

Professor Dr. Rudolf Wendt

66386 St. Ingbert-Hassel, 27.3.2014
Schulstraße 45
☎ 06894 / 5 32 87
Fax: 06894/53250
r.wendt@mx.uni-saarland.de

An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Aktenzeichen: 2 BvF 1/13

In dem Verfahren
über
den Antrag der Bayerischen Staatsregierung und der Hessischen Landesregie-
rung

festzustellen, dass

§§ 6 bis 11, 12 Abs. 1 bis 4 und 6 Satz 1 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I 2001, S. 2302), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I 2009, S. 1170, 1176), sowie § 6 Abs. 2 2. Halbs., § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 3, § 9 Abs. 2 und 3, § 10 sowie § 11 Abs. 2 und 4 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 2001, S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 29. Juni 2012 (BGBl. I 2012, S. 1424, 1426), mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sind,

nehme ich im Namen und Auftrag und unter Beifügung einer Vollmacht

der Regierung des Saarlandes, vertreten durch die Ministerpräsidentin,
Staatskanzlei, Am Ludwigsplatz 14, 66117 Saarbrücken,

zu der Antragschrift vom 4. März 2013 wie folgt Stellung:

Der Antrag ist unbegründet.

Zur Begründung trage ich vor:

Inhaltsverzeichnis

A. ZUR DARSTELLUNG DES SACHVERHALTS.....	5
B. BEGRÜNDETHEIT DES ANTRAGS	9
I. Bundesstaatliche Rahmenvorgaben.....	9
1. Angemessener Ausgleich von föderaler Autonomie und Solidarität.....	9
a) Bedarfsorientierung der Länderfinanzausstattung	9
b) „Angemessener Ausgleich“ als Maßstab der Solidarität.....	12
2. Folgerungen für die Interpretation der Regelungen zur Finanzausstattung der Länder	16
a) Aufgaben- und bedarfsbezogenes Verständnis der Art. 106, 106b, 107 GG .	16
b) Bedarfsgerechte Finanzausstattung und Art. 104a Abs. 1 GG	18
c) Ausstrahlung auf die horizontale Ebene	19
d) Ausgabenautonomie und Folgenverantwortung	20
e) Steuer- und Finanzkraft, Nivellierungsverbot.....	24
f) Zwischenfazit	24
3. Folgerichtige legislative Umsetzung	25
a) Geringe sachliche Vorstrukturierung der konkreten Ausgleichsmaßstäbe.....	25
b) Schwierigkeiten legislativer Maßstababbildung.....	26
II. Defizitäre Maßstäbebildung?	31
III. Mangelhafte Ausformung der dritten und vierten Stufe des Finanzausgleichs?	33
1. Vorab: Zum Umsatzsteuervorausgleich.....	33
2. Der horizontale Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich)	37
a) Aufgabe des Finanzausgleichs	37
b) Finanzkraft und Finanzbedarf.....	39
c) Sonderbedarf	41

d) Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe	52
e) Berücksichtigungsfähige Mehrbedarfe.....	53
f) Mangelhafte legislative Maßstabsbildung?.....	53
g) Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung	55
h) Der Tatbestand der Einwohnergewichtung	66
i) Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer.....	76
j) Struktur und Höhe des Ausgleichstarifs: Ausgleichsobergrenze	79
k) Ausgleichsuntergrenze	85
3. Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich)	86
a) Bedarfsorientierte Ergänzung von Steueraufteilung und Finanzausgleich.....	86
b) Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.....	89
c) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	91
IV. Das Zusammenwirken der Ausgleichsmechanismen	96
1. Ausgleichsübermaß durch Kumulation der Ausgleichsmechanismen?	96
2. Asymmetrische Ansatzpunkte?	104
3. Beachtung des Nivellierungsverbots, Nichtveränderung der Finanzkraftreihenfolge und Erhaltung des Finanzkraftabstands	104
C. AUSBLICK.....	108
D. ZUSAMMENFASSUNG.....	111
ANLAGEN.....	117

A. Zur Darstellung des Sachverhalts

1. In der Antragsschrift werden bereits im Rahmen der Darstellung des Sachverhalts allgemeine Feststellungen zum Inhalt der Finanzverfassung getroffen, die nicht zutreffen. Auf diese fehlerhaften Feststellungen stützen die Antragsteller ihre eigene Sicht des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichs-systems. Weil diese allgemeinen Darlegungen trotz ihrer fehlenden Tragfähigkeit als Axiom zugrunde gelegt werden, muss zunächst ihre Fragwürdigkeit thematisiert werden.

2. Diese Kritik betrifft insbesondere das Verzeichnen der Bedeutung des Aspekts des Finanzbedarfs im Rahmen des Finanzausgleichs. Der Finanzausgleich wird von den Antragstellern, soweit es irgend geht, strikt einnahmenbezogen verstanden. Dieses Verständnis des Finanzausgleichs verfehlt, wie zu zeigen sein wird, die Aufgabe des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichs-systems des Grundgesetzes, allen Gebietskörperschaften, d.h. dem Bund wie den Ländern, eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu sichern, wozu heute auch die Fähigkeit zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes gemäß Art. 109 Abs. 3 GG gehört. Aspekte des Finanzbedarfs können daher nicht, wie von den Antragstellern postuliert, ausgeklammert werden, wenn das Finanzverteilungs- und Finanzausgleichs-system seine in der Finanzverfassung verankerte Aufgabe erfüllen soll. Bei der Behandlung der einzelnen Stufen des Finanzausgleichs wird daher in Auseinandersetzung mit der Argumentation der Antragsteller gezeigt werden, welche – mehr oder minder große – Rolle der Aspekt des Finanzbedarfs auf den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs jeweils in verfassungskonformer, vom Gesetzgeber und vom Bundesverfassungsgericht abgesegneter Weise spielt. Wegen dieses Verzeichnens der Rolle des Finanzbedarfs im geltenden Finanzausgleich steht die gesamte Argumentation der Antragsteller auf tönernen Beinen.

3. Bei ihrer Schilderung des Länderfinanzausgleichs müssen die Antragsteller nolens volens anerkennen, dass der gegenwärtige Finanzausgleich nicht allein einnahmenbezogen, sondern wesentlich auch bedarfsorientiert ausgestaltet ist. Die zentrale Vorschrift des § 8 MaßstG, der sich mit der Frage der Vergleichbarkeit der Finanzkraft verschiedener Länder befasst, wählt zur Herstellung dieser Vergleichbarkeit in Absatz 1 Satz 1 die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes als Vergleichsmaßstab. Weil der Gesetzestext die jeweilige Einwohnerzahl ausdrücklich als „abstraktes Bedarfskriterium“ bezeichnet, kommen die Antragsteller nicht umhin anzuerkennen, dass das Gesetz „den einnahmenbezogenen Begriff der Finanzkraft mit Blick auch auf Umstände ihrer Verwendung (handhabt)“.¹ Sie führen weiter zutreffend aus, dass unter Aufgreifen dieses Ansatzes „die folgenden Vorschriften (erlauben), um letztlich bedarfsorientierter Umstände willen vom Maßstab der Einwohnerzahl abzuweichen“.² Die Antragsteller räumen damit ein, dass der Finanzbedarf einen zentralen Aspekt des Finanzausgleichs bildet. Die Antragsteller belegen dies sodann selbst an Hand der in § 8 Abs. 1 Satz 2 MaßstG normierten Forderung, die Einwohnerzahl zu modifizieren, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden „abstrakte Mehrbedarfe“ begründen.³ Sie weisen auch darauf hin, dass in den Ansatz dieser abstrakten Mehrbedarfe auch der (grundgesetzlich berücksichtigungspflichtige) Finanzbedarf der Gemeinden einzubeziehen ist. Würde ein abstrakter Mehrbedarf anerkannt, müsse dies für alle Länder gelten. Die Antragsteller heben zu Recht hervor, dass § 8 Abs. 2 Satz 1 MaßstG noch hierüber hinausgeht und fordert, nicht nur gleiche, sondern auch vergleichbare abstrakte Mehrbedarfe anzusetzen.⁴ Die Antragsteller listen sodann die weiteren Vorschriften auf, aus denen eindeutig hervorgeht, dass das Maßstäbengesetz es mit der Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe ernst meint:⁵ § 8 Abs. 2 Satz 2 MaßstG (Bestimmung der Höhe abstrakter

¹ Antragsschrift S. 10.

² Ebd. S. 10.

³ Ebd. S. 10.

⁴ Ebd. S. 10.

⁵ Ebd. S. 10.

