Senatskanzlei

Senator für Justiz und Verfassung

Senatorin für Finanzen

17. März 2014

Sara Witt SF 01-7

82307

Vorlage für die Sitzung des Senats am 25. März 2014

„Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (2 BvF 1/13): Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

Die Bayerische Staatsregierung und die Hessische Landesregierung haben am 4. März 2013 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle eingereicht. Sie beantragen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit verschiedener Vorschriften des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat bis zum 31. März 2014 Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung erhalten. Gemäß Senatsbeschluss vom 17. September 2013 wurde Prof. Dr. Wieland mit der Prozessvertretung beauftragt und um Erarbeitung einer Stellungnahme in Abstimmung mit der Senatskanzlei, dem Senator für Justiz und Verfassung und der Senatorin für Finanzen gebeten.

B. Lösung

Die Stellungnahme (Entwurf als Anlage) wird fristgerecht beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Schwerpunkte der Stellungnahme sind Ausführungen zum Ziel der bundesstaatlichen Finanzverfassung, zur Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft, zur Einwohnergewichtung der Stadtstaaten und zur tatsächlichen Belastung der Antragsteller Bayern und Hessen.
Die Stellungnahme verdeutlicht, dass die Antragsteller in ihren Erläuterungen das Ziel der bundesstaatlichen Finanzverfassung vernachlässigen. Dem Ziel, Bund und Länder finanziell so auszustatten, dass sie die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrnehmen können, kommt aber bei der Beurteilung des vierstufigen Aufteilungs- und Ausgleichssystems der bundesstaatlichen Finanzverfassung eine entscheidende Bedeutung zu. Dadurch wird die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland gewahrt.
Die Stellungnahme weist darauf hin, dass die Finanzkraft der Länder nur bei einer vollständigen Einbeziehung der kommunalen Einnahmen zutreffend ermittelt werden kann, da die Kommunen staatsorganisatorisch Teil der Länder sind. Sie wendet sich damit gegen die Forderung der Antragsteller auf eine Reduzierung der Einbeziehung der kommunalen Einnahmen von 64% auf 50%.
Beim Ausgleich der Folgen der strukturellen Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern durch die Einwohnergewichtung wenden sich die Antragsteller gegen

die ständige Rechtsprechung und geübte Staatspraxis, ohne neue Argumente vorzutragen. Die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten gemäß § 9 Absatz 2 und 3 Finanzausgleichsgesetz in Höhe von 135% ist sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach verfassungsmäßig.
Zudem wird in der Stellungnahme verdeutlicht, dass Bayern und Hessen durch den Finanzausgleich tatsächlich nicht übermäßig belastet werden. So sind die beiden Länder sowohl vor als auch nach den finanzkraftbezogenen Ausgleichsstufen auf Rang 1 und 2 zu finden. Sie weisen danach eine deutlich bessere Finanzausstattung auf als die anderen Länder und können damit höhere Ausgaben für ihre Einwohner tätigen.

C. Alternativen

Die Freie Hansestadt Bremen verzichtet auf eine eigene Stellungnahme in dem Verfahren 2 BvF 1/13. Diese Alternative wird nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Aus der Einreichung der Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht ergeben sich weder finanzielle noch personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Geschlechtsspezifische Wirkungen sind nicht zu erwarten.

E. Beteiligung und Abstimmung

Es handelt sich um eine gemeinsame Senatsvorlage der Senatskanzlei, des Senators für Justiz und Verfassung und der Senatorin für Finanzen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Das Thema dieser Senatsvorlage ist für Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Die Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung und Einreichung der Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht im Informationsregister veröffentlicht werden.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage 1431/18 den Entwurf der Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen in dem Verfahren 2 BvF 1/13.

2. Der Senat bittet den Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Wieland, die Stellungnahme fristgerecht zum 31. März 2014 beim Bundesverfassungsgericht einzureichen.

3. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, eine entsprechende Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) zu übermitteln, sobald der Prozessbevollmächtigte die Stellungnahme beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat.

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13
53115 Bonn
Tel.: 0228/92399334
Fax: 0228/3294898
joachim.wieland@gmx.de

Wieland Gregor-Mendel-Str. 13 53115 Bonn

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

25. März 2014

2 BvF 1/13

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung

ob Vorschriften des Maßstäbegesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sind,

Antragsteller: Bayerische Staatsregierung,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Franz-Josef-Strauß-Ring 1,
80539 München

Hessische Landesregierung,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Georg-August-Zinn-Straße 1,
65183 Wiesbaden

- Prozessbevollmächtigte: [redacted]

[redacted]

nehme ich für den Senat der Freien Hansestadt Bremen wie folgt Stellung:

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

Zur Begründung trage ich Folgendes vor:

A. Sachverhalt

I. Grundstruktur der Finanzverfassung

1. Vertikale Steuerverteilung

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes gibt für die Verteilung des Bund und Ländern insgesamt zur Verfügung stehenden Steueraufkommens ein vierstufiges System vor. Der Gesetzgeber hat dieses System im Maßstäbegesetz (MaßstG) und im Finanzausgleichsgesetz (FAG) konkretisiert. Neben dem Aufkommen der Landessteuern (Art. 106 Abs. 2 GG) erhalten die Länder einen Ausgleich für die Übertragung des Aufkommens der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (Art. 106 Abs. 3 GG). Finanziell die größte Bedeutung im Rahmen der vertikalen Steuerverteilung kommt dem Anteil der Länder an dem Ertrag der Bund und Länder gemeinsam zustehenden, aufkommensstarken Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zu. Nach Abzug des Anteils der Gemeinden steht dem Bund und der Gesamtheit der Länder je die Hälfte des Aufkommens von Einkommen- und Körperschaftsteuer zu. Neben diesen von der Verfassung vorgegebenen Aufteilungsmaßstab tritt der flexible Maßstab der Aufteilung der Umsatzsteuer nach Maßgabe gesetzlicher Regelung, wiederum nach Zuweisung eines Vorabanteils an die Gemeinden (Art. 106 Abs. 3 und 5a GG). Die Finanzverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, bei seiner Festsetzung der Umsatzsteueranteile von dem Grundsatz auszugehen, dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sind dabei so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG).

2. Horizontale Steuerverteilung

Die horizontale Steuerverteilung entscheidet über den Anteil jedes einzelnen Landes an dem der Ländergesamtheit zugewiesenen Steuerertrag (Art. 107 Abs. 1 GG). Die Landessteuern und der Länderanteil an Einkommen- und Körperschaftsteuer werden nach dem örtlichen

Aufkommen verteilt, das wiederum von den Regelungen in den einzelnen Steuergesetzen bestimmt wird (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG). Für die Lohn- und die Körperschaftsteuer ist eine Steuerzerlegung vorgeschrieben, die im Zerlegungsgesetz geregelt ist. Über die Methode der Zerlegung hat der Gesetzgeber zu entscheiden. Ziel sollte eine möglichst genaue Abbildung der wirklichen Steuerkraft sein. Das Zerlegungsgesetz kann auch die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern regeln (Art. 107 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG). Verteilungsmaßstab für den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen ist die Einwohnerzahl jedes Landes. Bis zu einem Viertel des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen kann mit Ergänzungsanteilen Ländern zugewiesen werden, die nur unterdurchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, aus der Gewerbesteuerumlage und aus den Landessteuern erzielen. Bei der Grunderwerbsteuer wird in die Berechnung des Durchschnitts die Steuerkraft einbezogen (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG).

3. Horizontaler Finanzausgleich

Da das Ergebnis der Steuerverteilung nicht alle Länder mit einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung versieht, schreibt das Grundgesetz einen Länderfinanzausgleich vor. Insbesondere die Freie Hansestadt Bremen wird aufgrund des hohen Einpendlersaldos bei der Lohnsteuerzerlegung so stark in ihrer Steuerkraft geschwächt, dass ein anschließender Ausgleich unabdingbar ist. Er muss sicherstellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Der Gesetzgeber muss hierbei die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen (Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG).

Grundsätzlich sind im Finanzausgleich alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 MaßstG). Zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder schreibt das Maßstäbegesetz die Einwohnerzahl als abstrakten Bedarfsmaßstab vor. Dem abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten ist durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Weiter kann nach dem Maßstäbegesetz eine Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer notwendig werden (§ 8 Abs. 1 und 3 MaßstG). Nur sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs nach den allgemeinen Regeln nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag von den ausgleichserheblichen Einnahmen der Kommunen Rechnung getragen werden (§ 8 Abs. 4 MaßstG).

Das Finanzausgleichsgesetz trägt diesen Vorgaben mit der Regelung Rechnung, dass bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Einnahmen der Länder die Einwohnerzahlen der Länder Berlin, Bremen und Hamburg mit 135 vom Hundert gewertet werden (§ 9 Abs. 2 FAG). Weiter werden gemäß § 9 Abs. 3 FAG bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden die Einwohnerzahl der Länder Berlin, Bremen und Hamburg ebenfalls mit 135 vom Hundert, die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit 105 vom Hundert, die Einwohnerzahl des Landes Brandenburg mit 103 vom Hundert und die Einwohnerzahl des Landes Sachsen-Anhalt mit 102 vom Hundert gewertet (§ 9 Abs. 3 FAG). Die Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes werden gemäß § 8 Abs. 3 FAG je für sich auf 64 vom Hundert herabgesetzt.

4. Bundesergänzungszuweisungen

Als vierte und letzte Stufe sieht die Finanzverfassung die Möglichkeit vor, dass der Bund aus eigenen Mitteln leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Das Maßstäbegesetz unterscheidet insoweit zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, welche die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anheben, und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, mit denen der Bund Sonderlasten leistungsschwacher Länder mitfinanziert (§ 10 Abs. 2 MaßstG). Kosten politischer Führung können gemäß § 12 Abs. 6 Satz 1 MaßstG Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründen, sofern ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist. Solche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die Höhe der Zuweisungen differiert von gut 25 Millionen Euro bis gut 63 Millionen Euro. Die Voraussetzungen der Vergabe überprüfen Bund und Länder im Abstand von fünf Jahren gemeinsam (§ 11 Abs. 4 FAG).

II. Angemessene Finanzausstattung

Die Antragsteller erläutern zu Beginn ihres Antrags dieses vierstufige Aufteilungs- und Ausgleichssystem der bundesstaatlichen Finanzverfassung nur unzureichend. Sie gehen mit keinem Wort auf das von der bundesstaatlichen Finanzverfassung verfolgte Ziel ein. Das mehrstufige System zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat, das in Art. 107 Abs. 2

GG angelegt ist, ist jedoch in seiner Ausgestaltung nicht etwa beliebig oder von politischen Präferenzen abhängig. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht schon 1986 in seiner ersten Grundsatzentscheidung zur bundesstaatlichen Finanzverfassung herausgearbeitet, dass es Ziel des mehrstufigen Systems zur bundesstaatlichen Finanzverteilung ist, „Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen." Mit der Verteilung der Staatsaufgaben auf Bund und Länder weist das Grundgesetz Zentralstaat und Gliedstaat bestimmte Aufgaben zu. Die Finanzverfassung dient dazu, allen Gliedern des Bundesstaates eine Finanzausstattung zu sichern, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben erst möglich macht. „Erst dadurch kann die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten."

BVerfGE 72, 330 (383).

Die Verteilung der Finanzen im Bundesstaat dient also der Sicherung der Autonomie von Bund und allen Ländern. Weil die Pflicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben Bund und Länder mit Ausgaben belastet, wie in Art. 104a GG geregelt, soll die Finanzverfassung „im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse Bund und Ländern, soweit möglich, eine angemessene Finanzausstattung" verschaffen.

BVerfGE 72, 330 (383).

„**Von diesem Ansatzpunkt her** regelt das Grundgesetz die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind."

BVerfGE 72, 330 (383); Hervorhebung nur hier.

