

Streitgegenstand Finanzausgleich

Zum Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht 1999

1. Einleitung

Im Sommer vergangenen Jahres haben die Landesregierungen von Bayern und Baden-Württemberg Normenkontrollanträge zum Finanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht. Darin wird behauptet, dass das Finanzausgleichsgesetz insgesamt sowie eine Reihe von Einzelbestimmungen verfassungswidrig wären. Anfang diesen Jahres ist die Landesregierung Hessen diesem Verfahren mit einem zusätzlichen Normenkontrollantrag beigetreten. Die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und die Freie Hansestadt Bremen haben ihrerseits nach Einholung eines Rechtsgutachtens im Frühjahr den Antrag gestellt, alle beanstandeten Finanzausgleichsregelungen für mit der Verfassung vereinbar zu erklären.

Die mündliche Verhandlung ist vom Gericht auf den 22./23. September 1999 terminiert worden. Ob das Urteil noch in diesem Jahr ergehen wird, hängt vom Beratungsgang im hier zuständigen Zweiten Senat ab.

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und vor allem unter den Ländern (horizontaler Länderfinanzausgleich) ist seit Gründung der Bundesrepublik immer eine politisch umstrittene Materie gewesen – schließlich wird hierdurch die Finanzausstattung der Länder in einem wesentlichen Maße mitbestimmt.

Die Finanzverfassung, die im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes niedergelegt ist, setzt dabei den rechtlichen Rahmen für die finanzpolitische Austarierung der Interessen des Bundes und der einzelnen Länder. Die Politik hat in diesem Rahmen häufig Gesetzesänderungen zu Einzelfragen und zuletzt in der großen Finanzreform 1969 auch gravierende Änderungen der Finanzverfassung auf den Weg bringen können.

Wiederholt haben einzelne Landesregierungen es für angezeigt gehalten, zum Mittel der Normenkontrollklage zu greifen, um auf diesem Wege die nach ihrer Meinung verfassungsmäßig verbrieften Rechtsposition einzufordern.

So ist in der Geschichte der Bundesrepublik der Finanzausgleich bisher in drei Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt worden.

In seinem Urteil vom 20. Februar 1952 wies das Gericht die Anträge der Länder Hamburg und Baden-Württemberg zurück, die sich grundsätzlich gegen einen Finanzausgleich unter den Ländern richteten. 34 Jahre später, in seinem Urteil vom 24. Juni 1986, erklärte das Gericht das Finanzausgleichsgesetz in seiner damals gültigen Fassung in Einzelfragen und in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig und machte Vorgaben für die gebotene Neufassung. Insoweit kann von einem mehr oder minder bedeutenden Erfolg der klagenden Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg, Bremen, Saarland und Baden-Württemberg gesprochen werden.

Nur sechs Jahre danach erging am 27. Mai 1992 ein weiteres „Finanzausgleichs“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wobei dieses Normenkontrollverfahren von Hamburg, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein angestrengt worden war. Vor allem die unzureichende Unterstützung der Länder in extremer Haushaltsnotlage erwies sich als nicht verfassungskonform.

Mit dem laufenden Verfahren (1998/1999) wird der Länderfinanzausgleich und verschiedene vor- und nachgelagerte Ausgleichs- und Verteilungsregelungen zum vierten Male grundsätzlich auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand gestellt.

Artikel 107 des Grundgesetzes schreibt in seinem zweiten Absatz den Ländern einen Finanzausgleich zwingend vor: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird;...“ Daher kann die Frage nicht sein, ob der Länderfinanzausgleich grundsätzlich abzuschaffen ist. Das stünde im Widerspruch zum oben zitierten Verfassungsgebot. Rechtlich in Frage gestellt werden kann nur die jeweils konkrete Ausgestaltung der Ausgleichsregelungen.

Die Kernfrage vor dem Bundesverfassungsgericht, das zur Auslegung der Verfassung berufen ist, kann daher nur lauten: Ist der bestehende Länderfinanzausgleich „angemessen“ oder ist er es nicht? Aus Sicht der Klageländer Bayern, Hessen und Baden-Württemberg (im Folgenden als „Antragsteller“ bezeichnet) verteilt er im Übermaß um- und muss daher geändert werden. Die übrigen Länder und der Bund sind hingegen der Auffassung, dass sich das geltende Finanzausgleichsgesetz – von einigen Detailfragen abgesehen, die vom Bund und einzelnen Ländern thematisiert werden – innerhalb des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens der politischen Gestaltungsfreiheit hält.

Irritieren müssen die Normenkontrollanträge der drei genannten Länder insofern, als das heute gültige Finanzausgleichsgesetz (FAG) erst 1993 als ein wesentliches Element des Solidarpaktes von allen Ländern einstimmig beschlossen worden ist – also auch mit Zustimmung der klagenden Länder. Die Neugestaltung des FAG, das dann 1995 in Kraft trat, ging im Kern auf eine Initiative des jetzigen Klägerlandes Bayern zurück. Ziel war es, die neuen Länder vollständig und ungeschmälert in die bundesstaatliche Finanzverfassung zu integrieren und damit eine dauerhafte und nachhaltige Finanzausstattung für diese zu sichern.

Es war seinerzeit völlig unstrittig, dass auch die Gruppe der alten Länder sich mit dem Bund ausgewogen an den finanziellen Lasten zur Integration der finanzschwachen neuen Länder beteiligen müssten. Zur Austarierung der Lasten innerhalb der alten Länder wurden auf zehn Jahre befristete Übergangshilfen beschlossen. Auf zehn Jahre wurden auch verschiedene zusätzliche Aufbauhilfen für die neuen Länder befristet (bis 2004).

Keine vier Jahre, nach dem der Solidarpakt in Kraft getreten ist (1995), wird er - nunmehr mit verfassungsrechtlichen Argumenten – von drei finanzstarken alten Ländern wieder grundsätzlich in Frage gestellt. Die angebliche Überbelastung dieser Länder im Finanzausgleich ist aber nicht feststellbar: Die erhöhten Zahlungen einiger Altländer (und geringeren Überweisungen an finanzschwächere Altländer) sind eine notwendige Folge der gleich-

berechtigten Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich.

Zur Rechtfertigung ihres Klagebegehrens verweisen Bayern und Baden-Württemberg im übrigen darauf, dass sie in den vergangenen Jahren mit ihren Reformvorstellungen auf keine Resonanz im Länderkreis gestoßen seien und ihnen insofern nur der Rechtsweg verblieben sei. Die Vorschläge beider Länder waren aber wegen ihrer extrem einseitigen Interessenorientierung für die Ländermehrheit völlig inakzeptabel.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat dann im Dezember letzten Jahres beschlossen, eine umfassende Bestandsaufnahme der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in die Wege zu leiten, um darauf aufbauend unter Beteiligung des Bundes in Verhandlungen über eine ausgewogene Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung einzutreten.