Mehrbedarfe an Hand objektivierbarer Indikatoren), § 8 Abs. 3 MaßstG (Bevölkerungsdichte als Ursache eines abstrakten Mehrbedarfs), § 8 Abs. 4 MaßstG (kommunaler Finanzbedarf). Auch die Ausgleichshöhe wird, wie die Antragsteller einräumen müssen,⁶ aufgabenbezogen verstanden. Die Vorschrift des § 9 Absätze 1 und 2 MaßstG normiert das Ziel einer den ländereigenen Aufgaben entsprechenden hinreichenden Annäherung der Finanzkraft der Länder, die zugleich deren Eigenstaatlichkeit und deren Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft berücksichtigt.

Auf der vierten und letzten Stufe des grundgesetzlichen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems, dem vertikalen Finanzausgleich, ist die Bedarfsbezogenheit offenkundig (§§ 10 bis 12 MaßstG). Dies räumen die Antragsteller ein.⁷

4. Entgegen der Darstellung der Antragsteller⁸ waren und sind Bemühungen um einvernehmliche, politisch zwischen den Bundesländern ausgehandelte Änderungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die Empfängerländer im Finanzausgleich haben sich vielmehr der Aufnahme von Gesprächen über Änderungen des Finanzausgleichs nie in ihrer Gesamtheit verweigert. Als Reaktion auf ein Schreiben der drei Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg, des Freistaates Bayern und des Landes Hessen vom 27.1.2011, das eine Änderung der bestehenden Regelungen und einen konstruktiven Dialog mit den anderen Ländern hierüber forderte, bekundeten mehrere Regierungschefs die Bereitschaft zu Verhandlungen über eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Eine Einladung zu Gesprächen außerhalb der Ministerpräsidentenkonferenz erfolgte seitens der genannten Ministerpräsidenten aber nicht. Der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt machte sodann als Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz den bundesstaatlichen Finanzausgleich zum Thema der Ministerpräsidentenkonferenz vom

⁶ Ebd. S. 10.

⁷ Ebd. S. 13 ff.

⁸ Antragsschrift S. 19 ff.

10.3.2011. Auf dieser Konferenz kam es zu ersten Gesprächen über die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und insbesondere den Länderfinanzausgleich. Im Rahmen der Konferenzen der Ministerpräsidenten vom 26. bis 28.10.2011, am 29.3.2012 und 14.6.2012 fanden weitere Erörterungen statt. Die Konferenz der Ministerpräsidenten vom 24. bis 26.10.2012 beschloss dann, für die Zeit ab dem Jahr 2020 eine zwischen Bund und Ländern einvernehmliche Lösung für die Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu entwickeln. Man vereinbarte einen detaillierten Zeitplan, in dem bis zum Jahre 2016 die Teilschritte benannt wurden, in denen das Gesetzgebungsverfahren vorbereitet und umgesetzt werden soll. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder verständigten sich im Einzelnen darauf, dass bis zum Sommer des Jahres 2015 „Eckpunkte für die Finanzreform 2020“ festzulegen, die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur „Finanzreform 2020“ bis zum Sommer des Jahres 2016 abzuschließen und die Ergebnisse zur „Finanzreform 2020“ in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 gesetzgeberisch umzusetzen seien. Die Finanzministerkonferenz wurde gebeten, zum Zweck der inhaltlichen Vorbereitung der Reform eine Bestandsaufnahme zu den Ausgangs- und Problemlagen sowie ein Meinungsbild zu erstellen. Beides wurde der Ministerpräsidentenkonferenz vorgelegt und von dieser zur Kenntnis genommen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode wurde ebenfalls die Einsetzung einer Kommission von Bund und Ländern beschlossen, die sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen soll.

B. Begründetheit des Antrags

I. Bundesstaatliche Rahmenvorgaben

1. Angemessener Ausgleich von föderaler Autonomie und Solidarität

a) Bedarfsorientierung der Länderfinanzausstattung

In ihren Ausführungen zu den bundesstaatlichen Rahmenvorgaben für die Aufteilung und den nachfolgenden Ausgleich der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen (Art. 106, 106b, 107 GG) bemühen sich die Antragsteller um den Nachweis, dass die sog. Einnahmenverfassung (Art. 105–108 GG) und die sog. Ausgabenverfassung (Art. 104a und 104b GG) völlig voneinander getrennt seien.⁹ Damit wollen sie die grundsätzliche Einnahmen- und mangelnde Bedarfsorientierung der Finanzverfassung des Grundgesetzes beweisen. Dieser Nachweis kann nicht gelingen. Die Steuererhebung und die Zuordnung der Steuererträge an die Gebietskörperschaften sind nicht Selbstzweck, bei ihnen geht es vielmehr um die Beschaffung und Bereitstellung der finanziellen Mittel, die die Gebietskörperschaften zur Deckung ihres Ausgabenbedarfs benötigen. Die (Steuer-)Einnahmen und die Ausgaben des Staates sind daher eng aufeinander bezogen. Die Haushaltsgesetzgeber des Bundes und der Länder sind demgemäß gehalten, dafür zu sorgen, dass die in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten Einnahmen ausreichen, um den veranschlagten Ausgabenbedarf zu decken, und dies grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 110 Abs. 1 Satz 2 GG). Auch das haushaltsrechtliche Non-Affektationsprinzip, auf das die Antragsteller zentral abstellen,¹⁰ beweist keine mangelnde Bedarfsorientiertheit der Steuererhebung. Es besagt – vor dem Hintergrund, dass nicht einzelne Aufgabenbereiche gegenüber anderen privilegiert werden sollen und dadurch die Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erschwert wird – nur, dass nicht bestimmte Einnahmen (nur) für bestimmte Ausgaben reserviert werden dürfen, sondern vielmehr alle Einnahmen alle

⁹ Antragsschrift S. 29.

¹⁰ Ebd., S. 29.

Ausgaben zu decken haben.¹¹ Nach diesem Grundsatz sollen nicht bestimmte Ausgabebedarfe, sondern der Gesamtausgabebedarf gedeckt werden. Die Bedarfsbezogenheit in diesem Sinne ist also gerade Inhalt dieses Prinzips. Die Bezogenheit der (Steuer-)Einnahmen auf die Einnahmenverwendung und damit den Ausgabebedarf äußert sich darin, dass das Gesamtsteueraufkommen so zu bemessen und dem Bund und den Gliedstaaten bedarfsgerecht so zuzuordnen ist, dass beide Seiten die Finanzmittel erhalten, die sie benötigen, um die ihnen von der Verfassung eingeräumten materiellen Kompetenzen sinnvoll wahrnehmen zu können.¹² Die Aufgabe, den Gliedern des Bundesstaates eine deren verfassungsmäßigen Aufgaben und Bedürfnissen gerecht werdende Finanzausstattung zu sichern, obliegt im Wesentlichen dem Bundesgesetzgeber kraft der weitgehend ihm zugeordneten Steuergesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 1 und 2 GG), der Kompetenz zur Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 Sätze 3 bis 6, Abs. 4 GG) und kraft der ihm durch Art. 107 Abs. 1 und 2 GG verliehenen Kompetenz zur horizontalen Steueraufteilung zwischen den Ländern und zur Regelung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs.

Wenn die Antragsteller desungeachtet die These vertreten, die Finanzausstattung der Länder sei prinzipiell nur an den verfügbaren Steuereinnahmen auszurichten, mithin grundsätzlich ohne Rücksicht auf alle Umstände der Mittelverwendung, so stützen sie sich außer auf die vorstehend widerlegte These der strikten Trennung von Einnahmenverfassung und Ausgabenverfassung auf Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG.¹³ Dieser benennt in der Tat für einen Großteil der Steuern das „örtliche Aufkommen“ als Maßstab für die Zuordnung der Steuererträge. Es ist aber methodisch verfehlt, die These, die Finanzausstattung der Länder sei prinzipiell nur an den verfügbaren Steuereinnahmen auszurichten, allein auf die Vorschrift des Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG zu stützen. Stattdessen hätten die Antragsteller die Gesamtheit der Regelungen des verfassungsrechtlichen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichsystems in den Blick nehmen müssen. Hätten sie dies getan, hätten

¹¹ Vgl. *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig. Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rdnr. 6.

¹² *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 1.

¹³ Antragsschrift S. 29.

sie einräumen müssen, dass bereits nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG die Steuerverteilung nach dem Vereinnahmungsprinzip durch den Einsatz von Bedarfsgesichtspunkten bei der Verteilung der aufkommensstarken Umsatzsteuer eine wesentliche Korrektur erfährt.¹⁴ Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird nämlich auf die Länder „nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl“ verteilt (Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 1 GG). Dies rechtfertigt sich nicht zuletzt aus der besonderen Erhebungstechnik dieser Steuer; sie wird vielfach nicht dort vereinnahmt, wo sie wirtschaftlich (durch den Endverbraucher) erbracht wird. Zugleich wird damit aber ein abstrakter Bedarfsmaßstab – die gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung – in die Verteilung eingeführt¹⁵. Diese Regelung kommt also weniger steuerkräftigen Ländern zugute. Zusätzlich eröffnet das Grundgesetz die Möglichkeit, unterdurchschnittliche Erträge einzelner Bundesländer aufzustocken, die sich aus der ansonsten vorgenommenen Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen ergeben haben; dadurch wird eine noch stärker bedarfsorientierte Steuerverteilung erreicht. Bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer kann nämlich durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz vorab in Form von sogenannten Ergänzungsanteilen für diejenigen Länder ausgeworfen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommen- und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt aller Länder liegen (Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 GG). Von dieser Ermächtigung hat der Bund in § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) Gebrauch gemacht. Bedarfsgesichtspunkte spielen darüber hinaus, wie zu zeigen sein wird, auch beim horizontalen Finanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG und, wie von den Antragstellern selbst anerkannt,¹⁶ bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG eine Rolle.