Eine angemessene Finanzausstattung sowohl des Bundes als auch jedes einzelnen Landes ist also Ziel und Angelpunkt der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Das mehrstufige System zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat verfolgt keinen Selbstzweck, sondern sichert eine angemessene Finanzausstattung aller Glieder des Bundes. In diesem Sinn ist die Finanzverfassung „dienende" Verfassung. Nur wenn man das mit der Finanzverteilung im Bundesstaat verfolgte Ziel einer angemessenen Finanzausstattung der Glieder des Bundes beachtet, vermag man die Einzelregelungen des Art. 107 GG und der übrigen Normen der

bundesstaatlichen Finanzverfassung richtig und ihrem verfassungsrechtlichen Gehalt entsprechend zu interpretieren.

Sowohl die vertikale Steuerverteilung in Art. 106 GG als auch der Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs.1 GG sind auf die angemessene Finanzausstattung ausgerichtet. Die vertikale Steuerverteilung stellt sicher, dass der Bund auf der einen und die Ländergesamtheit auf der anderen Seite über eine angemessene Finanzausstattung verfügen. Die horizontale Steuerverteilung des Art. 107 Abs. 1 GG bildet hingegen auf der zweiten Stufe der Finanzverteilung die tatsächliche Steuerkraft ab.

Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend bereits 1986 herausgearbeitet, dass bereits die vertikale Steueraufteilung zwischen dem Bund auf der einen und der Gesamtheit der Länder auf der anderen Seite „ausgaben- und bedarfsorientierten Charakter“ hat.

BVerfGE 72, 330 (384).

Dem örtlichen Aufkommen kommt als Maßstab für die Verteilung von Steuererträgen nach den Vorgaben des Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG besonderes Gewicht zu. Dieser Maßstab ist allerdings bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommensanteils der Länder auf die einzelnen Länder nicht in gleicher Weise sachgerecht, weil die Vereinnahmung der Umsatzsteuer nicht örtlich radizierbar ist. Deshalb bestimmt Art. 107 Abs. 1 Satz 4 (1. Halbsatz) GG die Einwohnerzahl eines Landes als Hilfsmaßstab, der ungefähr gleichen Pro-Kopf-Konsum unterstellt

P. M. Huber, Art. 107, Rn. 80 f., in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Band 3, 6. Auflage 2010.

und die Funktion übernimmt, die bei Einkommen- und Körperschaftsteuer dem örtlichen Aufkommen zukommt. Darüber hinaus eröffnet die Finanzverfassung in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 (2. Halbsatz) GG dem Gesetzgeber die Möglichkeit, bis zu einem Viertel des den Ländern insgesamt zustehenden Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer für die Vergabe von Ergänzungsanteilen zu nutzen. Die Ergänzungsanteile stärken die Finanzkraft von Ländern mit unterdurchschnittlichem Steueraufkommen.

Von Anbeginn seiner Rechtsprechung an hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts diese Regelung so verstanden, dass erst Art. 107 Abs. 1 GG insgesamt, also einschließlich der Zuweisung von Umsatzsteuererträgen an Ländern, die bei der Verteilung von Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Aufkommen unterdurchschnittlich ausgestattet sind, „bestimmt, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht." Dabei hat der Senat aber betont, dass die Verteilung der Umsatzsteuer zum Ausgleich eines unterdurchschnittlichen Steueraufkommens „ein *horizontal* ausgleichenden Element im Sinne eines Gegenstromprinzips enthält". Dieser horizontale Ausgleich ist verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten. Er ist zwar der horizontalen Steuerverteilung zugeordnet, entfaltet aber faktisch schon auf dieser Stufe ausgleichende Wirkung.

Die im Antrag auf Seite 15 dargestellte Tabelle der Finanzkraft je Einwohner der Länder vor und nach dem Finanzausgleich 2012 in Prozent des Durchschnitts leidet unter dem systematischen Mangel der Verwendung eines systemwidrigen Maßstabs der ungewichteten Einwohner. Der einzig zulässige Vergleich der Finanzkraft der Länder vor und nach Länderfinanzausgleich besteht in der Betrachtung der Relation der Finanzkraftmesszahl zur Ausgleichsmesszahl. Wie dieser Vergleich bei korrekter Berechnung aussieht zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle Rangfolge

VA2013	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Summe
Vor Länder-finanzausgleich																	
Finanzkraft in Mio. €	57.748	49.074	39.729	26.037	23.053	12.032	12.972	6.717	9.137	6.426	7.454	4.712	3.105	10.677	7.754	2.133	278.759
Ausgleichsmesszahl in Mio. €	59.177	42.324	35.743	26.270	20.321	13.631	13.452	7.615	9.471	7.297	8.304	5.440	3.345	15.454	7.935	2.980	278.759
Relative Finanz-kraft in v.H	**97,6**	**115,9**	**111,2**	**99,1**	**113,4**	**88,3**	**96,4**	**88,2**	**96,5**	**88,1**	**89,8**	**86,6**	**92,8**	**69,1**	**97,7**	**71,6**	100,0
Rang	**6**	**1**	**3**	**4**	**2**	**11**	**8**	**12**	**7**	**13**	**10**	**14**	**9**	**16**	**5**	**15**	
Länderfinanz-ausgleich in Mio. €	693	- 4.320	- 2.429	106	- 1.711	1.002	243	563	169	547	521	464	138	3.338	87	589	8.459
Nach Länder-finanzausgleich																	
Finanzkraft in Mio. €	58.441	44.754	37.300	26.144	21.343	13.033	13.215	7.280	9.306	6.973	7.975	5.176	3.242	14.015	7.841	2.721	278.759
Ausgleichsmesszahl in Mio. €	59.177	42.324	35.743	26.270	20.321	13.631	13.452	7.615	9.471	7.297	8.304	5.440	3.345	15.454	7.935	2.980	278.759
Relative Finanz-kraft in v.H	**98,8**	**105,7**	**104,4**	**99,5**	**105,0**	**95,6**	**98,2**	**95,6**	**98,3**	**95,6**	**96,0**	**95,2**	**96,9**	**90,7**	**98,8**	**91,3**	100,0
Rang	**6**	**1**	**3**	**4**	**2**	**11**	**8**	**12**	**7**	**13**	**10**	**14**	**9**	**16**	**5**	**15**	
Fehlbetrags-BEZ in Mio. €	341	0	0	0	0	411	132	230	91	223	223	183	67	1.055	42	189	3.187
Nach Fehlbetrags-BEZ																	
Finanzkraft in Mio. €	58.782	44.754	37.300	26.144	21.343	13.444	13.347	7.510	9.397	7.196	8.198	5.359	3.309	15.070	7.883	2.911	281.947
Ausgleichs-messzahl in Mio. €	59.177	42.324	35.743	26.270	20.321	13.631	13.452	7.615	9.471	7.297	8.304	5.440	3.345	15.454	7.935	2.980	278.759
Relative Finanz-kraft in v.H	**99,3**	**105,7**	**104,4**	**99,5**	**105,0**	**98,6**	**99,2**	**98,6**	**99,2**	**98,6**	**98,7**	**98,5**	**98,9**	**97,5**	**99,3**	**97,7**	101,1
Rang	**6**	**1**	**3**	**4**	**2**	**11**	**8**	**12**	**7**	**13**	**10**	**14**	**9**	**16**	**5**	**15**	

Quelle: BMF, vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2013; eigene Berechnung

Die Tabelle zeigt, dass es durch den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen keine Verschiebung in der Rangfolge unter den Ländern gibt. Bayern und Hessen sind sowohl vor als auch nach den finanzkraftbezogenen Ausgleichsstufen auf Rang 1 und 2.

III. Ökonomische Wirkungen des Finanzausgleichssystems

Verfassungsrechtlich irrelevant sind die Ausführungen von Lars P. Feld im Antrag zu den ökonomischen Wirkungen des Finanzausgleichsystems. Sie beruhen auf einem wirtschafts- und finanzpolitischen Modell der Steuerverteilung, das ohne Bezug zur Finanzverfassung des Grundgesetzes entwickelt worden ist.

Antrag Seite 16 ff. und Anlage 1 zum Antrag.

So behauptet Feld, ein ausgleichsberechtigtes Land im Finanzausgleich, wie zum Beispiel das Saarland, das in die Neuansiedlung eines Unternehmens investiere und dadurch sein Steueraufkommen erhöhe, müsse bezogen auf den Landeshaushalt mit einer marginalen Abschöpfungsquote von über 100 Prozent rechnen. Beim Saarland betrage der Wert etwa 108 Prozent. „Von einer Million Euro höherem Lohn- oder Einkommensteueraufkommen gibt das Land 42,5 Prozent an den Bund ab. Im Umsatzsteuervorausgleich verliert es weitere Prozentpunkte."

Antrag Seite 16.

Feld unterstellt für seine Berechnungen also einfach, dass das örtliche Aufkommen an Lohn- oder Einkommensteuer dem Saarland zustehe. Dass die Einkommensteuer eine Gemeinschaftsteuer ist, an deren Aufkommen der Bund und die Länder nach Abzug des Gemeindeanteils je zur Hälfte beteiligt sind (Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG), wird völlig ignoriert. Den Anteil des Bundes am Aufkommen der Einkommen- und damit auch der Lohnsteuer kann das Land überhaupt nicht abgeben, weil er ihm nicht zusteht. In diesem Zusammenhang von „Abschöpfungsquoten bei der Lohn- und Einkommensteuer" zu sprechen, die fatale Anreizwirkungen auslösten, zeigt eine völlige Unkenntnis der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Den Ausführungen im Antrag zu den ökonomischen Wirkungen des Finanzausgleichsystems sowie den beigefügten Gutachten von Lars P. Feld „Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich"

Anlage 1 zum Antrag.

kommt folglich keinerlei verfassungsrechtliche Bedeutung zu.

IV. Bundesstaatlicher Finanzausgleich: Selbstbehalte, Prämien und Anreize

Im Gegensatz zur Behauptung der Antragsteller

> Antrag S. 18.

ist das deutsche Finanzausgleichssystem weder wirtschaftsfeindlich ausgestaltet noch ist es für die Länder unbeachtlich, zusätzliches Steueraufkommen zu erzielen. Kein Land wird auf Bemühungen zur Steigerung seiner Wirtschafts- und Finanzkraft verzichten, um höhere Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs zu erhalten. Es gibt keinen Zusammenhang zwischen etwaigen Anreizen im Finanzausgleichsystem und wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Länderebene. Der Landespolitiker hat bei der Entscheidung, ob er zum Beispiel Wirtschaftsansiedlungen oder Infrastrukturverbesserungen befürwortet, eher die Anzahl der neu zu schaffenden Arbeitsplätze im Blick. Keinesfalls ist es vorstellbar, dass er bei solchen Entscheidungen theoretische Modellrechnungen über Selbstbehalte im Finanzausgleich zu Rate zieht. Deshalb ist eine Erhöhung der so genannten Selbstbehalte, die den Ländern als Mehreinnahmen nach der Durchführung von Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen verbleiben, nicht angezeigt. Wenn die Steuereinnahmen eines Landes als Folge einer Verbesserung seiner Wirtschaftskraft oder verstärkter Außenprüfungen der Finanzämter steigen, verbleiben dem Land als Folge des geltenden Prämiensystems gemäß § 7 Abs. 3 FAG in dem jeweiligen Jahr beachtliche Steuermehreinnahmen.

Dazu werden zunächst die Abrechnungsergebnisse für das betreffende Jahr festgestellt. Wenn sich dabei eine im Ländervergleich überdurchschnittliche Einnahmensteigerung ergibt, wird eine Prämie für das Land errechnet, die als Finanzkraftabzug in die Berechnung eingestellt wird. Der sich ergebende Selbstbehalt hängt in seiner Höhe davon ab, wie finanzschwach oder -stark ein Land ist und wie viele Einwohner das Land hat.