Der Fortgang dieser Reformarbeiten wird aber zur Zeit gerade von den klagenden Ländern blockiert, indem sie sich der notwendigen Einsetzung einer Regierungskommission verweigern. Das Klagebegehren hat erkennbaren Vorrang für diese Länder.

Im Folgenden werden die Stellungnahme der Länder Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom April 1999 und die ergänzende Stellungnahme dieser drei Länder vom August 1999 zum Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in einer Zusammenfassung aus der Sicht des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen vorgestellt. Dabei ist beabsichtigt, die Argumentationslinien des Prozessbevollmächtigten dieser Länder, des Staats- und Verfassungsrechtlers Prof. Dr. Joachim Wieland (Universität Bielefeld), möglichst originalgetreu wiederzugeben.

Zum grundlegenden Verständnis des Finanzausgleichs werden der Finanzbericht Bremen 2/97 „Auswirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ und der Finanzbericht Bremen 1/98 „Es geht um das Verwirklichen von Aufholchancen und nicht um das Stärken der ohnehin Starken - Zehn Thesen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich“ empfohlen.

2. Grundlagen der bundesstaatlichen Finanzverteilung

Die bundesstaatliche Finanzverteilung ist nach den Vorgaben des Art. 107 GG durch ihre Mehrstufigkeit geprägt. Von den Antragstellern wird in diesem Zusammenhang der Begriff der „eigenen Finanzausstattung“ missverstanden, den das Bundesverfassungsgericht 1986 in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich geprägt hat.

Mehrstufigkeit des Verteilungssystems

Art. 107 GG legt ein mehrstufiges System zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat fest. Dieses System hat Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Erst eine entsprechende Finanzausstattung lässt die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, erlaubt es ihnen, ihre Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung zu entfalten. Dabei ist für alle Länder, auch die finanzschwächeren, eine aufgabengerechte Finanzausstattung sicherzustellen; in dieses auf-

107 Abs. 2 GG (4. Stufe) korrigiert die Ergebnisse der primären Steuerverteilung mit Blick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus; die fünfte und letzte Stufe der bundesstaatlichen Finanzverteilung bilden die Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG.

Die Antragsteller nehmen nun nicht etwa das gesamte Verteilungssystem in den Blick, sondern beschränken sich auf Angriffe gegen die letzten drei Stufen dieses Systems. Sie verkennen, dass das Gesamtsystem der Finanzverteilung eine Einheit darstellt, die auf die Herstellung einer aufgabenge-

Art. 107 GG [Finanzausgleich]

(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.

(2) Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.

und damit ausgabenorientierte System ist auch der einnahmebezogene (horizontale) Finanzausgleich eingebunden. Dementsprechend regelt das Grundgesetz die Verteilung des Finanzaufkommens in fünf aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen:

Die Grundlage des Verteilungssystems bildet die vertikale Steuerertragsaufteilung im Verhältnis zwischen Bund und Ländergesamtheit gem. Art. 106 GG; darauf aufbauend regelt Art. 107 Abs. 1 GG die horizontale Steuerertragsaufteilung zwischen den einzelnen Ländern; die dritte Stufe bildet die fakultative Zuweisung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen gem. Art. 107 Abs. 1 S. 4 (2. Halbsatz) GG, nach deren Durchführung feststeht, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht; der horizontale Finanzausgleich gem. Art.

rechten Finanzausstattung von Bund und allen Ländern zielt, also bedarfsorientiert ist. Sie versuchen, die drei letzten Stufen der Finanzverteilung als Eingriffe in eigene Besitzstände zu qualifizieren, die besonders rechtfertigungsbedürftig sein sollen. Damit wird jedoch die Interdependenz der verschiedenen Verteilungsstufen verkannt.

Die Antragsteller stellen darauf ab, dass die Finanzverfassung auf der Stufe der horizontalen Steuerertragsverteilung für die Einkommen- und Körperschaftsteuer das Schwergewicht auf das Prinzip des örtlichen Aufkommens legt. Das ist jedoch keineswegs selbstverständlich oder dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorgegeben gewesen. Es hat auch keinen verfassungsrechtlichen Eigenwert im Sinne eines Anspruchs der Länder

der auf das in ihrem Bereich angefallene Steueraufkommen als Attribut ihrer Staatsqualität.

In den Beratungen über die Finanzreform 1969 stand als alternative Regelung eine an Bedarfsmaßstäben orientierte Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Diskussion, wie sie für die Umsatzsteuer verwirklicht worden ist. Die finanzstarken Länder verhinderten jedoch eine derartige horizontale Steuerertragsaufteilung, die es ermöglicht hätte, den Finanzausgleich auf einen Spitzenausgleich zu beschränken. Im Wege eines Kompromisses wurde 1969 am örtlichen Aufkommen als Maßstab für die horizontale Steuerertragsverteilung festgehalten. Zugleich wurde mit Zustimmung der finanzstarken Länder ein intensiver Ausgleich vorgesehen. Dieser dient zur Korrektur der Ungenauigkeiten der Zuweisung und Zerlegung sowie zur Sicherung einer aufgabengerechten Einnahmeausstattung.

Der Zusammenhang beider Regelungselemente, die sich in der zweiten sowie der dritten bis fünften Stufe des geschilderten Finanzverteilungssystems widerspiegeln, war den Beteiligten so wichtig, dass er als formelle "Geschäftsgrundlage" sowohl der Verfassungsänderung als auch des Finanzausgleichsgesetzes festgehalten und von den beteiligten Gesetzgebungsorganen anerkannt wurde.

Die einzelnen Stufen der bundesstaatlichen Finanzaufteilung sind also nach Entstehungsgeschichte und Systematik des Art. 107 GG aufeinander bezogen, die Ausgleichsregelungen müssen als notwendige Korrektur der horizontalen Steuerertragsverteilung verstanden werden.

Bedeutung der "eigenen Finanzausstattung"

Aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes lässt sich ein materielles Prinzip des örtlichen Aufkommens als gleichsam vorgegebenes und natürliches Zuteilungsprinzip nicht ableiten. Vielmehr definiert das Grundgesetz nicht einmal den Begriff der örtlichen Vereinnahmung, sondern verweist insoweit auf die Bestimmungen des Steuerrechts.