Die Antragsteller machen daher den methodischen Fehler, ihre These der nahezu ausschließlichen Ausrichtung der Finanzausstattung der Länder an den verfügbaren Steuereinnahmen, die allein das Ergebnis einer Betrachtung aller Regelungen des

¹⁴ *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 88 f.

¹⁵ BVerfGE 72, 330 (384); 101, 158 (221); 116, 327 (379).

¹⁶ Vgl. Antragschrift S. 13 f.

Finanzverteilungs- und Finanzausgleichsystems des Grundgesetzes sein könnte, aufzustellen, ohne eine Gesamtwürdigung der konkreten Regelungen auf den einzelnen Stufen des Finanzaufteilungs- und Ausgleichssystems vorzunehmen. Die weitere Verfahrensweise der Antragsteller, sich sodann bei der Einzelinterpretation dieser Regelungen immer wieder erneut auf diese Ausgangsthese zu beziehen, ist gleichermaßen verfehlt. Sie ignoriert die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 106 und 107 GG.

b) „Angemessener Ausgleich“ als Maßstab der Solidarität

Die Ausführungen der Antragsteller zur Frage, welchen Grad föderaler Homogenität der Bundesgesetzgeber im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs anzustreben hat oder anstreben darf, sind in der Ablehnung des Maßstabs der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet¹⁷ überzogen. Die Vorschrift des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG fordert einen angemessenen Ausgleich. Als Leitformel für die inhaltliche Ausgestaltung hat das Bundesverfassungsgericht formuliert, der Länderfinanzausgleich habe „die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite“.¹⁸ Diese gegenläufigen Grundsätze der Autonomie und der Solidarität sind unmittelbarer Ausfluss des Bundesstaatsprinzips, so dass der angemessene Ausgleich nichts anderes als eine Ausprägung des Bundesstaatsprinzips darstellt.¹⁹ Immerhin ist dem Gesetzgeber jedoch ein erheblicher Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des angemessenen Ausgleichs zuzubilligen.²⁰ Dem unbestimmten Rechtsbegriff des angemessenen Ausgleichs lässt sich aber, auch wenn bei der Festlegung des

¹⁷ Antragsschrift S. 31 ff.

¹⁸ BVerfGE 72, 330 (398); 101, 158 (222).

¹⁹ BVerfGE 72, 330 (398); *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 31.

²⁰ BVerfGE 72, 330 (390); *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 114; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 193.

„Angemessenen“ Platz für den politischen Entscheidungsprozess und Kompromiss bleibt, dennoch ein verbindlicher und justiziable Rahmen entnehmen, der den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers nach oben und unten normativ begrenzt. Innerhalb der Vorgaben dieses Rahmens vermag sich der gesetzgeberische Präzisionsprozess jedoch nach eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten.²¹ Der Gesetzgeber ist in den sich aus dem Prinzip der Angemessenheit ergebenden Grenzen frei, eine recht weitgehende Annäherung der Länderfinanzen anzustreben oder aber Aspekte des Wettbewerbsföderalismus deutlicher in den Vordergrund zu rücken,²² solange eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder gewährleistet ist. Das bedeutet: Die Frage, bis zu welchem Intensitätsgrad ... der horizontale Finanzausgleich vorgetrieben werden kann, ist in gewissen Grenzen eine finanzpolitische und keine verfassungsrechtliche. Solange insgesamt eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Länder gegeben ist, entzieht sie sich der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht.²³

Der Gestaltungsspielraum des Finanzausgleichsgesetzgebers wird nach alledem durch zwingende Verfassungsvorgaben und abwägungsoffene Leitlinien begrenzt: die bundesstaatliche Dichotomie von Landesautonomie und bündischer Solidarität, das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), die verfassungsrechtliche Legitimation der Vornahme einer weitgehenden Annäherung der Länderfinanzen²⁴ oder der Betonung von wettbewerbsföderalistischen Aspekten²⁵ sowie das föderale Gleichbehandlungsgebot.

²¹ BVerfGE 72, 330 (396); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 193.

²² *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 193; ähnlich *Peter Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 10 (51 f.).

²³ Vgl. BVerfGE 1, 117 (134); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 193.

²⁴ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 125.

²⁵ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 193.

Die Antragsteller meinen, das Ziel einer „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG liefere allein ein den Bund stärkendes Teilkriterium zur Ausgestaltung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, könne aber wegen seines engen Anwendungsbereichs nur eine punktuelle Aussagekraft haben. Bezogen auf die Sachgesetzgebung gelte ohnehin das mit der Neufassung von Art. 72 Abs. 2 GG formulierte Anliegen einer „*Gleichwertigkeit*“ der Lebensverhältnisse; dieses fordere zwar eine gewisse Homogenität, nehme aber auch ein nicht unbeträchtliches Maß an Verschiedenheiten hin. Diese deutlich zurückhaltende Zielvorstellung strahle über ihren engeren Anwendungsbereich hinaus auch auf das heutige Gesamtverständnis des Bundesstaatsprinzips aus und könne daher auch im Bereich von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als Homogenitätsmaßstab dienen.²⁶ Dieser Argumentation lässt sich entgegenhalten, dass sich der nach wie vor gültige Maßstab der „*Einheitlichkeit*“ der Lebensverhältnisse in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG in unmittelbarer Nähe der Vorschrift des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG normiert findet und die Sachnähe beider Vorschriften sich darin äußert, dass es in beiden Vorschriften um die Verteilung der Steuererträge im Bundesstaat geht. Die Vorschrift des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG bildet insoweit eine entscheidende Schaltstelle, deren verfassungskonforme Handhabung durch den Gesetzgeber zentrale Bedeutung für die Befriedigung der Deckungsbedürfnisse der Länder zukommt. Dies spricht für eine Ausstrahlungswirkung des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG auf Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, nämlich für eine Aufnahme des bei der vertikalen Steuerertragsverteilung relevanten Gesichtspunkts der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse durch die letztere Vorschrift.²⁷ Diese Wirkung wird jedenfalls nicht dadurch in Frage gestellt, dass Art 105 Abs. 2 GG für die bundesgesetzliche Regelung von Landessteuern auf Art. 72 Abs. 2 GG Bezug nimmt. Nimmt man allerdings die gewonnene Erkenntnis hinzu, dass die Entscheidung, mit welchem Intensitätsgrad der Finanzausgleich erfolgen soll, in erster Linie eine finanzpolitische und keine verfassungsrechtliche ist, ist die Frage, inwieweit durch den Länderfinanzausgleich eine „*Einheitlichkeit*“ oder eine „*Gleichwertigkeit*“ der Lebensverhältnisse in den Bundesländern hergestellt werden soll,

²⁶ Antragsschrift S. 32.

²⁷ So offenbar *Joachim Wieland*, Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Speyerer Arbeitsheft Nr. 211, 2013, S. 14.

eine in gewissen Grenzen primär politisch zu beantwortende Frage, die weder durch ein exklusiv auf Art. 72 Abs. 2 GG noch auf ein exklusiv auf Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG gestütztes übergreifendes Verfassungspostulat einer Harmonisierung der Lebensverhältnisse determiniert wird.²⁸ Wenn man gleichwohl eine Präzisierung der „Angemessenheit“ im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG anhand des Sozialstaatsgebots des Art. 20 Abs. 1 GG oder des Grundsatzes der Wahrung bzw. Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse vornehmen will,²⁹ lässt sich hieraus lediglich eine Untergrenze des Finanzausgleichs als Anspruch auf Sicherstellung eines Mindeststandards an wesentlichen öffentlichen Leistungen³⁰ dahingehend entnehmen, dass den Bürgern grundsätzlich in Umfang und Qualität sich annähernd entsprechende öffentliche Leistungen angeboten werden.³¹ Dieser Anspruch lässt sich jedoch mit der Forderung nach aufgabenadäquaten Finanzmitteln und einem essentiellen Maß an finanzieller Autonomie bereits aus dem Begriff des angemessenen Ausgleichs selbst ableiten.³²

Die Finanzausstattung der Länder muss daher wenigstens so weit aneinander angeglichen werden, dass bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und Leistungen ein Mindeststandard hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Aufgaben und insofern eine Vergleichbarkeit der Aufgabenerfüllung in den Ländern gewährleistet ist und sie die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben

²⁸ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 194.

