

Otto-Erich Geske

## Wird es bald einen neuen Länderfinanzausgleich geben?

Derzeit beklagen die Länder Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht ihre Zahlerlasten im Länderfinanzausgleich. Sie wollen erreichen, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz nicht erst Ende 2019, sondern schon vorher durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts außer Kraft tritt. Aber auch auf der politischen Ebene – das sieht der Koalitionsvertrag der Großen Koalition vor – soll über die gesamten Bund-Länder-Finanzbeziehungen und dabei auch über den Länderfinanzausgleich verhandelt werden.

Der Länderfinanzausgleich (LFA) ist nur eine von mehreren Stufen innerhalb des Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystems im Bundesstaat. Diese Stufe regelt die horizontale Umverteilung zwischen den Ländern. Sie ist verfassungsrechtlich den zwei Stufen, die das gesamte bundesstaatliche Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern und zwischen den einzelnen Ländern aufteilen, nachgeordnet. Im Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird den Ländern, die ein überdurchschnittliches originäres Steueraufkommen aufweisen (den sogenannten Zahler- oder Geberländern), die Verpflichtung auferlegt, den anderen Ländern über den LFA zu einer besseren Finanzausstattung zu verhelfen. Diese steuerschwächeren Länder (die sogenannten Nehmer- oder Empfängerländer) erhalten durch die LFA-Stufe Leistungen, die ihre originäre Steuerkraft anheben. Dadurch soll es ihnen möglich werden, ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben auch real wahrzunehmen.

### Aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Länder

Eine aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Länder zu schaffen, ist ein Leitbild im Grundgesetz (GG). Der LFA vollzieht den verfassungsrechtlichen Auftrag, die originäre Steuerkraft der einzelnen Länder auf eine angemessene Mitte hin anzunähern; angemessen zwischen Länderautonomie und gesamtstaatlicher Solidarität. Das ist unbestritten. Der Konflikt zwischen den Ländern beginnt erst bei der Höhe der LFA-Umverteilungen.

Wenn z.B. zwei Zahlerländer ihre Zahlungsverpflichtungen verringern wollen, ist die nächstliegende Voraussetzung, dass die LFA-Leistungen an die steuerschwachen Nehmerländer, also insbesondere die neuen Länder, systembedingt absinken. Es sei denn, der Bund schließt die entstehenden Finanzierungslücken. Damit würden die Zahlungsverpflichtungen aus dem horizontalen LFA hinaus auf die vertikale Ausgleichstufe verschoben werden.

### Historische Begründung

Dass ein reduzierter Beitrag der Zahlerländer – wie er politisch und gerichtlich angestrebt wird – für alle LFA-Empfängerländer erhebliche finanzielle Einbußen zur Folge hätte, ist in der Klage nicht erwähnt.<sup>1</sup> Eine angemessene finanzielle Ausstattung der ostdeutschen Länder wird generell ausgeblendet. Die Gründe und Motive, die das FAG seit 2005 prägen, werden verschwiegen.

Seinerzeit waren als politische Zielvorgaben von allen politischen Entscheidungsträgern in Bund und Ländern jährliche Transfers in die neuen Länder von 57 Mrd. DM(!) über den Finanzausgleich für notwendig gehalten worden, weil nur so der infrastrukturelle Nachholbedarf abgebaut und die Lebensverhältnisse in den neuen Ländern ausgeglichen werden konnten. Rund 32 Mrd. DM sollten über den LFA und die aufgestockte horizontale Umsatzsteuerverteilung an die neuen Länder geleitet werden. Um die damit für die alten Länder verbundenen stärkeren Belastungen auszugleichen, erhöhte der Bund den Länderanteil an der Umsatzsteuer um 7 Prozentpunkte zu seinen Lasten.<sup>2</sup>

An aktuellen Zahlen des Bundesministerium der Finanzen lässt sich dokumentieren,<sup>3</sup> wohin heute die Transferströme des umstrukturierten bundesstaatlichen Finanzausgleichs fließen: Die Empfänger sind ganz überwiegend

1 Vgl. Antrag der Länder Bayern und Hessen vom 4.3.2013 im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ob gesetzliche Regelungen im Maßstäbengesetz und im Finanzausgleichsgesetz mit dem Grundgesetz unvereinbar sind (im Folgenden als Klageschrift zitiert).

2 Siehe Zusammenhänge und Einzelheiten des historischen Entscheidungsprozesses bei O.-E. Geske: Der bundesstaatliche Finanzausgleich, WiSo-Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft, München 2001, S. 115 ff., [http://www.ottoerichgeske.de/files/OEGeske-Der\\_bundesstaatliche\\_Finanzausgleich.pdf](http://www.ottoerichgeske.de/files/OEGeske-Der_bundesstaatliche_Finanzausgleich.pdf) (ab 1.9.2014).

