

Klage gegen den Länderfinanzausgleich: Ein richtiger Schritt gegen unfaire Verteilung?

Hessen und Bayern, zwei der drei Geberländer, reichten ihre Klage gegen den Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht ein. Ist dies ein überfälliger Schritt gegen eine unfaire Verteilung?

Für eine zukunftsfähige Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung

»Bayern und Hessen klagen gegen den Länderfinanzausgleich.« Unter dieser Schlagzeile wird seit Monaten der Widerstand beider Regierungen gegen die Zahlkosten ihrer Länder verhandelt. Aber sie ist falsch: Niemand klagt gegen »den Länderfinanzausgleich«, niemand ist unsolidarisch und würde sich am liebsten aus der Gemeinschaft der Bundesländer verabschieden. Was Bayern und Hessen beklagen, sind Fehlentwicklungen und Defizite des geltenden Ausgleichssystems, die dessen Mängel ohne jede Rechtfertigung einseitig zu Lasten der Zahlerländer verteilen.

Der Länderfinanzausgleich verfügte, soweit er sich aus den Leistungen allein der Länder speist, im Jahr 2012 über ein Volumen von 7 925 Mrd. Euro und wurde ausschließlich von Bayern (mit 3 904 Mrd. Euro), von Baden-Württemberg (mit 2 694 Mrd. Euro) und von Hessen (mit 1 327 Mrd. Euro) finanziert. In derselben Reihenfolge entfielen auf jeden Einwohner dieser Länder 309 Euro, 249 Euro und 217 Euro. Damit waren 4,8% des hessischen Landeshaushalts gebunden – für das Land keine neue Erfahrung; denn seit 1950 zahlt Hessen mit Ausnahme von vier Jahren, in denen es auch nichts erhalten hat, in den Länderfinanzausgleich ein, in dem überschaubaren Zeitraum von 1990 bis 2012 immerhin 39 792 Mrd. Euro und für jeden seiner Einwohner 6 632 Euro. Das allein ist schon Grund genug, die Konstruktion des Länderfinanzausgleichs in ihrer gegenwärtigen Gestalt auf ihre verfassungsrechtliche Tragfähigkeit zu überprüfen.

Das Grundgesetz legt Wert darauf, die Finanzkraftunterschiede der 16 Bundesländer nicht zu groß werden zu lassen, und

entwickelt hierfür die Grundzüge eines hoch differenzierten Mechanismus. Es verteilt das gesamtstaatliche Steueraufkommen vertikal zwischen Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und horizontal zwischen den Ländern, gleicht im Verhältnis der Länder zueinander deren Finanzkraft und -bedarf aus und korrigiert die Ergebnisse durch Ergänzungszuweisungen des Bundes. Dieses Verfahren zielt auf den Ausgleich von bündnischer Solidarität und individueller Eigenverantwortung, von Respekt vor der Länderautonomie und deren Begrenzung durch die Zuweisung von Zugehörigkeitslasten. Die so ausgeformte wechselseitige Einstandspflicht von Bund und Ländern ist für den Föderalismus der Bundesrepublik konstitutiv. Weder Bayern noch Hessen haben einen Grund, sie in Frage zu stellen oder gar anzugreifen. Ihre aktuelle Ausgestaltung durch das Maßstäbe- und das Finanzausgleichsgesetz hat sich jedoch als untauglich erwiesen, die Interessen der Länder in ein sachgerechtes und deshalb akzeptiertes Verhältnis zu bringen.

Das Grundgesetz gibt dem Länderfinanzausgleich seine Struktur vor. Mit ihrer Konkretisierung beauftragt es den Gesetzgeber. Das ist deshalb misslich, weil sich der Bund, soweit er nicht selbst betroffen ist, aus seiner Verantwortung als Gesetzgeber zurückzieht und die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs den Ländern überlässt. Sie sind über den Bundesrat am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und entscheiden damit über ihre eigene Finanzausstattung, sind also Partei. Auf Kosten von Ländern mit höherer Finanzkraft können sie Mehrheiten bilden, denen sich nichts anderes als der Wortlaut und Geist der Verfassung entgegenhalten lässt. Deshalb konnten sich die Zahlerländer schon in der Vergangenheit nur mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts um einen sachgerechten Interessenausgleich bemühen. Um nichts anderes geht es auch in dem jetzt anhängig gemachten



Volker Bouffier*

* Volker Bouffier ist Ministerpräsident des Landes Hessen.

Normenkontrollverfahren. Es greift ökonomische Fehlentwicklungen auf, die in ihrer Deutlichkeit auch verfassungsrechtlich nicht mehr hinzunehmen und bei einem Blick in das Ausgleichssystem allenfalls nachzuvollziehen, aber nicht zu verstehen sind.

Mit seinen vier aufeinander folgenden Schritten verändert der bundesstaatliche Finanzausgleich die Finanzkraft der Länder in ihrem Verhältnis zueinander grundlegend: An die Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit schließt sich, nach Steuerarten unterschieden, die horizontale Aufteilung zwischen den Ländern an. Im Wesentlichen ist hier der Maßstab des örtlichen Aufkommens konstitutiv. Nach diesem Grundsatz, der für einzelne Steuerarten durch Zerlegungsregeln weiter konkretisiert wird, sollen die Steuereinnahmen jeweils dem Land zugewiesen werden, in dem sie erwirtschaftet worden sind. Daraus ergibt sich die originäre Steuerkraft der einzelnen Länder: Nach den Zahlen des Jahres 2012 liegt Hamburg mit seiner Steuerkraft je Einwohner von nahezu 150% des Bundesdurchschnitts weit an der Spitze, die drei Zahlerländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen folgen mit etwa 126, 122 und 118% auf den Plätzen 2 bis 4, die Steuerkraft von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz entspricht dem Durchschnitt, die übrigen Länder erreichen ihn mit signifikanten Unterschieden zwischen West und Ost bei weitem nicht.

Die nachfolgenden Ausgleichsstufen verändern diese Ausgangspositionen jedoch erheblich. Schon die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nivelliert die Unterschiede spürbar. Zu drei Vierteln folgt sie der Einwohnerzahl, bis zu einem Viertel steht es den unterdurchschnittlich finanzierten Ländern zur Verfügung. Damit verändert sich zwar noch nicht die Reihenfolge, aber der Durchschnittswert der Steuerkraft – für Hamburg sinkt er von 150% auf 130,7%, für die Zahlerländer auf etwa 112, 110 und 108%, die bislang im Durchschnitt liegenden Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verlieren jeweils 5%, während die fünf östlichen Bundesländer von zum Teil 50% des Durchschnitts auf mindestens 85% angehoben werden. Hatte die größte Differenz – zwischen Hamburg und Sachsen – ursprünglich 98 Prozentpunkte und in Zahlen je Einwohner 1 521 Euro betragen, verringert sie sich nach der Umsatzsteuerverteilung auf 31 Prozentpunkte und auf 811 Euro.

Auf der dritten Stufe, also im eigentlichen Finanzausgleich zwischen den Ländern, wird durch die Einbeziehung von Finanzkraft und -bedarf der Gemeinden in die Finanzkraft ihrer Länder und durch eine Einwohnergewichtung ein neues Bezugssystem gewählt. Erst jetzt ist – so jedenfalls bisher das Bundesverfassungsgericht – die Finanzkraft und damit die Finanzkraftreihenfolge der Länder definiert. Bei dem Satz von 64%, zu dem Finanzkraft und -bedarf der Kommunen als Teil der Länderfinanzkraft berücksichtigt werden, ohne

dass diese Größe auf einer nachvollziehbaren Grundlage beruht, bleibt ganz außer Betracht, dass die Länder auf die kommunale Finanzausstattung gar nicht zugreifen können. Zudem ist das finanzpolitische Verhältnis zwischen einem Land und seinen Kommunen deutlich asymmetrisch: An der Finanzstärke solider Kommunen partizipiert ein Land angesichts der Selbstbehalte im kommunalen Finanzausgleich nur unvollständig, in einer finanziellen Schiefelage wird es nach seinen Möglichkeiten für die Kommunen einstecken müssen. Gerade Länder mit vergleichsweise leistungsfähigen Kommunen werden damit reicher gerechnet, als sie es sind.

Darüber hinaus wird die Mehrheit der Flächenländer von der mit Recht als Einwohnerveredelung bezeichneten Einwohnergewichtung benachteiligt. Das Verteilungsprinzip des Grundgesetzes bestimmt die Finanzkraft eines Landes nach der Zahl seiner Einwohner. Die Einwohnergewichtung vermutet dagegen auf Seiten der Stadtstaaten und dünn besiedelter Flächenländer überproportional hohe Kosten, die einerseits durch eine besonders hohe, aber ebenso durch eine geringe Bevölkerungsdichte verursacht sein sollen. Dieser angebliche, empirisch bis heute nicht belegte und berechnete Mehrbedarf, der aber folgerichtig auch bei den Ballungsraumkosten aller Flächenländer berücksichtigt werden müsste, wird dadurch ausgeglichen, dass die Einwohnerzahl rechnerisch – im Fall der Stadtstaaten um 35% – erhöht, die Finanzkraft entsprechend herabgesetzt und auf dieser Grundlage der Ausgleichsanspruch zu Lasten der Zahlerländer ermittelt wird. Mit diesem Kunstgriff steigt die Einwohnerzahl Hamburgs, das auf der Eingangsstufe des Länderfinanzausgleichs und nach dem Maßstab seiner tatsächlichen Einwohnerzahl bundesweit über die weitaus höchste Steuerkraft je Einwohner verfügt, um fiktive 35%, sein dadurch erhöhter Finanzbedarf macht es aber unversehens vom Zahler- zum Empfängerland. Nach derselben Methode wird Berlin und sein Finanzbedarf um 35% größer, es wird zum finanzschwächsten Land überhaupt und zum Hauptempfänger des Länderfinanzausgleichs. Seine Ausgleichsansprüche steigen derart, dass es noch vor den Bundesergänzungszuweisungen seine originäre Steuerkraft von 85% auf eine Finanzkraft von 119% des Durchschnitts steigern kann und schon dadurch, an seiner realen Einwohnerzahl gemessen, von der zunächst zehnten auf die dritte Stelle der Finanzkraftreihenfolge aufrückt.

An dieses für die Empfängerländer ohnehin schon erfreuliche Ergebnis schließen die Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder und zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten an, und immerhin zehn Länder erhalten überdies Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich eines Sonderbedarfs, der ihnen angeblich aus den Kosten politischer Führung erwächst, ohne dass hierfür dem Grunde und der Höhe nach eine verfassungsrechtliche Legitimation ersichtlich ist.

Lässt man, wie es aus Gründen besserer und unverfälschter Vergleichbarkeit geboten ist, die verfassungsrechtlich zweifelhafte Einwohnergewichtung außer Ansatz und geht stattdessen von den originären Steuerkraftzahlen aus, dann liegen die drei Zahlerländer nach Abschluss des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur noch knapp oberhalb des Durchschnitts auf den Plätzen 4 bis 6, Hamburg behauptet mit annähernd 130% seinen Spitzenplatz, während beispielsweise Bremen von ursprünglich 92% auf 127% und damit auf Platz 2 und Berlin von etwa 85% mit 127% auf Platz 3 vorrückt und die übrigen zehn Länder über 96% des Länderdurchschnitts nicht hinauskommen. Dass die Einwohnergewichtung auf die amtliche Statistik durchschlägt, die Veränderungen in der Reihenfolge der Länderfinanzkraft nicht erkennen lässt und die Ergebnisse des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verdeckt, ist ein ärgerlicher Begleiteffekt. Nur mit ihrer Hilfe gelingt es, die Finanzkraftunterschiede auf die Differenz zwischen 105,4% des Länderdurchschnitts für Bayern, auf 104,2% für Hessen und – als »ärmstes« Land – 97,5% für Berlin herunterzurechnen, Hamburg mit 99,7% des Länderdurchschnitts zum Empfängerland werden zu lassen und die Einwohnerwerte der Finanzkraft so weitgehend zusammenzuführen, dass die entsprechenden Höchst- und Mindestbeträge von 3 357 Euro für Bayern, 3 321 Euro für Hessen und 3 106 Euro für Berlin nur noch geringfügig auseinanderliegen.