²⁹ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 125.

³⁰ *Ulrich Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 237; *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 185; *Ferdinand Kirchhof.*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 71 (84); *Peter Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 10 (26).

³¹ Vgl. *Peter Lerche*, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Festschrift für Friedrich Berber, 1973, S. 299 ff; *Fritz Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984, S. 25; *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Art. 107 Rdnr. 2; *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 10.

³² *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 194.

faktisch erfüllen können. Dieser Aspekt einer annähernd gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen bleibt den Antragstellern notwendigerweise verschlossen, da sie eine Aufgaben- und Bedarfsbezogenheit des Finanzausgleichs grundsätzlich leugnen. Eine in diesem Sinne verstandene relative fiskalische Gleichheit ist zweifellos mit dem Gedanken der Autonomie der Bundesländer vereinbar und verbleibt unterhalb der Schwelle einer unzulässigen Nivellierung.³³

2. Folgerungen für die Interpretation der Regelungen zur Finanzausstattung der Länder

a) Aufgaben- und bedarfsbezogenes Verständnis der Art. 106, 106b, 107 GG

Im Abschnitt C I 2 a werben die Antragsteller erneut für ihr einnahmeorientiertes Verständnis der Art. 106, 106b, 107 GG, wenden sich also wiederum gegen eine aufgaben- bzw. bedarfsorientierte Interpretation dieser Vorschriften. Sie erkennen zwar an,³⁴ 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. Denn erst dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten“.³⁵ Die Antragsteller stellen sich aber auf den Standpunkt, dass „diese an sich selbsterklärende Finalität der gesamten Finanzverfassung ... indes nicht im Sinne einer konkret aufgaben-, das heißt bedarfsorientierten Interpretation missverstanden werden“ dürfe.³⁶ Sie meinen vielmehr, dass „die zu finanzierenden Aufgaben und die durch sie veranlassten Bedarfe ... zwar in ihrer abstrakten Gesamtheit vorausgesetzt (werden) und demgemäß auch als Motiv für die Ausgestaltung der Art. 106, 106b, 107 GG gebildet (haben),“ aber gleichwohl „dem systematischen Grundsatz nach

³³ Vgl. *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 24.

³⁴ Antragsschrift S. 34.

³⁵ BVerfGE 86, 148 (213 f.), im Anschluss an BVerfGE 72, 330 (383).

³⁶ Antragsschrift S. 34.

außerhalb der einzelnen Normtatbestände“ blieben.³⁷ Eine überzeugende Begründung für die von den Antragstellern selbst so bezeichnete „einnahmenlastige Perspektive“ des Finanzausgleichs³⁸ müssen sie notwendigerweise schuldig bleiben. Warum sollte es dem Verfassungsgesetzgeber nicht gelungen sein, sein – auch von den Antragstellern zutreffend beschriebenes – Grundanliegen, Bund und Länder zur Erfüllung der ihnen verfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben finanziell in den Stand zu setzen, in den Normtatbeständen der Art. 106, 106b, 107 GG auch hinreichend zur Geltung zu bringen? Beispielsweise ist in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG die aufgaben- und bedarfsgerechte Verteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder expressis verbis Norminhalt, wenn es dort heißt, dass im Rahmen der laufenden Einnahmen der Bund und die Länder gleichmäßig *Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Aufgaben* (Nr. 1) haben, und gleichzeitig sogar eine Aussage zum Umfang der Aufgaben getroffen wird, dieser Umfang nämlich unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln ist. Die Aufgaben- und Ausgabenbezogenheit der Umsatzsteuerverteilung ist sodann weiter Gegenstand der Norm, wenn gefordert wird, dass die *Deckungsbedürfnisse* des Bundes und der Länder *aufeinander abzustimmen* sind (Nr. 2). Diese Aufgaben- und Ausgabenbezogenheit der Umsatzsteuerverteilung ist im System der primären Steuerverteilung deswegen für eine auskömmliche Finanzausstattung der Gebietskörperschaften von zentraler Bedeutung, weil die Verteilung dieser aufkommensstarken Steuer bewusst nicht quotenmäßig in der Verfassung festgeschrieben, sondern flexibel gehalten ist, um die Ertragsverteilung einer unterschiedlichen Bedarfsentwicklung und Bund und Ländern anpassen zu können.³⁹ Dass der Verfassungsgesetzgeber sein Ziel, Bund und Ländern eine aufgaben- und bedarfsgerechte Finanzausstattung zu sichern, bei der Gestaltung der Vorschriften über die Finanzverteilung und den Finanzausgleich a limine verfehlt hätte, trifft demnach nicht zu. Im Gegenteil, des Charakters der Finanzverfassung als einer „Folgeverfassung“ war er sich sehr wohl bewusst. Entscheidendes Merkmal dieser Charakterisierung ist gerade ihre Aufgabenorientierung.

³⁷ Antragsschrift S. 35.

³⁸ Antragsschrift S. 35.

³⁹ BVerfGE 72, 330 (384); *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 106 Rdnr. 8.

Es wurde bereits betont, dass der Umstand, dass die Bund und Ländern jeweils zugewiesene, durch Steuererhebung gewonnene Finanzmasse rechtlich nicht an konkrete Verwendungszwecke gebunden ist, nicht in Frage zu stellen vermag, dass die Steuereinnahmen der Deckung des Gesamtausgabebedarfs der Gebietskörperschaften dient. Die Gegenleistungsunabhängigkeit des Finanzierungsmittels der Steuer ermöglicht gerade die autonome budgetäre Entscheidung des Parlaments über den bedarfsgerechten Einsatz der Steuermittel. Die Orientierung der Steuererhebung an den Ausgabennotwendigkeiten entspricht dem rechtsstaatlichen Übermaßverbot (Art. 20 Abs. 1 GG) und führt nicht zu „ineinander verschlungenen Finanzierungsentscheidungen“.⁴⁰

Richtig ist allein, dass für die einzelnen Stufen des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichsystems das je unterschiedliche Maß der über eine bloße Einnahmenorientiertheit hinausgehenden Bedarfsorientiertheit gesondert zu bestimmen ist.

b) Bedarfsgerechte Finanzausstattung und Art. 104a Abs. 1 GG

Das prinzipielle Gebot der getrennten Finanzierung der je eigenen Aufgaben bzw. gemäß Art. 104a Abs. 1 GG bestätigt entgegen der Auffassung der Antragsteller,⁴¹ dass die Regelungen über die Finanzausstattung in ihrer Gesamtheit auf eine aufgaben- und damit bedarfsgerechte Ausstattung mit Finanzmitteln zielen, d.h. durch dieses Ziel nicht nur „motiviert“ sind, sondern dessen Erreichung auch sicherstellen wollen. Nur bei der Gewährleistung ausreichender finanzieller Ressourcen kann das Grundgesetz das prinzipielle Gebot der getrennten Finanzierung der je eigenen Aufgaben aufstellen. Gerade weil aber die Steuergesetzgebung und die primäre Zuweisung der Finanzmittel allein eine solche aufgaben- und damit bedarfsgerechte Ausstattung mit Finanzmitteln nicht garantieren können, bedarf es der in unterschiedlichem Maß bedarfsorientierten ergänzenden, sekundären, umverteilenden Instrumente des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs.

⁴⁰ So aber Antragschrift S. 35.

⁴¹ Vgl. Antragschrift S. 35 f.

Einflussnahmen des Bundes auf die Aufgabenerfüllung der Länder mittels des Hebels von Mitfinanzierungsangeboten des Bundes an die Länder lassen sich nur bei einer bedarfsgerechten Ausstattung der Länder mit finanziellen Mitteln ausschließen. Auch deshalb sichert das Grundgesetz den Ländern mit Hilfe der Instrumente der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs eine bedarfsgerechte Finanzausstattung.

c) Ausstrahlung auf die horizontale Ebene

Die Antragsteller erklären, die Neutralität des föderalen Systems der Finanzausstattung gegenüber besonderen Ausgaben strahle auch und erst recht auf die horizontale Ebene aus, auf der die verbürgte Ausgabenautonomie gleichrangiger Gebietskörperschaften und ihrer Haushaltsgesetzgeber nicht durch sachliche Verknüpfungen im Rahmen der vorhergehenden Finanzausstattung unterlaufen werden dürfe.⁴² Mit „vorhergehender Finanzausstattung“ dürften im gegebenen Zusammenhang die vertikale (primäre) Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 106 und 106b GG und die horizontale (primäre) Steuerverteilung zwischen den Ländern gemäß Art. 107 Abs. 1 GG gemeint sein. Dieser vertikalen und horizontalen Steuerertragsaufteilung ist in der Tat eine rechtliche Ungebundenheit in Bezug auf besondere Aufgaben eigen, selbst wenn, wie bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, bestimmte Ausgabebedürfnisse die Verteilung (mit-)bestimmt haben; rechtlich sind die Gebietskörperschaften nicht verpflichtet, die erhaltenen Finanzmittel auch tatsächlich für die im Verteilungsverfahren geltend gemachten Bedürfnisse einzusetzen. „Im Rahmen der vorangehenden Finanzausstattung“, d.h. im Rahmen der vertikalen und horizontalen primären Finanzausstattung, sind daher keinerlei „sachliche Verknüpfungen“ entstanden, die die Ausgabenautonomie der Länder und ihrer Haushaltsgesetzgeber beeinträchtigen könnten. Die von den Antragstellern beschworene Gefahr besteht daher nicht.