Offen bleibt damit die wesentliche Frage, ob die Zuständigkeit für die Steuervereinnahmung sich nach dem Wohnsitz des Steuerpflichtigen oder nach dem Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung richtet. Das Grundgesetz selbst erkennt die Konkretisierungs- und Korrekturbedürftigkeit des Anknüpfungspunktes des örtlichen Aufkommens an, indem es in Art. 107 Abs. 1 S. 2 für Körperschaftsteuer und Lohnsteuer eine Zerlegung vorschreibt und in Art. 107 Abs. 1 S. 3 für andere Steuern eine Zerlegung zulässt.

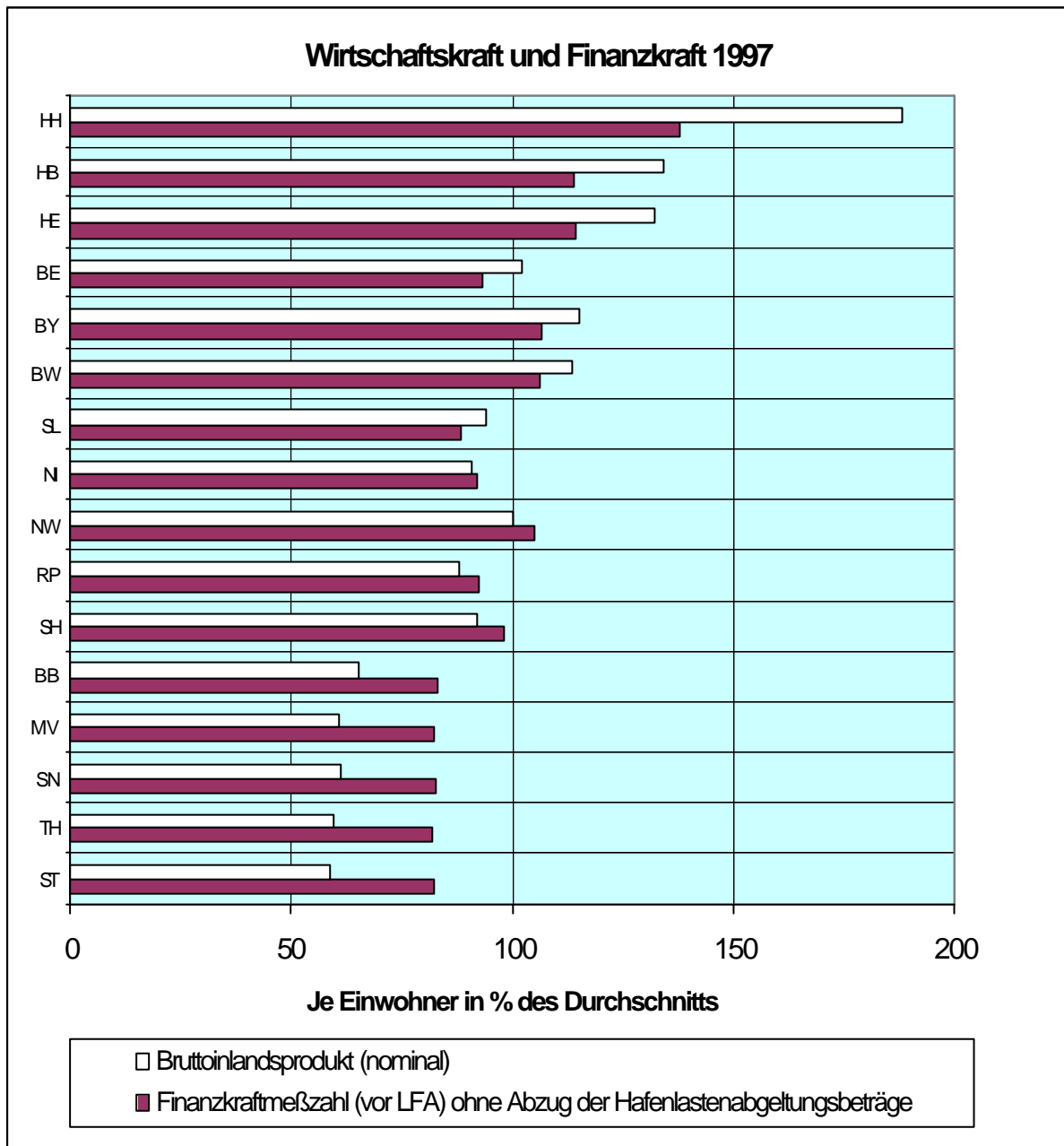
Ungeachtet der dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung gezogenen Grenzen hängen Möglichkeit und Grad der Annäherung an den seinerseits unbestimmten Begriff der "wirklichen Steuerkraft" in hohem Maße von den Regelungen des materiellen Steuerrechts und erhebungstechnischen Regelungen ab. Ferner ist die Frage zu beantworten, welche Steuern in die Zerlegung einbezogen werden und welche Zerlegungsgrundsätze herangezogen werden. Eine direkte Verknüpfung mit der regionalen Wirtschaftskraft wird nicht erreicht. Letztlich ist auch bei den der - obligatorischen oder fakultativen - Zerlegung unterfallenden Steuern das örtliche Aufkommen nur das Ergebnis bestimmter steuerrechtlicher Regelungen. Gesichtspunkte gerechter Zuordnung von Einnahmen zum Ort der Wertschöpfung haben regelmäßig nur geringes Gewicht und stehen zurück, wenn - wie etwa bei der Kapitalertragsteuer - die einfache Erhebung und Abwicklung ermöglicht werden soll.

Die Wirtschaftskraft eines Landes ist nicht Maßstab und Anknüpfungspunkt für die originäre Steuerausstattung. Dieses zeigt sich auch bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Wären - so offenbar die Antragsteller - aus der Wirtschaftskraft eines Landes Folgerungen für die bundesstaatliche Finanzverteilung zu ziehen, so wäre eine Aufteilung nicht nach der Einwohnerzahl, sondern etwa nach der regionalen Konsumkraft oder dem (nominalen) Bruttoinlandsprodukt denkbar. Diesen Weg ist der verfassungsändernde Gesetzgeber 1969 wegen des Zieles, allen Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu sichern, gerade (aus der Sicht der Stadtstaaten: leider) nicht gegangen.

Die finanzausgleichsrelevante Finanzkraft (vor Finanzausgleich) bildet daher auch nicht die regionale Wirtschaftskraft ab. Eine Gegenüberstellung der Finanzkraftmesszahl pro Einwohner und des Bruttoinlandsprodukts ergibt eine nicht unerhebliche Spannbreite. (Vgl. Grafik Wirtschaftskraft und Finanzkraft 1997)

Diese Differenzen belegen nicht die Verfassungswidrigkeit des geltenden Systems oder den finanzwissenschaftlich "richtigen" Weg zu einem "gerechteren" Finanzausgleichssystem. Sie zeigen aber exemplarisch, dass die Definition des "Eigenen" in erheblichem Umfang von Regelungen des Steuer- und Zerlegungsrechts sowie den Verteilungsregelungen des Steueraufkommens abhängig ist, ohne dass der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ökonomisch eindeutige Kriterien für die Definition des "Eigenen" vorgegeben wäre.