Dafür ist nicht das Grundgesetz, sondern sind mit dem Maßstäbe- und dem Finanzausgleichsgesetz Regelungen verantwortlich, die Bayern und Hessen aus eben diesem Grund angreifen. Die Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge, wie sie sich aus der örtlichen Generierung der jeweiligen Länderfinanzkraft als Ausdruck der wirklichen Steuerkraft ergibt, widerspricht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an einen angemessenen Ausgleich der Länderfinanzkraft. Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Nivellierungsverbot belegt sie die Verfassungswidrigkeit des zugrunde liegenden Regelwerks. Die selbstverständliche, von den finanzstarken Bundesländern wie von ihren Bürgern geschuldete föderale Solidarität wird durch Zahlungspflichten überfordert, mit deren Hilfe andere Länder letztlich besser ausgestattet werden, als sie selbst es sind.

Diese ausufernden Hilfsmaßnahmen sind vor dem Grundgesetz nicht zu rechtfertigen. Besonders deutlich zeigen sich ihre verhängnisvollen Ergebnisse in ihrem Zusammenwirken. Wie Beispielrechnungen erkennen lassen, bietet das Ausgleichssystem den Empfängerländern keinen Anreiz, ihre Finanzkraft durch eigene Bemühungen zu stärken. Investitionen etwa zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder auch nur in eine effektivere Steuerverwaltung lohnen sich für sie nicht. Die Mehreinnahmen, die ein Land damit erzielt, sind als höheres Lohn- und Einkommensteueraufkommen zu 42,5% an den Bund abzuführen, weitere Prozentpunkte gehen im Umsatzsteuervorausgleich verloren, die Zahlungen aus dem

Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen gehen zurück. Das kann im Anschluss an sämtliche Ausgleichsstufen zu Verlusten im Landeshaushalt führen, während jeder Einwanderer, gerade wenn er keine Steuern zahlt, über den Länderfinanzausgleich die Einnahmen erhöht. Das verführt zu haushaltspolitischer Passivität. Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich sind gesichert, die Erfolge einer vorausschauenden Strukturpolitik sind es nicht, und positive Ergebnisse für den Haushalt sind ohnehin nicht zu erwarten. Der Versuch des Gesetzgebers, hier durch eine »Leistungsprämie« Abhilfe zu schaffen und überdurchschnittliche Zuwächse an Steuereinnahmen ausgleichsfrei zu stellen, ist gescheitert. Im Ausgleichsjahr 2011 konnten beispielsweise Bayern und Hessen ihre Ausgleichszahlungen in den Länderfinanzausgleich lediglich um 0,3% kürzen, während umgekehrt Brandenburg bei Zuwächsen von 2,3 Mill. Euro im Länderfinanzausgleich sogar einen Verlust von 0,5 Mill. zu verzeichnen hatte.

Die Bilanz des Länderfinanzausgleichs fällt seit jeher ernüchternd aus, seine ab dem Jahr 2005 geltende Überarbeitung hat daran nichts geändert. Im Jahr 1995 gab es noch fünf Zahlerländer, im Jahr 2010 hat sich Nordrhein-Westfalen und nunmehr auch Hamburg aus diesem Kreis verabschiedet. Seitdem kommen im horizontalen Länderfinanzausgleich nur noch Bayern, Baden-Württemberg und Hessen für die übrigen 13 Länder auf. Ein Land kündigt ihnen die bündische Solidarität nicht deshalb, weil es darauf beharrt, dass seine Bürger das von ihnen erwirtschaftete Steueraufkommen auch noch im Anschluss an den Länderfinanzausgleich in der Finanzkraft ihres Landes wiederfinden und sie diejenigen Leistungen beanspruchen dürfen, die ihnen nach dem Maß ihres wirtschaftlichen Erfolges zustehen. Dieser Erfolg ist auch ein Ergebnis seiner Standortpolitik, aber er verlangt zugleich nach einer aufwendigen Infrastruktur, auf deren Kosten das Ausgleichssystem keine Rücksicht nimmt. Seit mehr als zwei Jahren bemühen sich die Zahlerländer deshalb um einen Dialog mit den Empfängerländern, um wenigstens ihre derzeitige Zahllast nicht weiter steigen zu lassen, den Bund stärker zur Finanzierung der Hauptstadtstaaten Berlins heranzuziehen und das System der Leistungsanreize zu verbessern. Einen Erfolg hatten sie damit nicht. Dabei ist es belanglos, dass das Maßstäbe- und das Finanzausgleichsgesetz zum Jahresende 2019 ohnedies außer Kraft treten werden. Bis dahin muss der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der weitergeltenden Vorgaben des Grundgesetzes neu zugeschnitten werden. Es steht also außer Frage, dass er weiterhin Bestand haben wird, und daran wollen die Zahlerländer nichts ändern. Es geht ihnen auch nicht darum, das Bundesverfassungsgericht als Schiedsrichter in einem mit politischen Mitteln nicht lösbaren Konflikt mit den Empfängerländern anzurufen. Vielmehr wollen sie das Gericht darauf hinweisen, dass der Bundesgesetzgeber es bislang versäumt hat, einen Gestaltungsauftrag des Gerichts aus dem Jahr 1999 mit verfassungs-

konformen Mitteln zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht hatte ihm damals aufgegeben, die offenen Rechtsbegriffe, mit denen das Grundgesetz dem Finanzausgleich nur unscharfe Konturen verleiht, durch vollzugstaugliche Maßstäbe zu konkretisieren. Bis heute ist er diesem Auftrag nur unzulänglich und in einer Weise nachgekommen, die die geschilderten Fehlentwicklungen erst auf den Weg gebracht und deren Korrektur er seither unterlassen hat. Es ist daher im Interesse nicht nur der gegenwärtigen Antragsteller, sondern aller Bundesländer zu wünschen, dass das Gericht das Finanzausgleichsrecht mit Blick auf seine Sinnwidrigkeiten am Grundgesetz misst und dessen Maßstäbe so weit ausgestaltet, dass eine künftige Gesetzgebung handhabbare Hinweise für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, aber ebenso der Länder untereinander erhält. Nur so lässt sich auch der Gefahr einer sachwidrigen Majorisierung der Zahler- durch die Empfängerländer entgegenwirken. Die klagenden Regierungen sind überzeugt, dem Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes deutlich machen zu können.



Norbert Walter-Borjans*

Kläger sind unsolidarisch

Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist es, Bund und Länder in die Lage zu versetzen, die ihnen durch die Verfassung obliegenden Aufgaben erfüllen zu können. Er ist vom Solidargedanken geprägt und stellt eine wichtige Grundlage für das Zusammenleben dar. Allein dieser elementare Gedanke zeigt schon auf, dass der von Bayern und Hessen beschrittene Klageweg falsch ist. Durch die Klage wird die durch das bestehende Vertragswerk dokumentierte Solidarität einseitig aufgekündigt und das gerade von Bayern, einem Land, das selbst Jahrzehnte lang vom Länderfinanzausgleich profitiert hat. Außerdem haben Bayern und Hessen das aktuell bestehende System federführend mitgestaltet. Die Klage ist damit letztlich auch eine Klage »gegen sich selbst«. Geschuldet ist sie letztlich wohl dem Landtagswahlkampf, in dem den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt werden soll, man setze sich nachhaltig für die Interessen des eigenen Landes ein.

Primat der Politik muss gelten

Die Aufkündigung der Solidarität erschwert zudem den notwendigen politischen Verhandlungsprozess. Ende 2019 laufen mit dem Finanzausgleichsgesetz und dem Maßstäbengesetz die den Länderfinanzausgleich prägenden einfachgesetzlichen Regelungen ebenso wie der Solidarpakt II aus. Es müssen dementsprechend Anschlussregelungen getroffen werden. Eine Reform ist bereits aus diesem Grunde vorgezeichnet.

Die notwendige Fortschreibung und Anpassung an die gegenwärtige Lage ist Aufgabe der Politik. Sie hat hier einen Gestaltungsauftrag wahrzunehmen und darf ihn nicht allein der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts überlassen. Eine vorherige, prägende Judikatur kann diese Auf-

* Dr. Norbert Walter-Borjans ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

gabe enorm erschweren. Als Politiker, der gestalten will, kann ich daher nur bedauern, dass Bayern und Hessen das Bundesverfassungsgericht angerufen haben, das sich zu der Materie ja schon mehrfach und eingehend geäußert hat.

Wir brauchen gemeinsame politische Anstrengungen von Geberländern, Nehmerländern und dem Bund in konsensualer Weise. Deshalb hat die Ministerpräsidentenkonferenz schon Ende 2012 einen Reformprozess angestoßen. In einem ersten Schritt wollen die Länder – Bayern und Hessen eingeschlossen – im Rahmen einer Bestandsaufnahme und einer Bewertung des Status quo der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein Meinungsbild erarbeiten. Dabei wird ein umfassender Ansatz gewählt, denn der Länderfinanzausgleich ist nur ein Teil der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Um dem Verfahren der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen, hätte es also keiner Klage bedurft.

Die eingereichte Klage belastet lediglich die Atmosphäre der Verhandlungen und behindert die Suche nach sachgerechten Lösungen, weil die Länder bei den Verhandlungen die von ihnen im Klageverfahren eingenommenen Rechtspositionen auch für die Neugestaltung ab 2020 nicht aufgeben können.

Deutscher Finanzausgleich hat sich bewährt

Grundsätzlich hat sich das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bewährt. So darf etwa nicht verkannt werden, dass die Finanzverfassung selbst in außergewöhnlichen Situationen wie nach der Herstellung der deutschen Einheit dazu beigetragen hat, unser Land weiterzuentwickeln.

Die Bundesrepublik Deutschland wird von vielen ihrer europäischen Nachbarn um das System ihres Finanzausgleichs beneidet. Es ist die maßgebliche Grundlage dafür, dass Wirtschaftskraft und Wohlstand auf viele Regionen der Bundesrepublik verteilt sind und sich nicht wie in anderen Ländern auf ein oder zwei Zentren konzentrieren. Gleichwertige Lebensverhältnisse tragen zur Stärkung des Standorts Deutschland insgesamt bei und sind ein Stabilitätsanker.

Auch die derzeitige Ausgestaltung des Finanzausgleichs als »Finanzkraftausgleich« hat sich bewährt. Durch die Orientierung des Ausgleichs an die Einnahmeseite wird das System von Bedarfen freigehalten, die zu einem Wettlauf unter den Ländern führen könnten. Die Ausgabenseite ist und bleibt damit auch Sache der souveränen Länder, ihrer demokratisch legitimierten Regierungen und Landtage.

Finanzströme müssen transparenter werden

Die Ablehnung des Klagewegs bedeutet keineswegs, dass ich das bestehende System nicht für reformbedürftig halte. Nach dem Auslaufen der Regelungen muss es eine Neujustierung geben.

Insbesondere ist die Transparenz der Finanzströme zu verbessern, damit die Gesamtwirkungen der unterschiedlichen Ausgleichsstufen erkennbar werden.