Die Frage nach der Zulässigkeit und Notwendigkeit bedarfsorientierter Modifikationen der Finanzverteilung stellt sich aber sehr wohl auf der Ebene der horizontalen

⁴² Antragsschrift S. 36.

sekundären Finanzverteilung des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG selbst, d.h. der Ebene des horizontalen Finanzausgleichs. Solche bedarfsorientierten Modifikationen der Finanzverteilung können nicht a limine mit der Begründung ausgeschlossen werden, punktuelle Sonderbedarfe könnten kaum sinnvoll von unbeachtlichen Sonderinteressen abgegrenzt werden.⁴³ Eine solche Abgrenzung ist für strukturelle Sonderbedarfe möglich. Sie ist für bestimmte Fälle gesetzlich anerkannt und wird auch praktiziert.

Die Antragsteller geben zu bedenken, dass gewichtige bedarfsorientierte Modifikationen der Finanzverteilung bei einem hohen Ausgleichsniveau das Gesamtgefüge der Länderfinanzausstattung verzerren und insbesondere die Grundentscheidung der Verfassung für eigene Ertragszuständigkeiten der Länder (Art. 107 Abs. 1 GG) überspielen und damit das „Angemessene“ eines Ausgleichs (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) überfordern könnten.⁴⁴ Diese Überlegung liefert aber nur ein Argument gegen zu breit gestreute bedarfsorientierte Modifikationen der Finanzverteilung, die sich unter Umständen in ihren finanziellen Wirkungen ausgleichen oder gar konterkarieren könnten, nicht jedoch gegen ihre grundsätzliche Zulässigkeit und Notwendigkeit.

d) Ausgabenautonomie und Folgenverantwortung

Wenn die Antragsteller meinen, Konsequenz der fiskalischen Eigenverantwortung von Bund und Ländern sei, dass jede Gebietskörperschaft die Folgen des eigenen Ausgabeverhaltens zu tragen habe und selbst gewählte Mehrausgaben nicht zu höheren Finanzausweisungen führen dürften, sondern durch Minderausgaben an anderer Stelle auszugleichen seien,⁴⁵ ist dies richtig.⁴⁶ Es ist aber zu beachten, dass aktuelle Ausgaben nicht immer die Folge eigener, autonomer Entscheidungen einer Gebietskörperschaft sind, sondern strukturell vorgegeben oder durch Bundesgesetz bedingt sein können.

⁴³ So aber Antragsschrift S. 36.

⁴⁴ Antragsschrift S. 36.

⁴⁵ Antragsschrift S. 36.

⁴⁶ Vgl. auch BVerfGE 116, 327 (384 f.), ferner BVerfGE 72, 330 (405).

Die Antragsteller führen insbesondere aus, dass jeder Verband die Zins- und Tilgungslasten vergangener kreditfinanzierter Leistungen selbst zu schultern habe. Derartige Zahlungspflichten müssten also, auch wenn sie heute nicht mehr autonom gestaltbar seien, ohne Einfluss auf die aktuelle Finanzausstattung bleiben.⁴⁷ Dem ist zunächst entgegen zu halten, dass es im heute geltenden System des Finanzausgleichs eine direkte Mitfinanzierung von Zinslasten durch eine bundesstaatliche Solidargemeinschaft nicht gibt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass heute bestehende Zins- und Tilgungslasten die Folge von Kreditaufnahmen vergangener Jahre sein können, die nicht das Ergebnis autonomer landespolitischer Entscheidungen oder mangelnder Ausgabendisziplin sind. Die Existenz wirtschaftsstrukturell oder demographisch bedingter Sonderlasten und die strukturelle Unterfinanzierung von Ländern sind empirisch belegt. Die Berücksichtigung von Zinslasten, die aus durch derartige Umstände begründeten Kreditaufnahmen der Vergangenheit herrühren, im Finanzausgleich kann daher mit Blick auf die Regelungen der Finanzverfassung nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ist im Hinblick auf die finanzausgleichsrechtliche Berücksichtigung von Zinslasten, die ihre Ursache zwar in der Vergangenheit haben, aber die gegenwärtige Haushaltsführung erschweren, zu berücksichtigen, dass es bei der Gestaltung des Finanzausgleichs entscheidend nur darum gehen kann, den Gebietskörperschaften gegenwärtig und in der Zukunft eine angemessene Aufgabenerfüllung bei ordnungsgemäßer Haushaltsführung zu ermöglichen. Dies muss im Wege des Finanzausgleichs sichergestellt werden, gerade nach Inkrafttreten der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes. Die gegenwärtige Situation kann denn auch dahin interpretiert werden, dass es in Abweichung von den allgemeinen Vorschriften über den Finanzausgleich der Sache nach eine Berücksichtigung von Zinslasten von Ländern, deren Haushaltslage im Zuge der Einführung der „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 Abs. 3 GG als besonders schwierig eingeschätzt wurde, durch die Gewährung von finanziellen Hilfen durch das auf Art. 143d Abs. 2 und 3 GG gestützte Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen gibt.⁴⁸

⁴⁷ Antragsschrift S. 36 f.

⁴⁸ Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) vom 10.8.2009, BGBl. I S. 2705.

Die Antragsteller weisen zu Recht darauf hin, dass die besonders hohen Altschulden einzelner Länder und das Ziel der Ermöglichung des Abbaus von deren Finanzierungsdefiziten im Rahmen der Einführung der „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 Abs. 3 GG Anlass zu den genannten Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG gegeben haben. Es trifft aber objektiv nicht zu, dass die höheren Altschulden damit abschließend berücksichtigt worden wären.⁴⁹ Die Konsolidierungshilfen haben die Altschuldenproblematik nicht gelöst und waren hierzu auch nicht bestimmt. Auch bei Einhaltung der Schuldenbremse in allen Ländern ab dem Jahr 2020 wird vielmehr die unterschiedliche Höhe der Zinslasten in den Ländern dazu führen, dass die Unterschiede der Aufgabenerfüllung ein Ausmaß erreichen können, die mit einer vertretbaren Auslegung des Postulats der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zumindest nur schwer vereinbar sein dürften. Die noch offene Bewältigung der Altschuldenproblematik wird daher in den nächsten Jahren zu regeln sein. So ist im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbart, dass die Kommission von Bund und Ländern, die sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen soll, bis zur Mitte der Legislaturperiode neben Vorschlägen zur Reform des Länderfinanzausgleichs auch Vorschläge zur Bewältigung der Altschulden vorlegen soll.⁵⁰ Die Antragsteller erkennen immerhin an, dass im Fall extremer Haushaltsnotlagen zusätzliche föderale Solidarbeiträge in Betracht kommen.⁵¹

Im Hinblick auf die Gestaltung des Finanzausgleichs geben die Antragsteller Anreizphantasien Raum, die mit den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten nichts zu tun haben. Die Ausrichtung der bündischen Solidarität auf eine Bedarfsorientierung diskreditieren sie, indem sie das Zerrbild eines Finanzausgleichs zeichnen, bei dem die Bedarfsorientierung so weit getrieben würde, dass sich höhere eigene Ausgaben ohne weiteres zu Lasten anderer Haushalte refinanzieren ließen und die Pflege eigener Einnahmequellen vor allem anderen Verbänden zugute käme; derartiges widerspreche dem Gedanken der Anreizgerechtigkeit, der der Eigenver-

⁴⁹ So aber Antragschrift S. 37.

⁵⁰ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode (Solide Finanzen: Handlungsfähig im Bund, in Ländern und Kommunen), November 2013.

