscheine], in der Bund-Länder-|Arbeitsgruppe ‚Finanzausgleich‘ noch einmal nachdrücklich die|Bedingung des Bundes für die Kompromißlösung ‚Ergänzungszuwei-|sungen‘ hervorzuheben, daß die abgesprochene haushaltsrechtliche|Sonderregelung auch im Gesetzgebungsweg verwirklicht w[er]de, daß|es also nicht genüge, wenn von Ländersseite zur entsprechenden|politischen*

---

insofern ein, als nach seiner Meinung die Investitionssteuer mit in die Bemessungsgrundlage der Ergänzungszuweisungen einzubeziehen sei (BArch, B 126/75962, Image 1165; BArch, B 126/53681, Image 0131; zusammengefasst in BArch, B 126/53681, Image 0115). Zu dieser Frage noch unten bei und in Fn. 234.

209 Kabinettsvorlage des BMF vom 26.11.1973 (BArch, B 126/75962, Image 1219 ff., 1367 ff., 1431 ff.); siehe auch zugehörigen Sprechvermerk vom 27.11.1973 (BArch, B 126/75962, Image 1211 ff.); vgl. ferner BArch, B 136/7283, Bl. 129 r ff.

210 Siehe unten Abschnitt D X.

211 BArch, B 126/53681, Image 0687, 0699; auf dem Punkt gebracht im „[v]orsorgliche[n] Sprechzettel“ (BArch, B 126/53681, Image 0691).

212 BArch, B 136/9199, Bl. 422 r ff.

*Vorbereitung ein ‚gutes Wort‘ eingelegt würde, son-|dern daß es auf den Erfolg dieser Unterstützung von Länderseite|ankomme“.*<sup>213</sup>

Im Ergebnisprotokoll der fünften Sitzung heißt es:

*„BM Schmidt bestätigt das durch die entsprechenden Staatssekretäre|der der Arbeitsgruppe angehörenden Länder erzielte Einvernehmen|hinsichtlich der Ergänzungszuweisungen. [...]||Die Ländervertreter akzeptieren diesen Vorschlag [...]. [...]||Dieses Verhandlungsergebnis findet die Billigung der anwesenden|Ministerpräsidenten mit dem formalen Vorbehalt der Zustimmung|durch alle Ministerpräsidenten auf der Sitzung am 30. November|1973 (Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs|der Länder).“*<sup>214</sup>

## IX. Gespräch mit dem Bundeskanzler und den Länderregierungschefs (30. November 1973)

Im Gespräch zwischen den Länderregierungschefs und dem Bundeskanzler wurde das Ergebnis der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ angenommen; dem Protokoll über die Ergebnisse dieser Besprechung lässt sich nicht entnehmen, dass es zu einer neuerlichen inhaltlichen Erörterung gekommen sei.<sup>215</sup> Ein Vermerk der Referate I B 2 und I B 3 des BMF vom 12. Dezember 1973 fasste den Sachstand wie folgt zusammen:

*„Zur Vermeidung einer Ausweitung des Bundeshaushalts wird für|die ab 1974 gewährten Ergänzungszuweisungen eine haushalts-|rechtliche Sonderregelung geschaffen, wonach die Ergänzungszuweisungen auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts darge-|stellt werden (Ausbringung eines Minus-Einnahme-Titels, § 11 a|Abs. 4 des Gesetzentwurfs).“*<sup>216</sup>

Dem BMF und der Bundesregierung insgesamt war ersichtlich daran gelegen, zum einen die Außergewöhnlichkeit der haushaltsmäßigen Erfassung der Bundesergänzungszuweisungen hervorzuheben und zum andern immer wieder darauf hinzuweisen, dass man damit die mit den Länderregierungschefs getroffene Vereinbarung umsetzen wollte.<sup>217</sup>

Nachdem das Vereinbarte seitens des Bundestagsabgeordneten *Zeitel*<sup>218</sup> kritisiert worden war, wurden die Verhandlungen und das Ergebnis noch einmal in einem Sach-

213 BAArch, B 126/53681, Image 0121 (Hervorhebung im Original); ebenso BAArch, B 126/75962, Image 1133, 1185, 1199; BAArch, B 136/9199, Bl. 426 r.

214 BAArch, B 126/75962, Image 1183, 1401; BAArch, B 126/53681, Image 0213, 0305, 0369, 0381, 0575, 0657, 0751, 0773, 0885.