Tabelle Selbstbehalt

Bundesstaatlicher Finanzausgleich

- in Mio EURO -

2013	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Modell	**1 Mio. Euro Steuermehreinnahmen bei den Landessteuern**															
Steuermehreinnahmen	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Umsatzsteueranteile	- 0,497	- 0,082	- 0,069	- 0,818	- 0,039	- 0,881	- 0,882	- 0,912	- 0,902	- 0,913	- 0,908	- 0,923	- 0,933	- 0,892	- 0,011	- 0,939
Länderfinanzausgleich	- 0,115	- 0,463	- 0,489	0,005	- 0,549	0,029	0,022	0,039	0,028	0,039	0,037	0,042	0,044	0,042	- 0,444	0,050
Allgemeine BEZ	- 0,079	0,000	0,000	0,000	0,000	0,009	0,013	0,012	0,016	0,012	0,012	0,013	0,015	0,011	- 0,312	0,013
Es verbleiben in Mio. €	**0,309**	**0,456**	**0,442**	**0,188**	**0,412**	**0,157**	**0,153**	**0,139**	**0,141**	**0,138**	**0,140**	**0,132**	**0,125**	**0,161**	**0,232**	**0,125**
Selbstbehalt in %	**30,9%**	**45,6%**	**44,2%**	**18,8%**	**41,2%**	**15,7%**	**15,3%**	**13,9%**	**14,1%**	**13,8%**	**14,0%**	**13,2%**	**12,5%**	**16,1%**	**23,2%**	**12,5%**

Bundesstaatlicher Finanzausgleich

- in Mio EURO -

2013	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB
Modell	**1 Mio. Euro Steuermehreinnahmen bei der Einkommensteuer, davon 575 Tsd. € Landes und Gemeindeanteil**															
Steuermehreinnahmen	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575	0,575
Umsatzsteueranteile	- 0,211	- 0,035	- 0,029	- 0,347	- 0,017	- 0,375	- 0,375	- 0,387	- 0,383	- 0,388	- 0,386	- 0,392	- 0,397	- 0,379	- 0,005	- 0,399
Länderfinanzausgleich	- 0,089	- 0,251	- 0,265	- 0,039	- 0,295	- 0,053	- 0,043	- 0,051	- 0,041	- 0,051	- 0,051	- 0,050	- 0,048	- 0,050	- 0,238	- 0,050
Allgemeine BEZ	- 0,061	0,000	0,000	0,000	0,000	- 0,016	- 0,025	- 0,015	- 0,024	- 0,015	- 0,016	- 0,015	- 0,016	- 0,013	- 0,167	- 0,013
Es verbleiben in Mio. €	**0,213**	**0,289**	**0,281**	**0,189**	**0,263**	**0,131**	**0,132**	**0,121**	**0,126**	**0,121**	**0,123**	**0,118**	**0,115**	**0,133**	**0,165**	**0,113**
Selbstbehalt in %	**37,1%**	**50,3%**	**48,9%**	**32,8%**	**45,8%**	**22,8%**	**23,0%**	**21,1%**	**22,0%**	**21,0%**	**21,3%**	**20,5%**	**19,9%**	**23,1%**	**28,7%**	**19,7%**

Anmerkung: Die Selbstbehalte wurden unter Berücksichtigung des Prämiensystems nach § 7 Abs. 3 FAG berechnet.

Quelle: BMF, vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2013; eigene Berechnung

Die Bedeutung der Höhe der relativen Finanzkraft eines Landes für die Höhe des Selbstbehalts hängt damit zusammen, dass der Ausgleichstarif umso niedriger ist, je näher sich die Einnahmen eines Landes dem Durchschnitt annähern. Zudem weisen finanzschwache Länder niedrigere Selbstbehalte auf, weil sie nach dem Länderfinanzausgleich noch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten, deren Höhe mit steigenden Einnahmen des Landes sinkt.

Der Einfluss der Einwohnerzahl eines Landes auf die Höhe des Selbstbehalts ergibt sich daraus, dass die Steuermehreinnahme eines Landes zugleich zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner aller Länder führt. In der Konsequenz erhöht sich die Ausgleichsmesszahl des Landes umso stärker je mehr Einwohner es hat. Je stärker sich aber die Ausgleichsmesszahl erhöht, desto geringeren Einfluss hat eine überdurchschnittliche Einnahmensteigerung auf die Kompensation im Länderfinanzausgleich und desto höher wird der

Selbstbehalt. Von 1 Million Euro Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer, von der einem Land und seinen Kommunen 575.000 Euro zufließen, verbleibt deshalb Bayern ein Selbstbehalt von 50,3 Prozent und Hessen von 45,8 Prozent, während der Selbstbehalt für Bremen nur 19,7 Prozent beträgt. Bei 1 Million Euro Mehreinnahmen aus Landessteuern beträgt der Selbstbehalt für Bayern entsprechend 45,6 Prozent, für Hessen 41,2 Prozent und für Bremen nur 12,5 Prozent.

Zwar ließen sich die Selbstbehalte auch dadurch erhöhen, dass die Ausgleichstarife gesenkt würden. Dadurch würde jedoch das Ausgleichsniveau insgesamt gesenkt und die finanzschwachen Länder würden erhebliche Verluste durch geringere Zuweisungen erleiden, so dass ihre Finanzausstattung nicht mehr ausreichen würde, um ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.

V. Tatsächliche Ausgangssituation der Antragsteller

Soweit die Antragsteller darauf verweisen, dass sie hohe Beiträge für den Länderfinanzausgleich leisten und dass ein solidarisches Ausgleichssystem, bei dem immer weniger ausgleichspflichtige Länder immer mehr ausgleichsberechtigten Ländern gegenüberstünden, bereits nach dem ersten Anschein den Eindruck einer Schieflage erwecke, ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 die Finanzverfassung eine gesetzliche Maßstabgebung verlangt, „die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden.“

BVerfGE 101, 158 (LS 3).

Wenn die Finanzverfassung aber eine gesetzliche Maßstabregelung verlangt, die der Gesetzgeber ohne Kenntnis von deren späteren Wirkungen treffen muss, können diese Wirkungen nicht einmal ein Indiz für verfassungsrechtliche Zweifel an den vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen sein. Soweit die Antragsteller behaupten, die Verfassungswidrigkeit der von ihnen zur Überprüfung gestellten Regelungen ergebe sich aus deren finanziellen Folgen für ihre Länder, verlangen sie implizit, dass der Gesetzgeber die bundesstaatliche Finanzverteilung im Gegensatz zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf die konkreten Folgen der gesetzlichen Regelungen normiert.

So Antrag Seite 18 f.

Entgegen der Darstellung der Antragsteller führen die Zahlungen im Länderfinanzausgleich auch tatsächlich nicht zu einer Schieflage.

Tabelle Finanzausstattung der Länder nach Länderfinanzausgleich und allg. Bundesergänzungszuweisungen in Mio. €

Vorläufige Abrechnung 2013	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Summe/ Durch-schnitt
Finanzkraft nach LFA und allg. BEZ *	65.490	50.609	42.385	29.081	24.254	14.384	14.797	8.043	10.357	7.688	8.849	5.706	3.611	16.128	8.902	3.154	313.437
€ je Einwohner gewichtet**	3.732	4.033	3.999	3.734	4.025	3.559	3.710	3.562	3.688	3.553	3.594	3.538	3.641	3.520	3.784	3.569	3.792
in % des Durchschnitts	98,4%	106,3%	105,5%	98,5%	106,2%	93,8%	97,8%	93,9%	97,3%	93,7%	94,8%	93,3%	96,0%	92,8%	99,8%	94,1%	100,0%

Anmerkungen:

*Finanzkraftmesszahl zuzüglich LFA-Beträge und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Bei der Abbildung der Finanzkraftmesszahl wurde die (normierte) Gemeindefinanzkraft vollständig einbezogen.

**Die Einwohner werden mit den entsprechenden Einwohnerwertungen berücksichtigt. Zur Berechnung der gewichteten Einwohnerzahlen werden die Relation der Finanzkraft der Länder zur Finanzkraftmesszahl mit 79,9 % und die Relation des Gemeindesteuerkraftansatzes zur Finanzkraftmesszahl mit 20,1% herangezogen.

Quelle: BMF, vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2013; eigene Berechnung

Aus der Tabelle wird vielmehr deutlich, dass die Finanzausstattung der Antragsteller auch nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen deutlich über der Finanzausstattung der anderen Länder liegt. So weist Bayern mit 106,3 Prozent und Hessen mit 106,2 Prozent eine deutlich höhere Finanzausstattung auf als die beiden finanzschwächsten Länder Berlin mit 92,8 Prozent und Mecklenburg-Vorpommern mit 93,3 Prozent. Je Einwohner stehen damit Bayern gegenüber Berlin 513 Euro und gegenüber Mecklenburg-Vorpommern 495 Euro sowie Hessen gegenüber Berlin 505 Euro und gegenüber Mecklenburg-Vorpommern 487 Euro mehr zur Verfügung.

Zudem hat der Gesetzgeber die Problematik einer möglichen Überlastung erkannt und in § 10 Abs. 3 Satz 1 FAG einen Überlastungsschutz normiert. Dieser Überlastungsschutz tritt ein, wenn die ermittelten Ausgleichsbeträge eines ausgleichspflichtigen Landes 72,5 Prozent der Differenz zwischen Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl übersteigt. Bisher musste dieser Überlastungsschutz nicht eingreifen, da die Belastungsgrenze nie erreicht wurde. So lag die Differenz 2013 für Bayern bei 64,0 Prozent und für Hessen bei 62,6 Prozent.

Verfehlt ist auch die Behauptung, der Länderfinanzausgleich bestrafe eine solide Haushalts- und Wirtschaftspolitik. Sie wird damit begründet, dass sich ausgleichsberechtigte Länder Ausgaben leisteten, auf die Einwohner der ausgleichspflichtigen Länder aus Gründen der Haushaltskonsolidierung verzichten müssten. Wie auch den Antragstellern bekannt ist, wird der Länderfinanzausgleich nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den gesetzlichen Regelungen zwar mit dem Ziel der Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung jedes Landes, aber einnahmebezogen durchgeführt. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber sicherzustellen, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.“ Der Länderfinanzausgleich erschöpft sich also in einem Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Er ist nicht ausgabenbezogen. Zudem bleibt die Finanzkraft der ausgleichspflichtigen Länder nach dem Finanzausgleich überdurchschnittlich, die der ausgleichsberechtigten Länder ist auch nach dem horizontalen Länderfinanzausgleich unterdurchschnittlich. Welche Ausgaben sich ein Land leistet, muss es demokratisch legitimiert selbst entscheiden. Darin kommt seine Staatlichkeit zum Ausdruck. Da alle ausgleichsberechtigten Länder auch nach Durchführung des horizontalen Länderfinanzausgleichs über unterdurchschnittliche Finanzkraft verfügen, können sie sich höhere Ausgaben in einem Bereich nur bei entsprechenden Minderausgaben in anderen Bereichen leisten. Demgegenüber können die ausgleichspflichtigen Länder, die nach Durchführung des horizontalen Länderfinanzausgleichs immer noch über überdurchschnittliche Finanzkraft verfügen, sich insgesamt gesehen mehr Ausgaben leisten als ausgleichsberechtigte Länder.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen: Die Antragsteller argumentieren widersprüchlich, wenn sie einerseits ein Maßstäbegesetz fordern, das ohne Rücksicht auf die Verteilungsergebnisse erlassen wird,

und gleichzeitig die Verteilungsergebnisse als Indiz für eine Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Maßstäbe der Finanzverteilung heranziehen wollen. Wenn die Ergebnisse der Verteilung keine Rolle für die Maßstäbe der Verteilung spielen dürfen, können sie auch nicht die Verfassungswidrigkeit der Verteilung indizieren. Außerdem erlaubt die überdurchschnittliche Finanzkraft der ausgleichspflichtigen Länder nach Durchführung des Finanzausgleichs ihnen höhere Ausgaben als sie ausgleichsberechtigte Länder nach Durchführung des Finanzausgleichs tätigen können. Wenn also ausgleichsberechtigte Länder einen politischen Schwerpunkt setzen, müssen sie zum Ausgleich wegen ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft auf anderen Politikfelder deutlich weniger Ausgaben tätigen, als die ausgleichspflichtigen Länder, die auch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs über eine überdurchschnittliche Finanzkraft verfügen.