⁵¹ Antragschrift S. 37, unter Hinweis auf BVerfGE 116, 327 (382 ff.).

antwortlichkeit immanent sei.⁵² Eine solche Überdehnung der Integration von Bedarfsgesichtspunkten in den Finanzausgleich findet sich aber nicht im angegriffenen Finanzausgleich, und ihr redet auch niemand das Wort. Der Anreiz zu einer klugen und effektiven Förderung der regionalen Wirtschaft ist unverzichtbar, geht aber keineswegs allein von der Aussicht auf höhere Steuereinnahmen, sondern wesentlich auch von der Erwartung der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Verminderung der Soziallasten und der Verbesserung der Infrastruktur aus. Die Steigerung der Wirtschaftskraft und Verbesserung der Infrastruktur eines Landes ist im Übrigen auch nicht ohne weiteres und notwendigerweise gleichbedeutend mit einer Steigerung der Finanzkraft. Wenn die Wirtschaftskraft auch die stärkste Einflussgröße für das regionale und lokale Steueraufkommen ist, kann dieser Zusammenhang durch eine Vielzahl anderer Parameter überlagert werden, insbesondere durch Gestaltungen im Steuerrecht, wie z.B. die Nutzung der Steuern für eine Einkommensumverteilung. Am Beispiel mehrerer Bundesländer lässt sich zeigen, dass im derzeit gegebenen System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs auch ein ansehnliches Bruttoinlandsprodukt nicht ausschließt, dass ein Land auf Leistungen im Finanzausgleich angewiesen ist.⁵³ Aktuelle Beispiele sind die Freie und Hansestadt Hamburg, aber auch die wirtschaftsstarke Hansestadt Bremen. Deren Bruttoinlandsprodukte je Einwohner liegen im Jahr 2012 um beinahe 2/3 bzw. 1/3 über dem Durchschnitt aller Länder. Das saarländische Bruttoinlandsprodukt je Einwohner beträgt 31.364 Euro. Das Saarland liegt damit, was die Rangfolge des Bruttoinlandsproduktes angeht, im Jahr 2012 nur knapp unterhalb des Bundesdurchschnitts an siebter Stelle der Länder. Der Anreiz zu einer Förderung der regionalen Wirtschaft bleibt darüber hinaus für finanzschwächere Länder nur dann handlungsleitend, wenn auch sie über ein Mindestmaß an wirtschaftspolitischer Gestaltungsfreiheit, und das heißt auch: einen finanziellen Mindestspielraum verfügen, der nicht durch strukturelle Sonderbelastungen aufgezehrt wird. Ansonsten geht der Anreiz ins Leere, weil die betroffenen Länder nicht über geeignete Instrumente verfügen, um zielführend tätig zu werden. Schnelle Genehmigungsverfahren bedingen einen angemessenen Personaleinsatz, eine attraktive und

⁵² Antragsschrift S. 37.

⁵³ Siehe dazu **Anlage 1** mit der Zusammenstellung des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner für das Jahr 2012.

leistungsfähige Infrastruktur muss ebenso finanziert werden wie eine impulsgebende Wissenschaftslandschaft und die sogenannten weichen Standortfaktoren wie Kultur- und Freizeitangebote, wenn es darum geht, im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Wirtschaftskraft zwischen den Ländern zu bestehen.

e) Steuer- und Finanzkraft, Nivellierungsverbot

Dass im Finanzausgleich unter den Ländern nur ein relatives Angleichungsgebot, ein absolutes Verbot der Nivellierung der Finanzkraft und das Gebot, die vorgefundene Finanzkraftreihenfolge zu wahren, bestehen,⁵⁴ trifft zu. Hinzuzufügen ist das im Begriff des „angemessenen Ausgleichs“ verankerte Verbot einer entscheidenden Schwächung der Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder.⁵⁵ Die entscheidende Frage lassen die Antragsteller aber offen, nämlich die Frage, was ein bloß relatives Angleichungsgebot inhaltlich bedeutet

f) Zwischenfazit

In ihrem Zwischenfazit⁵⁶ bleiben die Antragsteller die Antwort darauf, was sie unter dem von ihnen zugrunde gelegten Maßstab der prinzipiellen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verstehen, schuldig. Die Antragsteller hätten jedoch angesichts der Behauptung einer zu starken Angleichung der Länderfinanzen durch den Finanzausgleich eine nähere Konkretisierung in Angriff nehmen müssen. Dabei hätten sie einen Schritt hin zu der Einsicht tun müssen, dass eine Annäherung der Finanzkraft der Länder kein Selbstzweck sein kann, sondern dass diese Annäherung ungeachtet des Fehlens eines übergreifenden Verfassungspostulats einer möglichst weitgehenden Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse darauf zielt, bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und Leistungen einen Mindeststandard hinsichtlich des

⁵⁴ Antragsschrift S. 38.

⁵⁵ BVerfGE 101, 158 (222); *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 133b; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 63 f.

⁵⁶ Antragsschrift S. 38 f.

Umfangs und der Qualität der Aufgabenerfüllung in den Ländern zu gewährleisten. Hierbei spielen Bedarfsaspekte notwendigerweise eine Rolle.

Immerhin erkennen die Antragsteller in diesem Zusammenhang ausdrücklich an, dass eine Ausrichtung des Finanzausgleichs an bestimmten Bedarfen in Betracht kommt, wenn auch nur „als begründungsbedürftige Ausnahme“. Die Berücksichtigungsfähigkeit solcher Bedarfe soll nicht einmal daran scheitern, dass sie „immer auch Ausdruck autonom zu verantwortender Ausgabeentscheidungen sind“.⁵⁷ Grundsätzlich akzeptieren die Antragsteller aber weiterhin lediglich „eine global oder *abstrakt* aufgabenangemessene Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften“.

3. Folgerichtige legislative Umsetzung

a) Geringe sachliche Vorstrukturierung der konkreten Ausgleichsmaßstäbe

Die Antragsteller heben zutreffend hervor, dass das System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs nur eine geringe sachliche Vorstrukturierung der konkreten Ausgleichsmaßstäbe kennt.⁵⁸ Vor diesem Hintergrund weisen sie auf den vom Bundesverfassungsgericht gerade in jüngeren Entscheidungen herangezogenen Grundsatz der Folgerichtigkeit hin, der eine konsequente Umsetzung einmal getroffener Ausgangsentscheidungen verlangt.⁵⁹ Für das bundesstaatliche Solidarsystem der Verteilung der Finanzen und des Finanzausgleichs folgern sie hieraus,⁶⁰ dass der Gesetzgeber die nur abstrakten Vorgaben des Grundgesetzes zur vierstufigen Ausgestaltung der Länderfinanzausstattung in nachvollziehbare, aufeinander abgestimmte Maßstäbe zu übersetzen und diese dann zu einem in sich schlüssigen System zu entfalten habe. Fehle es an der gebotenen Folgerichtigkeit der Konkretisierung, werde es auch dem Gesamtsystem an Sachgerechtigkeit

⁵⁷ Antragsschrift S. 38.

⁵⁸ Antragsschrift S. 39.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 122, 210 (230 ff.); 126, 268 (278).

⁶⁰ Antragsschrift S. 39 ff.

mangeln. Das bedeute etwa, dass Fehlsätze bei der „Bemessungsgrundlage“ notwendig zu Verzerrungen beim Ausgleichstarif führten und eine Ausgestaltung auf einer früheren Stufe des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems stets auch auf ihre Konsequenzen für die nachfolgenden Verteilungs- und Ausgleichsstufen zu befragen seien. Konkrete Folgerungen für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des gegenwärtigen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems ziehen die Antragsteller in diesem Zusammenhang zunächst nicht.

b) Schwierigkeiten legislativer Maßstabildung

In ihren Ausführungen zu den Schwierigkeiten legislativer Maßstabildung thematisieren die Antragsteller „die besondere funktionale Schwäche des Gesetzgebungsverfahrens“ im hier in Frage stehenden Bereich. Sie sind insbesondere der Auffassung, dass dem Bund bei der Regelung des horizontalen Verhältnisses der Länder untereinander, sprich: der Festlegung der Ausgleichsansprüche und der Ausgleichsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich, ein Eigeninteresse fehle. Daher verlagere sich die Entscheidungsfindung hier trotz der eigentlich vorrangigen Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers faktisch in den Bundesrat, in dem das Mehrheitsprinzip zu Lasten der kleinen Minderheit von gegenwärtig nur drei Zahlerländern ohne institutionelles Gegengewicht wirken könne.⁶¹

Diese Situationsbeschreibung trifft in mehrfacher Hinsicht nicht zu. Tatsächlich sind in der Vergangenheit die Zahlerländer im Finanzausgleich trotz ihrer Minderheitsposition noch nie majorisiert worden. So haben alle Länder einschließlich der Antragsteller etwa dem heute geltenden Finanzausgleichsgesetz, das sie jetzt angreifen, im Bundesrat zugestimmt. Eine Majorisierung der Zahlerländer wurde schon durch das politische Gewicht der großen Zahlerländer und im Übrigen durch die Vielfalt der Interessen der Empfängerländer im Finanzausgleich ausgeschlossen. Eher ließ sich in der Vergangenheit eine Vernachlässigung der berechtigten Interessen von kleinen Ländern wie dem Saarland und Bremen feststellen, deren besondere Ausgangslage nicht angemessen berücksichtigt wird.

⁶¹ Antragsschrift S. 42.