3 Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht, Februar 2014, S. 31.

die ostdeutschen Flächenländer und Berlin. Diese „neuen Länder“ erhalten 91% der umverteilten Ergänzungsanteile und 67% der LFA-Mittel (sowie 73% der Ergänzungszuweisungen vom Bund). Die historische Entscheidungslage mit der Einbeziehung der „neuen Länder“ führte also zu einer gravierenden Veränderung des LFA, die heute noch die Struktur des föderativen Finanzausgleichssystems und insbesondere des LFA prägt.

Die in der Klage ausgeklammerte historische Begründung des LFA ist das stärkste Argument gegen die Antragsbegründungen. Mit der Ausblendung dieses historischen Sachverhalts ist es für die Kläger einfacher, die „Angemessenheit“ des Finanzausgleichsbegriffs ausschließlich aus ihrer Sicht und nach der Interessenlage der westdeutschen Zahlerländer auszulegen und dabei die geringe Finanzkraft der betroffenen neuen Länder unerwähnt zu lassen. Das hat zur Folge, dass in den Klageerwiderungen der Vorwurf erhoben wird, dass die Ausführungen der Antragsteller einseitig und unhistorisch seien.

### Politische Zielvorgaben

Bayern und Hessen, aber auch Baden-Württemberg, sind seit Jahren Zahlerländer.<sup>4</sup> Sie sehen sich durch die derzeitigen Regelungen des FAG als überbelastet an. Das bringen die Klageländer mit einer ihrer Kernthesen zum Ausdruck: „Nur noch 3 Zahlerländer müssen inzwischen 13 Nehmerländer unterstützen“. Mit dieser Begründung hatten die Bayerische Staatsregierung und die Hessische Landesregierung am 5.2.2013 beschlossen, das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit einem Normenkontrollantrag anzurufen.<sup>5</sup>

Die gemeinsame Klage sei „ein Akt politischer Notwehr“<sup>6</sup>. Der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form sei „unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“<sup>7</sup>. „Als letzte Zahlerländer“ würden Bayern und Hessen vom BVerfG „Minderheitenschutz erwarten“. Als politisch ak-

4 Baden-Württemberg hat sich nicht an der Klage beteiligt, dazu aber schriftlich Stellung genommen.

5 Gemeinsame Erklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Volker Bouffier und des Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer am 5.2.2013 im Schloss Biebrich, Pressestelle Hessische Staatskanzlei vom 5.2.2013; Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 25.3.2013; sowie dazu die Anlage „Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich“.

6 Klageschrift, S. 62; Ministerpräsident Seehofer et al.: „Klage gegen Länderfinanzausgleich als Akt der politischen Notwehr beim Bundesverfassungsgericht heute eingereicht“, Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 25.3.2013.

7 Ministerpräsident Seehofer in der gemeinsamen Pressekonferenz nach Pressemitteilung der Pressestelle der hessischen Staatskanzlei vom 5.2.2013: Hessen und Bayern beschließen Klage gegen den Länderfinanzausgleich.

**Dr. Otto-Erich Geske** war unter anderem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen und Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen.

zeptierte Obergrenze für eine angemessene Zahlerlast im LFA wurden von Ministerpräsident Bouffier für Hessen 500 Mio. Euro jährlich genannt,<sup>8</sup> für Bayern von Finanzminister Söder eine Deckelung der bayerischen Budgetzahlungen auf 1 Mrd. Euro.<sup>9</sup> Eine so weitgehende Absenkung der Verpflichtungen der Geberländer auf weniger als ein Drittel ihrer derzeitigen Zahlerlast würde eine völlige Veränderung des gegenwärtigen LFA voraussetzen. Wie zu erwarten war, haben die Nehmerländer und die Bundesregierung in ihren Stellungnahmen zur Klage den Änderungswünschen widersprochen.

### Finanzwirtschaftliche Bedeutung des Länderfinanzausgleichs

Das Volumen des LFA betrug 2013 8,46 Mrd. Euro. Das sind nur 3,03% des gesamten finanzausgleichsrelevanten Steueraufkommens der Länder von 278,7 Mrd. Euro. Die Zahlungsverpflichtungen der überdurchschnittlich steuerstarken Länder gegenüber den steuerschwächeren Ländern betragen 2013

- für Bayern 4,32 Mrd. Euro,
- für Baden-Württemberg 2,43 Mrd. Euro und
- für Hessen 1,71 Mrd. Euro.

Wie diese Beiträge auf die Empfängerländer verteilt werden, zeigt Tabelle 1.