Schließlich versuchen die Antragsteller auch vergeblich, aus der angeblichen Erfolglosigkeit von Bemühungen um eine außergerichtliche Einigung über eine Revision der gesetzlichen Konkretisierung der Finanzverteilung Argumente für die Berechtigung ihres Antrags herzuleiten. Die geltenden Regelungen schaffen bis zum Ende des Jahres 2019 eine verlässliche Grundlage der bundesstaatlichen Finanzverteilung, auf die sich alle Beteiligten verlassen haben und verlassen konnten. Zudem sind längst Gespräche über eine Reform der Finanzverfassung mit Wirkung von 2020 an angelaufen.

Das Maßstäbegesetz und das Finanzausgleichsgesetz sind bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Mit dieser Befristung hat der Gesetzgeber eine verlässliche Grundlage für die Haushaltgesetzgebung von Bund und allen Ländern geschaffen. Zugleich hat er entschieden, dass für die Zeit vom 1. Januar 2020 an eine neue Regelung getroffen werden muss, also keine Basis für ein fortdauerndes Vertrauen auf eine Anwendung der gleichen Finanzverteilungsregelungen ab 2020 bestehen kann. Die Länder konnten auf die Geltung der bundesstaatlichen Finanzverfassung vertrauen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zu verfrühten Neuverhandlungen über die Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzverteilung vor Ablauf der vom Gesetzgeber bewusst und mit Zustimmung der ausgleichspflichtigen Länder auf den 31. Dezember 2019 festgelegten Frist bestand nicht. Vielmehr müssen sich die Antragsteller fragen lassen, warum sie eine Regelung, der sie bei ihrer Verabschiedung nicht nur zugestimmt, sondern die sie auch überaus positiv bewertet haben, nunmehr für verfassungswidrig halten, nachdem sie festgestellt haben, dass die gesetzlichen Regelungen für sie nicht so günstig wirken, wie sie sich das vielleicht bei Verabschiedung der Gesetze vorgestellt haben.

Unabhängig davon gibt es seit mehreren Jahren immer wieder Gespräche auf höchster politischer Ebene mit dem Ziel einer Reform der Finanzverfassung: Die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wurde seit 2011 wiederholt auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Kamingespräch besprochen.

> Die Kamingespräche fanden am 10. März 2011, vom 26. bis zum 28. Oktober 2011, am 15. Dezember 2011 sowie am 29. März 2012 und am 14. Juni 2012 statt.

Die Beratungen wurden am 6. Juli 2012 in einer länderoffenen Arbeitsgruppe fortgesetzt und gipfelten in der Verständigung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf der Jahreskonferenz vom 24. bis zum 26. Oktober 2012 in Weimar zur Vorbereitung von Gesprächen zwischen den Ländern sowie mit der Bundesregierung über die Zukunft der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Zur inhaltlichen Vorbereitung hat die Finanzministerkonferenz auf Bitten der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder eine Bestandsaufnahme zu den Ausgangs- und Problemlagen und ein Meinungsbild zu den Themen und Fragestellungen vorgelegt, auf dessen Grundlage sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundesregierung gemeinsam auf eine Übereinkunft zu den Themen und Fragestellungen sowie den zeitlichen und strukturellen Ablauf der Verhandlungen für ein ergebnisorientiertes Verfahren zur „Finanzreform 2020“ verständigen wollen. Dabei streben sie gemäß dem Ergebnisprotokoll der Jahreskonferenz 2012 in Weimar an, dass bis zum Sommer des Jahres 2015 Eckpunkte für die „Finanzreform 2020“ festgelegt, die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur „Finanzreform 2020“ bis zum Sommer des Jahres 2016 abgeschlossen und die Ergebnisse zur „Finanzreform 2020“ in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 gesetzgeberisch umgesetzt werden und haben dazu einen entsprechenden Zeitplan vereinbart.

Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode auf Bundesebene wurde für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Einrichtung einer Kommission vereinbart, in der Bund und Länder vertreten sind, die sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge bis Mitte der Legislaturperiode erarbeiten soll.

B. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht ist für Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG zuständig. Es entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten über die sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz.

II. Parteifähigkeit

Als Landesregierungen sind die antragstellende Bayerische Staatsregierung und die antragstellende Hessische Landesregierung gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle parteifähig.

III. Antragsgegenstand

Das Maßstäbegesetz und das Finanzausgleichsgesetz sind formelle Parlamentsgesetze des Bundes und damit Bundesrecht im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG. Sie können damit Antragsgegenstand in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sein.

IV. Antragsbefugnis

Da die Antragsteller nach ihrem Vortrag von der Nichtigkeit der gerügten Vorschriften des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes wegen deren Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz im Gegensatz zur Auffassung der ausgleichsberechtigten Länder überzeugt sind,

Antrag Seite 22.

bestehen die nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags erforderlichen Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarung von

Bundesrecht mit dem Grundgesetz. Die Freie Hansestadt Bremen und andere Länder halten sowohl das Maßstäbegesetz als auch das Finanzausgleichsgesetz für verfassungsgemäß.

V. Klarstellungsinteresse

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht der Zulässigkeit des Antrags auf abstrakte Normenkontrolle nicht entgegen, dass die Antragsteller nicht nur dem Maßstäbegesetz, sondern auch dem Finanzausgleichsgesetz im Bundesrat zugestimmt haben. „Der objektive Charakter des abstrakten Normenkontrollverfahrens (BVerfGE 83, 37[49]) macht die Antragsteller zu Garanten der verfassungsgemäßen Rechtsordnung, die sich nicht schon vor ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat schlüssig werden müssen, ob sie ter - insbesondere aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem Vollzug des Bundesrechts – einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen werden."

BVerfGE 101, 158 (213).

So mag es zwar politisch überraschen und nicht leicht zu begründen sein, warum die Antragsteller zwei Gesetze, denen sie vor wenigen Jahren noch nachdrücklich zugestimmt haben, heute für verfassungswidrig halten. Ein solches politisch widersprüchliches Verhalten steht der Zulässigkeit eines Antrags auf Durchführung eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht aber rechtlich nicht entgegen.

C. Begründetheit

I. Bundesstaatliche Rahmenvorgaben

Den Antragsstellern ist darin zuzustimmen, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes für den Gesetzgeber verbindliche und in vollem Umfang justiziable Regeln setzt.

Antrag Seite 28 unter Verweis auf BVerfGE 72, 330 (388 ff.).

Sie sehen auch richtig, dass das Grundgesetz den Ländern als Bestandteil ihres verfassungsänderungsfesten „Hausgutes" (Art. 79 Abs. 3 GG) einen angemessenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen der Bundesrepublik Deutschland garantiert.

BVerfGE 34, 9 (20).

Zu Unrecht unerwähnt bleibt jedoch das die gesamte Finanzverfassung bestimmende Ziel der bundesstaatlichen Finanzverteilung, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen, weil nur dadurch die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real werden kann und sich die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten können. „Im Hinblick auf die mit **dieser** Aufgabenverteilung verknüpfte Ausgabenbelastung … soll im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse Bund und Ländern, soweit möglich, eine angemessene Finanzausstattung verschafft werden. Von **diesem** Ansatzpunkt her regelt das Grundgesetz die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmt Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind."

BVerfGE 72, 330 (383), Hervorhebungen nur hier.

Die gesamte Finanzverfassung ist also darauf ausgerichtet, den Bund und alle Länder mit den Ressourcen auszustatten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Welche Finanzausstattung angemessen ist, ergibt sich aus der Aufgabenlast, die den Gliedern des Bundesstaates obliegt. Der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im horizontalen Länderfinanzausgleich ist nur dann angemessen im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, wenn er an dem allgemeinen Ziel der Finanzverfassung orientiert ist, Bund und Länder finanziell so auszustatten, dass sie die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrnehmen können.

In diesem Rahmen bringt das örtliche Aufkommen der Landessteuern und des Länderanteils am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Sinne von Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG die eigene Steuerkraft eines Landes zum Ausdruck. Maßstab für den Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer ist dagegen gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 1. HS GG die Einwohnerzahl, weil es bei der Umsatzsteuer an der örtlichen Radizierbarkeit mangelt und deshalb die Einwohnerzahl als Hilfsindikator benutzt werden muss.

II. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

Ziel der Finanzverfassung ist die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Das Grundgesetz legt das ausdrücklich für die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer fest. Bei der Festsetzung sind die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Das verfassungsrechtlich vorgegeben Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entfaltet eine Ausstrahlungswirkung auf den gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich, auch wenn es ausdrücklich nur als Maßstab für die Bemessung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern in der Verfassung festgeschrieben wird. Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern ist nämlich der verfassungsrechtliche Mechanismus, mit dem das Grundgesetz sicherstellt, dass die Steuerverteilung den Bund und alle Länder in die Lage versetzt, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Das örtliche Aufkommen als Maßstab für die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftssteuer zwischen den Ländern weist dagegen keinen Bezug zu den Aufgaben und damit Ausgaben der Länder auf. Insbesondere zur Erfüllung des grundgesetzlichen Sozialstaatsgebots müssen sie aber vielfältige, mit erheblichen Kosten verbundene soziale Aufgaben erfüllen und Sozialleistungen finanzieren. Das gilt gerade auch für die Länder, die über eine Wirtschafts- und Finanzkraft verfügen, die nicht ausreicht, um ihnen die Erfüllung ihrer sozialstaatlich geprägten Aufgaben zu erlauben. Das Gebot, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu wahren, gewährleistet von Verfassungs wegen, dass die Länder insgesamt die nötigen finanziellen Mittel erhalten, um jedem ihrer Einwohner die gleichen, bundesgesetzlich vorgegebenen sozialstaatlichen Leistungen zukommen zu lassen.

Wenn demgegenüber die Antragsteller dem Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine „nur punktuelle Aussagekraft“ zumessen wollen und das für die Gesetzgebungszuständigkeiten einschlägige Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Art. 72 Abs. 2 GG in den Vordergrund rücken,

> Antrag Seite 32.

verkennen sie das Gewicht, das der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über die Umsatzsteuerverteilung hinaus für den gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich zu-

kommt. Da im sozialen Rechtstaat praktisch alle Sozialleistungen bundesgesetzlich geregelt sind, besteht eine Einheitlichkeit der Sozialleistungen, die wesentlich zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet beiträgt. Ohne die Ausrichtung der Steuerverteilung auf die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wäre der in ganz Deutschland einheitliche Sozialstaat zwar bundesgesetzlich vorgegeben, in der Finanzverfassung jedoch nicht gesichert. Erst die Beachtung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziels der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei der Zuordnung des Steueraufkommens schafft die tatsächliche Grundlage dafür, dass alle Länder ihre Aufgaben erfüllen und ihre Eigenständigkeit auf diesem Wege wahren können.

III. Bedarfsorientierte Finanzausstattung

Die Antragsteller versuchen vergeblich, einseitig die Einnahmenorientierung der Finanzverfassung in den Vordergrund zu rücken. Sie müssen aber selbst einräumen, dass die Aufteilung des Finanzaufkommens naturgemäß darauf gerichtet ist, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen.

Antrag Seite 34 unter Verweis BVerfGE 72, 330 (383); 86, 148 (213 f.).

Es ist zwar unstreitig, dass sich die Finanzverfassung vornehmlich mit der Auf- und Umverteilung der Steuereinnahmen des Staates zwischen Bund und Ländern sowohl vertikal als auch horizontal befasst. Ziel der Finanzverfassung ist jedoch die Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung. Die Wahrnehmung der Staatsaufgaben schafft aber unmittelbar allgemeinen Finanzbedarf. Die zu finanzierenden Aufgaben und die durch sie veranlassten Bedarfe werden in ihrer abstrakten Gesamtheit vorausgesetzt und bilden das Motiv für die Ausgestaltung der Art. 106, 106b, 107 GG. Die einzelnen Normtatbestände dienen auf den jeweiligen Stufen eigenen Zwecken.