In der Vergangenheit hat sich darüber hinaus gezeigt, dass eine Uneinigkeit der Länder über die Ausgleichsleistungen im horizontalen Finanzausgleich eher zu anderen als den von den Antragstellern vorausgesagten Konsequenzen führt. Eine solche Uneinigkeit geht sehr leicht zu Lasten des Bundes, der eine Einigung nur um den Preis höherer eigener Leistungen in dem auf den horizontalen Finanzausgleich folgenden vertikalen Finanzausgleich erreichen kann. Ein vergleichsweise geringes Volumen des horizontalen Finanzausgleichs wird dann durch umso höhere Bundesergänzungszuweisungen kompensiert. Der Bund hat daher im Gesetzgebungsverfahren über den Finanzausgleich sehr wohl ein institutionelles Eigeninteresse, das er gegenüber Länderinteressen wahren wird. Im Übrigen hat er bei sachgerechtem Handeln gegenüber den Ländern die Rolle eines „ehrlichen Maklers“ zu spielen und, angeleitet durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die widerstreitenden Interessen der leistungsschwächeren und leistungsstärkeren Länder auszugleichen. In dieser Rolle befindet er sich häufig, und er nimmt sie auch mit Rücksicht auf eine breite Zustimmung in Bundestag und Bundesrat auch wahr. Eine besondere funktionale Schwäche des Gesetzgebungsverfahrens gerade im hier fraglichen Bereich ist daher nicht erkennbar.

In der Folge beschreiben die Antragsteller die Gründe, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11.11.1999 dazu veranlasst haben, für die Gesetzgebung über die Steuerverteilung und den Finanzausgleich eine vom Regelfall der Gesetzgebung abweichende Vorgehensweise zu fordern. Das Bundesverfassungsgericht geht in dieser Entscheidung davon aus, dass die Finanzverfassung keine unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe enthalte, sondern den Gesetzgeber verpflichte, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.⁶² Der jeweils mit Zustimmung des Bundesrates entscheidende Gesetzgeber hat sich hiernach zunächst auf einer ersten Regelungsstufe um strukturierende normative Maßstäbe auf der Grundlage finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse zu bemühen („Maßstäbengesetz“) und erst danach auf einer

⁶² BVerfGE 101, 158 (215).

zweiten Regelungsstufe die konkreten, aber maßstabgebundenen Verteilungsentscheidungen zu treffen („Finanzausgleichsgesetz“). Die Antragsteller machen sich diese Forderungen zu eigen,⁶³ ebenso auch die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, dass zwischen den beiden Gesetzgebungsschritten, um die Eigennützigkeit als Kriterium zurückzudrängen, ein zeitlicher Abstand liegen müsse; dieser erschwere eine Vorhersehbarkeit der konkret-individuellen Auswirkungen und lasse damit die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Körperschaften und nicht zuletzt die politische Betroffenheit der Entscheidungsträger ungewisser werden.⁶⁴ Die Antragsteller sehen eine enge Verbindung zwischen dieser verfahrensrechtlich gestuften Lösung und der materiellen Forderung nach folgerichtiger, das heißt maßstabgetreuer Ausgestaltung des Finanzausgleichs.⁶⁵

Die im Urteil vom 11.11.1999 vom Bundesverfassungsgericht erhobene Forderung nach einem dem eigentlichen Finanzausgleichsgesetz vorgelagerten Maßstäbege-
setz⁶⁶ ist in der Literatur auf heftige Kritik gestoßen. Die Kritik macht geltend, dass die Forderung an den Gesetzgeber zum Teil in Widerspruch zur vorherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehe,⁶⁷ da das Gericht selbst in seiner zweiten Entscheidung zum Finanzausgleich zutreffend festgestellt habe, dass Art. 107 Abs. 2 GG verfahrensmäßige Vorgaben nur insoweit enthalte, als das nach der Vorschrift erforderliche Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats zu ergehen habe.⁶⁸ In jedem Fall stoße die Forderung auf erhebliche dogmatische und praktische Schwierigkeiten.⁶⁹ Es gebe keine ausdrückliche Grundlage für dieses Postulat in die Verfassung. Im Gegenteil gehe Art. 107 Abs. 2 Satz 1 von *einem*

⁶³ Antragsschrift S. 43.

⁶⁴ Antragsschrift S. 43, im Anschluss an BVerfGE 101, 158 (217 f.).

⁶⁵ Antragsschrift S. 44.

⁶⁶ BVerfGE 101, 158.

⁶⁷ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 86.

⁶⁸ BVerfGE 72, 330 (369).

⁶⁹ Ablehnend daher etwa *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 64; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 85 ff.; *Hans Heinrich Rupp*, Länderfinanzausgleich, JZ 2000, S. 269 ff.

Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs aus.⁷⁰ Die Kritik lässt sich wie folgt zusammenfassen: Wenn das Grundgesetz ein Maßstäbengesetz mit der Breitenwirkung, wie es das Gericht verlange, hätte vorschreiben wollen, wäre es ein leichtes gewesen, das ausdrücklich anzuordnen, wie es beispielsweise in Art. 109 Abs. 3 GG geschehen sei.⁷¹ Die Erkenntnis, dass der Gesetzgeber mit diesem Gesetz säumig sei, hätte schon in den früheren Entscheidungen zum Finanzausgleich ausgesprochen werden müssen. Eine grundlegende Veränderung der Verhältnisse sei nicht eingetreten.⁷² Eine Bindung des Gesetzgebers durch ein derartiges Gesetz sei vom Gericht nur behauptet, aber nicht begründet worden.⁷³ Sie könne auch nicht im Wege der Selbstbindung entstehen. Es sei auch keine verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Einräumung des Vorrangs zu erkennen. Der einfache Bundesgesetzgeber könne nicht den einfachen Bundesgesetzgeber binden. Bei Gesetzen gleichen Ranges müsse die „lex posterior“ vorgehen.⁷⁴ Der Ansatz des Bundesverfassungsgerichts wird daher als „gravierende Grenzüberschreitung gegenüber dem Gesetzgeber“⁷⁵, als „sowohl verfassungsdogmatischer als auch verfassungspolitischer Irrweg“⁷⁶ und als „nicht nur praktisch gescheitert“⁷⁷ bezeichnet.

⁷⁰ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 86.

⁷¹ *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 64.

⁷² *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 64.

⁷³ Deutlich BVerfGE 101, 158 (217 oben); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 64; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 86.

⁷⁴ *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 64; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 86 ff., jeweils mit zahlreichen Nachweisen.

⁷⁵ *Bodo Pieroth*, Die Missachtung gesetzter Maßstäbe durch das Maßstäbengesetz, NJW 2000, 1086 (1086).

⁷⁶ *Joachim Linck*, Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung – ein dogmatischer und politischer Irrweg, DÖV 2000, 325 (329).

⁷⁷ *Henning Tappe*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl. 2013, 1079 (1083).

Selbst wenn alle Kritikpunkte zurückzuweisen wären, würden sich die Folgerungen, die die Antragsteller aus dem von ihnen bejahten Erfordernis eines Maßstäbegesetzes ableiten, als überzogen erweisen.

Die Antragsteller verstehen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 dahin, dass die Willensbildungsprozesse bei der Erarbeitung des Maßstäbegesetzes sowie des darauf gestützten Finanzausgleichsgesetzes in keinerlei innerem Zusammenhang stehen dürften⁷⁸ und der zeitliche Abstand zwischen der Verabschiedung von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz so erheblich sein müsse, dass ersteres ohne Blick auf seine Umsetzung in letzteres geschaffen werden müsse.⁷⁹ Das Verhältnis zwischen beiden Gesetzen kann aber nicht so geartet sein, dass die an den Vorarbeiten zum Maßstäbegesetz Beteiligten an einem Gesetz mitwirkten, dessen Auswirkungen sie nicht kennen.⁸⁰ Richtig kann – selbst bei der Anerkennung der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit eines Maßstäbegesetzes – nur sein, dass eine gegenüber dem eigenen Wahlvolk verantwortungsvoll handelnde Landesregierung die Auswirkungen eines Maßstäbegesetzes, das heute erlassen wird, auf ein darauf gestütztes Finanzausgleichsgesetz, das im gleichen Zeitraum erlassen wird, und auf die daraus resultierende finanzielle Situation des eigenen Landes abschätzen können muss und diese Einschätzung auch vornimmt. Sie muss sich aber im Zusammenwirken mit den anderen Landesregierungen und dem Bund darum bemühen, nicht nur Regelungen im Maßstäbegesetz mitzutragen, die ihrer augenblicklichen finanzwirtschaftlichen Situation gerecht werden. Sie muss vielmehr bei der Mitgestaltung des Maßstäbegesetzes bereit sein, Regelungen zu akzeptieren, die über den Tag hinaus Allgemeingültigkeit beanspruchen können, also bei einem Wandel der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse im Rahmen einer periodischen Überprüfung⁸¹ eine kurzfristige Anpassung⁸² des – situationsbezogenen – Finanzausgleichsgesetzes an diese

⁷⁸ Antragsschrift S. 46.