Die mangelnde Transparenz zeigt sich beispielsweise an der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion, nach der 2012 angeblich nur drei Länder im Länderfinanzausgleich Zahlungen erbracht haben. Diese Aussage gilt nur für eine der vier Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, dem sogenannten Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.

Betrachtet man jedoch das Ausgleichssystem in seiner Gesamtheit, ergibt sich ein völlig anderes Bild. So zahlte etwa Nordrhein-Westfalen im Ausgleichsjahr 2012 im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs mehr als 2,4 Mrd. Euro an die anderen Länder. Bei dieser Gesamtbetrachtung zahlten 2012 sechs Länder mit einem Bevölkerungsanteil von über 60% an zehn Empfängerländer mit knapp 40% der Bevölkerung.

Stadt-Umland-Probleme regional lösen

Neben diesem Aspekt ist auch die Einwohnerveredelung, insbesondere die Stadtstaatenwertung, zu hinterfragen. So werden die Einwohner der drei Stadtstaaten, obwohl sie sich in ihrer Bevölkerungszahl, Größe und Struktur deutlich unterscheiden, jeweils mit 135% bewertet. Es ist richtig, dass Berlin, Bremen oder Hamburg städtische Funktionen für ihr jeweiliges Umland wahrnehmen, aber nicht einzusehen ist, dass die ausgleichenden Transfers auch von Ländern bestritten werden, die von dieser Stadt-Umland-Problematik überhaupt nicht betroffen sind. Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen regeln die Stadt-Umland-Problematik intern im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs. Es stellt sich die Frage, warum diese Flächenländer zusätzlich durch externe Ausgleichsprobleme der Stadtstaaten belastet werden.

Echte Anreize zur Ausschöpfung der Steuerquellen setzen

Im aktuellen Finanzausgleich werden oftmals zu hohe Auffüllquoten für finanzschwache Länder bemängelt. Aufgrund der Ausgestaltung der Tarifabschöpfung lohne es sich für die Länder nicht, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und Mehreinnahmen zu generieren. Die Länder würden demzufolge ihre Steuerquellen nicht vollständig ausschöpfen, da

sie von den erzielbaren Mehreinnahmen durch die Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur einen Bruchteil netto behalten dürften. Bislang ist mit der sogenannten Anreizprämie ein Anzelelement im Länderfinanzausgleich verankert. Ob diese ihre Zielsetzung erreicht hat und ob sich weitere Anreizmechanismen in den finanzkraftorientierten Länderfinanzausgleich integrieren lassen, ist im Rahmen der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu überprüfen. So könnte sich beispielsweise die Möglichkeit einer Anrechnung der Aufwendungen der Personalkosten der Steuerbehörden anbieten, um die Länder zu motivieren, ihre Betriebsprüfungen und Steuerfahndungen mit genügend Personal auszustatten. Die Stärkung der eigenen Finanzkraft muss sich für die Länder im Ergebnis lohnen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Neuordnung wird die Rolle des Bundes sein. Neben der Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, Berlin aus dem Länderfinanzausgleich herauszunehmen und dem Stadtstaat stattdessen eine Bundeshauptstadthilfe zukommen zu lassen, sind die vertikalen Finanzströme insgesamt zu betrachten. Dabei darf die Verteilung nicht mehr nur nach der Himmelsrichtung, sondern muss vielmehr nach dem Bedarf erfolgen.

Reformprozess ist Bewährungsprobe für den Föderalismus

Bei all diesen Fragen handelt es sich um Themen, die die Politik klären kann und muss. Dass ihr das gelingen wird, zeigen nicht zuletzt auch die Erfahrungen der Vergangenheit. Die Verhandlungen um den Finanzausgleich waren immer geprägt von intensiven Diskussionen, aber ebenso von dem Willen aller Länder und des Bundes, zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen. So haben auch bei der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs letztlich alle Beteiligten einem sorgsam ausgehandelten Kompromiss zugestimmt.

Der Klageweg führt in die falsche Richtung. Stattdessen sollten wir bestehende Verträge einhalten und den von den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten eingeschlagenen Verhandlungsweg weitergehen. Die Vertragslage soll sich in die richtige Richtung weiterentwickeln. Das erreicht man dem Solidargedanken entsprechend am besten gemeinsam und nicht durch eine einseitige Aufkündigung geschlossener Verträge im Klageweg.



Rolf Peffekoven*

Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich

Zur Ausgangslage

Seit über 30 Jahren ist immer wieder vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich geklagt worden. Dabei ging es nie um die Frage, ob ein Finanzausgleich unter den Ländern überhaupt zulässig sei. Das ist verfassungsrechtlich entschieden: Nach Art. 107 Abs. 2 Grundgesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Wie das im Einzelnen herbeigeführt werden soll und wie insbesondere die Ausgleichsansprüche und Ausgleichspflichten konkret bestimmt werden, wird im Einzelnen im Finanzausgleichsgesetz und im Maßstäbengesetz geregelt. Der Streit geht im Wesentlichen um die Detailregelungen dieser beiden Gesetze. Bayern und Hessen bekräftigen derzeit immer wieder, dass sie grundsätzlich zur Solidarität im Bundesstaat bereit seien, das gegenwärtige System sei aber ungerecht und leistungsfeindlich. Das ist im Prinzip nicht zu bestreiten. Umstritten ist allerdings, ob man den Mängeln noch mit Korrekturen an Einzelregelungen beikommen kann oder ob nicht eine grundsätzliche Reform Not tut: vom heute praktizierten kooperativen Föderalismus hin zu einem Wettbewerbsföderalismus.

Zur Klage im Einzelnen

Konkret werden als Begründung für die Klage genannt: die Einwohnergewichtung zugunsten der Stadtstaaten, die fehlenden Leistungsanreize und die angebliche Finanzierung der Hauptstadtfunction Berlins über den Länderfinanzausgleich. Der erste Punkt ist in der Vergangenheit in jeder Klage zum Länderfinanzausgleich vorgebracht, vom Bundes-

* Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist em. Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und seit 1973 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

verfassungsgericht bisher aber als verfassungskonform bezeichnet worden. Der zweite Aspekt ist unbestritten, aber auf dem Klageweg wird man daran wenig ändern können; hierzu sind politische Entscheidungen unter Berücksichtigung vorliegender ökonomischer Modelle gefragt. Der dritte Punkt ist sachlich wohl unzutreffend: Die über den Länderfinanzausgleich dem Land Berlin zufließenden Mittel sind Ersatz für fehlende eigene Steuereinnahmen und deshalb ungebundene Transfers, die nicht mit einer bestimmten Ausgabenart in Verbindung gebracht werden können.

Erstaunlich ist, dass Bayern und Hessen den seit dem Jahre 2005 gültigen Regelungen im Jahre 2001 noch zugestimmt haben. Da dieses Gesetzeswerk mit dem 31. Dezember 2019 auslaufen wird, hätte mit Reformarbeiten ohnehin schon bald begonnen werden müssen. Vielleicht wäre es deshalb politisch klüger gewesen, statt gegen die ohnehin auslaufenden Regelungen zu klagen, offensiv eigene konkrete Vorschläge – vor allem zum wichtigsten Punkt (mehr Leistungsanreize für Empfänger- wie Geberländer) – in die anstehenden Verhandlungen einzubringen. Wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden und dem Gesetzgeber eine angemessene Frist für eine daraufhin möglicherweise erforderliche Reform eingeräumt hat, dürfte der genannte Termin bald erreicht sein. Unter diesen Aspekten kann nicht verwundern, dass das von den klagenden Landesregierungen als »Akt politischer Notwehr« im Interesse der eigenen Steuerzahler bezeichnete Vorgehen von den Oppositionsparteien eher als »Wahlkampfgetöse« abgetan wird. In beiden Bundesländern stehen noch in diesem Jahr Landtagswahlen an.

Von der »Sternstunde des Föderalismus« zur Klage

Zwar ist die letzte Reform (2001) von den Politikern als »Sternstunde des Föderalismus« gefeiert worden, aber an den grundsätzlichen Problemen des intransparenten und anreizhemmenden Ausgleichssystems hat sich nichts Wesentliches geändert. Realistischer waren deshalb schon die Urteile in der wissenschaftlichen Literatur, die die bisherigen Reformbemühungen jeweils als »vertane Chance« (Peffekoven 1994, S. 281 ff.; Sachverständigenrat 2001, Ziff. 362 ff.) bezeichnet haben. Jedenfalls war meist nach einigen Jahren von der »Sternstunde« nicht viel übrig geblieben, und es wurde bereits wieder mit Klagen in Karlsruhe gedroht oder solche sogar erhoben. Schnelle Einigungen über Reformen wurden zudem immer nur dann gefunden, wenn der Bund bereit war, zusätzliche Lasten zu übernehmen. Das ermöglichte es, dass alle Länder als Gewinner der Reform auftreten konnten. Die Probleme des Länderfinanzausgleichs sind dadurch allerdings eher überdeckt und dringend notwendige Reformen verhindert worden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Urteil vom 11. November 1999 einen neuen Gedanken vorgetragen und den Gesetzgeber aufgefordert, zunächst verfassungskonkretisierende allgemeine und abstrakte Maßstäbe für den Finanzausgleich in einem Maßstäbengesetz aufzustellen, »bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden« (BVerfGE, 101, 158 <158>). Diese Trennung ist oft als nicht möglich, der Vorschlag deshalb als naiv bezeichnet worden, weil Entscheidungen über Maßstäbe für die Verteilung von Finanzmitteln stets vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Auswirkungen getroffen werden. Und genauso ist es gekommen. Zwar ist das Maßstäbengesetz zeitlich vor dem Finanzausgleichsgesetz verabschiedet worden, aber die finanziellen Folgen des Maßstäbengesetzes haben in den Beratungen stets im Vordergrund gestanden. Zudem sollten die Maßstäbe langfristig und fortschreibungsfähig angelegt werden (BVerfGE, 101, 158 <217>). Damit war angestrebt, dass das Maßstäbengesetz langfristiger gelten sollte als das erst anschließend zu erlassende Finanzausgleichsgesetz. Auch das ist missachtet worden, weil die Laufzeiten beider Gesetze auf den gleichen Termin (31. Dezember 2019) begrenzt wurden. Es wird interessant sein, wie das Bundesverfassungsgericht auf diese offene Missachtung seines Urteils reagieren wird.

Die wesentlichen Änderungen im Rahmen der seit 2005 gültigen Finanzordnung waren außerordentlich bescheiden. Letzten Endes ging es erneut um eher marginale Aspekte, die zum Teil sogar zu neuen Fehlkonstruktionen geführt haben.

– Für die Berücksichtigung der **Seehafenlasten** im Länderfinanzausgleich gab es ökonomisch keine Begründung, was in der finanzwissenschaftlichen Literatur herausgearbeitet worden war (vgl. Peffekoven 1988). Die Wirkungen dieser Regelung waren zudem erstaunlich: Das Land Niedersachsen, das eigentlich begünstigt werden sollte, wurde dadurch tatsächlich benachteiligt. Obwohl auch diese Regelung Gegenstand von Klagen war, hat das Bundesverfassungsgericht diese im Urteil vom 27. Mai 1992 noch für verfassungsgemäß erklärt und erst im Urteil vom 11. November 1999 einen Prüfungsauftrag erteilt. Darin sollte vor allem festgestellt werden, ob es überzeugende Argumente dafür gebe, dass die Seehäfen anders als zum Beispiel die Flughäfen behandelt werden könnten. Wahrscheinlich, um diesen lästigen Prüfungsauftrag zu umgehen, sind die Seehafenlasten aus dem Länderfinanzausgleich herausgenommen worden. Allerdings nicht ersatzlos: Nunmehr tritt die Ländergesamtheit Umsatzsteueranteile an den Bund ab, die dieser an die Bundesländer mit Seehäfen weiter gibt. Das ist praktisch (weiterhin) die Finanzierung der Seehafenlasten gemäß der Einwohnerzahl, was mit der Nutzung der Seehäfen nichts zu tun hat. Man ist somit nur vom Regen in die Traufe

gekommen. Wirkliche Reformen müssen schon anders aussehen.