215 BAArch, B 126/75962, Image 1241 ff., 1419 ff.; BAArch, B 136/4191, Bl. 346 r.

216 BAArch, B 126/75962, Image 1281, 1335, 1337; siehe auch BAArch, B 126/75962, Image 1335 ff.; ähnlich ein „Sprechvermerk“ zu dieser Sitzung, welcher zugleich für die Kabinettsitzung am 28.11.1973 (dazu unten bei Fn. 229) bestimmt war (BAArch, B 126/53681, Image 207, 0221, 0251, 0559; BAArch, B 136/9199, Bl. 450 r).

217 So bspw. in einem Sprechzettel für den Regierungssprecher vom 26.11.1973 (etwa BAArch, B 136/7283, Bl. 141 r) oder in einem Vermerk für die 41. Kabinettsitzung der Bundesregierung am 28.11.1973 (etwa BAArch, B 136/7283, Bl. 142 r).

218 Siehe oben bei und in Fn. 95.



standsvermerk der Referate V A 2 und V A 3 des BMF vom 8. Februar 1974 zusammengefasst:

„Sollte die haushaltsrechtliche Sonderregelung für die Ergänzungs-|zuweisungen nach § 11 a Abs. 4 des Gesetzentwurfs kritisiert|werden, so wäre darauf hinzuweisen, daß diese keineswegs – wie|im Finanzausschuß des Bundestags am 23. Januar 1974 sowie in|einem Presseartikel am 21. Januar 1971 von dem CDU Abgeordneten|Prof. Dr. Zeitel behauptet – als Rückschritt auf dem mit der|Einbeziehung von Seitenfinanzierungen in den Bundeshaushalt be-|gonnenen Weg zur Wiederherstellung der Haushaltswahrheit und Haus-|haltsklarheit gewertet werden dürfe. Hierzu wurde von St Dr.Schüler<sup>219</sup>|im Finanzausschuß des Bundestages ausgeführt<sup>220</sup>, daß die Bundesre-|gierung von sich aus anstelle der Ergänzungszuweisungen vorrangig|alternativ zwei horizontale Lösungen zur Verstärkung der Finanz-|kraft der leistungsschwachen Länder angestrebt habe (nämlich einen|Sonderausgleich unter den Ländern oder zusätzliche Ergänzungsan-|teile für die leistungsschwachen Länder aus dem Länderanteil an|der Umsatzsteuer im Rahmen der Kannvorschrift des Art. 107 Abs. 1|Satz 4 GG<sup>221</sup>). Die Bundesregierung wollte die hierfür erforderlichen|Mittel den Ländern<sup>222</sup> in Form einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung|zur Verfügung stellen. Beide Vorschläge zur horizontalen Lösung|haben jedoch nicht die Zustimmung der Länder gefunden. Auf Drän-|gen der Länder (insbesondere durch die Ministerpräsidenten|Dr. Stoltenberg und Kubel) habe sich die Bundesregierung schließ-|lich zur Gewährung von erhöhten Ergänzungszuweisungen bereitge-|funden, allerdings nur unter der Bedingung, daß dadurch nicht|das Ausgabenvolumen des Bundeshaushalts ausgeweitet würde. Das|würde durch die im Einvernehmen mit den Ländern vorgesehene Son-|derregelung des § 11 a Abs. 4 erreicht<sup>223</sup>. Die Darstellung als ne-|gative Einnahmen sei kein Verstoß gegen das Bruttoprinzip, denn|es gehe nicht an, im Bundeshaushalt Mittel als<sup>224</sup> Ausgaben zu ver-|anschlagen, die ohne jegliche Zweckbindung<sup>225</sup> den Ländern zufließen|und allein dort ihre ökonomische Wirkung ausüben. Die neue Dar-|stellungsform komme somit auch den ökonomischen Wirkungen näher|als die frühere [...].“<sup>226</sup>

219 Fehlendes Lehrzeichen im Original.

220 Dazu auch ein Sachstandsvermerk der BMF-Referate V A 2 und V A 3 vom 14.3.1974 (BArch, B 126/75963, Image 0147).

221 Dieser Vorschlag entsprach dem „Filbinger-Modell“ (dazu oben Abschnitt D II).

222 Das „n“ handschriftlich in schwarz hinzugefügt.

223 „ic“ mehrfach mit Schreibmaschine überschrieben, zuvor „erreccht“.