Hierin liegt auch der Grund, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 107 Abs. 1 GG insgesamt - also die ersten drei Stufen der bundesstaatlichen Finanzverteilung - bestimmt,



”was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht”.(BVerfGE 72, 330 [385]).

Nach dieser Definition wird das ”Eigene” auch durch die Umsatzsteuerergänzungsanteile mitbestimmt. Sie stellen in sachgerechter Weise schon bei der originären horizontalen Steueraufteilung den Bezug auf die aufgabengerechte Finanzausstattung her; eine horizontale Umverteilung liegt hierin ungeachtet des horizontal ausgleichenden Elementes nicht. Denn es wird keinem Land etwas genommen, was es schon als ”Eigenes” beanspruchen konnte.

3. Regelungen im Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Einwohnerwertung der Stadtstaaten (9 Abs. 2 FAG)

Die antragstellenden Landesregierungen halten die Einwohnerwertung der Stadtstaaten (§ 9 Abs. 2 FAG) für verfassungswidrig.

Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten schreibt vor, dass bei der Ermittlung der Messzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit 135 Prozent, die Einwohnerzahlen der übrigen Länder dagegen mit 100 Prozent gewertet werden. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten bewirkt, dass diese Länder geringere Aus-

gleichleistungen zu erbringen haben, wenn sie finanzstark sind; umgekehrt werden die Stadtstaaten eher ausgleichsberechtigt bzw. erhalten einen Anspruch auf höhere Ausgleichszuweisungen, wenn sie finanzschwach sind. Entsprechend werden die Flächenländer belastet. Diese Einwohnerwertung ist eine Methode, um den strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten Rechnung zu tragen, um so eine Vergleichbarkeit zwischen Stadtstaaten und Flächenländern im (einwohnerorientierten) horizontalen Finanzausgleich zu ermöglichen.

Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinen Entscheidungen 1986 dem Grunde und 1992 der Höhe nach für zulässig erklärt. Eine Veränderung der Sachlage ist den erneuten Normenkontrollanträgen nicht zu entnehmen.

Die Antragsteller sehen in der Einwohnerwertung der Stadtstaaten eine Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG widersprechende Berücksichtigung des Bedarfs, die gegen das föderale Gleichbehandlungsgebot verstoße, weil von der besonderen Stadt-Umland-Problematik nur die Nachbarländer der Stadtstaaten, nicht jedoch alle Glieder des Bundes betroffen seien.

Das föderale Gleichbehandlungsgebot verlangt jedoch gerade, den Finanzausgleich so zu gestalten, dass er der Besonderheit der Stadtstaaten in Bezug auf alle Länder Deutschlands gerecht wird. In seinem Urteil aus dem Jahre 1986 hat das BVerfG festgestellt, dass Finanzkraft im Sinne von Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG als Finanzaufkommen bezogen auf die Zahl der Einwohner des Landes zu verstehen ist. "Nur wo die Angemessenheit dieses Kriteriums für den Mittelbedarf der Länder aus vorgegebener struktureller Eigenart, wie bei den Stadtstaaten, von vornherein entfällt, ist es gerechtfertigt, diesen Bezugspunkt - nach objektiven Indikatoren - zu modifizieren." (BVerfGE 72, 330 [331])

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht die Berücksichtigung der vorgegebenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten Bremen und Hamburg als Folge einer spezifischen Problematik des deutschen Bundesstaates gekennzeichnet und es für sachgerecht erklärt, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. "Dies kann in Form einer Einwohnerveredlung geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenstaaten hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes." (BVerfGE 72, 330 [415])

In seinem Urteil aus dem Jahre 1992 hat das Bundesverfassungsgericht diese Auffassung bekräftigt.

Danach ist die Einwohnerzahl das geeignete und grundsätzlich angemessene Kriterium zur Bestimmung einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Sie stellt einen abstrakten Bedarfsmaßstab in dem Sinne dar, dass er jedweder besonderen, aus spezifischen Situationen sowie eigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen der Länder herührenden Ausgabenlast vorgelagert ist. "Nur wo die Angemessenheit dieses Kriteriums aus unverfügbar vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern, wie sie den Stadtstaaten eigentümlich ist, von vornherein entfällt, ist es gerechtfertigt, die tatsächliche Einwohnerzahl als Bezugspunkt für die Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens zu modifizieren." (BVerfGE 86, 148 [239])

Die auch von den Antragstellern ausdrücklich anerkannte strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten als Ballungszentren ohne Umland ist der Finanzverfassung und damit **allen** Ländern Deutschlands vorgegeben.

Die Existenz der Stadtstaaten und ihre - für eventuelle Vorteile der Nachbarländer maßgebliche - Politik ist nämlich für die Nachbarländer ebenso unverfügbar und unbeeinflussbar wie auch für die anderen Länder.

Eine "Regionalisierung" der Stadtstaatenproblematik wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar, das die Bundesrepublik Deutschland als Bund von 16 gleichberechtigten und gleichverpflichteten Bundesgliedern konstituiert und nicht als Zusammenschluss mehrerer regionaler Wirtschaftszentren.

Die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten zeigt sich auch in einer strukturell bedingten höheren Wirtschaftskraft je Einwohner, ohne dass sich diese in der nach den geltenden, politisch gesetzten Steuerverteilungsregeln ermittelten Finanzkraft je realem Einwohner widerspiegelt. Nach Durchführung der Steuerverteilung weisen die Stadtstaaten aber immer noch eine Finanzkraft je realem Einwohner auf, die strukturbedingt, d.h. allein aufgrund der Existenz als Stadtstaat, über dem Durchschnitt der Flächenländer liegt. Berlin liegt (wg. Berlin-Ost) knapp unter dem Durchschnitt aber weit über dem Durchschnitt der übrigen neuen Bundesländer. Während die Messung der Finanzkraft je Einwohner sich in Flächenländern durch die Einbeziehung aller Einwohner (Städte und ländliche Gebiete) relativiert, wird der rechnerische Wert der Finanzkraft je Einwohner in den Stadtstaaten durch die Landesgrenzen auf hohem Niveau gekappt.