An erster Stelle des Klagebegehrens steht die Abschaffung der Einwohnerwertung für Berlin, Hamburg und Bremen. Derzeit erhält der Stadtstaat Berlin mit 3,338 Mrd. Euro die mit Abstand höchsten Leistungen aus dem LFA. Alle drei Stadtstaaten – Berlin, Bremen, Hamburg – hatten 2012 zusammen einen effektiven finanziellen Vorteil durch die Stadtstaatenwertung von rund 5,2 Mrd. Euro.<sup>10</sup>

8 Ministerpräsident Bouffier am 7.9.2013 im Interview mit dem Darmstädter ECHO.

9 Finanzminister Söder am 10.2.2014 im Münchener Finanzministerium, in: BR-Nachrichten vom 1.2.2014.

10 So die Antragsteller Bayern und Hessen in der Klageschrift vom 5.3.2013, S. 62.

Tabelle 1  
**Empfänger des Länderfinanzausgleichs, 2013**

in Mio. Euro

| Stadtstaaten     | Flächenländer West |                     | Flächenländer Ost |                        |             |
|------------------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------|
| Berlin           | 3338               | Niedersachsen       | 106               | Brandenburg            | 521         |
| Bremen           | 589                | Nordrhein-Westfalen | 693               | Mecklenburg-Vorpommern | 464         |
| Hamburg          | 87                 | Rheinland-Pfalz     | 243               | Sachsen                | 1002        |
|                  |                    | Saarland            | 138               | Sachsen-Anhalt         | 563         |
|                  |                    | Schleswig-Holstein  | 169               | Thüringen              | 547         |
| <b>Insgesamt</b> | <b>4014</b>        |                     | <b>1349</b>       |                        | <b>3097</b> |

Quelle: Bundesfinanzministerium: Tabelle in Bundestags-Drucksache, 18/729, S. 40.

In der Klageschrift wird vorrangig die Einwohnerwertung im LFA kritisiert, obwohl das BVerfG diese Regelungen schon in früheren Verfahren über die Verfassungskonformität des LFA in den Jahren 1986<sup>11</sup> und 1992<sup>12</sup> geprüft hatte.

### Antragsbegründung zu den Stadtstaaten

Das BVerfG kann aktuell nur prüfen, ob das geltende FAG mit dem Grundgesetz vereinbar ist, es kann aber keine neue Finanzverfassung schaffen. Beantragt haben die beiden Klageländer, dass das BVerfG den LFA für nichtig oder verfassungswidrig erklären solle. Nach Auffassung der Klageländer ist die Stadtstaatenregelung bereits dem Grunde nach verfassungswidrig, da sie einen abstrakten Mehrbedarf in den einnahmeorientierten Begriff der Finanzkraft integriere.

Das BVerfG hatte allerdings schon in seinem ersten grundlegenden Urteil von 1986 die Berücksichtigung „der vorgegebenen Eigenart der Stadtstaaten durch die Einwohnerwertung des § 9 Abs. 2 FAG“ als „dem Grunde nach zumindest zulässig“ und „sachgerecht“<sup>13</sup> bezeichnet. Das Bestehen von Stadtstaaten gehöre zum historischen Bestand der deutschen Staatsentwicklung. In einem weiteren Urteil zum LFA von 1992<sup>14</sup> hatte das BVerfG seine Rechtsprechung bestätigt, dass sich die Angemessenheit der Einwohnerwertung aus „unverfügbar vorgegebener struktureller Eigenart“ der Stadtstaaten ergebe. Das Gericht hatte also seine grundsätzliche Unterscheidung zwischen einer spezifischen Stadtstaatenregelung und einem Sonderbedarf von Ländern – entgegen den

Behauptungen der Kläger – wiederholt begründet. Dagegen werden jetzt in der Klageschrift die wiederholten Feststellungen des BVerfG als „nicht überzeugend“<sup>15</sup> bezeichnet und noch einmal in Frage gestellt.

### Widerspruch gegen die Einwohnerwertung

Die Kläger bestreiten, dass der Gesetzgeber die Höhe der stadtstaaten-spezifischen Einwohnerwertung mit der rechnerischen Gewichtung von 135% sachgerecht festgesetzt hat. In der Gesetzgebung sei einem Prüfungsauftrag des BVerfG nicht angemessen Rechnung getragen worden.<sup>16</sup> Doch alle Aufträge des BVerfG zur Einwohnerwertung hat der Gesetzgeber erfüllt. In der Entscheidung von 1986<sup>17</sup> hat das BVerfG als Indikatoren beispielhaft einen schlichten Großstadtvergleich benannt. In dem späteren LFA-Urteil von 1992 hatte das BVerfG anerkannt, dass der Überprüfungs-auftrag aus dem ersten Urteil auftragsgerecht erfüllt worden sei. Es hatte auch die Schlussfolgerung des Gesetzgebers, die Einwohnerwertung von 135% beizubehalten, bestätigt.<sup>18</sup> Dies sei von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden.<sup>19</sup>