224 Handschriftlich „l“ in schwarz hinzugefügt, zuvor „aus“.

225 „d“ und „g“ handschriftlich in schwarz nachgezeichnet.

226 BArch, B 126/75962, Image 1415 (Fußnotenzeichen hinzugefügt); ebenso BArch, B 126/53681, Image 0767; siehe auch einen Sachstandsvermerk der BMF-Referate V A 2 und V A 3 vom 14.3.1974 (BArch, B 126/53681, Image 0793, 0803).

## X. Weiteres Gesetzgebungsverfahren

Der vom BMF ausgearbeitete und zunächst nur von den Staatssekretären der der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ angehörigen Finanzministerien des Bundes und der Länder genehmigte Entwurf<sup>227</sup> wurde zunächst – unter Vorbehalt der Zustimmung der Regierungschefs der Länder (die erst zwei Tage später beim Gespräch mit dem Bundeskanzler über den gefundenen Kompromiss abstimmen würden<sup>228</sup>) – am 28. November 1973 vom Bundeskabinett<sup>229</sup> und dann von den Regierungschefs der Länder am 30. November 1973<sup>230</sup> gebilligt. Noch am selben Tag wurde er dem Bundesrat zugeleitet.<sup>231</sup> Am 13. Dezember 1973 empfahl der Finanzausschuss des Bundesrates, gegen den Entwurf keine Einwendungen zu erheben.<sup>232</sup> Zuvor hatte es bei den „Finanzreferenten der Länder“<sup>233</sup> Meinungsverschiedenheiten über die Frage gegeben, ob die Einnahmen aus der sogenannten Investitionssteuer<sup>234</sup> ebenfalls miteinzube-

227 Oben bei und in Fn. 209.

228 Zu diesem Vorbehalt neben den unten in Fn. 229 genannten Quellen auch BArch, B 136/7283, Bl. 129r, 133r; BArch, B 126/53681, Image 0149, 0169, 0267, 0415, 0523, 0637, 0717, 0851. Zum Gespräch mit dem Bundeskanzler oben Abschnitt D IX.

229 BArch, B 126/75962, Image 1239; BArch, B 126/53681, Image 0375; 41. Kabinettsitzung am 28.11.1973 TOP 11 („Kabinettsprotokolle der Bundesregierung“ online [[https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/z1/k/k1973k/kap1\\_2/kap2\\_46/para3\\_11.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/z1/k/k1973k/kap1_2/kap2_46/para3_11.html)] < zuletzt besucht am 4.7.2023>]). Siehe auch bei und in Fn. 216.