Allein durch seine stadtstaatliche Eigenheit würde so die Freie Hansestadt Bremen ohne eine Einwohnerwertung i.d.R. als ausgleichspflichtiges Land ausgewiesen werden, ohne dass dieses seiner Leis-

tungsfähigkeit entspräche. Daher können Bremen und auch die übrigen Stadtstaaten nicht direkt je Einwohner mit den Flächenländern im Länderfinanzausgleich verglichen werden, in dem Finanzkraft ein Ausdruck der Leistungsfähigkeit der Länder sein soll. Dass diese fehlende Vergleichbarkeit aufgrund des Umstandes des fehlenden eigenen Umlandes der Stadtstaaten entsteht, hat nichts mit der Abgeltung von räumlich externen Effekten aufgrund der Bereitstellung von öffentlichen Infrastrukturleistungen für das Umland zu tun.

Geht man entsprechend der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von der strukturellen Besonderheit der Stadtstaaten und der damit verbundenen Notwendigkeit aus, deren Finanzkraft jener der Flächenländer rechnerisch vergleichbar zu machen, wird deutlich, dass dieses Verfahren sich nicht auf die umliegenden Regionen beschränken darf.

Hafenlasten (§ 7 Abs. 3 FAG)

Gemäß § 7 Abs. 3 FAG sind zur Abgeltung von Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven, Hamburg, Rostock und Emden von den maßgeblichen Einnahmen des Landes Bremens 90 Mio. DM, Hamburgs 142 Mio. DM, Mecklenburg-Vorpommerns 50 Mio. DM und Niedersachsens 18 Mio. DM abzusetzen. Insoweit soll eine konkrete Sonderlast ausgeglichen werden, die allein bei den Küstenländern eintreten kann und eintritt. Durch diese Art der Berücksichtigung der Hafenlasten werden die Abgeltungsbeträge von der Ländergemeinschaft erbracht.

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg hatte bereits im Finanzausgleichsverfahren 1986 die damalige Regelung zu den Hafenlasten erfolglos angegriffen. Seinerzeit hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich entschieden, dass sich die Berücksichtigung der Hafenlasten bei der Bestimmung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbeurteilung des Gesetzgebers hält. Auch in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von § 7 Abs. 3 FAG festgestellt.

Die Antragsteller greifen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Argument an, sie seien letztlich allein historisch gerechtfertigt. Über die vom Bundesverfassungsgericht betonte Tradition hinaus rechtfertigt aber auch der Umstand die Berücksichtigung der Hafensonderlasten, dass diese dem Grunde nach aus geographischen Gründen von vornherein nur bei den Küstenländern eintreten können, aber für die gesamte Bundesrepu-

blik Deutschland erbracht werden. Es handelt sich damit um konkrete Sonderbedarfe, die auf Faktoren beruhen, die den politischen Entscheidungen der Länder entzogen sind.

Soweit in den Antragschriften auf Vorteile hingewiesen wird, die den begünstigten Ländern aus dem Betrieb der Seehäfen erwachsen, ist darauf hinzuweisen, dass etwa für das Land Bremen der Nutzen, den das Land aus der Unterhaltung der Seehäfen selbst zieht, erheblich unter 50 Prozent liegt. (Vgl. Planco Consulting GmbH, Regionale und Nationale Vorteile der Bremischen Häfen im Zusammenhang mit der Hafentlastabgeltung im Länderfinanzausgleich)

Die Absetzung der Hafenlasten im Finanzausgleich, die nach der pauschalierenden Festsetzung durch den Bundesgesetzgeber 50 Prozent der tatsächlichen Hafenlasten abgeltet soll, gewährleistet eine mehr als ausreichende Eigenbelastung.

Die Bremischen Häfen erbringen, indem sie entsprechende Seehafenanlagen für die Wahrnehmung außenwirtschaftlicher Aufgaben bereitstellen, eine wichtige Funktion für die gesamte exportorientierte deutsche Volkswirtschaft.

Dass die deutschen Seehäfen in wachsendem Maße von nahezu allen deutschen Ländern frequentiert werden, liegt zum einen an der Qualität der Leistungen und zum anderen daran, dass ein Güterumschlag über den nächstgelegenen ausländischen Alternativhafen zu höheren Kosten durch längere Transportwege, durch eine höhere Kapitalbindung und durch erhöhte Umweltbeeinflussung führt. Alle Länder ziehen einen volkswirtschaftlichen Nutzen aus der Unterhaltung der Seehäfen.

Dieser allen Ländern zukommende Nutzen rechtfertigt es mit Blick auf die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit, die Seehafenlasten - ungeachtet möglicher Unterschiede des Nutzens im einzelnen - als gesamtstaatliche Last im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.

Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich (§ 10 Abs. 1- 3 FAG)

Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs Ausgleichszuweisungen, die ihre Finanzkraft auf mindestens 95 Prozent des an der Ausgleichsmesszahl fehlenden Betrages erhöhen. Die zur Erreichung dieses Ausgleichsziels erforderlichen Ausgleichszuweisungen müssen durch die ausgleichspflichtigen Länder als Ausgleichsbeiträge erbracht werden. Diese Ausgleichsmodalitäten sind vom Bundesver-

fassungsgericht bereits in seinem Urteil aus dem Jahre 1986 als verfassungsgemäß beurteilt worden.

Darüber setzt sich die Antragschrift der Bayerischen Staatsregierung mit dem Einwand hinweg, dass bei der Bestimmung des angemessenen Ausgleichs die Belange der ausgleichspflichtigen Länder ebenso zu beachten seien, wie die der ausgleichsberechtigten Länder. Das Maß der an die ausgleichsberechtigten Länder zu leistenden Ausgleichsbeiträge soll demnach anhand der Belastung der finanzstarken Länder bestimmt werden.

Der Sinn des § 10 FAG liegt aber zu allererst darin, die unterdurchschnittliche Finanzkraft der finanzschwächeren Länder aufzufüllen. Die verfassungsrechtlich zulässige Anhebung der Finanzkraft der finanzschwächeren Länder gibt zwingend die Gesamtsumme der von den finanzstärkeren Ländern aufzubringenden Ausgleichsbeiträge vor. In der Folge ist der Gesetzgeber nur noch verpflichtet, eine verfassungsgemäße Verteilung der Belastungen sicherzustellen, die insbesondere die vorgegebene Finanzkraftreihenfolge wahrt.

Die Belastung der ausgleichspflichtigen Länder wird bei der Bestimmung des Ausgleichsumfangs nur insoweit berücksichtigt, als ihre Leistungsfähigkeit nicht entscheidend geschwächt und auch keine Nivellierung der Länderfinanzen herbeigeführt werden darf.