- Eine Anreizwirkung sollte ab 2005 über ein neues **Prämienmodell** erreicht werden. Bei überdurchschnittlichem Anstieg der Steuerkraft können die betreffenden Länder 12% der im Vergleich zum Vorjahr überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen als Prämie bei der Ermittlung der Finanzkraft abziehen. Aus der intensiven Diskussion um die Seehafenlasten hätte man wissen dürfen, dass absolute Abzüge bei der Ermittlung der Finanzkraft keine Gewähr bieten, dass sich ein Land wirklich besser steht; es kommt lediglich auf die relativen Positionen an. So belegen denn auch Berechnungen des Sachverständigenrates (2001, Ziff. 367), dass im Jahr 2000 – hätte es damals das Prämienmodell schon gegeben – die prämiensberechtigten Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin und Saarland einen Nachteil gehabt, also besser auf die Prämie verzichtet hätten. Das Prämienmodell ist also eine Fehlkonstruktion.
- Das **Stadtstaatenprivileg**, wonach bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder die Einwohner der Stadtstaaten mit 135% angesetzt werden, ist vom Bundesverfassungsgericht zunächst als verfassungskonform bezeichnet worden. Erst im Urteil von 1999 sind Zweifel aufgekommen. Danach ist die Einwohnergewichtung überprüfungsbedürftig. »Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich macht es erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft der dünn besiedelten Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann« (BVerfGE, 101, 158 <230>). Ergebnis dieser Überprüfung war, dass bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Gemeinde-Steuereinnahmen für die dünn besiedelten Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) – allerdings sehr viel bescheidenere – Einwohnergewichtungen eingeführt worden sind. Überzeugende empirische Belege dafür gibt es nicht, so dass sich die Streichung aller Einwohner-Gewichtungen empfohlen hätte. Das wäre auch ein Beitrag zu einem transparenten und einfachen Ausgleichssystem gewesen.
- Ökonomisch problematische Regelungen, wie die sog. **Ergänzungsanteile** bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, sind nicht einmal zur Diskussion gestellt worden. Hierbei geht es um Folgendes: Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird im Prinzip nach der Einwohnerzahl verteilt. Das ist ökonomisch auch sinnvoll und als Konkretisierung des für die horizontale Verteilung des Steueraufkommens geltenden Prinzips des örtlichen Aufkommens zu interpretieren. Vorab dürfen

jedoch bis zu 25% des Länderanteils an finanzschwache Länder verteilt werden. Damit werden Bedarfselemente bei der Steuerverteilung berücksichtigt, was im Widerspruch zur Verteilung nach örtlichem Aufkommen steht. Zudem gehen die Ergänzungsanteile als eigene Einnahmen in die Finanzkraft der Länder und damit in den anschließenden Länderfinanzausgleich ein. Bei hohem Ausgleichsniveau werden die zunächst erreichten Umverteilungen weitgehend wieder rückgängig gemacht, zudem wird der wirkliche Umfang des Finanzausgleichs unter den Ländern verschleiert.

- Die Zahlung von **Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)** führt dazu, dass das ohnehin schon hohe Ausgleichsniveau noch einmal – zu Lasten des Bundes – angehoben wird. Es handelt sich um einen vom Bund finanzierten zusätzlichen Finanzausgleich zwischen den Ländern. Daran sollte sich der Bund überhaupt nicht beteiligen, wenn er es dennoch tut, wäre der richtige Weg, im Volumen der heutigen Fehlbetrags-BEZ Umsatzsteueranteile an die Ländergesamtheit abzutreten, die dann zwischen den Ländern nach Einwohnerzahl zu verteilen wären.
- **Sonderbedarfs-BEZ** werden heute im Wesentlichen an die neuen Bundesländer gezahlt und sind zum Teil bereits degressiv gestaltet; sie laufen zum 31. Dezember 2019 mit dem Ende des Solidarpakts II aus. Dann wird auch in diesem Bereich eine Reform anstehen, die sich daran orientieren muss, dass diesem Instrument im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur subsidiärer Charakter zukommen darf; angesichts der besonderen Belastungen durch die deutsche Vereinigung durfte das höchstens vorübergehend nicht beachtet werden.

Trotz der vielen »Reformen« sind die Probleme im Kern die gleichen geblieben (vgl. Peffekoven 1994). Sicher hat es die eine oder andere positiv zu beurteilende Änderung gegeben, aber meist sind andere ebenso wenig überzeugende Ersatzlösungen beschlossen worden.

Das entscheidende Problem bleibt der leistungshemmende Charakter des Länderfinanzausgleichs. Derzeit haben weder die drei Geberländer noch die 13 Empfängerländer Anreize, selbst für Steuereinnahmen zu sorgen. Je mehr ihnen das nämlich gelingt, umso höher werden die Zahlungsverpflichtungen, umso stärker sinken die Ausgleichsansprüche. Die sogenannten Verbleibsbeträge sind derzeit relativ gering. Diese geben an, wie viel Steuereinnahmen einem Land tatsächlich verbleiben, wenn es zum Beispiel 1 Mill. Euro zusätzliches Aufkommen (etwa durch Industrieansiedlung) aus einer bestimmten Steuer erzielt. In Modellrechnungen für das Jahr 2000 hat der Sachverständigenrat (2001, Anhang IV) nachgewiesen, dass den Ländern unter 30%, in manchen Empfängerländern sogar unter 10%

der Mehreinnahmen verbleiben; der Rest wird über den Finanzausgleich »abgeschöpft«. Da in der Regel Mehreinnahmen auch noch zusätzliche Ausgaben (zum Beispiel für Infrastrukturmaßnahmen oder Investitionsförderung) verlangen, lohnt es sich einfach für die Länder nicht, selbst für eine bessere Wirtschaftskraft und damit für mehr Steuereinnahmen zu sorgen.

Größere Anreizwirkungen könnte man bereits erreichen, wenn man im heutigen System des Länderfinanzausgleichs einen linearen Ausgleichstarif und ein niedrigeres Ausgleichsniveau einführen würde. Dazu hat der Sachverständigenrat (1992, Ziff. 370 ff.) ein Modell vorgestellt, das in der politischen Diskussion keine Beachtung gefunden hat.

Ein anreizförderndes System wird man letzten Endes nur über mehr Steuerwettbewerb zwischen den Ländern erreichen können. Ein Weg dazu könnte sein, den Ländern, die heute – abgesehen von der Grunderwerbsteuer – keinerlei steuerpolitische Autonomie besitzen, (begrenzte) Zuschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu geben. Im Länderfinanzausgleich dürfte dann aber bei der Ermittlung der Finanzkraft nicht mehr das tatsächliche, sondern es müsste das bei einem bestimmten Hebesatz (etwa 100%) erzielbare (hypothetische) Steueraufkommen berücksichtigt werden. Im Ergebnis würde das dazu führen, dass das Niveau des Länderfinanzausgleichs deutlich zurückginge und Anreize geschaffen werden, selbst über Anhebung der Hebesätze für zusätzliches – und dem eigenen Haushalt in vollem Umfang zur Verfügung stehendes – Steueraufkommen zu sorgen.

Was ist von der Klage zu halten?

Der Unmut der Länder Bayern und Hessen ist zweifellos nachvollziehbar; das derzeitige System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ist reformbedürftig. Dass die beiden Bundesländer vor allem jene Regelungen in den Vordergrund stellen, durch die sie besonders stark belastet werden, ist verständlich. Eine Reform muss allerdings das gesamte System (Steuerverteilung, Finanzausgleich unter den Ländern, Bundesergänzungszuweisungen) erfassen.

Ob man mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht viel erreichen kann, muss wohl bezweifelt werden. Dort ist nur zu entscheiden, ob das Gesamtsystem oder seine Einzelregelungen mit dem Grundgesetz in Einklang stehen. Das ist ein anderes Problem als die Suche nach ökonomisch effizienten Lösungen. Das Gericht wird sich auch nicht dafür hergeben und ist auch nicht zuständig, Vorschläge für konkrete Reformen zu machen. Darüber muss politisch entschieden werden, wobei der Politik zu empfehlen ist, auf die vielen ausgearbeiteten Lösungsvorschläge in der wissenschaftlichen Literatur zurückzugreifen.

Politische Lösungen können nur im Konsens der Bundesländer untereinander und zwischen Bund und Ländern erreicht werden. Durch die Klage der beiden Länder dürfte das Verhandlungsklima fürs erste eher belastet sein. Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg (derzeit das dritte Geberland im Länderfinanzausgleich) hat deshalb wohl Recht, wenn er trotz allen Ärgers über die hohen Belastungen und das anreiztötende System vorerst weiter auf Verhandlungen setzt. Es gibt keinen anderen Weg.

Die Staatsregierungen in Bayern und Hessen haben in der Sache zweifellos einen Missstand angesprochen, aber wohl den falschen Adressaten und den falschen Zeitpunkt gewählt.

Literatur

Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen, Tübingen: Bd. 72, S. 330 ff. (BVerfGE 72, 330) vom 24. Juni 1986; Bd. 86, S. 148 ff. (BVerfGE 86, 148) vom 27. Mai 1992; Bd. 101, S. 158 ff. (BVerfGE 101, 158) vom 11. November 1999.

Peffekoven, R. (1987), »Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs«, *Finanzarchiv*, NF. 45, 181–228

Peffekoven, R. (1988), »Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?«, *Finanzarchiv*, NF. 46, 397–415.

Peffekoven, R. (1994), Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: *Finanzarchiv*, NF. 51, 281–311.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993), *Jahresgutachten 1992/93*, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Jahresgutachten 2001/02*, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/04*, Berlin.



Joachim Wieland*

Verhandeln statt klagen!

Politische Notwehr oder Wahlkampf?

Von einem »Akt politischer Notwehr« sprachen der baye-
rische Ministerpräsident Seehofer und sein hessischer Kol-
lege Bouffier, als sie am 25. März 2013 ihre Klage gegen
den Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsge-
richt einreichten. Sie halten die Ausgleichsregelungen für
leistungsfeindlich und ungerecht. Zur Begründung verwei-
sen sie darauf, dass Bayern 2012 knapp die Hälfte der
im Finanzausgleich umverteilten Mittel von 7,9 Mrd. Euro
und Hessen immerhin 1,3 Mrd. Euro aufgebracht, Berlin
hingegen 3,3 Mrd. Euro erhalten habe. Die absolute Hö-
he der Zahlungen sagt allerdings nichts darüber aus, ob
der Finanzausgleich fair und gerecht ist. Der Grund für
die Zahlungspflicht von Bayern und Hessen ist ihre im Ver-
gleich zu vielen anderen Ländern hohe Finanzkraft. Nicht
hohe Zahlungen bei hoher Leistungskraft sind unfair. Un-
fair wäre nur eine gesetzliche Regelung, die das verfas-
sungsrechtlich vorgegebene Ziel eines angemessenen
Ausgleichs verfehlt. Da das geltende Finanzausgleichs-
gesetz 2001 strikt nach den Vorgaben der Verfassungs-
rechtsprechung konzipiert worden ist und ihm deshalb
auch Bayern und Hessen zugestimmt haben, ist das kaum
vorstellbar. Letztlich wird das aber das Bundesverfas-
sungsgericht entscheiden, wenn es nach 1986, 1992,
1999 und 2006 zum fünften Mal die Verfassungsmäßig-
keit des Finanzausgleichsgesetzes prüfen wird. Da sich
die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für den Aus-
gleichsgesetzgeber nicht geändert haben, spricht viel da-
für, dass das Gericht seine mittlerweile gefestigte Recht-
sprechung bestätigen wird. Nicht ganz zufällig dürfte es
sein, dass die Klage wenige Monate vor hart umkämpf-
ten Landtagswahlen in beiden klagenden Ländern erho-
ben worden ist.

* Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., ist Professor für Öffentliches Recht, Finan-
z- und Steuerrecht und Rektor der Deutschen Universität für Verwal-
tungswissenschaften Speyer. Er wird das Land Bremen in dem Verfas-
sungsgerichtsverfahren vertreten.

Verfassungsrechtliche und verfassungs- gerichtliche Vorgaben

Worum geht es? Das Grundgesetz gebietet, durch Gesetz
sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der
Länder angemessen ausgeglichen wird. Das Bundesverfas-
sungsgericht hat in seinen vier Urteilen auf mehr als
400 Druckseiten dargelegt, wie dieses Gebot der Finanz-
verfassung zu verstehen ist. Das Gericht hat dabei nie selbst
gesagt, welche Regelungen ein Finanzausgleichsgesetz ent-
halten muss. Es versteht die Finanzverfassung als Rahmen-
ordnung, die dem Gesetzgeber Grenzen für seine Rege-
lungen vorgibt, diese Regelungen aber nicht – auch nicht
im Kern – selbst enthält. Ein angemessener Finanzausgleich
kann vom Bundesverfassungsgericht also nicht im Wege ju-
ristischer Subsumtion aus dem Grundgesetz abgeleitet und
dem Gesetzgeber vorgezeichnet werden. Vielmehr muss
sich das Gericht darauf beschränken, Regelungen aufzuzei-
gen, die das Ziel eines angemessenen Finanzausgleichs ver-
fehlen. Dabei hat es in seinen bisherigen Urteilen den Be-
griff der Angemessenheit entfaltet und dem Gesetzgeber so
den Weg für seine Regelungen gewiesen.

Auf dieser Grundlage haben Bund und Länder das seit 2005
geltende Finanzausgleichsgesetz auf der Basis eines von al-
len Beteiligten akzeptierten politischen Kompromisses ge-
schaffen. Das Finanzausgleichsgesetz wird am 31. Dezem-
ber 2019 außer Kraft treten. Zu diesem Zeitpunkt läuft der
Solidarpakt aus und wird die Schuldenbremse auch für die
Länder verbindlich. Deshalb haben schon vor einiger Zeit
Überlegungen und Beratungen begonnen, wie die Finanz-
ordnung Deutschlands von 2020 an strukturiert sein soll. Er-
fahrungsgemäß können Bayern und Hessen ungefähr 2016
oder 2017 mit einer Entscheidung über ihren Antrag rech-
nen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Bemühungen um die
Konzeption einer neuen Ordnung des Finanzausgleichs
durch die Klage erheblich behindert. Allen Beteiligten ist klar,
dass jede neue Ordnung erneut auf einem politischen Kom-
promiss beruhen wird. Solange aber jeder Schritt hin auf
eine Einigung mit der Gefahr verbunden ist, dass ein Ent-
gegenkommen in dem anhängigen Gerichtsverfahren die ei-
gene Position schwächen könnte, werden die Beteiligten
dazu neigen, auf Karlsruhe zu warten.

Dieses Abwarten hat seinen Grund aber nur zu einem ge-
ringen Teil darin, dass Bund und Länder sich vom Bundes-
verfassungsgericht wesentliche neue Erkenntnisse über die
Vorgaben der Verfassung für den Finanzausgleichsgesetz-
geber erwarten würden. Die Rechtsprechung zu den ein-
schlägigen Fragen ist gefestigt. Es wäre eine große Überra-
schung, wenn der zuständige Zweite Senat merklich von
seinen früheren Entscheidungen abweichen würde. Verfas-
sungsgerichte bemühen sich aus verständlichen Gründen
um Entscheidungskontinuität. Täten sie das nicht, liefen sie
Gefahr, dass ihren Entscheidungen bald nicht mehr die ge-

wünschte und rechtsstaatlich gebotene Bedeutung zugemessen würde, weil Politiker und Bevölkerung den Eindruck gewinnen könnten, dass eine Verfassungsfrage im nächsten Prozess vielleicht ganz anders entschieden würde als im vorigen. Deshalb gehören keine prophetischen Gaben dazu, um die zu erwartenden wesentlichen Grundsätze der Entscheidung zu prognostizieren, die vermutlich – der Text des im März eingereichten Antrags ist noch nicht bekannt – auch die Antragsteller nicht in Frage stellen werden.

Angemessenheit des Ausgleichs

Grund für den Finanzausgleich ist danach das bundesstaatliche Prinzip des Einstehens der Glieder des Bundes füreinander auch in finanziellen und Haushaltsangelegenheiten, das jedoch nicht die Eigenständigkeit und finanzielle Selbstständigkeit von Bund und Ländern gefährden darf. In diesem Sinne ist das bündische Prinzip zugleich Grundlage und Grenze des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich muss nach der Verfassung für die bestehende Ausgestaltung des Bundesstaates erfolgen. Eine Länderneugliederung verlangt das Grundgesetz nicht. Das Bundesverfassungsgericht wird aber erneut feststellen, dass ein Finanzausgleich nur dann angemessen ist, wenn er in allen Ländern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet, ohne jedoch die Finanzausstattung der Länder zu nivellieren oder die Leistungsfähigkeit der Geberländer entscheidend zu schwächen. Die Eigenstaatlichkeit der Länder sowie die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit ihrer Haushaltswirtschaft dürfen nicht beeinträchtigt werden. Zwar darf der Gesetzgeber die Finanzkraft der Länder deutlich aneinander annähern, er darf jedoch die Finanzkraftreihenfolge nicht verändern. Der Finanzausgleich muss so geregelt sein, dass in ganz Deutschland einheitliche Sozialleistungen auch dann finanziert werden können, wenn die Finanzkraft der Länder sich deutlich unterscheidet, insbesondere in Ostdeutschland nur eine Steuerkraft von 70% des durchschnittlichen Steueraufkommens erreicht wird. Das Gebot gleicher Sozialleistungen in ganz Deutschland lässt sich von Ländern mit deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft nur dann erfüllen, wenn sie Finanzzuweisungen vom Bund oder von Ländern mit überdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten. Dementsprechend garantiert das Grundgesetz den Ländern auch weder relativ noch absolut den Erhalt der Steuerkraft, die sie nach der primären Steuerverteilung ausweisen. Andernfalls würden sie ein Stück weit aus der politischen Schicksalsgemeinschaft des Bundesstaates entlassen.

Stadtstaaten und Kommunen

Zumindest mit der Verfassung vereinbar ist auch die Berücksichtigung der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten durch eine höhere Finanzausstattung, als sie Flächenländer er-

halten. Das Bundesverfassungsgericht hat es schon 1986 als sachgerecht bezeichnet, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten zu berücksichtigen. Es hat in diesem Zusammenhang darauf abgehoben, dass die Flächenländer in ihrem kommunalen Finanzausgleich ebenfalls von der Größe abhängige Zuschläge in der Finanzausstattung für Großstädte und insbesondere für Landeshauptstädte vorsehen. Berücksichtigt werden darf zudem ein abstrakter Mehrbedarf je Einwohner, der sich in dünn besiedelten Flächenstaaten ergeben kann. Auch ist die kommunale Finanzkraft grundsätzlich – soweit dem nicht besondere Gründe entgegenstehen – in den Finanzausgleich voll einzubeziehen. Dabei darf der Gesetzgeber die spezifischen Verhältnisse der Gemeinden berücksichtigen. Er verfügt insoweit über einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Bisher wird die kommunale Finanzkraft nur zu zwei Dritteln eingerechnet, ein Umstand, der reiche Länder ohne nachvollziehbare Gründe begünstigt.

Schließlich darf der Bund leistungsschwachen Ländern aus seinen Mitteln Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren. Dabei darf er sowohl die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anheben als auch Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigen oder beides miteinander verbinden. Bei der allgemeinen Anhebung muss der Gesetzgeber das Nivellierungsgebot beachten, darf die Finanzkraftreihenfolge der Länder nicht verändern und insbesondere leistungsschwachen Ländern keine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen. Außerdem muss er das föderative Gebot der Gleichbehandlung aller Länder beachten. Demgegenüber finden Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten in der Größe dieser Lasten ihre rechtfertigenden Gründe und Grenzen.

Denkbare Entscheidungsinhalte und -folgen

Führt man sich diese verfassungsrechtlichen Vorgaben vor Augen, die der Zweite Senat in etwa 20 Jahren seiner einschlägigen Rechtsprechung entwickelt und mehrfach bekräftigt hat, kann man im Wesentlichen skizzieren, welche Aussagen zur Interpretation der verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Finanzausgleich im fünften Urteil zu erwarten sind. Das dürfte auch den Regierungen von Bayern und Hessen bewusst sein. Beide Antragsteller dürften kaum erwarten, dass der Zweite Senat seine Rechtsprechung in wichtigen Punkten ändert. Da der Gesetzgeber sich 2001 strikt bemüht hat, die Vorgaben der bis dahin ergangenen Urteile im Finanzausgleichsgesetz umzusetzen, wäre es mehr als überraschend, wenn das in einigen Jahren zu erwartende Urteil wesentliche Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklären würde. Die Regierungen beider Länder hätten der Neuregelung des Finanzausgleichs 2001 kaum zugestimmt, wenn diese nicht den Vorgaben der

Verfassung entsprochen hätte. Es steht zu vermuten, dass im Grunde nicht die vor zwölf Jahren von Bayern und Hessen mit ausgehandelten Gesetzesbestimmungen, sondern deren heutige finanzwirtschaftliche Konsequenzen Anlass für die Klage gegeben haben. Dass beide Regierungen im Herbst dieses Jahres Landtagswahlen zu bestehen haben, wird den Handlungsdruck vermutlich erhöht haben. Die Landesregierungen müssten den Wählerinnen und Wählern erklären, dass sie selbst aus überzeugenden Gründen bundesstaatlicher Solidarität einer Regelung zugestimmt haben, die heute für beide Länder mit fühlbaren finanziellen Belastungen verbunden ist. Das Grundproblem des Antrags von Bayern und Hessen besteht aber darin, dass gegen finanzielle Belastungen eines Landes der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht nicht offensteht. Wer sich an das Gericht wendet, muss zumindest plausibel darlegen können, warum nach seiner Auffassung ein Gesetz verfassungswidrig ist. Das Gericht nimmt sich eines Verfahrens nur an, wenn ein Verfassungsverstoß als jedenfalls möglich erscheint. Kann man diese Möglichkeit als Antragsteller nicht darlegen, riskiert man eine Abweisung des Antrags a limine ohne mündliche Verhandlung wegen offensichtlicher Unbegründetheit gemäß § 24 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Die Argumentation der Antragsteller wird also vermutlich dahin gehen müssen, einerseits vorzuschlagen, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Angemessenheit des Finanzausgleichs in gewissem Umfang zu ändern, und andererseits auf die Höhe der Zahlungen hinzuweisen, auch wenn das im eigentlichen Sinne kein verfassungsrechtliches Argument ist.