Der Gesetzgeber hatte auch dem vom BVerfG im Urteil von 1999<sup>20</sup> erteilten weiteren Überprüfungs-auftrag zur Einwohnerwertung Rechnung getragen. Seiner Entscheidung lag insbesondere ein Gutachten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung mit einer umfangreichen Untersuchung über „Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich“ zugrunde,<sup>21</sup> in dem auch die Überprüfung der Einwohnerwertungen vorgenommen wurde.<sup>22</sup> Die Berechnungen hatten ergeben, dass die empirischen Ergebnisse die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten belegen;<sup>23</sup> sie würden in allen Varianten in einer Bandbreite zwischen 112% und 146% deutlich vor den Flächenländern<sup>24</sup> liegen. Die in den Klageerwiderungen vorgetragenen tatsächlichen Abläufe zeigen, dass die Behauptung der Kläger nicht zutrifft, der Gesetzgebungsprozess und die Beratungen im Bundestag seien mangelhaft gewesen. Dennoch behaupten die Antragsteller heute, dass der Gesetzgeber dem ihm vom BVerfG erteilten Prüfauftrag nicht hinreichend nachgekommen sei.<sup>25</sup>

15 Klageschrift, S. 59.

16 Klageschrift, S. 65.

17 BVerfGE, Bd. 72, S. 415.

18 BVerfGE, Bd. 86, S. 240 f.

19 Ebenda.

20 BVerfGE, Bd. 101, S. 230.

21 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe, Bd. 73, 2003, S. 45 f.

22 Siehe M. Eitges et al.: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des BMF, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2001.

23 Ebenda, S. 100.

24 Ebenda, S. 98.

25 Klageschrift, S. 64 f.

11 BVerfGE, Bd. 72, S. 330 f.

12 BVerfGE, Bd. 86, S. 239 f.; auch BVerfGE, S. 101, S. 158. ff. aus 1999 enthält Aufträge und Klarstellungen.

13 BVerfGE, Bd. 72, S. 415.

14 BVerfGE, Bd. 86 vom 27.5.1992, S. 239.

## Verfassungsgerichtliche Anforderungen an den gesetzgeberischen Beratungsprozess

Bei ihrem Vorwurf legen die Kläger einen Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit des legislativen Prozesses zugrunde, der sich angeblich aus den Vorgaben des BVerfG ergibt, in Wirklichkeit aber den Ausführungen des Gerichts widerspricht. Tatsächlich sind die verfassungsgerichtlichen Anforderungen wesentlich niedriger als von den Klägern behauptet. „Die finanzwissenschaftlich ermittelten Daten“, so führt das BVerfG aus, „können nur Indikatoren sein, Anhaltspunkte geben und den Rahmen einer angemessenen Einwohnerwertung abstecken. Es verbleibt in der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers, innerhalb dieses Rahmens die genaue Höhe der Einwohnerwertung festzulegen ... Auch ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Gründe für die Wahl des konkreten Wertes der Einwohnerwertung darzulegen; bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleichs übt er, anders als eine Verwaltungsbehörde, kein gesetzgebendes Ermessen aus“<sup>26</sup>.

Für eine solche Wertung haben beide Gutachten nicht 135% als punktgenau errechneten Prozentsatz empfohlen, sondern Variantenrechnungen mit Bandbreiten erstellt, die im Ifo-Gutachten 125% bis 143%<sup>27</sup> betragen und beim Gutachten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 112% bis 147%.<sup>28</sup> Die vom Gesetzgeber bestimmte Zahl von 135% war also ein Mittelwert innerhalb der in den Gutachten aufgezeigten Bandbreiten. Der wirkliche gesetzgeberische Beratungsprozess ist in den vorgelegten Klageerwiderungen ausführlich dargestellt. Daraus wird deutlich, wie substanzlos die Behauptung der Kläger ist, dass die geltende Einwohnerwertung bei den Stadtstaaten im FAG wegen Mängel der Gesetzgebungstätigkeit und der Parlamentsberatung fehlerhaft gewesen und daher verfassungswidrig sei.

### Stadtstaatenregelung für Berlin

Eine besonders kritische Beachtung in der Antragsschrift erhält die ausgleichsrechtliche Stellung des Stadtstaates Berlin. Insgesamt erhalte Berlin die höchsten Zahlungen aus dem LFA. Deshalb würden die Klageländer ihre größte Entlastung von einer Abschaffung der erhöhten Einwohnerwertung für Berlin erwarten.<sup>29</sup> Bisher würden

mit 3,3 Mrd. Euro etwa 42%<sup>30</sup> des gesamten LFA-Ausgleichsvolumens nach Berlin fließen. Als Erklärung hierfür, so heißt es in der Antragsschrift, „könne nicht auf die Hauptstadtfunktion Berlins verwiesen werden. Denn die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt sei gemäß Art. 22 GG Bundesaufgabe und müsse daher vom Bund finanziert werden“<sup>31</sup>.