Deshalb gehen die Versuche fehl, die Bewahrung der überdurchschnittlichen Finanzkraft in den Rang eines verfassungsrechtlich vorgegebenen Regelungsziels zu erheben. Soweit das zu Gunsten der finanzschwächeren Länder anzustrebende Ausgleichsniveau es erfordert, darf auf die überdurchschnittliche Finanzkraft der Geberländer zurückgegriffen werden.

Eine Belastungsdarstellung muss im Rahmen der durch das Finanzausgleichsgesetz definierten Überschüsse und Fehlbeträge bleiben. Ansonsten würde man die unterschiedlichen Zielsetzungen der einzelnen Stufen im Finanzausgleichssystem ignorieren. Zur Quantifizierung der Belastungen der ausgleichspflichtigen Länder durch den Länderfinanzausgleich muss deshalb die Ausgleichspflicht auf den Überschuss der Finanzkraftmesszahl gegenüber der Ausgleichsmesszahl bezogen werden. Dadurch wird die durchschnittliche Abschöpfung des Finanzkraftüberschusses bestimmt.

Im Jahr 1997 betrug die durchschnittliche Abschöpfung der ausgleichspflichtigen Länder lediglich 67,3 Prozent ihres Finanzkraftüberschusses. Die Länder Bayern mit 66,8 Prozent und Baden-Württemberg mit 65,4 Prozent weisen hier sogar unterdurchschnittliche Belastungen auf. Eine Über-

abschöpfung kann bei solchen Belastungsquoten nicht erkannt werden.

Hinsichtlich des Ausgleichsniveaus berufen sich Baden-Württemberg und Bayern auf den sog. Halbteilungsgrundsatz, der nicht nur im Steuerrecht, sondern auch im Finanzausgleichsrecht angewendet werden müsse. Ein solches Vorgehen würde jedoch eine noch höhere als die gegenwärtige Belastung der ausgleichspflichtigen Länder rechtfertigen, weil – wie im Steuerrecht – nicht nur die überdurchschnittliche, sondern die gesamte Finanzkraft der Geberländer Bezugspunkt sein müsste.

Unabhängig davon kann der Halbteilungsgrundsatz im Finanzausgleichsrecht keine Wirkung entfalten. Im Rahmen der Finanzausgleichsregelungen steht nicht wie im Grundrechtsbereich einem staatlichen Eingriff ein davon betroffener Rechts- oder Freiheitsbereich gegenüber. Sowohl die ausreichende Finanzausstattung der Geberländer als auch der Nehmerländer stellen beide gewichtige öffentliche Interessen und verbindliche Orientierungen im Sinne der Erreichung des Gemeinwohls dar.

Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG)

Gemäß § 11 Abs. 2 FAG erhalten leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 90 Prozent ihrer nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Fehlbeträge.

Bayern erhebt gegen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen verfassungsrechtliche Bedenken, weil sie das Ausgleichsniveau weiter erhöhten und so den Empfängerländern den Anreiz nähmen, eigene Einnahmen zu erzielen. Zulässig seien zudem nur Festbeträge. Hessen vertritt ohne nähere Begründung die Auffassung, das Nivellierungsverbot fordere eine Finanzkraftdifferenz, die prinzipiell deutlich mehr als ein Prozent betragen müsse.

In der Sache greifen diese Einwendungen auf Vorstellungen des "Wettbewerbsföderalismus" zurück. Dieser unterstellt, dass das rechnerisch hohe Ausgleichsniveau Landespolitik davon abhalte, Maßnahmen zur Wachstumsförderung, zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Pflege der eigenen "Steuerquellen" zu ergreifen. Das Modell des Wettbewerbsföderalismus ist aber nicht unbestritten. Die erhofften Wirkungen hängen auch von Voraussetzungen ab, die erst durch Verfassungsänderung herzustellen wären.

Eine isolierte Absenkung des Ausgleichsniveaus setzte selbst verfassungspolitisch am falschen Ende an. Für die verfassungsrechtliche Betrachtung ist darauf hinzuweisen, dass durch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen die Empfängerländer auf ein Finanzkraftniveau von 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts angehoben werden. Ein Verstoß gegen das Nivellierungsverbot ist somit ausgeschlossen. Die Finanzkraftangfolge der ausgleichspflichtigen Länder wird durch den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nicht verändert. Ein Abstand zu dem stärksten ausgleichsberechtigten Land bleibt stets gewahrt.

Die Tabelle "Finanzkraftangfolge vor und nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen 1997" zeigt die Wahrung der Finanzkraftangfolge bei den durch das Finanzausgleichsgesetz definierten Größen.

Die auf den ersten Blick rechnerisch hohe Angleichung verliert bei einer auf die Gestaltungsautonomie der Länder bezogenen Betrachtung auch deutlich an Gewicht.

Für den verbleibenden Vorsprung der ausgleichspflichtigen Länder ist der hohe Grad der Bindung der Länderausgaben durch Gemeinschafts- oder Bundesrecht und durch unabweisbare Landesaufgaben zu berücksichtigen. Sinnvoller Bezugspunkt für eine "Vorsprungs"- oder Anreizbetrachtung kann daher allein der Bereich der "disponiblen" Ausgaben sein. Er ist deutlich geringer und dürfte eine Größenordnung von 10 Prozent der Landesausgaben nicht überschreiten, in den meisten Ländern sogar deutlich niedriger liegen.

Es kommt schließlich dazu, dass der einnahmeorientierte Finanzausgleich den "Vorsprung" außer Acht lässt, den die finanzstarken Länder und ihre Kommunen durch geringere Ausgaben haben. Auf

Finanzkraftangfolge vor und nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen 1997									
Datenbasis: BMF, Vorl. Abrechnung für das Jahr 1997									
	Finanzkraftmesszahl (FKM) vor LFA	Ausgleichsmesszahl (AM) vor LFA	Relative Finanzkraft (FKM / AM) vor LFA	Rangfolge FKM / AM vor LFA	Zuweisung (+) Beitrag (-) im LFA	Zuweisung Fehlbetrags-BEZ	Finanzkraftmesszahl (FKM) nach LFA und Fehlbetrags-BEZ	Relative Finanzkraft (FKM / AM) nach LFA und Fehlbetrags-BEZ	Rangfolge FKM/AM nach LFA und Fehlbetrags-BEZ
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bundesland	in Mio. DM	in Mio. DM	in v.H.		in Mio. DM	in Mio. DM	in Mio. DM	in v.H.	
Ausgleichspflichtige Länder:									
HE	28.827	24.668	116,86	1	- 3.130	0	25.698	104,17	1
BY	53.818	49.208	109,37	2	- 3.079	0	50.739	103,11	2
BW	46.141	42.439	108,72	3	- 2.423	0	43.718	103,01	3
NW	78.668	73.938	106,40	4	- 3.033	0	75.636	102,30	4
HH	9.727	9.252	105,13	5	- 264	0	9.463	102,28	5
SH	11.270	11.205	100,58	6	- 5	0	11.265	100,54	6
Abstand zu ausgleichsberechtigten Ländern:									
RP	15.570	16.383	95,04	7	305	457	16.332	99,69	7

Da der Länderfinanzausgleich die Finanzkraftmesszahl einem durch die Ausgleichsmesszahl definierten (normierten) Finanzbedarf gegenüberstellt und diese Relation zur Bestimmung der Höhe der Ausgleichspflicht heranzieht, kann auch nur diese Relation Maßstab für die Beurteilung der Finanzkraftangfolge vor und nach Länderfinanzausgleich sein.