230 BArch, B 126/75962, Image 1241, 1243; BArch, B 136/4191, Bl. 234r, 337r, 346r.

231 BR-Drs. 750/73; vgl. auch BArch, B 136/7283, Bl. 145r ff.; BArch, B 126/53681, Image 0371 ff., 0433 ff., 0499.

232 BArch, B 126/75963, Image 0115.

233 BArch, B 126/53681, Image 0399; BArch, B 126/75962, Image 1261.

234 Die sogenannte Investitionssteuer war keine eigene Steuerart, sondern eine besondere Ermittlungsweise der Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer, welche bereits im § 30 (Abs. 5) Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) vom 29.5.1967 (nachfolgend UStG 1968 genannt), BGBl. I 1967 S. 545, unter der Bezeichnung der Steuer für den Selbstverbrauch geregelt war. Sie galt gem. § 30 Abs. 1 UStG 1968 vom 1.1.1968 bis zum 31.12.1972. Die (wieder) durch Art. 6 § 1 Nr. 12 des Steueränderungsgesetzes 1973 vom 26.6.1973, BGBl. I 1973 S. 676 (686 ff.) – dazu auch die Bekanntmachung der Neufassung des Umsatzsteuergesetzes vom 16.11.1973, BGBl. I 1973 S. 1681 (nachfolgend UStG 1973 genannt) – eingeführte, (unter anderem durch den BFH, Urt. vom 14.12.1978, V R 32/75, BStBl. II 1979 S. 289 [290]; BFH, Urt. vom 27.03.1981, V R 97/77, BStBl. II 1981 S. 595 [597]; o. V., Steuerliche Konjunkturmaßnahmen 1973, 2. Aufl., 1973, S. 17) als „Investitionssteuer“ bezeichnete Steuer für den Selbstverbrauch knüpfte an die genannte Vorgängerregelung an (Birkenfeld in: Birkenfeld/Wäger [Bearb.], Das große Umsatzsteuer-Handbuch, Archiv § 2 Rn. 32 f. [Werkstand: 99. Lfg., 2023]; o. V., Steuerliche Konjunkturmaßnahmen 1973, 2. Aufl., 1973, S. 17). „Der Unternehmer konnte danach zwar die Vorsteuern abziehen, die bei der Anschaffung oder Herstellung des Investitionsgutes angefallen waren, er musste aber die Zuführung eines solchen Wirtschaftsgutes zur Verwendung oder Nutzung als Anlagevermögen, also die Ingebrauchnahme, der Steuer für den Selbstverbrauch unterwerfen (§ 30 Abs. 1 bis 8 UStG 1973)“, deren Steuersatz grundsätzlich gem. § 30 Abs. 5 Satz 1 UStG 1973 11 % betrug (Wilke, UR 1985, 153 [153 f.]; ebenso o. V., Steuerliche Konjunkturmaßnahmen 1973, 2. Aufl., 1973, S. 17). Der ursprüngliche Erhebungszeitraum der „Investitionssteuer“ – 9.5.1973 bis 30.4.1975 (§ 27 Abs. 15 UStG 1973) – wurde durch die Neunte Verordnung zur Durchführung des Umsatzsteuergesetzes vom 20.12.1973, BGBl. I 1973 S. 1961, auf die Zeit vom 9.5.1973 bis

rechnen seien, und es wurde eine frühere Auszahlung vorgeschlagen; diese Meinungsverschiedenheiten konnten unter Hinweis auf die Verhandlungen der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“, insbesondere deren fünfter Sitzung, ausgeräumt werden, insbesondere dahin, dass die Investitionssteuer nicht miteinzubeziehen sei.<sup>235</sup> Der Bundesrat billigte am 20. Dezember 1973 einstimmig den Gesetzentwurf.<sup>236</sup> Daraufhin wurde der Entwurf am 2. Januar 1974 in den Bundestag eingebracht.<sup>237</sup> Er wurde dort im Finanzausschuss einstimmig, aber unter Kritik des Abgeordneten *Zeitel* (CDU/CSU), und im Haushaltsausschuss unter Beanstandung seitens der (oppositionellen) CDU/CSU-Fraktion<sup>238</sup> mit 14 gegen 10 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.<sup>239</sup> Anschließend wurde er vom Plenum in dritter Lesung am 15. März 1974 beschlossen.<sup>240</sup> Der Bundesrat stimmte am 5. April 1974 zu.<sup>241</sup> Anfang Mai wurde das Dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom Bundeskanzler gegengezeichnet und am 6. Mai 1974 dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung übersandt.<sup>242</sup> Es wurde am 8. Mai 1974 ausfertigt<sup>243</sup> und am 11. Mai 1974 im Bundesgesetzblatt verkündet<sup>244</sup>. Es trat gem. Art. 3 des dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969 (rückwirkend) am 1. Januar 1974 in Kraft.

---

zum 30.11.1973 verkürzt (dazu auch BMF, Schr. vom 6.5.1974, IV A 1 – S 7609 – 11/74, BStBl. I 1974 S. 260; *Birkenfeld* in: Birkenfeld/Wäger [Bearb.], Das große Umsatzsteuer-Handbuch, Archiv § 2 Rn. 33 [Werkstand: 99. Lfg., 2023]; *Wilke*, UR 1985, 153 [154]).