Dieser Rechtsauffassung hat die Bundesregierung widersprochen. Nach ihrer Auffassung<sup>32</sup> „folgt ... aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern“<sup>33</sup>. Eine Streichung der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich lediglich für das Land Berlin würde hiergegen verstoßen.

Als Zwischenergebnis ist festzustellen, dass die Antragsteller weder die Tatsachen noch die Rechtslage zum LFA-Status von Berlin sowie zur generellen Beseitigung der Stadtstaatenregelung im LFA richtig wiedergegeben haben. Eine Verfassungswidrigkeit ist deshalb nicht zu erkennen.

### Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen

Zu den kritisierten, aber nicht ausdrücklich als verfassungswidrig bezeichneten gesetzlichen Vorschriften gehören auch die Regelungen für die Höhe der im geltenden FAG festgelegten Einbeziehung der Kommunalsteuereinkünfte. Sie war 2001 von 50% auf 64% erhöht worden. Nach der Behauptung der Kläger sei der Grad der Einbeziehung der kommunalen Einnahmen nicht nachvollziehbar. Definition, Berechnungsmodus und Höhe des kommunalen Finanzbedarfs seien nicht erkennbar.<sup>34</sup> Doch die Fakten, die in den Klageerwiderungen vorgetragen werden, sagen etwas anderes. Der Bundestag hatte die kommunale Ebene in seinen Beratungen ausdrücklich berücksichtigt. Es war die bekundete Absicht, die Bemessungsgrundlage anzuheben, um damit eine größere Beitragspflicht der reichen Länder zu erzielen, zumal alle Länder in der gesamten Paketlösung entlastet wurden.

Die Kläger sind auf die parlamentarische Beratung darüber und auf die einschlägigen Bundestagsdokumente<sup>35</sup> nicht eingegangen. Deshalb kann hier das Zwischener-

26 BVerfGE, Bd. 86, S. 240 f.

27 Siehe M. Hummel, W. Leibfritz: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Nr. 45, München 1987, S. 81 ff. Die Bandbreiten des Ifo-Gutachtens von 1987 wurden 2001 aktualisiert: Berlin zwischen 131% bis 144%, Bremen 133% bis 144% und Hamburg 132% bis 145%.

28 Siehe M. Eltges et al., a.a.O., S. 98.

29 Klageschrift, S. 63.

30 Vom Verfasser aktualisiert: Für 2013 laut Bundesministerium der Finanzen: 39,4%; nämlich 3,338 Mrd. Euro von 8,459 Mrd. Euro.

31 Klageschrift, S. 63

32 So Parlamentarischer Staatssekretär Koschyk beim Bundesministerium der Finanzen am 6.9.2013, Bundestags-Drucksache, 17/14712, S. 29 f.

33 BVerfGE, Bd. 72, S. 330, S. 404.

34 Klageschrift, S. 57.

35 Siehe dazu den Hinweis auf die Beratungen des Maßstäbesgesetzes/Länderfinanzausgleichsgesetz im Bundestag. Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Die Neuordnung ..., a.a.O.

gebnis nur lauten: Der Gesetzgeber hat über den Umfang der Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft beraten und entschieden. Das stützt nicht die erhobene Rüge einer unzureichenden Gesetzesberatung.

### Verfassungsverletzung auch beim „Grundsatz der Folgerichtigkeit“?

Zwei Begriffe sind für die Begründung der Klage von erheblichem Gewicht, die aber der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung und der Literatur zum föderativen Finanzausgleichsrecht fremd sind. Das ist das angebliche Verfassungsgebot der Folgerichtigkeit und im Kontext dazu das örtliche Steueraufkommen als Maßstab für alle Stufen des Finanzausgleichssystems.

Nach Auffassung der Antragsteller ist die Folgerichtigkeit ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz. Er ist in der Klageschrift inhaltlich und institutionell konstruiert worden und soll die Funktion des vierstufigen verfassungsrechtlichen Rahmens des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ersetzen und eine bindende Gesamtbetrachtung für alle vier Stufen des Finanzausgleichssystems nach einheitlichen, übergreifenden Kriterien und Bewertungsrastern vorgeben.<sup>36</sup> Das steht der grundgesetzlichen Struktur der Finanzverfassung entgegen und hat mit einer differenzierten Stufenregelung für die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich nichts mehr zu tun. Denn verfassungsrechtlich ist der Inhalt jeder der vier Stufen vorgegeben: die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, die Zuordnung der Steuern auf die einzelnen Länder, der LFA und die ergänzenden vertikalen Zuweisungen des Bundes. Jede Stufe verfolgt eigene Ziele nach eigenen Verteilungskriterien.