Aus dem Nivellierungsverbot folgt auch sonst nicht, dass den ausgleichspflichtigen Ländern ein - wie auch immer bestimmter, jedenfalls über 1 Prozent hinausreichender - deutlicher Vorsprung verbleiben müsse.

der Ausgabenseite sind unter den gegebenen Bedingungen die Belastungen durch Zinsausgaben, Versorgungsleistungen und Sozialhilfe zu berücksichtigen, weil sie den Gestaltungsspielraum für die aktuelle Aufgabenerfüllung einschränken.

Erhebliche Spannen bleiben auch bei der tatsächlich verbleibenden Steuerkraft nach Länderfinanzausgleich. Im Länderfinanzausgleich wird die Steuerkraft der Gemeinden nämlich nur hälftig berücksichtigt. Die finanzstarken Länder verfügen daher in der Realität über wesentlich höhere Steuereinnahmen als wie sie im Finanzausgleich ausgewiesen werden. So beträgt 1997 die Spanne der Finanzkraft auch nach Länderfinanzausgleich und

Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zwischen dem finanzschwächsten und dem finanzstärksten Flächenland 15 Prozentpunkte. Thüringen erreichte 92 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner, Hessen hingegen erreichte 107 Prozent.

Der Verweis Bayerns auf die von Verfassungs wegen angeblich geforderten Festbeträge vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen von 1975 bis 1994 in prozentualer Relation an das Umsatzsteueraufkommen gekoppelt war und seit 1995 an die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge des Ausgleichsjahres gekoppelt ist. Bayern gibt in seiner Antragsschrift weder einen Grund dafür an, noch ist ein solcher Grund sonst ersichtlich, warum Festbeträge besser geeignet sein sollen, das Ziel der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen – Behebung der Leistungsschwäche – zu erreichen. Festbeträge bergen vielmehr die Gefahr in sich, dass das Nivellierungsverbot verletzt wird, in dem die Empfängerländer auf ein Ausgleichsniveau von mehr als 100,0 Prozent gehoben werden, wie das bei Bayern etwa in dem erwähnten Jahr 1986 geschehen ist. Baden-Württemberg wendet sich zudem gegen die Berücksichtigung der Einwohnerwertung bei der Berechnung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Es verweist darauf, dass das Land im Jahr 1997 je realem Einwohner nach dem horizontalen Finanzausgleich über eine durchschnittliche Finanzkraft in Höhe von 100,4 Prozent verfügt habe, die nach der Gewährung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf 98,9 Prozent gesunken sei. Dadurch werde die verfassungsrechtliche Obergrenze für Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen verletzt.

Die vermeintliche Übernivellierung lässt sich nur unter Zuhilfenahme willkürlicher – vom Finanzausgleichsgesetz abweichender – Indikatoren tautologischer Art darstellen und begründen. Stelle man für die Bewertung der Bundesergänzungszuweisungen nämlich auf den realen Einwohner ab, implizierte das praktisch die Verfassungswidrigkeit jeglicher Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen: Wenn nämlich auch nur ein Zahlerland sich nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs sehr dicht am Länderdurchschnitt befände, führte schon eine ganz geringe Erhöhung des Länderdurchschnitts durch gering dimensionierte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu einem Absinken des Zahlerlandes unter den im Sinne von Baden-Württembergs Forderung verstandenen Länderdurchschnitt.

Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten der politischen Führung und zentraler Verwaltung (§ 11 Abs. 3 FAG)

Die Antragsteller greifen die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung an neun Länder gemäß § 11 Abs. 3 FAG an.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil aus dem Jahre 1992 die Verfassungsmäßigkeit der Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung für Länder mit geringer Einwohnerzahl wie schon 1986 ausdrücklich bestätigt und dem Grunde nach ohne Vorbehalt als verfassungsgemäß anerkannt.

Die Antragsteller behaupten, bei diesen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen handele es sich in Wirklichkeit um Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Das ist jedoch eindeutig nicht der Fall. Das Bundesverfassungsgericht hat in den überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung kleiner Länder einen Sonderbedarf begründet gesehen.

Soweit Baden-Württemberg rügt, die Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung seien weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung nach Art und Höhe ausreichend aufgegliedert, verkennt das Land die Vorgaben der Verfassung. Zwar ist der Gesetzgeber verpflichtet, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen "zu benennen und zu begründen". (BVerfGE 72, 330, [405 f.].)

Das Bundesverfassungsgericht hat vom Gesetzgeber jedoch lediglich gefordert, "sich über die angemessene Höhe, die dem Gebot der föderativen Gleichbehandlung Rechnung trägt, ein eigenes Urteil zu bilden und die Bundesergänzungszuweisungen dementsprechend festzusetzen", wobei die - auch pauschalisierte - Abgeltung lediglich einer Vertretbarkeitskontrolle der diese Entscheidung tragenden Einschätzungen unterliegt. (BVerfGE 86, 148 [275 f]).

§ 11 Abs. 3 FAG ist seinerzeit auf der Grundlage eines Einvernehmens zwischen dem Bund und allen Ländern normiert worden. Gerade die Zustimmung aller Länder ist ein starkes Indiz für die Sachgerechtigkeit der gefundenen Regelung. Entgegen der Auffassung von Baden-Württemberg ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, in Vorschriften über Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen eine Befristung oder eine Revisionsklausel aufzunehmen.

Das Grundgesetz verlangt nur eine Überprüfung in angemessenen Abständen. Dieses ist von den klagenden Ländern nicht verlangt worden.

Übergangsregelungen

Die Antragsteller machen im Kern übereinstimmend geltend, die Übergangsregelungen des §1 Abs. 3 FAG (Annuitätenverschiebung Fonds Deutsche Einheit) und des §11 Abs. 5 FAG (Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen) verstießen gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot, weil sie keinen Sonderbedarf im Sinne von Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG abdeckten, und gegen das Nivellierungsverbot, weil sie im Ergebnis nichts anderes als verdeckte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen seien, welche die Empfängerländer über den Durchschnitt der Länderfinanzkraft anhöben.