Antrag Seite 35.

Ziel der Finanzverfassung ist, die Einnahmen des Staates so zwischen dem Bund und allen Ländern zu verteilen, dass alle Glieder des Bundesstaates ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Der soziale Rechtstaat ist durch den Bundesgesetzgeber in ganz Deutschland homogen ausgestaltet und verursacht deshalb homogene abstrakte Bedarfe. Folgerichtig stellt die Finanzverfassung auch sicher, dass die bundesstaatliche Finanzausstattung es dem Bund und allen Ländern ermöglicht, die von ihnen zu erfüllenden, weithin bundesgesetzlich vorgegebenen Aufgaben zu finanzieren. Die bundesstaatliche Finanzausstattung ist also im Ergebnis am abstrakten Bedarf der Glieder des Bundesstaates orientiert. Dem entspricht es, dass im äußersten Fall extremer Haushaltsnotlagen die bundesstaatliche Solidarität alle Glieder des Bundes zur Hilfeleistung verpflichtet.

BVerfGE 116, 327 (382 ff.).

Das bedeutet nicht, dass die Finanzverfassung darauf ausgerichtet wäre, konkrete Einzelaufgaben zu finanzieren. Ihr Ziel ist es vielmehr, Bund und allen Ländern allgemein die Finanzierung der Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Der abstrakte Bedarfsmaßstab, der die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet wahrt, ist die Einwohnerzahl.

Da die Stadtstaaten aufgrund ihrer strukturellen Eigenart, insbesondere wegen des fehlenden Umlandes, eine höhere Aufgaben- und damit auch eine höhere Ausgabenlast zu tragen haben, dient die Einwohnerwertung der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, das heißt in den Stadtstaaten ebenso wie in den Flächenländern. Ohne eine angemessene Einwohnerwertung könnten die Stadtstaaten ihre Aufgaben nicht erfüllen und ihre staatliche Selbstständigkeit sowie die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung könnten sich nicht entfalten. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass beim Länderfinanzausgleich konkrete Einzelbedarfe der Stadtstaaten in Rechnung gestellt werden müssten. Beachtet werden muss aber der höhere abstrakte Finanzbedarf, der sich aus der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten ergibt.

Dazu BVerfGE 72, 330 (400 f.).

Es liegt auf der Hand, dass ein Land seine Aufgaben mit der üblichen Finanzausstattung nicht erfüllen kann, wenn es einen erheblichen Teil seiner Einnahmen für die Zinslasten aufwenden muss. Die Finanzverfassung kann folglich ihre Ziele nicht erreichen, solange nicht die Altschuldenproblematik gelöst worden ist. Wenn einem Land die zur Erfüllung seiner Aufgaben

notwendigen Mittel fehlen, bedarf es finanzieller Unterstützung. Die Ausführungen der Antragsteller, die diesen Zusammenhang leugnen, sind verfehlt.

Antrag S. 36 f.

IV. Folgerichtige Umsetzung

Zurückhaltung ist auch gegenüber dem von den Antragstellern herangezogenen Maßstab der Folgerichtigkeit einer gesetzlichen Regelung

Antrag Seite 39 ff.

geboten. Selbstverständlich sollten das Maßstäbegesetz und das Finanzausgleichsgesetz nicht in sich widersprüchlich sein. Verfehlt wäre aber die Vorstellung, die Finanzverfassung könnte mit einem Steuergesetz oder einer einzelnen Regelung eines Steuergesetzes oder eines Sozialgesetzes verglichen werden. Es liegt auf der Hand, dass die Steuerverteilung, die eine adäquate Abbildung der Steuerkraft darstellen soll, anderen Grundsätzen genügen muss, als der Länderfinanzausgleich, der Manifestation des bundesstaatlichen Solidarprinzips ist. Noch einmal anderen Vorgaben müssen die Bundesergänzungszuweisungen genügen, die Ausdruck der solidarischen Verantwortung des Zentralstaates im Bundesstaat sind.

Der Gesetzgeber muss auf jeder der vier Stufen der bundesstaatlichen Finanzverteilung eine stufengerechte Lösung finden. Stufengerechtigkeit bedeutet aber nicht etwa, dass auf allen vier Stufen die gleichen Regeln und Vorgaben zur Anwendung kommen. Vielmehr verpflichtet die Finanzverfassung den Gesetzgeber, die jeweils stufenspezifische Lösung zu finden, die nach seiner demokratisch legitimierten Entscheidung das Gemeinwohl im Rahmen des Grundgesetzes am besten verwirklicht. So macht es einen erheblichen Unterschied, ob der Gesetzgeber nur abstrakte Bedarfe wie beim Länderfinanzausgleich in Rechnung stellen darf, oder ob er auch konkrete Bedarfe berücksichtigen kann, wie das bei Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen der Fall ist. Es ist deshalb nicht überraschend, dass das Gebot der Folgerichtigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzverfassungsrecht bislang keine Rolle gespielt hat. Jede Stufe der bundesstaatlichen Finanzverteilung ist für sich zu betrachten und muss den für sie in der Finanzverfassung aufgestellten Vorgaben genügen. Entgegen der Auffassung der Antragsteller folgt auch aus einer wertenden Gesamtbetrachtung nichts anderes.

So aber der Antrag S. 82.

Eine solche Betrachtung kann nicht auf neue Argumente zurückgreifen, sondern muss sich notwendig in den bereits auf den einzelnen Stufen der Finanzverfassung angestellten Erörterungen erschöpfen.

V. Maßstäbebildung

Überschätzt werden von den Antragstellern auch die Möglichkeiten und Vorteile legislativer Maßstäbebildung. Selbst Befürworter der zeitlichen Entkoppelung von Maßstabbestimmung und Verteilungsentscheidung, welche die Entkoppelung von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichgesetz als Rechtsgüterschutz durch Verfahren verstehen, halten es für zweifelhaft, ob der Versuch eines rechtstaatlichen und demokratischen „Befreiungsschlages“ die Gesetzgebungspraxis tatsächlich geprägt hat. Vorgeschlagen werden deshalb nur de constitutione ferenda Auswege aus dem so verstandenen Dilemma, die aber vorliegend bei der Überprüfung von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz an der geltenden Verfassung kein Maßstab sein können.

P. M. Huber, Art. 107, Rn. 50 ff., in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Band 3, 6. Auflage 2010.

Nicht ersichtlich ist, mit welcher Begründung die Antragsteller Mehrheitsentscheidungen bei der gesetzlichen Konkretisierung der Finanzverfassung für bedenklich halten wollen. Das gilt für den Bundesrat nicht anders als für den Bundestag. Vielmehr sind beide Gesetzgebungsorgane auf das Gemeinwohl verpflichtet und müssen sich in ihren Regelungen um gemeinwohlorientierte Lösungen bemühen.

Nicht begründet wird auch, warum zwischen der Verabschiedung des Maßstäbegesetzes und dem Beschluss des Finanzausgleichsgesetzes nach Auffassung der Antragsteller „ein hinreichender zeitlicher Abstand liegen“ muss. Das Argument, dass dadurch „eine Vorhersehbarkeit der konkret-individuellen Auswirkungen erschwert und damit die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Körperschaften und nicht zuletzt die politische Betroffenheit der Entscheidungsträger ungewisser werden“,

Antrag Seite 43.

vermag jedenfalls nicht zu überzeugen. Es ist aufschlussreich, dass der Antrag für diese Behauptung kein Zitat der Verfassungsrechtsprechung zu liefern vermag. Das Bundesverfassungsgericht hat 1999 nur entschieden, dass das Maßstäbegesetz vor dem Finanzausgleichsgesetz beschlossen werden muss, sodass die konkrete Anwendung seiner Maßstäbe noch nicht vorausgesehen werden kann. Von einer bestimmten Zeitspanne ist nicht die Rede.

BVerfGE 101, 158 (214 ff.).

Zudem darf das Gericht nicht so verstanden werden, als müsse der Gesetzgeber ein Gesetz beschließen, dessen Auswirkungen er nicht überblicken kann. Das Maßstäbegesetz soll die Maßstäbe für eine aufgabenangemessene Finanzverteilung liefern. Diese Funktion kann es nur erfüllen, wenn bei seiner Verabschiedung klar ist, ob die Maßstäbe zu dem gewünschten Ergebnis führen. Indirekt räumen das auch die Antragsteller ein, wenn sie ihren Antrag damit begründen, dass Bayern und Hessen 2001 noch nicht hätten voraussehen können, dass das Maßstäbegesetz zu den heutigen Verteilungsergebnissen führen würde, und dass sie nur deshalb dem Gesetz zugestimmt hätten.

Antrag Seite 24 ff.

Die Antragsteller können deshalb auch nicht begründen, warum das Maßstäbegesetz als unzureichend und daher nichtig angesehen werden sollte.

So Antrag Seite 44.

Selbst wenn man aber mit den Antragstellern einen hinreichenden zeitlichen Abstand zwischen der Verabschiedung des Maßstäbegesetzes und dem Beschluss des Finanzausgleichsgesetzes fordern wollte,

So der Antrag Seite 43.

genügten beide Gesetze diesen Anforderungen. Die Antragsteller selbst weisen darauf hin, dass der Bundestag das Maßstäbegesetz am 5. Juli 2001 beschlossen hat und dass der Bundesrat dem Gesetz am 13. Juli 2001 zugestimmt hat. Dagegen datiert der Beschluss des Finanzausgleichsgesetzes vom 30. November 2001, der Bundesrat hat dem Gesetz am 20. Dezember 2001 zugestimmt. Der zeitliche Abstand zwischen den beiden Gesetzesbeschlüssen des Bundestages betrug also fast fünf Monate, zwischen den beiden Zustimmungsbeschlüssen des

Bundesrates lagen mehr als fünf Monate. Warum dieser zeitliche Abstand „der Vorgabe des Gerichts“ widersprechen sollte, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich. Die Antragsteller beschränken sich auch auf die bloße Behauptung eines Widerspruchs zu einer Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, ohne das näher zu erläutern.

Antrag Seite 46.

VI. Umsatzsteuerergänzungsanteile

Die Gewährung von Ergänzungsanteilen am Aufkommen der Umsatzsteuer zugunsten von Ländern, deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und nach Art. 106b GG unter dem Durchschnitt der Länder liegen, ist gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. HS GG verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten, sondern von einer Entscheidung des Gesetzgebers abhängig. Dieser Entscheidung muss der Bundesrat zustimmen.

Die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen an Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft gehört formell zur zweiten Stufe der bundesstaatlichen Finanzverteilung, nämlich zur primären Verteilung des den Ländern zustehenden Anteils am Umsatzsteueraufkommen. Zugleich enthält sie aber „ein *horizontal* ausgleichendes Element im Sinne eines Gegenstromprinzips“.

BVerfGE 72, 330 (385); vgl. Antrag S. 47 ff.

VII. Länderfinanzausgleich

1. Einwohnerzahl als abstrakter Bedarfsmaßstab

Die Antragsteller wenden sich zu Unrecht dagegen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 101, 158 (228 f.).

die Berechnung der Finanzkraft je Einwohner „zugleich einen abstrakten Bedarfsmaßstab bildet“. Mit dieser Feststellung zieht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Konsequenz daraus, dass die bundesstaatliche Finanzverteilung den Bund und alle Länder in die Lage versetzen soll, ihre Aufgaben zu erfüllen. Der zur Aufgabenerfüllung notwendige Finanzbedarf ergibt sich grundsätzlich aus der Zahl der Einwohner der Länder. Je mehr Einwohner ein Land hat, desto höher ist sein Finanzbedarf. Das Abheben auf diesen abstrakten Finanzbedarf bildet das Kernstück der Finanzverfassung.