Das erfundene Gebot der Folgerichtigkeit wird in den vorliegenden Klageerwiderungen eindeutig bewertet. Von den Klägern werden „gefestigte Grundannahmen zum inhaltlichen Verständnis der Art. 106 und 107 GG, zu denen insbesondere die Rechtsprechung des BVerfG beigetragen hat und die bislang als ausgewogener Rahmen der politischen Gestaltung und der einfachgesetzlichen Wertung galten, zum Teil verlassen,“ lautet die kritische Bewertung von Koriath.<sup>37</sup> Generell lässt sich gegenüber der verfassungspolitischen Forderung der Folgerichtigkeit feststellen, dass es nur bei einem „anderen“ Leitbild der Verfassung möglich ist, die im Grundgesetz vorgegebene eindeutige Strukturierung einer normierten Stufenregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems zu verwerfen und durch einen angeblichen verfassungsrechtlichen „Grundsatz der Folgerichtigkeit“ zu ersetzen.

36 So S. Koriath: Stellungnahme zum Klageantrag, vom 19.3.2014, S. 62. 37 Ebenda, S. 9.

Das von den Klägern konstruierte Verfassungsgebot ist ein Gegenmodell zur geltenden Finanzausgleichsnormierung und kann kein Maßstab für die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle sein.

### Funktion des „originären Aufkommens“ in der Klageschrift

Das Grundgesetz enthält den Begriff des örtlichen Aufkommens. Der ist in Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG definiert und regelt die Steuerzuteilung nach dem Kassenprinzip. Er bezieht sich aber nur auf den Landesanteil am Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer, die den einzelnen Ländern nur insoweit zustehen, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinbart werden. Dagegen wird das örtliche Aufkommen im Sinne der Kläger als originäres leistungsgerechtes Besteuerungskriterium verabsolutiert und ist „folgerichtig“ der allein bestimmende Maßstab für alle gesetzlichen Steuerzuordnungen und ausgleichswirksamen Steuerquellen: „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.“ Nach der geltenden Verfassung muss „der Gesetzgeber 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“.<sup>38</sup>

Aus der Überhöhung des originären Steueraufkommens ergibt sich auch „folgerichtig“, dass in der Klageschrift jedes finanzrechtliche Instrument mit Ausgleichswirkungen als nivellierend abgewertet wird. Zwangsläufig werden damit, weil durch den Einwohnerbezug bei der Verteilung nivellierend wirkend, sowohl das Umsatzsteueraufkommen als auch die Ergänzungsanteile aus dem Umsatzsteuervorausgleich diskreditiert. Zutreffend stellt Koriath fest: Es gibt kein – im Antrag mehr finanzpolitisch als verfassungsrechtlich begründetes – Leitziel der durchgehenden Einnahmenverteilung nach dem örtlichen Aufkommen, sondern differenzierte Verteilungs- und Umverteilungsgrundsätze.<sup>39</sup>

Wenn das wirtschaftswissenschaftliche Gutachten von Lars P. Feld<sup>40</sup> auch nur als Anlage der Klageschrift beige-

38 J. Wieland: Stellungnahme zum Klageantrag, vom 25.3.2014, S. 24.

39 S. Koriath, a.a.O., S. 33 f.

40 Klageschrift, S. 16 ff. Ausführlich dargestellt ist die vom Leitbild des Grundgesetzes abweichende Konzeption von Lars P. Feld in seinem soeben veröffentlichten „Referat zum 70. Deutschen Juristentag“, (beginnend mit A.1. „Die deutsche Finanzverfassung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten nicht bewährt“).

Tabelle 2

**Finanzkraft der Zahlerländer des Länderfinanzausgleichs (LFA), 2013**

| Zahlerländer      | vor LFA                | nach LFA | Veränderung |      | vor LFA                      | nach LFA |
|-------------------|------------------------|----------|-------------|------|------------------------------|----------|
|                   | (in Euro je Einwohner) |          | in %        |      | in % des Länderdurchschnitts |          |
| Bayern            | 3911                   | 3566     | -345        | -8,8 | 115,9                        | 105,7    |
| Baden-Württemberg | 3749                   | 3520     | -229        | -6,1 | 111,2                        | 104,4    |
| Hessen            | 3826                   | 3542     | -284        | -7,4 | 113,4                        | 105,0    |

Quelle: BMF-Auflistungen aus Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Michael Meister vom 31.1.2014, Bundestags-Drucksache, 18/412, S. 34 f.

fügt ist, so bestimmen einige wesentliche Überlegungen zu den Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems doch die gesamte Antragsbegründung. Es mag zutreffen, wie Wieland<sup>41</sup> die Ausführungen von Feld in der Antragschrift erfasst und bewertet: Sie sind „verfassungsrechtlich irrelevant“ und beruhen auf einem wirtschafts- und finanzpolitischen Modell der Steuerverteilung, das ohne Bezug zur Finanzverfassung des Grundgesetzes entwickelt worden ist.