Selbst wenn Bayern und Hessen den Zweiten Senat überzeugen sollten, dass er seine bisherige Rechtsprechung in ihrem Sinne verändert – das ist angesichts des hohen Wertes, den das Gericht der Kontinuität seiner Grundgesetzauslegung beimisst, jedoch nicht sehr wahrscheinlich –, würde das zu erwartende Urteil nicht eine Neuregelung des Finanzausgleichs enthalten, sondern nur einzelne Normen der bestehenden Regelung für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklären und dem Gesetzgeber die Neuregelung innerhalb einer Frist aufgeben. Eine Neuregelung steht wegen des Auslaufens des Finanzausgleichsgesetzes am 31. Dezember 2019 in jedem Fall an.

Dabei muss der Finanzausgleich den veränderten Gegebenheiten wie dem demographischen Wandel und dem Wirksamwerden der Schuldenbremse, den hohen Altschulden vieler Länder und Kommunen sowie der dauerhaft weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft der ostdeutschen Länder angepasst werden. Nur lassen sich die insoweit erforderlichen Änderungen nicht von Verfassungsrichtern aus dem Grundgesetz ableiten, sondern müssen vom Gesetzgeber in mühsamer Arbeit entwickelt und konsensfähig gemacht werden. Ein Hauptproblem wird es sein, wie angesichts der weiterhin deutlich unterdurchschnittlichen Steuerkraft vor al-

lem der ostdeutschen Länder deren angemessene Finanzausstattung gesichert werden kann. Sie können sozialstaatliche Leistungen auf dem vom Bundesgesetzgeber in zahlreichen Sozialgesetzen vorgegebenen Niveau nur erbringen, wenn ihre Finanzkraft derjenigen der finanzkräftigeren Länder angeglichen wird. Möglicherweise ist es sinnvoll, den Länderfinanzausgleich von dieser Aufgabe zu entlasten und dem Bund aufzugeben, eine aufgabengerechte Finanzausstattung Ostdeutschlands sicherzustellen. Das würde vermutlich eine stärkere Beteiligung des Bundes am Umsatzsteueraufkommen notwendig machen. Der Finanzausgleich kann seine Aufgabe auch nur dann erfüllen, wenn zuvor die Altschuldenproblematik gelöst wird. Zumindest den vier Ländern, denen nach der Feststellung des Stabilitätsrats eine Haushaltsnotlage droht, wird ein Finanzausgleich nicht angemessen helfen können, solange sie von ihren alten Schulden so stark belastet werden, dass ein Haushaltsausgleich unerreichbar erscheint. Gelöst werden muss auch das Verschuldungsproblem der Kommunen, deren Kassenkredite allein mittlerweile etwa 48 Mrd. Euro betragen. Gerade finanzschwächere Länder müssen häufig auch für viele überschuldete Kommunen aufkommen. Wenn man nicht starke Anreize dafür setzen will, dass Länder ihre Haushalte zu Lasten ihrer Kommunen sanieren, weil deren Schulden nach der gegenwärtigen Konzeption nicht unter die Schuldenbremse fallen, wird man auch dieses Problem bei der Reform der Finanzverfassung angehen müssen.

Notwendigkeit politischer Kompromisse

Alle diese Probleme muss die Politik allein lösen. Auf Hilfe aus Karlsruhe kann sie insoweit nicht hoffen. Weil die Anträge von Bayern und Hessen an die Stelle der erforderlichen Kooperation im Bundesstaat die Konfrontation vor dem Bundesverfassungsgericht setzen, sind sie nicht zielführend, zumal jedes Urteil des Bundesverfassungsgerichts Bund und Länder wieder an den Verhandlungstisch zwingen wird. Nur ist dann wertvolle Zeit verloren.



Thomas Lenk*

Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich

Bayern und Hessen begründen ihre Klage unter anderem damit, dass die Umverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich ungerecht sei, da die *Finanzkraftangfolge* in verfassungswidriger Weise verändert würde und ein ursprünglich reicheres Land nach der Umverteilung hinter ein eigentlich ärmeres Land rutschen könne. Zudem solle der Bund Berlin in seiner *Hauptstadtfunktion* unterstützen. Als besonders kritikwürdig am bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleich werden die *64%ige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft*, die *Einwohnergewichtung* der Stadtstaaten und die der »dünnbesiedelten« Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen genannt (vgl. Hessische Staatskanzlei 2013). Nach Hessens Ministerpräsident Bouffier würde »...vom System ... nicht derjenige [profitieren], der durch eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik die Verschuldung seines Landes reduzieren und die Steuerkraft erhöhen will ... Die Bürgerinnen und Bürger unserer Länder haben ein Recht darauf, dass die Steuermehreinnahmen zuerst denjenigen zufließen, die sie erarbeiten« (Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung 2013). In der gleichen Pressemitteilung ergänzt Ministerpräsident Seehofer, dass für die Zukunft ein solidarischer, gerechter und leistungsorientierter Länderfinanzausgleich angestrebt werden solle, der deutlich *anreizgerechter* ausgestaltet sein müsse und die Zahlerländer nicht länger überbeanspruchen dürfe.

Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist sicherlich komplex und für viele mindestens so unverständlich wie das deutsche Einkommensteuerrecht. Bisweilen wird es von Laien sogar als »absolut bescheuertes System« (Ministerpräsident Winfried Kretschmann zitiert nach Focus 2012) bezeichnet. Dies ist erstaunlich, da der bundesstaatliche Finanzausgleich seit dem zweiten Weltkrieg wesentlich

zum Ausgleich der regionalen Disparitäten im Sinne des Grundgesetzes beigetragen hat; insbesondere seit der »Deutschen Einheit«, die entgegen der landläufigen Meinung weder aus der »Portokasse« zu finanzieren war noch nach kürzester Zeit zu »blühenden Landschaften« führte (vgl. z.B. Rensch 2012).

Nun ist die Frage nach einem gerechten System von einem Ökonomen nicht zu beantworten. Er kann nur dann Instrumente entwickeln oder Maßnahmen empfehlen, die zu mehr Gerechtigkeit führen würden, wenn ihm vorgegeben wird, wie dieser ideale Zustand des sozialen Miteinanders definiert ist. Es geht hier, staatsphilosophisch betrachtet, um einen angemessenen, unparteilichen und einforderbaren Ausgleich in einer Gesellschaft. Gefragt ist nach einer als gesellschaftlich gerecht empfundenen personellen und regionalen Verteilung von Gütern und Chancen (vgl. Lumer 2005, 464b; Schwemmer 1995; Penz und Priddat 2007). Während mit dem sozialen Sicherungssystem in Verbindung mit den Steuergesetzen eher die personellen Verteilungsfragen geregelt werden, wird die primäre regionale Verteilung insbesondere durch das Länderfinanzausgleichsgesetz und die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Länder geändert. Diese orientieren sich am Maßstäbengesetz und am Grundgesetz, insbesondere an der dort definierten Aufgaben- und Einnahmenverteilung zur Herstellung gleichwertiger bzw. einheitlicher Lebensverhältnisse.¹ Gerechtigkeit, einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse sind jeweils abstrakte Begriffe und werden in Theorie und Praxis je nach Perspektive unterschiedlich interpretiert und sind oftmals umstritten (vgl. bspw. Höffe 2004, S. 26; Kersting 2002/2005, S. 23). Entscheidend ist aber, dass die meisten beklagten Sachverhalte nicht durch das Verfassungsgericht, sondern durch gesetzgeberische Mehrheiten entschieden werden – wie das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen schon mehrfach betont hat.

Man sollte sich aber stets darüber im Klaren sein, dass selbst der bedeutende Finanzwissenschaftler Richard Musgrave in seinem grundlegenden Lehrbuch schreibt, dass es »die moderne ökonomische Analyse ... vermieden [hat], diese Frage [nach der optimalen Verteilung] zu beantworten. ... Die Antwort nach der richtigen Verteilung impliziert sozialphilosophische Überlegungen und schließt Werturteile ein« (Musgrave, Musgrave und Kullmer 1984, S. 11). Dies hat sich bis heute nicht geändert.

¹ Art 72 Abs. 2 GG gibt bei der Zuordnung der Aufgaben vor: »...Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.«

Bei der Einnahmenverteilung bestimmt Art. 106 Abs. 3 GG: »...2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** (Hervorhebung durch den Verfasser) im Bundesgebiet gewahrt wird.«

* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management, Professur Finanzwissenschaft, der Universität Leipzig.

... zur Finanzkraftreihenfolge

Geht man auf die zu Beginn genannten Eckpunkte der hessisch-bayrischen Klage etwas näher ein, so ist bzgl. einer verfassungswidrigen Veränderung der Finanzkraftreihenfolge folgendes anzumerken: Diese wird, wie schon das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 feststellte, bis einschließlich der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen eingehalten. Werden durch den Gesetzgeber Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen beschlossen, können diese »Bundesergänzungszuweisungen, die gerade der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen, zeitweise zu Veränderungen der Finanzkraftreihenfolge führen; das Nivellierungsverbot greift insoweit nicht.«² Dies ist auch nachvollziehbar, da zur Anerkennung von Sonderlasten sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit zustimmen muss, wie dies bspw. »zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«³ der Fall war. Erst diese Unterstützung durch den Bund ermöglicht den neuen Ländern bis 2019 eine höhere Finanzkraft im Vergleich zu den klageführenden Ländern, die ebenfalls diesem Gesetz 2001 zugestimmt haben. Darin heute eine verfassungswidrige Ungerechtigkeit zu entdecken, fällt schwer, insbesondere weil diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen der sich schließenden Infrastrukturlücke degressiv und bis 2019 auslaufend ausgestaltet wurden.

... zur Hauptstadtfunction Berlins und der Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich

Berlins Hauptstadtfunction wurde bisher im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Vielmehr wird Berlin zusammen mit Bremen und Hamburg als Stadtstaat im Finanzausgleich behandelt. Die Einwohner aller Stadtstaaten werden in der Berechnung »veredelt«, d.h., im Vergleich zu einem Bürger Hessens oder Bayerns zählen sie rechnerisch 35% mehr. Die sogenannte Einwohnerwertung wird regelmäßig auch bzgl. der dünnbesiedelten Länder hinterfragt, so dass zahlreiche Gutachten dazu angefertigt wurden und sicherlich noch angefertigt werden. Jedoch hat bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1986 (Leitsatz 7.) klargestellt, dass die vorgegebene strukturelle Eigenart der Stadtstaaten eine Einwohnergewichtung bedingt.⁴ Die einfachgesetzliche Festlegung der Wertung auf 135% ist sachgerecht, um die »Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen«.⁵ Ein Gutachten zur Hauptstadtfunction Berlins liegt nicht vor.

² BVerfGE 101, 158 [334].

³ § 12 Abs. 3 FAG.

⁴ Vgl. BVerfGE Bd. 72 S. 330 ff. (vom 24. Juni 1986).

Will man dennoch einen Länderfinanzausgleich ohne Berlin, ergeben entsprechende Berechnungen, dass sich gerade die Klageländer Hessen und Bayern schlechter stellen würden. Ursächlich ist die notwendigerweise und auch von den Klageländern unbestrittene anderweitige Kompensation Berlins. Würde dies über das hierfür geeignete Instrument der Umsatzsteuerverteilung (direkte vertikale Finanzierung Berlins über einen erhöhten Bundesanteil) angestrebt werden, reduzierten sich zwar bei Bayern und Hessen die Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich. Dieser Effekt würde jedoch durch Verluste im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung überkompensiert werden.⁶ Das Hauptstadtproblem könnte so vielleicht fairer gelöst werden, ginge aber aktuell zu Lasten von Bayern und Hessen.