Außer Betracht bleiben muss bei der bundesstaatlichen Finanzverteilung nur der konkrete Bedarf einzelner Länder, während durch die Vorgaben der Finanzverfassung gerade der abstrakte Finanzbedarf befriedigt werden soll. Auch der horizontale Länderfinanzausgleich enthält also - anders als die Antragsteller meinen - mit dem Bezug auf die Einwohnerzahl ein abstraktes Bedarfselement. Die Ermittlung der Finanzkraft der Länder mit Hilfe des abstrakten Bedarfsmaßstabes der Einwohnerzahl vermag die ihr in der Finanzverfassung zugedachte Funktion allerdings nur dann zu erfüllen, wenn die Altschuldenproblematik gelöst ist. Solange Länder infolge hoher Altschulden einen erheblichen Teil ihrer Steuereinnahmen für Zinsen und nicht zur Finanzierung ihrer Aufgaben verwenden müssen, spiegelt die mit Hilfe der Einwohnerzahl ermittelte Finanzkraft die tatsächliche Finanzkraft nicht wider. Entsprechend der Höhe der Ausgaben für Zinsen der Altschulden ist die Finanzkraft der hoch verschuldeten Länder tatsächlich niedriger als die der Länder ohne hohe Altschulden. Die so genannte Schuldenbremse verhindert zwar das Entstehen neuer Schulden, lässt die Altschuldenproblematik jedoch unberührt. Zu deren Lösung müssen eigene Wege gebahnt werden. Erst wenn so die Altschuldenproblematik gelöst worden ist, vermag die Ermittlung der Finanzkraft der Länder mit Hilfe des abstrakten Bedarfsmaßstabes der Einwohnerzahl verlässliche und belastbare Ergebnisse zu sichern.

Der Gesetzgeber ist entgegen der Auffassung der Antragsteller

Antrag Seite 54 f.

auch den Prüfaufträgen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 101, 158 (228 ff.).

nachgekommen. Das Ergebnis der Prüfung entspricht offenbar allerdings nicht den Erwartungen der Antragsteller. Diese müssen zwar einräumen, dass die §§ 6 bis 9 MaßstG die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sinngemäß wiedergeben. Sie vermissen jedoch eine weitere Konkretisierung der Leitgedanken des Finanzausgleichs. Die Finanzverfassung überlässt es jedoch dem Gesetzgeber, wie weit seine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben reicht. Deshalb ist es völlig verfehlt, von einem Mangel an legislativer Maßstabbildung zu sprechen, wie es die Antragsteller tun.

Antrag Seite 53.

Die Staatspraxis der vergangenen Jahre zeigt, dass der normative Rahmen im Maßstäbegesetz und im Finanzausgleichsgesetz völlig ausreicht, um den Bedürfnissen der Praxis zu entsprechen. Warum an dieser Stelle noch immer gerichtliche Prüf- und Konkretisierungsaufträge zur Erledigung anstehen sollten, wie die Antragsteller meinen,

Antrag Seite 54.

ist nicht ersichtlich. Auch die Antragsteller räumen ein, dass der Gesetzgeber für sie nachvollziehbare Ausnahmen nicht ausgleichserheblicher Einnahmen in § 7 Abs. 1 Satz 3 MaßstG benennt. Ausgenommen vom Finanzausgleich werden Einnahmen, deren Volumen unerheblich ist, die in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben öffentliche Leistungen ausgleichen oder deren Ermittlung einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen würde. Dass der Gesetzgeber insoweit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt, ist ihm nicht vorzuwerfen.

Gegen die Konzentration der Finanzkraft auf die Steuerkraft ist ebenfalls nichts einzuwenden. Die nicht steuerlichen Abgaben sind nämlich im Wesentlichen Gegenleistungsabgaben, die nicht zu einer Stärkung der Finanzkraft einzelner Länder führen, sondern diese wegen der staatlichen Gegenleistung unberührt lassen. Die gesetzliche Regelung ist also konsistent. Die Antragsteller vermögen dementsprechend ihre Behauptung, Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz ermangelten an dieser Stelle vor allem der Folgerichtigkeit,

Antrag Seite 55.

nicht nachvollziehbar zu begründen.

2. Kommunale Finanzausstattung

Nicht nachvollziehbar ist die Forderung der Antragsteller, den im Länderfinanzausgleich berücksichtigungsfähigen Anteil kommunaler Einnahmen wieder auf unter 50 Prozent abzusenken.

Antrag Seite 55 ff.

Vielmehr entspricht nur eine Berücksichtigung von 100 Prozent der kommunalen Einnahmen den Vorgaben der Verfassung. Sieht man davon ab, dass jede Absenkung des berücksichtigten Anteils kommunaler Einnahmen im Länderfinanzausgleich den beiden Antragstellern, die über sehr finanzkräftige Kommunen verfügen, zugute kommt, ist ein Grund für die Berechtigung ihrer Forderung nicht ersichtlich. Vielmehr spricht alles dafür, die kommunalen Einnahmen vollständig in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Staatsorganisatorisch sind Kommunen Teil der Länder. Dementsprechend gelten gemäß Art. 106 Abs. 9 GG auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne der Regelung der Ertragshoheit über die Steuern. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1992 die Begründung des Gesetzgebers für eine nur teilweise Berücksichtigung der Einnahmen der Kommunen im Länderfinanzausgleich als nicht tragfähig qualifiziert.

BVerfGE 86, 148 (231 ff.).

Den 1992 erteilten Prüfauftrag hat das Gericht 1999 ausdrücklich als noch nicht erfüllt bezeichnet.

BVerfGE 101, 158 (230).

Die Antragsteller vermögen keine überzeugenden Gründe dafür vorzubringen, warum die Einnahmen der Kommunen nicht vollständig in den Finanzausgleich einzubeziehen sein sollten.

Kritisch zum methodischen Vorgehen P. M. Huber, Art. 107, Rn. 106, in: von Mangoldt/ Klein/Starck, GG Kommentar, Band 3, 6. Auflage 2010.

Warum das verfassungsrechtliche Gebot, die Finanzkraft und die Finanzbedarfe der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände beim angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder zu berücksichtigen (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG), „sich sinnvollerweise nur als Verpflichtung des Gesetzgebers deuten“ lassen soll, „die eigene Finanzkraft der Gemeinden nicht in voller Höhe anzusetzen, sondern sie in zu typisierenden Umfang der für ihre Selbstverwaltungsaufgaben benötigen Mittel vom Länderfinanzausgleich freizustellen“, vermögen die Antragsteller nicht nachvollziehbar zu begründen.

Antrag Seite 56.

Verfehlt ist die Behauptung der Antragsteller, die begrenzte Zugriffsmöglichkeit der Länder auf die Kommunalhaushalte spreche für eine nur teilweise Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Entscheidend ist nicht die Möglichkeit der Länder auf die Kommunalhaushalte zuzugreifen, sondern die unbestritten bestehende Befugnis der Länder, durch Landesgesetz die Einnahmen der Kommunen zu Lasten der Einnahmen des Landes zu stärken oder zu schwächen. Wenn die Antragsteller vortragen, die Integration der kommunalen Finanzkraft in den föderalen Finanzausgleich rechne den ausgleichspflichtigen Ländern Einnahmen zu, die tatsächlich nicht für ihre Ausgleichsbeiträge verfügbar seien,

Antrag Seite 56.

verkennen sie, dass die Verschiebung von Einnahmen zwischen Land und Kommunen die Finanzkraft des Landes einschließlich seiner Kommunen völlig unberührt lässt. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr ausdrücklich anerkennt (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) und den Gemeinden einen eigenen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG) garantiert. Zwar weist das Bundesverfassungsgericht zutreffend darauf hin, dass durch diese Regelungen eine gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommunen erreicht und die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert wird. Das ändert aber nichts daran, dass die Finanzkraft der einzelnen Länder in Relation untereinander nur dann zutreffend ermittelt werden kann, wenn die gesamte Finanzkraft der Kommunen eines Landes bei der Berechnung der Finanzkraft des Landes berücksichtigt wird.

Vgl. dazu BVerfGE 101, 158 (230).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, dass § 8 Abs. 3 FAG den Grad der Einbeziehung kommunaler Einnahmen im Anschluss an die geschilderte Rechtsprechung von zuvor 50 Prozent nur auf 64 Prozent erhöht hat. Den Antragstellern ist auch beizupflichten, wenn sie feststellen, dass Definition, Berechnungsmodus und Höhe des typisierend abgezogenen Finanzbedarfs bei alledem nicht erkennbar sind.

Antrag Seite 57.

Tatsächlich lässt sich nur die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Bemessung der Finanzkraft der Länder nachvollziehbar begründen.

3. Einwohnergewichtung

Indem die Antragsteller sich gegen die Berücksichtigung des abstrakten Mehrbedarfs der Stadtstaaten durch die Einwohnergewichtung wenden,

Antrag Seite 58 ff.

fordern sie ohne plausiblen Grund eine fundamentale Änderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hat die Einwohnergewichtung als Mittel zur Berücksichtigung des abstrakten Mehrbedarfs der Stadtstaaten schon 1986 als „dem Grunde nach zumindest zulässig“ bezeichnet. Der Zweite Senat hat ausdrücklich festgestellt, es handele sich hierbei nicht um die Einstellung von Sonderbedarfen dieser Länder in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs, sondern um die Folge einer spezifischen Problematik des deutschen Bundesstaates.

BVerfGE 72, 330 (415 ff.).

Erst die Einwohnergewichtung gleicht die Folgen der strukturellen Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern aus. Ohne Einwohnergewichtung würden mit Flächenländern und Stadtstaaten im Finanzausgleich wesentlich ungleiche Glieder des Bundesstaates willkürlich und ohne sachlichen Grund gleich behandelt und würde damit das bundesstaatliche Gleichbehandlungsgebot verletzt.

Der Senat hat den Gesetzgeber in diesem Zusammenhang nur verpflichtet, die Höhe der Berechnung des abstrakten Mehrbedarf „nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren“, zu denen ein „schlichter Großstadtvergleich“ gehöre, vorzunehmen. Die Stadtstaaten seien Hauptstädte und Ballungszentren ohne Umland, denen die Möglichkeit eines landesinternen Finanzausgleiches fehle. 1992 hat das Gericht den vom Gesetzgeber durchgeführten Großstadtvergleich gebilligt.

BVerfGE 86, 148 (238 ff.).

1999 hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal eine Prüfung des abstrakten Mehrbedarfs unter Berücksichtigung dünn besiedelter ostdeutscher Flächenländer gefordert.

BVerfGE 101, 158 (230 f.).

Die Zulässigkeit, genau genommen sogar die Notwendigkeit der Berücksichtigung des abstrakten, strukturell bedingten Mehrbedarfs der Stadtstaaten ist folglich nicht nur immanenter Bestandsteil der bundesstaatlichen Finanzverfassung und insbesondere der Ausgestaltung der Regelung des horizontalen Länderfinanzausgleichs, sondern vom Bundesverfassungsgericht auch in ständiger Rechtsprechung anerkannt.

Zur Überprüfung gestellt worden ist stets nur die Bemessung des abstrakten Mehrbedarfs, für den der Gesetzgeber in § 8 Abs. 2 Satz 2 MaßstG zu Recht „objektivierbare Indikatoren“ verlangt hat. Als Mittel zur realitätsgerechten Erfassung des abstrakten Mehrbedarfs schreibt § 8 Abs. 3 Satz 1 MaßstG eine Modifizierung der Einwohnerzahl vor. Auch das entspricht der deutschen Verfassungstradition und der seit langem geübten Staatspraxis nicht nur auf der Ebene des Bundes, sondern auch bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in den Flächenländern.