Methodisch haben die Ausführungen keinerlei Bezug zu den Umverteilungsfunktionen des distributiven Finanzausgleichs. Denn dieser hat die verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabe, die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder durch Umverteilung anzunähern und nicht die originäre Steuerkraft der Zahlerländer zu sichern und gegen alle Instrumente des Finanzausgleichs zu verteidigen.

### Forderungen nach „Anreizen“ im Finanzausgleich systemwidrig

Beim Studium der Klageschrift für das BVerfG fällt der häufige Gebrauch der „Anreiz“-Vokabel auf. Das lässt sich auf die politische Vorgabe zurückführen, in der die Forderung nach „mehr Anreizen im Finanzausgleich“ ein zentrales Ziel der Zahlerländer ist. Anreiz wird gleichbedeutend angewendet, wenn von „weniger zahlen“ und „geringerer Belastung“ der steuerstarken Länder die Rede ist. Definiert oder auch nur präzisiert wird der Begriff aber nicht und bleibt damit konturenlos.

Die seit 2005 eingeführte „Leistungsprämie“ in § 7 Abs. 3 FAG gilt allgemein als ungeeignetes Anreizinstrument und wird als wirkungslos kritisiert. Auch in der Klageschrift ist jetzt die „Leistungsprämie“ sogar ein Beispiel für verfehlte Anreizwirkungen des Ausgleichssystems.<sup>42</sup> Dennoch wird politisch immer noch ein „deutlich anreizgerechter ausgestatteter LFA“ gefordert, ohne dass bisher ein alternativer Vorschlag für eine Verbesserung des Systems der Leis-

tungsanreize entwickelt worden ist. Diese Widersprüchlichkeit ist ein Indiz dafür, wie systemfremd die Anreizargumentation im Finanzausgleich ist. An keiner Stelle wird erläutert, wie sich die angeblich erforderlichen Anreize zu dem verfassungsrechtlichen Ziel eines angemessenen Ausgleichs verhalten. In ihrer Klageschrift vertreten die Antragsteller also eine Gegenposition zur geltenden Finanzverfassung. Eigentlich sollte auch den Klageländern klar sein, dass sich mit derartig sachfremden und alternativen Positionen ein Antrag beim BVerfG nicht erfolgreich begründen lässt.

### Finanzkraft der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich 2013

Die Antragsteller halten die Höhe der Abschöpfung im LFA für leistungsfeindlich, weil dadurch die Wirtschaftskraft ihrer Länder gefährdet werde. Es lohne sich für ein Land kaum, eine höhere Wirtschaftskraft durch Ansiedlung von Unternehmen zu erzielen.<sup>43</sup> Die in der Klageschrift ausgewiesenen marginalen Abschöpfungsquoten für die Landeshaushalte der Zahlerländer werden mit 86% bis 91% angegeben.<sup>44</sup> Die Kläger verweisen dazu auf die Ergebnisse von Modellrechnungen, die der Klage beigefügt wurden. Dem stehen realistische und aussagefähige Ergebnisse nach den Zahlen des BMF gegenüber, die die Finanzkraft der Zahlerländer vor und nach der LFA-Stufe aufzeigen (vgl. Tabelle 2).

2013 betrug das Umverteilungsvolumen im LFA 8,5 Mrd. Euro, was – nach den veröffentlichten Zahlen des BMF<sup>45</sup> – einem Anteil von 3,0% der in den Ausgleich einbezogenen Finanzkraft entspricht. Im Verhältnis zu der jeweiligen Finanzkraft der Zahlerländer beliefen sich die Ausgleichsbeiträge Bayerns auf 8,8%, Baden-Württembergs auf 6,1% und Hessens auf 7,4% (vgl. Tabelle 2). Die drei steuerstarken Zahlerländer verlieren durch den LFA von ihrer

<sup>43</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>44</sup> Ebenda, S. 17 f.

<sup>45</sup> So die hier zitierten Ausführungen des Bundesministeriums für Finanzen: Monatsbericht des BMF, a.a.O., S. 29.

<sup>41</sup> J. Wieland, a.a.O., S. 8.

<sup>42</sup> Klageschrift, S. 83.

Finanzkraft (vor LFA) erheblich, sie liegen aber nach dem LFA – bei Bayern mit 105,7%, bei Baden-Württemberg mit 104,4% und bei Hessen mit 105,0% – noch deutlich oberhalb des Länderdurchschnitts.