- 235 BArch, B 126/53681, Image 0399 ff., 0457 ff., 0561 ff.; BArch, B 126/75962, Image 1261 ff., 1269 ff., 1311 ff., 1333.
- 236 BR-Plenarprotokoll, 400. Sitzung, S. 418B; vgl. auch BArch, B 126/75963, Image 0115; BArch, B 136/7283, Bl. 150 r. Dem Parlamentarischen Staatssekretär Porzner wurde zur Sitzung des Bundesrates am 20.12.1973 ein einer „Vfg.“ als Anlage beigefügter „Sprechzettel“ mitgegeben, worin nochmals betont wurde, dass mit dem Gesetzentwurf die Einigung vom 30.11.1973 umgesetzt werde (BArch, B 126/53681, Image 0469 ff., 0481 ff.); ebenso ein Sachstandsvermerk der Referate I B 2 und I B 3 des BMF unter dem 12.12.1973 (BArch, B 126/53681, Image 0491).
- 237 BT-Drs. 7/1489; siehe auch BArch, B 126/53681, Image 0679, 0703. Das entsprechende Schreiben des Bundeskanzlers an den Bundestagspräsidenten datiert schon auf den 28.12.1973, allerdings lässt ein auf dieses Schreiben angebrachter Stempel erkennen, dass es erst am 2.1.1974 abgesandt wurde (BArch, B 136/7283, Bl. 151 r; siehe auch BArch, B 126/53681, Image 0585, 0619 [Durchschrift]).
- 238 Dazu bereits oben bei und in Fn. 95.
- 239 Hinsichtlich des Finanzausschusses: BArch, B 126/75963, Image 0023 ff., 0111 ff., 0117. Hinsichtlich des Haushaltsausschusses: BArch, B 126/75963, Image 0089, 0119 ff.
- 240 BT-Plenarprotokoll 7/86 S. 5653A; vgl. auch BArch, B 126/75963, Image 0151; BArch, B 126/53681, Image 0807 ff.; BArch, B 136/7283, Bl. 153 r. Weder dem Plenarprotokoll noch den Archivgütern lassen sich entnehmen, wie die Opposition abstimmte.
- 241 BR-Plenarprotokoll, 404. Sitzung, S. 105C f. (auch hier ist das genaue Abstimmungsverhältnis nicht protokolliert); vgl. auch BArch, B 126/53681, Image 0901, 0905; BArch, B 136/7283, Bl. 155 r f.
- 242 BArch, B 136/7283, Bl. 156 r ff.
- 243 BArch, B 136/7283, Bl. 158 r.
- 244 BGBl. I 1974 S. 1045; vgl. auch BArch, B 136/7283, Bl. 158 r ff.

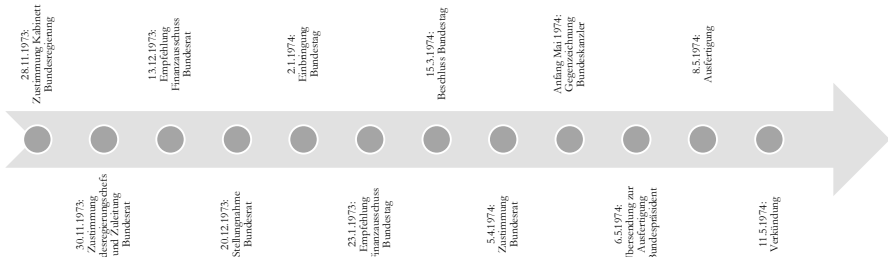


Abbildung 4: Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens im engeren Sinne

## E. Zusammenfassung

Den veröffentlichten Parlamentsdrucksachen ist nicht zu entnehmen, warum man (noch) heute die Bundesergänzungszuweisungen im Bundeshaushalt auf der Einnahmenseite darstellt. Die Geschichte des (heutigen) § 11 Abs. 7 FAG (und seiner Vorläufer) offenbart, dass eine solche Negativveranschlagung erstmals im § 11 a Abs. 4 FAG 1969 i. d. F. des dritten Änderungsgesetzes des FAG 1969 aus dem Jahre 1974 bestimmt wurde. Diese Regelung wurde im Laufe der zahlreichen Änderungen im unterverfassungsrangigen Finanzausgleichsrecht stets inhaltlich unverändert beibehalten, auch wenn sich ihre Stellung im Gesetz mehrfach änderte. Die Begründung jenes Änderungsgesetzes von 1974 gibt nicht preis, warum der Gesetzgeber vom sogenannten Bruttoprinzip abwich. Es wird lediglich auf eine nicht näher erläuterte Bund-Länder-Vereinbarung vom 30. November 1973 und auf eine vorbereitende Arbeitsgruppe hingewiesen.