Die Antragsteller wenden sich frontal gegen die ständige Rechtsprechung und die seit langem geübte Staatspraxis, ohne aber neue Argumente vorzutragen. Sie leugnen den abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Flächenländer, den der Gesetzgeber entsprechend den Vorgaben der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung mehrfach festgestellt, dass die Angemessenheit eines einwohnerbezogenen Vergleichs der Finanzkraft der Stadtstaaten

und der Flächenländer „aus vorgegebener struktureller Eigenart“ der Stadtstaaten bzw. der dünn besiedelten Flächenländer „von vornherein entfällt“.

BVerfGE 72, 330 (401); 86, 148 (239).

Die Antragsteller können insoweit offenbar nicht nachvollziehen, wie sich ein „aus vorgegebener struktureller Eigenart“ folgender Mehr- von einem unbeachtlichen Sonderbedarf unterscheiden lässt.

So die Ausführungen im Antrag auf Seite 59.

Da die Stadtstaaten strukturell anders organisiert sind als Flächenländer, ihnen insbesondere das Umland fehlt, haben sie einen finanziellen Mehrbedarf, der aus ihrer Stellung im Bundesstaat und nicht aus autonomen, in eigener Verantwortung getroffenen politischen Entscheidungen folgt. Mit der Anerkennung dieses abstrakten Mehrbedarfs haben das Bundesverfassungsgericht und der Gesetzgeber also im Gegensatz zur Behauptung der Antragsteller keine „begriffliche Verschiebung von (privilegierenden) Sonder- in den (kompensierenden) Mehrbedarf“ vollzogen.

So aber die Antragsteller in ihrem Antrag auf Seite 59.

Vielmehr stellt die Anerkennung des abstrakten Mehrbedarfs nur einen Umstand fest, der in der Struktur des deutschen Bundesstaates begründet ist, die sich durch das nebeneinander von Flächenländern und Stadtstaaten auszeichnet. Damit diese beiden unterschiedlichen strukturierten Glieder der Bundesstaaten in ihrer Finanzkraft zur Berechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs miteinander verglichen werden können, bedarf es der Modifizierung der Einwohnerzahl als des allgemeinen Kriteriums für den abstrakten Finanzbedarf jedes Landes. Dazu bedient sich der Gesetzgeber traditionell und mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts der Einwohnergewichtung.

Die von Lars P. Feld in seinem Gutachten erhobenen Einwände gegen die Ausgestaltung der Einwohnergewichtung, auf die sich die Antragsteller beziehen,

Antrag Seite 60 ff.

vermögen nicht zu überzeugen.

Zu Umfang und Höhe der Einwohnerwertung hat das Bundesverfassungsgericht 1986 ausgeführt, dass sie vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden dürfe, sondern sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen müsse. Als verlässliche, objektivierbare Indikatoren erwähnt das Urteil einen schlichten Großstadtvergleich, „bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe - unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen - mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird“.

BVerfGE 72, 330 (416).

An diesen Überprüfungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts hat das Urteil vom 27. Mai 1992 angeknüpft: Im Mittelpunkt stand ein Gutachten des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, das der Bundesminister der Finanzen auf Grund des Senatsurteils vom 24. Juni 1986 in Auftrag gegeben hatte.

Hummel/Leibfritz, Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, ifo-Studien zur Finanzpolitik 45, 1987.

Dieses Gutachten hatte im Wege eines Großstadtvergleichs ermittelt, welche strukturell höhere Finanzkraft je Einwohner Großstädte im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenstaaten aufweisen. Es zog alle Städte mit über 500.000 Einwohnern als Vergleichsstädte heran und kam unter verschiedenen Annahmen beim sog. Indikator II für Hamburg zu einer Einwohnerwertungsbandbreite von 125 v. H. bis 141 v. H. und für Bremen zu einer von 127 v. H. bis 143 v. H. Der Gesetzgeber legte daraufhin die Einwohnerwertung für die beiden Stadtstaaten in Höhe von 135 v. H. fest.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorgehensweise des Gesetzgebers für verfassungsgemäß gehalten: Als eine Möglichkeit, Indikatoren zur Bestimmung des Mehrbedarfs der Stadtstaaten gegenüber Flächenländern zu finden, billigt das Gericht ausdrücklich die Durchführung des oben beschriebenen Großstadtvergleichs.

BVerfGE 86, 148 (244 ff.).

Das bedeutet nicht, dass andere Methoden zur Ermittlung der Einwohnerwertung per se verfassungswidrig wären: Wesentlich ist vielmehr, dass die Einwohnerwertung vom Gesetzgeber an Hand verlässlicher und objektivierbarer Indikatoren ermittelt werden muss, die sich inner-

halb einer finanzwissenschaftlich herausgearbeiteten Bandbreite halten müssen. Darüber hinaus besteht ein weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

> BVerfGE 86, 148 (239 ff.).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999 hat die Einwohnergewichtung für überprüfungsbedürftig erklärt und begründet dies damit, dass die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich es erforderlich mache, „die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter 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).

Das Bundesministerium der Finanzen hat darauf hin zum Zwecke der Ermittlung von konkreten Indikatoren, mit deren Hilfe die Bestimmung des Mehrbedarfs der Stadtstaaten und der dünnbesiedelten Flächenländer möglich ist, beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ein Gutachten in Auftrag gegeben,

> Eltges/Zarth/Jakubowski/Bergmann, Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, 2001 (Schriftenreihe des BMF, Band 72, 2002).

das dem späteren Gesetzgebungsverfahren zu Grunde lag.

> Bundesministerium der Finanzen, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des BMF, Band 73, 2003, S. 45 f.

Es handelte sich dabei um einen Vergleich der Bundesländer (Landes- und Gemeindeebene), in dem die finanziell erheblichen Landes- und Kommunalaufgaben identifiziert wurden, die objektiv einen abstrakten Mehrbedarf begründen. Dieser abstrakte Mehrbedarf wurde anhand objektivierbarer Bedarfsindikatoren überprüft und es erfolgte eine Korrelation der Indikatoren mit Mehrausgaben. Die Bedarfsindikatoren belegten die strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten und der dünnbesiedelten Flächenländer. Sie begründen dort strukturelle Mehrbe-

darfe. Das BBR hat bei einem Einbezug von 60 v. H. bzw. 70 v. H. der gemeindlichen Finanzkraft Bandbreiten für den Mehrbedarf für Berlin in Höhe von 113 v. H. bis 147 v. H., für Hamburg von 117 v. H. bis 146 v. H. und für Bremen von 117 v. H. bis 147 v. H. festgestellt.

Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen haben zur gleichen Zeit eine Aktualisierung des ifo-Gutachtens aus dem Jahre 1986 für den Untersuchungszeitraum 1995 bis 1998 in Auftrag gegeben, das ebenfalls 2001 veröffentlicht worden ist.

> Hummel, Einwohnerwertung der Stadtstaaten gem. § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, Expertise im Auftrag der Finanzressorts Berlin, Bremen und Hamburg, 2001.

In einem Großstadtvergleich stellte das Gutachten die Finanzausstattung der Stadtstaaten der Finanzausstattung von Vergleichsgroßstädten gegenüber. Die Vergleichsgroßstädte wurden als „fiktive Stadtstaaten“ mit den Flächenländern verglichen. Daraus wurde unter Berücksichtigung der kommunalen Einwohnergewichtung für die einzelnen Stadtstaaten je nach Auswahl der Großstädte und Wahl des Flächenländerdurchschnitts eine Bandbreite von Einwohnergewichtungen abgeleitet. Für Berlin ergab sich daraus eine Finanzausstattung von 131 v. H. bis 144 v. H., für Hamburg von 132 v. H. bis 145 v. H. und für Bremen von 133 v. H. bis 147 v. H.

Der Sonderausschuss „Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz“ des Deutschen Bundestages legte das Gutachten des BBR in seiner 9. Sitzung am 30. März 2001 seiner Behandlung der Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich zugrunde und setzte sich eingehend mit dessen Ergebnissen auseinander.

> BT-Drs. 14/6533, Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz, S. 23 f.; siehe auch BT-Drs. 14/7646, Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz, S. 23 ff.

Die Gutachten waren auch Grundlage der Beratungen des Bundesrates, der zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung in seiner 762. Sitzung am 27. April 2001 Stellung genommen hat.

BT-Drs. 14/5951, Anlage 2, S. 46; siehe dazu die Gegenäußerung der Bundesregierung vom 9. Mai 2001, BT-Drs. 14/5971, S. 6.

Der Gesetzgeber ist damit seiner Überprüfungspflicht nachgekommen und hat eine Regelung getroffen, die auf einer methodisch korrekten, inhaltlich belastbaren Ermittlung des abstrakten finanziellen Mehrbedarfs der Stadtstaaten beruht. Der Gesetzgeber hat die Gutachten bei der Gesetzgebung zur Grundlage seiner Neuregelung gemacht. Die gesetzlichen Bestimmungen beruhen also auf einer verlässlichen Ermittlung der relevanten Tatsachen. Die Regelung ist folglich verfassungsgemäß.

Anders als die Antragsteller meinen, ist der Mehrbedarf der Stadtstaaten auch nicht von den Stadtstaaten und ihren Nachbarländern zu finanzieren.

So aber Antrag S. 61.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann die Besonderheit der Stadtstaaten in Form einer Einwohnerwertung geschehen, „die Auswirkungen auf alle Flächenländer hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes."

BVerfGE 72, 330 (415).

Dem ist nichts hinzuzufügen.

4. Grunderwerbsteuer

Zu Unrecht wenden sich die Antragsteller auch gegen die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes zum Einbezug der Grunderwerbsteuer in die Bemessungsgrundlage der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG. Der Gesetzgeber hat bei seiner Entscheidung für die Freigabe der Wahl des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer zum 1. September 2006 (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG) geregelt, dass die Einnahmen eines Landes aus der Grunderwerbsteuer in normierter Weise in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Damit soll die durch die Verfassungsänderung eröffnete Steuerautonomie der Länder finanzverfassungsrechtlich abgesichert werden. Länder, die den Steuersatz der Grunderwerbsteuer erhöhen, sollen die daraus resultierenden Mehreinnahmen behalten dürfen. Länder, die den Grunderwerbsteuersatz sen-

ken, müssen die Steuerausfälle selbst tragen. Damit wird eine Refinanzierung der Steuerausfälle über den Länderfinanzausgleich ausgeschlossen.

§ 7 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 FAG schreiben dementsprechend vor, die Grunderwerbsteuereinnahmen aller Länder in Beziehung zur gemeinsamen Bemessungsgrundlage zu setzen und den sich daraus ergebenden bundesdurchschnittlichen Steuersatz pro Land an dessen Bemessungsgrundlage anzulegen. Da der Grunderwerbsteuersatz des Freistaates Bayern unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt, wird im Länderfinanzausgleich ein im Vergleich zum tatsächlichen Aufkommen in Bayern höherer Betrag berechnet.

Die Antragsteller sehen die gesetzlichen Regelungen, die sich an die Vorschriften zur Einbeziehung der Gemeindesteuern anlehnen, als verfassungswidrig an, weil sie angeblich der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers für die Eröffnung der Steuersatzautonomie in Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG nicht hinreichend Rechnung trügen und damit gegen Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG verstießen. Damit verkennen die Antragsteller jedoch, dass die Ausrichtung der Einbeziehung des Aufkommens der Grunderwerbsteuer an dem in Deutschland durchschnittlich erhobenen Steuersatz die sachgerechte gesetzliche Konkretisierung der in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG von der Verfassung geforderten bundesstaatlichen Solidarität ist. Ein ausgleichspflichtiges Land, das seine potentielle Finanzkraft nicht ausschöpft, sondern seine Bürgerinnen und Bürger durch unterdurchschnittliche Steuersätze begünstigt, soll dadurch nicht von den Folgen entlastet werden, die sich aus seiner bundesstaatlichen Solidaritätspflicht zu Gunsten finanzschwächerer Länder ergeben. Das hat schon bisher Ausdruck in der Regelung über die Berücksichtigung des Aufkommens an Grund- und Gewerbesteuer in § 8 Abs. 2 FAG gefunden. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Normierung einer unsolidarischen Regelung lässt sich aus der Finanzverfassung nicht ableiten.