Diese Einwendungen verkennen Grund und Charakter der Übergangsregelungen und tragen dem aus der vereinigungsbedingten Sondersituation folgenden Ziel, die neuen Länder ungeachtet der erheblichen Finanzkraftdisparitäten in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einzufügen, nicht hinreichend Rechnung.

Die vollständige Einbeziehung der neuen Länder in die föderale Finanzverteilung unter finanzieller Beteiligung auch der alten Länder hatte in einer Weise zu erfolgen, dass weder die Solidarpflichten der Gesamtheit der alten Länder noch die einzelner, namentlich der finanzschwächeren Länder überfordert wurde. Die sofortige Einbindung der neuen Länder bedeutete in ihren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen eine Systemumstellung, deren Folgewirkungen nicht mit "üblichen" Schwankungen bei finanzwirtschaftlichen Eckdaten vergleichbar ist.

Um diese Umstellung zu bewältigen, mussten daher Regelungen zur Sicherung eines schonenden Übergangs für alle Beteiligten getroffen werden. Dabei handelt es sich um § 1 Abs. 3 FAG und § 11 Abs. 5 FAG. Übergangsregelungen sind ein adäquates Mittel, um Veränderungen des Rechtszustandes für die Betroffenen erträglich auszugestalten.

Die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen gleichen Leistungsschwächen aus, die sich ansonsten aus der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich für die finanzschwachen alten Länder ergeben hätten. Ihre Eigenart besteht darin, dass sie nicht eine externe Sonderlast ausgleichen, die der Finanzausgleichsgesetzgeber vorgefunden hat, sondern eine systembedingte Sonderlast, die sich durch die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen

gen der Einbeziehung der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem ergeben hätte.

4. Gesamtsystem – Wettbewerbsföderalismus

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen beiden letzten Urteilen zum Länderfinanzausgleich nachdrücklich klargestellt, dass die bundesstaatliche Finanzverteilung Bund und Länder finanziell in die Lage versetzen soll, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen, weil nur so die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden kann und die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung sich entfalten können.

Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder basieren also nach dem vom Bundesverfassungsgericht verdeutlichten Konzept der Finanzverfassung des Grundgesetzes auf einer aufgabengerechten Finanzausstattung.

Erst wenn allen Ländern eine angemessene Aufgabenerfüllung materiell ermöglicht ist, können sich Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit entfalten und kann die Individualität der Länder bewahrt werden.

In diesem Sinne spricht Konrad Hesse davon, dass die Bundesstaatlichkeit nach geltendem Verfassungsrecht "Möglichkeiten zum begrenzten Experiment und (zum) Wettbewerb zwischen den Ländern" gewähre (Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, S. 102 f.).

Kooperativer Föderalismus ist also keineswegs "spannungslos". Der kooperative Föderalismus des Grundgesetzes trägt aber Sorge dafür, dass durch eine aufgabengerechte Finanzverteilung die Basis für die gebotene bundesstaatliche Vielfalt geschaffen wird. Sie ist ein wichtiger Baustein, um halbwegs faire Bedingungen für einen "Wettbewerb der Ideen" und die optimale Ausnutzung vorhandener Ressourcen zu schaffen. Diese Basis wollen Baden-Württemberg, Bayern und Hessen durch ihre Normenkontrollanträge beseitigen.

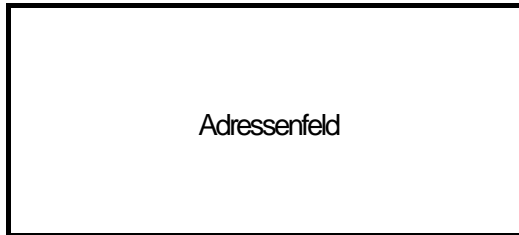
Gerade Bayern hat die aufgabenorientierten Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich über Jahrzehnte genutzt, um seine Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu sichern und seine Individualität zu bewahren. Finanzausgleichsleistungen

stellen dabei eine notwendige, aber nicht hinreichende Rahmenbedingung für eine nachhaltige Verbesserung der Wirtschaftskraft eines Landes dar.

Weitere, zu weiten Teilen der Politik entzogene Bedingungen müssen hinzutreten. Soweit sie durch Einsatz öffentlicher Mittel beeinflusst werden können, sind für die Gestaltungsmöglichkeiten der hohe Grad bundes- bzw. gemeinschaftsrechtlich indizierter Landesaufgaben und eine große Zahl faktisch unabweisbarer Aufgaben der Länder zu berücksichtigen. Hier können schon geringfügig scheinende Unterschiede in der Finanzausstattung entscheidende Bedeutung haben.

Unabhängig von der Höhe des Ausgleichsniveaus des Länderfinanzausgleichs sind die Wähler in der Lage, den Erfolg der jeweiligen Landespolitik zu beurteilen. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung darf jedoch der Einfluss der Politik nicht überschätzt werden. Auch in den Wirtschaftswissenschaften ist anerkannt, dass die Auswirkung endogener und exogener Faktoren für wirtschaftliche Prosperität und Ansiedlung in einer nicht trennbaren Gemengelage stehen. Unterschiedliche strukturelle, topographische, geographische, klimatische und ähnliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern spielen für deren Wirtschaftsentwicklung eine bedeutende Rolle.

Zusammenfassend ist noch einmal festzustellen, dass das Grundgesetz einen kooperativen Föderalismus konstituiert, der auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund und Ländern ausgerichtet ist. Das Postulat des Wettbewerbsföderalismus, das von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vertreten wird, ist mit der geltenden Finanzverfassung nicht zu vereinbaren und widerspricht dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander. Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit sowie Bewahrung der Individualität der Länder setzen eine ausreichende Finanzausstattung voraus. Sie würden durch eine Absenkung des Ausgleichsniveaus im Länderfinanzausgleich gefährdet.



Nachrichtlich:

In den Tabellen wurden für die einzelnen Bundesländer die auf Bundesebene geltenden Abkürzungen verwendet:

Bundesland	Abkürzung
Baden-Württemberg	BW
Bayern	BY
Berlin	BE
Brandenburg	BB
Bremen	HB
Hamburg	HH
Hessen	HE
Mecklenburg-Vorpommern	MV
Niedersachsen	NI
Nordrhein-Westfalen	NW
Rheinland-Pfalz	RP
Saarland	SL
Sachsen	SN
Sachsen-Anhalt	ST
Schleswig-Holstein	SH
Thüringen	TH

Autoren: Stefan Klusewitz und Manfred Gurgsdies
(Referenten beim Senator für Finanzen
der Freien Hansestadt Bremen)