Das BMF hat die realen Abschöpfungsquoten durch den LFA in der zeitlichen Abgrenzung eines Haushaltsjahres veröffentlicht.<sup>46</sup> In einem Jahresvergleich 2013 gegenüber 2012 erzielten danach die Zahlerländer finanzausgleichsrelevante Steuermehreinnahmen von 1049 Mio. Euro für Baden-Württemberg, von 2754 Mio. Euro für Bayern und von 1466 Mio. Euro für Hessen.<sup>47</sup> Dabei gingen die Ausgleichszahlungen von Baden-Württemberg um 337 Mio. Euro zurück; die Ausgleichszahlungen von Bayern erhöhten sich um 523 Mio. Euro und von Hessen um 406 Mio. Euro. Daraus lassen sich Abschöpfungsquoten für die Klageländer Bayern von 19% und Hessen von 28% errechnen. Vor dem Hintergrund dieser BMF-Zahlen scheinen die Quoten der Klageschrift fragwürdig. Sie widerlegen die mit ihnen hergeleitete Überforderungsthese.

### Zusammenfassung und Wertung

Die Länder Bayern und Hessen wollen möglichst bald wesentlich weniger in den Länderfinanzausgleich zahlen: Für sie ist der LFA in seiner jetzigen Form „unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“<sup>48</sup>. Wie die Klageländer zu den von ihnen angestrebten politischen Mehrheiten kommen wollen, bleibt offen. Die Klage richtet sich nur mittelbar gegen die einzelnen Maßnahmen im LFA. Direkt kritisiert werden aber in allen Punkten ausdrücklich die Mängel des Gesetzgebungsprozesses. Vor allem werden die Stadtstaaten angegriffen, da die Einwohnerwertung abgeschafft werden soll. Dieser Vorschlag widerspricht mehrfachen Entscheidungen des BVerfG; und zwar sowohl über die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten als auch über die Höhe der festgelegten Einwohnerwertung.

46 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Michael Meister, Bundestags-Drucksache, 18/640, S. 13.

47 Die Zahlen für das dritte Zahlerland Baden-Württemberg lauten: Steuermehreinnahmen 1049 Mio Euro; die Ausgleichszahlungen gingen sogar um 337 Mio. Euro zurück.

48 Klageschrift, S. 62; Ministerpräsident Seehofer et al., a.a.O.

Auch beanstanden die Kläger die mit 64% zu hohe Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Berechnungen des LFA. Diese Höhe sei im Gesetzgebungsprozess des FAG nicht hinreichend begründet. Die vorliegenden Dokumente über die parlamentarischen Beratungen sprechen allerdings gegen diesen Vorwurf. Schließlich rügen die Kläger die Überbeanspruchung der Zahlerländer. Bei einem Vergleich mit den Nehmerländern lassen die finanzausgleichsrelevanten Daten hohe Ausgleichsleistungen erkennen, aber keine Übernivellierung der Finanzkraftabstände.

Dass mit dem Klageantrag erwünschte politische Ziel, ein unterstützendes Votum des BVerfG für die politischen Gespräche zu bekommen, würde vor allem voraussetzen, dass das BVerfG in absehbarer Zeit über die Klage entscheidet, obwohl bereits über eine Reform des horizontalen Ausgleichssystems und der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verhandelt wird. Es bleibt unbeantwortet, wie die mit der Klage angestrebte Reform zu einem Finanzausgleich führen kann, der „deutlich anreizgerechter ausgestaltet sein muss und bei dem Sparanstrengungen belohnt werden müssen und der die Zahlerländer nicht länger überbeansprucht“<sup>49</sup>.

Doch wer unter dem Begriff der Überbeanspruchung eine Entlastung auf weniger als ein Drittel seiner derzeitigen Zahlungsverpflichtungen im LFA fordert, der greift damit den Eckpfeiler und Kern des verfassungsrechtlichen Ausgleichssystems an. Wer die solidarische Basis der bundesstaatlichen Verfassung derart in Frage stellt, zielt auf eine andere Finanzverfassung, wird für seine Vorstellungen aber nicht die erforderlichen Mehrheiten finden.<sup>50</sup> Angesichts der großen Differenzen bestehen erhebliche Zweifel, ob die angekündigten politischen Zeitziele für einen neuen Länderfinanzausgleich realistisch sind.

49 Ministerpräsident Seehofer in der gemeinsamen Pressekonferenz Hessens und Bayerns, nach Pressemitteilung der Pressestelle der hessischen Staatskanzlei vom 5.2.2013.

50 Vgl. Klageschrift, S. 16 ff.; Lars P. Feld, a.a.O.

### Title: *Is There a New Financial Equalisation Act Coming Soon?*

**Abstract:** *The federal financial equalisation among the 16 German federal states has once again become politically controversial. Two highly taxed states (Bavaria and Hesse) have appealed to the Federal Constitutional Court against excessive payments. Most of the other states have objected to this action. The contested regulations, created in 2001, are to apply until the end of 2019. How long the Court will need to reach a decision in the case is an open question. Parallel political negotiations on federal financial relations are also taking place. This short report provides an overview of the current financial dispute.*

**JEL Classification:** H68, H69, H77