5. Ausgleichstarif

Ohne nachvollziehbaren Grund erheben die Antragsteller auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Struktur und Höhe des Ausgleichstarifs.

Antrag Seite 68 f.

Auch die Antragsteller müssen einräumen, dass der geltende Finanzausgleich nicht eine „vollständige Nivellierung“ der Finanzkraft der Länder bewirkt. Dennoch vertreten sie ohne weitere Begründung die Auffassung, die angeglichenen Finanzkraftwerte näherten sich dem Länderdurchschnitt derart weitgehend an, „dass die – freilich kaum bezifferbare – Grenze berührt sein dürfte“.

Antrag Seite 68.

Mit dieser Aussage behaupten sie schon keine Verfassungswidrigkeit des Tarifs, weil ein bloßes „Berühren“ des Nivellierungsverbotes keinen Verstoß gegen dieses Verbot darstellte. Zudem stellen sie selbst fest, dass die gesetzliche Regelung des horizontalen Länderfinanzausgleichs die Finanzkraft der Länder nicht vollständig angleicht. Damit scheidet ein Verstoß gegen das Nivellierungsverbot schon denklogisch aus, weil ein Verstoß gegen das Nivellierungsverbot überhaupt erst ab einer vollständigen Angleichung der Finanzkraft denkbar wird. Solange der Gesetzgeber diesseits dieser Grenze bleibt, überlässt es die Finanzverfassung seinem Gestaltungswillen, wann er den Ausgleich der Finanzkraft für angemessen hält. Die Zustimmung aller Länder zu der gefundenen Regelung ist insoweit ein deutliches Indiz dafür, dass die gesetzliche Regelung „angemessen“ im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist.

Nicht nachvollziehbar begründen die Antragsteller auch, warum es sich bei der Regelung in § 9 MaßstG nicht um „eine Ausgleichskonzeption…, die anhand einheitlicher Maßstäbe die Angemessenheit des Ausgleichs grundsätzlich systemimmanent sichert“,

BVerfGE 101, 158 (231).

handeln soll.

Vielmehr verweist § 9 MaßstG zutreffend darauf, dass der angemessene Ausgleich eine den ländereigenen Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung der Länder erfordert. Das ist eine überzeugende Umsetzung des finanzverfassungsrechtlichen Gebots, die bundesstaatliche Finanzverteilung im Allgemeinen und den Länderfinanzausgleich im Besonderen gesetzlich so auszugestalten, dass alle Länder finanziell in die Lage versetzt werden ihre Aufgaben zu erfüllen. Da die Ausgaben der Länder zum weitaus überwiegenden Teil bundesgesetzlich normiert sind, liegt es auf der Hand, dass eine aufgabenentsprechende Finanzausstattung der Länder eine annähernd durchschnittliche Finanzkraft aller Länder erfordert. Dieser Maßstab

erlaubt es, die Eigenstaatlichkeit der Länder und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft zugleich zu berücksichtigen, wie es § 9 Satz 2 MaßstG vorgibt. Weder tritt eine entscheidende Schwächung der Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder noch eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder ein (§ 9 Satz 3 MaßstG), solange nach Durchführung des horizontalen Länderfinanzausgleichs die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder unterdurchschnittlich und die Finanzkraft der ausgleichspflichtigen Länder überdurchschnittlich bleibt. Auch gegen die Regelung des § 9 Satz 4 MaßstG, dass der Länderfinanzausgleich weder die Finanzkraftabstände zwischen den einzelnen Ländern aufheben noch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Länder führen darf, tragen die Antragsteller keine Einwände vor. Es handelt sich damit in § 9 MaßstG im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um eine Ausgleichskonzeption, die anhand einheitlicher Maßstäbe die Angemessenheit des Ausgleichs systemimmanent sichert. Nur deshalb konnten auch die Antragsteller der Regelung in § 9 MaßstG bei ihrer Verabschiedung zustimmen.

Verfehlt ist die Betrachtungsweise der Antragsteller zur Finanzkraft je Einwohner der Stadtstaaten nach dem Länderfinanzausgleich,

Antrag S. 69

weil eine korrekte Vergleichbarkeit nur unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung entsteht. Daher ist auch hier nur ein Vergleich der Finanzkraft- und der Ausgleichsmesszahl sachgerecht.

Siehe Tabelle Rangfolge oben unter A.II.

Bundesergänzungszuweisungen

Nicht zu überzeugen vermögen auch die von den Antragstellern vorgebrachten Argumente gegen die Verfassungsgemäßheit der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Diese Bedenken beschränken die Antragsteller auf die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zur Verringerung der Kosten mehrerer Länder für ihre politische Führung.

Antrag Seite 73 ff.

Die Antragsteller müssen jedoch einräumen, dass das Bundesverfassungsgericht diese Kosten 1986 ausdrücklich als Beispiel für Kosten genannt hat, die bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt werden dürfen.

BVerfGE 72, 330 (405).

Gemäß § 12 Abs. 6 Satz 1 MaßstG können Kosten politischer Führung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründen, sofern ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist.

Deren Verfassungsgemäßheit bestreitet auch P. M. Huber nicht, Art. 107, Rn. 154 ff., in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Band 3, 6. Auflage 2010, der allerdings auf das Begründungs- und Benennungsgebot, dem der Gesetzgeber Genüge tun muss, hinweist.

Auch die Antragsteller bestreiten nicht, dass für Länder mit niedriger Einwohnerzahl die Kosten politischer Führung überproportional sind. Es liegt auf der Hand, dass die Finanzausstattung nach der Einwohnerzahl bei diesen Ländern nicht ausreicht, um die Kosten politischer Führung vollständig abzudecken.

Letztlich wenden sich die Antragsteller auch nur dagegen, dass zehn Länder Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung erhalten.

Antrag Seite 74 f.

Die Erstreckung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der überproportionalen Kosten politischer Führung auf zehn Länder ist aber nur folgerichtig, weil alle zehn Länder über eine geringe Einwohnerzahl verfügen und deshalb Anspruch auf Gleichbehandlung haben. Dass der vom Gesetzgeber zur Bemessung der Belastung angesetzte Durchschnittswert der Einwohnerzahlen den Anforderungen der Verfassung nicht genügen soll, wird von den Antragstellern nicht begründet, sondern nur behauptet.

Antrag Seite 75.

Die Bezugnahme auf den Durchschnittswert der Einwohnerzahlen ist offensichtlich sachgerecht und folgerichtig, wenn überdurchschnittliche Kosten politischer Führung durch entspre-

chende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen abgedeckt werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat denn auch 1999 keine verfassungsrechtliche Bedenken dagegen geäußert, dass der Gesetzgeber Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich hoher Kosten der politischen Führung benennt. Es hat nur darauf hingewiesen, dass auch insoweit das Begründungs- und Benennungsgebot gilt. Das Maßstäbegesetz muss danach gewährleisten, dass eine Bundesmitfinanzierung der Kosten politischer Führung nur ergänzende Korrekturen anbringt und den Rechtfertigungsgrund bundesstaatsgerecht definiert. Es hat die damalige Bemessung der Zuweisungen als nicht nachvollziehbar qualifiziert, weil sich dem Gesetz ein hinreichend einsichtiger Maßstab nicht entnehmen lasse.

BVerfGE 101, 158 (235).

Mit Blick auf diese Bedenken hat der Gesetzgeber die Regelungen über die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Maßstäbegesetz und im Finanzausgleichsgesetz reformiert.

Siehe § 12 Abs. 6 Satz 1 MaßstG und § 11 Abs. 4 FAG.

Damit die Bemessung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auch insoweit nachvollziehbar bleibt, schreibt § 11 Abs. 4 Satz 2 FAG ausdrücklich vor, dass Bund und Länder gemeinsam die Voraussetzungen der Vergabe dieser Bundesergänzungszuweisungen in einem Abstand von fünf Jahren überprüfen, erstmals im Jahr 2008. Damit ist gesetzlich sichergestellt, dass nur die tatsächlich überdurchschnittlichen Kosten zur Grundlage für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gemacht werden. Die gemeinsame Überprüfung der Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung ist erstmals durch Bund und Länder im Jahr 2008 erfolgt. Das Bundesministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 28. April 2009 mitgeteilt, dass alle Länder dem Vorschlag zugestimmt haben, das FAG bezüglich der Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung unverändert zu lassen. Die nächste Überprüfung im Jahr 2013 ist mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Oktober 2013 eingeleitet worden.

VIII. Zusammenwirken der Ausgleichsmechanismen

Zum Schluss ihres Antrags wollen die Antragsteller eine „wertende Gesamtbetrachtung“ vornehmen. In ihrer Wertung betrachten sie die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsantei-

len, den Länderfinanzausgleich und die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen als Einheit und behaupten eine „Übernivellierung“.

Antrag Seite 75 ff.

Diese Vorbringen ist ersichtlich von der Erkenntnis geleitet, dass die Einzelbedenken gegen die Verfassungsgemäßheit der verschiedenen Elemente der bundesstaatlichen Finanzverteilung, die zuvor geäußert worden sind, nicht durchschlagen und keine ausreichende Grundlage für die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit der zur Überprüfung gestellten Normen bieten. Die Antragsteller übersehen bei ihrer wertenden Gesamtbetrachtung jedoch die jeweils spezifische Eigenart der horizontalen Steuerverteilung, des horizontalen Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen. Alle Stufen der bundesstaatlichen Finanzverteilung folgen eigenen Regeln und können deshalb nur je für sich betrachtet werden. Entsprechen alle Stufen je für sich der Verfassung, kann sich eine Verfassungswidrigkeit nicht aus dem Zusammenwirken aller Stufen ergeben.

Die horizontale Steuerverteilung ist darauf ausgerichtet, dass alle Länder den Anteil am der Ländergesamtheit zustehenden Steueraufkommen erhalten, der ihrer Finanzkraft entspricht.

Dagegen ist der horizontale Länderfinanzausgleich Ausdruck der Pflicht zum bündischen Einstehen füreinander, die den Bundesstaat Deutschland prägt. Als Instrument der Solidarität folgt er anderen Regeln als die primäre horizontale Steuerverteilung. Seine Aufgabe ist es, die richtige Mitte zwischen Autonomie und Einstehen füreinander zu finden. Bei der Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ist Maßstab nicht der abstrakte Finanzbedarf der Länder allein, sondern auch die Eigenständigkeit und Autonomie jedes Landes sind zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, beide Elemente zum Ausgleich zu bringen.

Bundesergänzungszuweisungen wiederum betreffen das vertikale Verhältnis zwischen dem Bund auf der einen und den einzelnen Ländern auf der anderen Seite. Wenn der Bundesgesetzgeber die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen vorsieht, muss er vor allem das bundesstaatliche Gleichbehandlungsgebot beachten. Bundesergänzungszuweisungen sind schon ihrem Namen nach nur ergänzende Instrumente, um eine ausreichende Finanzausstattung jedes Landes sicherzustellen. Sie beruhen letztlich auf der bundesstaatlichen Solidarität des Bundes gegenüber den einzelnen Ländern.

Wegen der unterschiedlichen Gegenstände und Maßstäbe, welche die Finanzverfassung für die Zuweisung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen, für die Ausgestaltung des horizontalen Länderfinanzausgleichs und für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen vorsieht, ist eine wertende Gesamtbetrachtung aller Stufen der bundesstaatlichen Finanzverteilung methodisch von vorneherein ausgeschlossen. Zudem liegt auf der Hand, dass die Wertung stark von der jeweils eigenen Position des Wertenden abhängt. Das zeigt der vorliegende Normenkontrollantrag deutlich, in dem die Antragsteller nur die für sie belastenden Regelungen als verfassungsrechtlich bedenklich qualifizieren, während sie die sie begünstigenden Regelungen für verfassungsgemäß halten.

(Wieland)