Durch die Einwohnergewichtung wird rechnerisch pauschal der Bedarf pro Einwohner erhöht. Ob die derzeitige Pauschalierung angemessen ist oder stattdessen bestimmte Bedarfe explizit im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten, ist ein weiterer Kritikpunkt. So wird darauf hingewiesen, dass die Finanzschwäche vieler Empfängerländer die Folge einer Überlastung sei, da sie durch die Ausführung insbesondere von sozialpolitisch motivierten Bundesgesetzen mehr als die strukturstarke Länder belastet würden. Niedrigere Steuereinnahmen einerseits und höhere bundesgesetzlich veranlasste Ausgaben andererseits bringen diese Länder in eine äußerst schwierige Finanzlage. Die Frage, welche Bedarfe in welchem Maße in einem Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden sollten, kann nur politisch, d.h. durch gesetzgeberische Mehrheiten, beantwortet werden (vgl. hierzu auch Lenk und Kuntze 2013).

... zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft

Die (Gemeinde-)Finanzkraft betreffend, regelt das Maßstäbengesetz, dass »grundsätzlich ... alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen [sind].«⁷ Dies ist die gesetzgeberische Umsetzung der letzten Verfassungsgerichtsentscheidung zu diesem Thema. Nur § 8 Abs. 4 MaßStG ermöglichte einen Abschlag von 36%, der politisch ausgehandelt wurde. Da die Länder dazu verpflichtet sind, ihre Kommunen aufgabenadäquat mit Finanzen über den kommunalen Finanzausgleich auszustatten, wäre eine 100%ige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft nur konsequent (vgl. Lenk 2001). Wie die aktuelle Finanzkraftdiskussion – mit der derzeitigen Beschränkung auf 64% Ausgleichsrelevanz – die tatsächlichen Verhältnisse beschönigt, zeigen folgende Zahlen für 2012: Lässt man die Sonderbundesergänzungszuweisungen bei der folgenden Betrachtung außen vor, da

⁵ BVerfGE Bd. 72 S. 415 (vom 24. Juni 1986).

⁶ Konkrete Berechnungen wurden beispielhaft für das Jahr 2011 vorgenommen (vgl. Kuntze 2013).

⁷ § 7 Abs. 1 MaßStG i.V.m. Art 107 Abs. 2 GG.

sie mit dem finanzkraftorientierten Regelmechanismus nichts zu tun haben, findet man oft die Feststellung, dass die Finanzkraft in Bezug auf die Ausgleichsmesszahl, die sog. relativen Positionen, durch den Länderfinanzausgleich zu sehr angenähert wurden. So beträgt die relative Position Bayerns nach den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen 105,4%, die Hessens 104,2% und die der neuen Länder zwischen 98,5% und 98,7%. Das heißt, die maximale Spanne in der relativen Position zwischen den Flächenländern betrüge im Maximum »nur« 7 Prozentpunkte. Da zum einen die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommune in den Flächenländern unterschiedlich ist (= unterschiedlicher Kommunalisierungsgrad) und die Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich sind, bietet es sich an, die kommunale Finanzkraft zu 100% anzusetzen und auf den realen Einwohner zu beziehen. Die entsprechenden Zahlen lauten: 3 801 Euro/EW für Bayern, 3 766 Euro/EW für Hessen und für die neuen Länder, 3 351 Euro/EW in Thüringen bis 3 400 Euro/EW in Brandenburg. Bezogen auf den Bundesdurchschnitt von 3 672 Euro/EW bedeutet dies, dass die Spanne bei einer solchen Berechnung tatsächlich mit 13 Prozentpunkten deutlich größer ist.

... zur anreizgerechten Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs

Die These, dass von den geltenden Regelungen falsche Anreize ausgingen und steuerliche Mehreinnahmen eines Landes durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich weitestgehend abgeschöpft würden, wird zwar von volkswirtschaftlichen Kollegen mit der hohen Grenzbelastung im Rahmen des Länderfinanzausgleichssystems modellhaft vorgerechnet, was unter den gemachten Annahmen auch nicht falsch ist. Wagt man jedoch einen Blick in die Finanzstatistik, so muss festgestellt werden, dass von den finanzausgleichsrelevanten Steuermehreinnahmen im Jahr 2012 gegenüber 2011 Baden-Württemberg 27% und Bayern 8% als höhere Ausgleichszahlung abgeben mussten. Aufgrund des enormen Steuerwachstums dieser beiden Länder sanken für Hessen die Ausgleichszahlungen sogar um 477 Mill. Euro trotz Steuermehreinnahmen in Höhe von 533 Mill. Euro. Evident wird durch dieses schlichte empirische Ergebnis, dass die Modellrechnungen mit ihren vereinfachenden Annahmen das komplexe System nur teilweise abbilden. Vielmehr dürften die Anreize gerade für die Klageländer durch gute Standortpolitik, öffentliche Investitionen und effizienten Steuervollzug die eigenen Steuereinnahmen weiter zu erhöhen, groß genug sein. Immerhin verblieben 2012 in Baden-Württemberg von 3,4 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen 2,4 Mrd. Euro und in Bayern von 2,9 Mrd. Euro sogar 2,6 Mrd. Euro als zusätzliches Geld im Land. Hessen hatte trotz 533 Mill. Euro Mehreinnahmen im Vergleich zu 2011 sogar einen Zugewinn von über 1 Mrd. Euro (vgl. Schulte 2013).

Schlussbemerkung

Summa summarum darf man auf die Klageschrift und die ihr zugrunde liegenden Gutachten, die zum Zeitpunkt dieser Überlegungen leider noch nicht veröffentlicht waren, und die sich daran anschließende Diskussion gespannt sein. Für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – sei es aufgrund der Klage oder wegen des Auslaufens der hierfür relevanten Gesetze im Jahre 2019 – wird entscheidend sein, ob, wie am Anfang bemerkt, und inwieweit sich das gesellschaftliche Wertesystem in Deutschland in der Zwischenzeit geändert hat. Im Übrigen wird aktuell das solidarische Einsteher füreinander auf vielen gesellschaftlichen Ebenen diskutiert, nicht nur bezüglich des Länderfinanzausgleichs.

Literatur

Bayerische Staatsregierung (2013), »Ministerpräsident Seehofer und Ministerpräsident Bouffier: »Länderfinanzausgleich muss Anstrengungen belohnen«/Bayern und Hessen beschließen Klage gegen Länderfinanzausgleich«, Pressemitteilung, 5. Februar 2013, online verfügbar unter: <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.10417009/index.htm>.

Focus (2012), http://www.focus.de/politik/deutschland/kretschmann-nennt-reform-unausweichlich-der-laenderfinanzausgleich-ist-ein-absolute-beschueertes-system_aid_711760.html (7. Februar 2012).

Hessische Staatskanzlei (2013), *Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich*, online verfügbar unter: https://stk.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_kabinettstzung.pdf.

Höffe, O. (2004), *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, 2. Aufl. Beck, München.

Kersting, W. (2002/2005), *Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und Moral*, Velbrück, Weilerswist.

Kuntze, M. (2013), »Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer«, *Wirtschaftsdienst* 93(3), 170–174.

Lenk, T. (2001), »Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Länderfinanzausgleichsgesetz«, in: T. Lenk (Hrsg.), *Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Schriften des Instituts für Finanzen*, Bd. 4, Universität Leipzig.

Lenk, T. und M. Kuntze (2013), *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Lumer, C. (2005), *Enzyklopädie Philosophie*, Hamburg.

Musgrave, R. A., P.B. Musgrave und L. Kullmer (1984), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 1984, C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Penz, R. und B.P. Priddat (2007), »Ideen und Konzepte sozialer Gerechtigkeit und ihre Bedeutung für die neueren Entwicklungen im deutschen Sozialstaat«, in: S. Empfter und R.B. Vehrkamp (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 51–76.

Renzsch, W. (2012), »Länderfinanzausgleich«, *Historisches Lexikon Bayerns*, online verfügbar unter: http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46162.

Schulte, H. (2013), »Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?«, *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, im Erscheinen.

Schwemmer, O. (1995), »Gerechtigkeit«, in: J. Mittelstraß (Hrsg.), *Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie*, Bd. 1, J.B. Metzler, Stuttgart, 746.

Grundlegende Literatur

Mit der Entwicklung der Länderfinanzen sowie einschlägigen Fachbeiträgen beschäftigen sich seit fünf Jahren als Ergänzung zum Bundesfinanzbericht und zu dem Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages die Jahrbücher für öffentliche Finanzen. Junkernheinrich, M., S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* (JöFin), mehrere Jahrgänge.

Bundesministerium der Finanzen (o.J.): *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, online verfügbar unter:

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanz-ausgleich/Der-bundesstaatliche-Finanz-ausgleich-.pdf?__blob=publication-file&v=1.

BVerfGE 101, 158, 215 aus 1999.

BVerfG 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90 aus 1992.

BVerfGE 72, 330, 404 aus 1986.

BVerfGE 1, 117 aus 1952.

Geske, O.-E. (2001), *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, Franz Vahlen, München.

Lenk, T. (1993), »Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie«, in: P. Eichhorn und P. Friedrich (Hrsg.), *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 138, Nomos, Baden-Baden.

Lenk, T. und M. Kuntze (2012), *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.



Nathalie Behnke*

Lerne klagen ohne zu leiden? Karlsruhe ist die falsche Richtung für eine Reform der Finanzverfassung

Am 25. März 2013 haben die Ministerpräsidenten von Bayern und Hessen gegen das bestehende Finanzausgleichsgesetz geklagt. Die Klage sei ein »Akt der politischen Notwehr«, so die Begründung in den begleitenden Presseerklärungen, da die Unausgewogenheit zwischen drei Geber- und 13 Nehmerländern nicht länger hinnehmbar sei. Damit befinden sie sich in guter Tradition. Die letzte Klage liegt zwar immerhin schon 15 Jahre zurück, aber auch damals war es die konservative Südalleanz (noch mit Baden-Württemberg als drittem Klagepartner), die mit dem Gang nach Karlsruhe ihrer Einschätzung Nachdruck verschaffen wollten, dass das bestehende System des Länderfinanzausgleichs sie in unzumutbarer Weise belaste.

In seinem Urteil von 1999 stellte das BVerfG das bestehende Finanzausgleichsgesetz nicht in Frage, verlangte jedoch zur Präzisierung der Vorgaben in Art. 106 und 107 GG die Festlegung allgemeiner und fortschreibungsfähiger Maßstäbe für die Steuerverteilung (BVerfGE 101, 158). Daraufhin wurde 2001 das sogenannte Maßstäbengesetz verabschiedet (BGBl. I S. 2302), das gemeinsam mit dem neu gefassten Finanzausgleichsgesetz (FAG, BGBl. I S. 3955) den Solidarpakt II in Gesetzesform goss. Die horizontale und vertikale Steuerverteilung wurde auf diesem Wege in breitem Konsens über Parteien und Bundesländer hinweg¹ bis zum 31. Dezember 2019 festgeschrieben. Es handelt sich hierbei also um ein Gesetz mit Verfallsdatum, das in sechseinhalb Jahren seine Gültigkeit verliert. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich und durchaus begrüßenswert, dass Parteien und Landesregierungen frühzeitig beginnen, sich über die Angemessenheit des bestehenden Systems Gedanken zu machen.

* Prof. Dr. Nathalie Behnke ist Inhaberin des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

¹ Es handelte sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz, das in Bundestag und Bundesrat jeweils die absolute Mehrheit erreichen musste.