Der Bund-Länder-Vereinbarung gingen mehrere Verhandlungsrunden einer (hier so bezeichneten) „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“, bestehend aus Regierungsvertretern von Bund und Ländern, voraus. Die Vereinbarung selbst enthält kein ausgeführtes Verhandlungsergebnis, sondern bestätigt das der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“, welches sie in ihrer fünften Sitzung beschloss. Aber auch dem Ergebnisprotokoll der fünften Sitzung der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ ist nur zu entnehmen, dass sich ihre Mitglieder auf einen auf Staatssekretärsebene gefundenen Kompromiss einigten, ohne diesen ausdrücklich zu wiederholen. Die wichtigste Quelle ist daher der „Vermerk über die Besprechung der Staatssekretäre am 29. Oktober 1973“<sup>245</sup>, die mit der Regelung verfolgte Absicht wird auch aus den Quellen zu den vorherigen Sitzungen der „Arbeitsgruppe Finanzausgleich“ deutlich.

Diesen Quellen ist als maßgeblicher Gesichtspunkt, warum man die Bundesergänzungszuweisungen negativveranschlagen wolle, zu entnehmen, dass der Bund (auch aus konjunkturpolitischen Gründen) eine Ausweitung beziehungsweise Aufblähung der Ausgabenseite seines Haushalts vermeiden wollte. Ein durch die Berücksichtigung der Bundesergänzungszuweisungen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts gesteigertes Haushaltsvolumen sei sachlich nicht geboten, da das Geld nicht vom

<sup>245</sup> BAArch, B 126/75962, Image 1195 ff.; BAArch, B 126/75963, Image 0027 ff., 0059 ff.; BAArch, B 126/53681, Image 0779 ff., 0891 ff.

Bund, sondern von den Ländern zweckungebunden ausgegeben werde und es bei letzteren seine ökonomische Wirkung entfalte. Beim Bund handele es sich um einen Durchlaufposten. Doppelzählungen sollten vermieden werden.

Anhand der ausgewerteten Archivquellen nicht bestätigt hat sich eine während der Beratung des (die Negativveranschlagung einführenden) dritten FAG-Änderungsgesetzes von 1974 im Plenum des Deutschen Bundestags getätigte Aussage, die Negativetatisierung gehe auf ein Petitum der Länder zurück. Nachvollziehbar ist, dass die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen auf Wunsch der Länder, insbesondere Niedersachsens (zuvörderst seines Ministerpräsidenten) erfolgte. Dass diese Ergänzungszuweisungen dann allerdings auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts abzuziehen beschlossen wurde, war eine Folge der Forderung des Bundes, seine Ausgabe-seite nicht auszuweiten. Zwar wurden die sogenannten Rotbuchungen früh von den Ländern vorgeschlagen, in diesem Stadium der Verhandlungen aber noch vom Bund abgelehnt; erst im Zuge einer gemeinsamen Erarbeitung eines Kompromisses einigte man sich schließlich auf die Negativetatisierung.

Insbesondere die Diskussion über die sogenannten Rotbuchungen zeigt, dass der Bundesgesetzgeber sich bewusst war, dass aufgrund der gesetzlichen Ausgangslage, wie sie nach den einschlägigen Bestimmungen des Haushaltsgrundsätzgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung bestand, nicht ohne Weiteres vom sogenannten Bruttoprinzip abgewichen werden dürfe. Man erachtete folglich eine Sonderregelung für notwendig, die angesichts der politischen Umstände des Einzelfalls schließlich in Gestalt des frühesten Vorläufers des heutigen § 11 Abs. 7 FAG getroffen wurde.

An der (gleichsam allgemeinshaushaltsrechtlichen) gesetzlichen Ausgangslage hat sich bis heute nichts Entscheidendes geändert, sodass bei anderen (von § 11 Abs. 7 FAG nicht erfassten) Finanzzuweisungen des Bundes, nicht zuletzt in den Fällen der Art. 106 a und 106 b GG, eine Negativveranschlagung im Bundeshaushalt einer besonderen gesetzlichen Erlaubnis bedarf. Insbesondere die gegenwärtige Staatspraxis der haushaltsmäßigen Darstellung der Gewährung der Regionalisierungs- und der Kraftfahrzeugsteuerkompensationsmittel an die Länder ist demnach zu beanstanden.<sup>246</sup>

246 In diesem Sinne auch Kempny in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 a Rn. 24 (Lfg. 2/23); Kempny in: Friauf (Begr.)/Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 106 b Rn. 21 (Lfg. 2/23).