Die Begründung der aktuell klageführenden Parteien lautet weiterhin, man habe das Gespräch mit den Nehmerländern gesucht und sei auf diesem Wege gescheitert. Daher greife man nun zur Notwehr. Sicherlich ist aber das Potenzial der Konsenssuche zwischen den Bundesländern bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Ein kurzer Blick in die Geschichte und in die Systematik deutscher Finanzverfassungsreformen zeigt, dass sich hierbei unterschiedliche Konfliktlinien überlagern und Einigung nur unter großem Zeitaufwand und Kompromissbereitschaft aller Beteiligten zu erzielen ist. *Erstens* stehen im Hinblick auf die vertikale Steuerverteilung Bund und Länder in Opposition. So konnten bspw. die Entscheidungen zur Finanzierung der Folgekosten der deutschen Wiedervereinigung (Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakt I, Programm Aufbau Ost) nur dadurch erreicht werden, dass der Bund einen Großteil der Kosten übernahm und diese über Kredite finanzierte, was langfristig die Verschuldung des Bundeshaushaltes vorantrieb. In Zeiten globaler Finanzkrisen und ständig geringer werdenden Wirtschaftswachstums aber werden die Verteilungskämpfe härter und der Bund hat mittlerweile mit Abstand die größte Schuldenlast aller drei gebietskörperschaftlichen Ebenen aufgehäuft, muss aber ab 2016 die Neuverschuldung auf 0,35% des BIP begrenzen. Eine Lastenverschiebung auf den Bund wird also auf Dauer nicht das geeignete Mittel bleiben, um Einigung in Finanzverteilungsfragen zu erzielen. *Die zweite Konfliktlinie* besteht zwischen finanzkräftigen und finanzschwachen Ländern, die durch das FAG in die Gruppen der Geber- und der Nehmerländer eingeteilt werden. Die Geberländer, die im Länderfinanzausgleich ausgleichspflichtig sind, weil ihre Finanzkraft über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit liegt, müssen gemeinsam die Summe aufbringen, die die Nehmerländer aufgrund ihrer Ausgleichsberechtigung (spiegelbildlich handelt es sich hier um diejenigen Ländern, deren Finanzkraft unter dem Durchschnitt liegt) zugewiesen bekommen. In dem Maße, wie sich die Schere in der Verteilung der Finanzkraft zwischen den Bundesländern weiter öffnet – eine Entwicklung, die sich seit Jahren kontinuierlich fortsetzt – sinkt die Zahl der ausgleichspflichtigen Länder, und damit steigt ihre finanzielle Belastung gegenüber der wachsenden Zahl ausgleichberechtigter Länder. *Die dritte Konfliktlinie* ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in Bund und Ländern. In der Regel finden Länder mit gleichgerichteten Regierungen leichter Kompromisslösungen als Länder, die von unterschiedlichen Parteien regiert werden. Im Falle des Finanzföderalismus kann die Parteienkonfliktlinie also den Konflikt zwischen Geber- und Nehmerländern entweder intensivieren oder abschwächen. Gerade gleichgerichtete Regierungen in Geber- und Nehmerländern stellen hier aber eine Chance dar, die harten Fronten aufzubrechen und sich auf die Suche nach Kompromissformeln zu begeben. Die Initiative der Unions-Landtagsfraktionen 2012, die auf mehreren Treffen ihrer finanzpolitischen Sprecher ein gemeinsames Positionspapier für eine Reform erarbeitet ha-

ben, stellt hierfür ein vielversprechendes Beispiel dar. Die Tradition der Föderalismuskommissionen hingegen, die in diesem Jahrtausend in Deutschland begonnen wurde (hier und da hört man schon Forderungen nach einer Föko III) ist meines Erachtens nicht geeignet, den institutionellen Rahmen für eine offene und vorurteilsfreie Suche nach Lösungen zu setzen. Denn die Besetzung der Kommission nach Proporz (Bund-Länder, Fraktionen) reproduziert und verfestigt die angesprochenen drei Konfliktlinien. Ein offener Diskurs könnte eher erreicht werden, wenn die parlamentarische Debatte durch die Einbeziehung von Ministerialbeamten versachlicht würde. Wie man sieht, sind die Potenziale zur Versachlichung der Debatte und zur Überwindung der traditionellen Konfliktlinien noch lange nicht ausgereizt. Hierfür braucht es viel Zeit und offene Gesprächsbereitschaft aller Akteure, um Lösungen zu erarbeiten, die möglicherweise konsensfähig sind. Dies bestätigt auch ein Blick zu unseren Schweizer Nachbarn, die für sich für die Neuordnung ihrer Finanz- und Aufgabenverteilung immerhin 14 Jahre Zeit ließen. Insofern ist die Notwehr-Begründung nur begrenzt überzeugend.

Wie ist es denn um die Erfolgchancen der Klage wohl bestellt? Hier sollte sinnvollerweise zwischen politischen und juristischen Erfolgchancen unterschieden werden. Politisch ist die Klage gewissermaßen schon dadurch ein Erfolg, dass sie pressewirksam eingereicht wurde. Denn sowohl Bayern als auch Hessen stehen im Landtagswahlkampf, und der LFA ist hier immer ein dankbares Thema, um an Stammtischen Stimmen zu gewinnen nach dem Motto »Mit Eurem hart erarbeiteten Geld finanzieren wir nicht länger *denen* die kostenlosen Kindergartenplätze. Jetzt tun wir was dagegen!« Aber auch jenseits der Polemik hat die Klage immerhin den Effekt, dass die öffentliche und politische Aufmerksamkeit verstärkt auf die Problematik gelenkt wird und über die Begründetheit der Klage kontrovers diskutiert wird. Ob ein solcher Schritt jedoch die Bereitschaft der Nehmerländer erhöht, sich an den Verhandlungstisch zu setzen, ist zu bezweifeln. Juristisch schätze ich die Erfolgchancen der Klage geringer ein. Immerhin ist das jetzt gültige FAG 2001 mit den Stimmen der heutigen Kläger verabschiedet worden und war damals die Antwort auf das Verfassungsgerichtsurteil der ersten Klage derselben Akteure. Warum sollte nun das BVerfG eine Regelung für verfassungswidrig erklären, die erst in Reaktion auf ein vorgängiges Urteil entstanden ist, in dem übrigens das FAG ebenfalls nicht für verfassungswidrig befunden wurde? Da müssten die Richter in Karlsruhe doch eine ziemliche inhaltliche Kehrtwende vornehmen. Das ist zwar nicht ausgeschlossen, wie man bspw. an der über die Jahrzehnte durchaus wechselhaften Verfassungsrechtsprechung zu Themen wie Parteienfinanzierung oder Wahlgesetzgebung sehen kann, aber zumindest nicht sehr wahrscheinlich. Somit bleibt nur ein Argument aus Sicht der Kläger, um zu unterstreichen, dass sich die Situation gegenüber 2001 geändert hat: Die quantitative Zunah-

me der horizontalen Ausgleichszahlungen in Folge wachsender Finanzkraftunterschiede und deren Konzentration auf weniger Länder. Und damit kommen wir zum eigentlichen Kern des Problems, nämlich der Frage, wie fair oder unfair das bestehende System denn tatsächlich ist.

Nun sind zwar Konzepte wie Fairness oder Gerechtigkeit fundamental für die Politik, aber der Versuch, sie in konkreten Fragen dingfest zu machen, entspricht in etwa dem Bemühen »einen Pudding an die Wand zu nageln«.² Die Endpunkte der Dimension, auf der sich das Ermessen von Fairness erstrecken kann, sind einerseits durch das Solidarprinzip im Grundgesetz festgeschrieben. Art. 72, Abs. 2 GG postuliert die »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« und sieht in deren Wahrung oder Herstellung eine Begründung für den Bund, konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse an sich zu ziehen (analog Art. 105 GG). In Art. 106 Abs. 3 Punkt 2 GG wurde sogar die frühere Formulierung der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« als Grundsatz für die vertikale Umsatzsteuerverteilung beibehalten. Die Bundesfreundlichkeit der Länder, die wechselseitige Solidarität und die Wahrung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet gehören zum normativen Kernbestand des Selbstverständnisses des deutschen Bundesstaates. Dem gegenüber steht das Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 30 GG) sowie deren Haushaltsautonomie (Art. 109, Abs. 1 GG), die notwendige Bedingung für die Aufgabenwahrnehmung nach dem Konnexitätsprinzip in der Logik der Vollzugskausalität ist (Art. 104a, Abs. 1 GG). Dementsprechend wäre auch jede Beschneidung der Ausgabenautonomie der Länder verfassungswidrig. Offensichtlich liegt die Fairness eines Ausgleichssystems also irgendwo zwischen der breiten Akzeptanz einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und dem Anspruch der Länder, für ihre Ausgaben aufzukommen. Vielfach ist betont worden, dass »gleichwertig« nicht »gleich« bedeutet, somit kann man über die Höhe des Ausgleichsniveaus diskutieren, das durch das Finanzausgleichssystem hergestellt werden soll. Eine Absenkung dieses Niveaus ist sicherlich politisch diskutierenswert (in der aktuellen Abrechnung des BMF liegt nach allen Ausgleichsstufen Berlin auf dem niedrigsten Ausgleichsniveau bei 97,5% des Länderdurchschnitts), aber ist es wirklich die Aufgabe des BVerfG, das Ausgleichsniveau festzulegen? Allenfalls könnte das Gericht die Intuition der Kläger bestätigen, dass die Belastung der kleiner werdenden Gruppe an Geberländern unzumutbar groß geworden ist. Im Jahr 2012 hat Bayern allein fast 4 Mrd. Euro in den LFA eingezahlt, und damit knapp die Hälfte der Länderzahlungen aufgebracht. Berlin umgekehrt hat eine fast ebenso große Summe als Zu-

weisung erhalten. Eine so starke einseitige Belastung weniger Länder ist ohne jeden Zweifel kaum zu rechtfertigen. Die Frage kann aber nicht sein, warum ausgerechnet Bayern Berlin mit 3,5 Mrd. Euro unterstützen sollte. Man muss vielmehr fragen, wie ein solidarisches Finanzausgleichssystem weiterhin funktionieren kann, wenn die Finanzkraftunterschiede zwischen den beteiligten Ländern immer größer werden (die gleiche Debatte wird auf EU-Ebene seit den letzten zwei Erweiterungsrounden geführt und wurde in den vergangenen Monaten mit dem Staatsbankrott Griechenlands mehr als virulent). Zwar werden die Konflikte um Umverteilung angesichts geringen Wirtschaftswachstums und hoher Schuldenbelastungen bei gleichzeitig ansetzenden Bremsen der Neuverschuldung härter. Aber dass Finanz- und Wirtschaftskraft ebenso wie Soziallasten im Bundesgebiet ungleich verteilt sind und daher irgendwie solidarisch getragen werden müssen, steht andererseits nicht grundlegend zur Diskussion. Eine Neujustierung des Ausgleichssystems tut daher Not, und in der Konsequenz ist vermutlich auch eine weitere Absenkung des absoluten Gleichsniveaus wohl unumgänglich. Da die Materie so konfliktbehaftet ist, ist es aber oberstes politisches Gebot, über die notwendigen Reformen einen breiten politischen Konsens zu suchen. Der Gang nach Karlsruhe ist bei diesem Ziel eher hinderlich als nützlich.

² Dieses Zitat wurde von dem Politikwissenschaftler Max Kaase geprägt (1983: »Sinn oder Unsinn des Konzepts 'Politische Kultur' für die Vergleichende Politikforschung oder auch: der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln«. In: M. Kaase und H.-D. Klingemann (Hrsg.), Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1980, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1983, S. 144–171)