⁷⁹ Antragsschrift S. 45.

⁸⁰ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 94; *Henning Tappe*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl. 2013, 1079 (1083).

⁸¹ Vgl. BVerfGE 101, 158 (217).

⁸² Vgl. BVerfGE 101, 158 (217).

geänderten finanzwirtschaftlichen Verhältnisse zulassen. Diese Unabhängigkeit des Maßstäbengesetzes von tagesaktuellen finanzwirtschaftlichen Bedürfnissen macht den besonderen Gerechtigkeitswert des Maßstäbengesetzes aus. Die besondere Qualität des Maßstäbengesetzes liegt darin, dass es dem Finanzausgleichsgesetz konzeptionell vorgelagert ist und allgemeingültige Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe enthält. Ein mehr oder weniger großer zeitlicher Mindestabstand des Maßstäbengesetzes gegenüber dem auf es gestützten Finanzausgleichsgesetz macht diese Qualität dagegen nicht aus.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Bundestag das Maßstäbengesetz am 5.7.2001 beschloss und die Zustimmung des Bundesrats am 13.7.2001 erfolgte. Die Beschlussfassungen von Bundestag und Bundesrat über das Finanzausgleichsgesetz erfolgten am 30.11.2001 und 20.12.2001, also deutlich später.

II. Defizitäre Maßstäbebildung?

Dass die vom Gesetzgeber des Maßstäbengesetzes bei der Bildung der Maßstäbe getroffenen Konkretisierungen an verschiedenen Stellen des Gesetzes nur punktuell über die vom Bundesverfassungsgericht selbst formulierten Vorgaben hinausgehen,⁸³ ist richtig, angesichts der Vielfalt der vom Gericht gesetzten richtungweisenden Impulse als erste Reaktion des Gesetzgebers aber zumindest verständlich.⁸⁴ Die Antragsteller bieten zudem selbst kaum konkretere Maßstäbe an. Soweit das Maßstäbengesetz bei einer Reihe von Vorschriften Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts verwendet, die das Gericht in seiner Vielzahl von Entscheidungen zum bundestaatlichen Finanzausgleich entwickelt hat,⁸⁵ ist daran im Übrigen insoweit nicht auszusetzen, wie das Gericht mit diesen Formulierungen die „inhaltliche Verdeutlichung“⁸⁶ der jeweils maßgeblichen verfassungsrechtlichen Grundsätze

⁸³ Antragschrift S. 46.

⁸⁴ Für eine Verfassungsmäßigkeit des Maßstäbengesetzes offenbar *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 58 f.

⁸⁵ Antragschrift S. 46.

⁸⁶ Vgl. BVerfGE 101, 158 (216).

bereits selbst geleistet hat. Angesichts des Umstandes, dass die Bildung von Maßstäben, wie die Antragsteller selbst wiederholt hervorheben, äußerst schwierig ist, und der Notwendigkeit, dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes namentlich im Hinblick auf wechselnde finanzwirtschaftliche Gegebenheiten einen ausreichenden Konkretisierungsspielraum zu erhalten, dürfen die Anforderungen an eine Maßstababbildung nicht überspannt werden. Im Hinblick auf das erforderliche Maß der Konkretheit der Maßstäbe selbst wird man dem Gesetzgeber, der berufener Erstinterpret der Verfassung ist,⁸⁷ eine weitreichende Einschätzungsprärogative einräumen müssen.

Selbst wenn man in dem einen oder anderen Punkt zum Ergebnis des Fehlens einer hinreichend konkreten Maßstabsetzung für das Finanzausgleichsgesetz gelangte, würde dies nicht zur Folge der Nichtigkeit der im einschlägigen Regelungsbereich vom Finanzausgleichsgesetzgeber getroffenen Regelung führen.⁸⁸ Gegebenenfalls müsste vielmehr die fragliche Regelung des Finanzausgleichsgesetzes unmittelbar an der entsprechenden Vorgabe des Grundgesetzes gemessen werden; ein Messen an Gesetzen ohne Verfassungsrang (vgl. Art. 100 Abs. 1, 93 Abs. Nr. 2, Nr. 4a GG) wäre unzulässig.⁸⁹ Bei Nichterfüllung oder unzureichender Erfüllung eines auf einen Regelungskomplex des Finanzausgleichsgesetzes bezogenen Gesetzgebungsauftrags bliebe der Auftrag zur Bildung eines hinreichend konkreten Maßstabs bestehen. Die in Rede stehende Regelung des Finanzausgleichsgesetzes hätte aber Bestand, wenn sie den Anforderungen des Grundgesetzes genüge.⁹⁰

Nach alledem ist weder die Annahme begründet, eine unzureichende Maßstababbildung im Maßstäbengesetz führe zur Verfassungswidrigkeit des ganzen Gesetzes,

⁸⁷ BVerfGE 101, 158 (236).

⁸⁸ Die Nichtigkeit von Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes bei fehlender oder unzureichender „Vorprägung“ durch das Maßstäbengesetz ablehnend auch *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 93.

⁸⁹ *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, vor Art. 104a Rdnr. 65; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 93.

⁹⁰ Vgl. auch *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 11: „Ohne anderweitige explizite verfassungsrechtliche Anordnung gilt weiterhin die lex posterior-Regel.“

noch die Folgerung, je nach dem konkreten Maßstabsbedarf „infiziere“ diese Verfassungswidrigkeit auch zahlreiche Bestimmungen des an das Maßstäbengesetz gebundenen Finanzausgleichsgesetzes.⁹¹ Wenn weiter geltend gemacht wird, die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes in ihrer aktuellen Fassung lieferten „mangels innerer Folgerichtigkeit keinen ausgleichenden Ersatz“ und ihre Gründe blieben weitgehend intransparent,⁹² so ist ersteres eine bloße Behauptung und letzteres auch nicht richtig. Die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes sind, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Verfassung und des Maßstäbengesetzes, sehr wohl einer Auslegung nach den anerkannten Auslegungsmethoden zugänglich.

Die Kritik der Antragsteller, dass das zur näheren Ausgestaltung der Vorgaben des Maßstäbengesetzes ergangene Finanzausgleichsgesetz sich nach Inhalt und Struktur weitgehend mit seiner bis dahin geltenden Vorgängerfassung decke, was befürchten lasse, dass eher das Maßstäbengesetz dem Finanzausgleichsgesetz nachempfunden worden sei als umgekehrt,⁹³ stellt – soweit zutreffend – die Verfassungsmäßigkeit des ersteren nicht in Frage. Einen grundlegenden Wechsel des Systems der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11.11.1999 nicht verlangt. So kann es nicht verwundern, dass das Maßstäbengesetz keine grundlegende Änderung der Struktur des bundesstaatlichen Systems der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs mit sich brachte.

III. Mangelhafte Ausformung der dritten und vierten Stufe des Finanzausgleichs?

1. Vorab: Zum Umsatzsteuervorausgleich

Die Antragsteller greifen die beiden ersten Stufen des Systems der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs, also die vertikale und horizontale primäre Steuerverteilung, nicht an. Daher bedarf es im vorliegenden Zusammenhang keiner Erörterung

⁹¹ Antragsschrift S. 47.

⁹² Antragsschrift S. 47.

⁹³ Antragsschrift S. 46.

der Frage, ob die horizontale primäre Steuerverteilung den Vorgaben des Grundgesetzes genügt oder ob sie unter rechtspolitischen Gesichtspunkten Mängel aufweist. Ausgehend von dem Leitgedanken der horizontalen Steuerverteilung, nach dem für die Verteilung „das Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes“⁹⁴ ist, ließe sich z.B. fragen, ob es nicht sachgerecht wäre, bei der an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit natürlicher Personen anknüpfenden Lohnsteuer von der Verteilung des örtlichen Aufkommens nach dem Wohnsitzprinzip (§ 7 ZerlegG)⁹⁵ ganz oder teilweise auf eine Verteilung nach dem Betriebsstättenprinzip überzugehen. Für eine solche Umstellung gäbe es gute Gründe. Die überkommene Lohnsteuerzerlegung pendelnder Arbeitnehmer übergeht die Belegenheit der Steuerquelle. Immerhin wird bei der Körperschaftsteuer das örtliche Aufkommen – wertschöpfungs- bzw. produktionsbezogen – nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt (§§ 2 ff. ZerlegG). Zu einer sachgerechten Zuordnung von Steuereinnahmen würde auch die vollständige Zerlegung der Abgeltungsteuer auf Dividenden (Kapitalertragsteuer) gehören. Diese Zerlegung würde die Einnahmesituation der Nehmerländer im Finanzausgleich objektivieren und damit die Ausgleichsleistungen der Zahlerländer reduzieren. Auch sonst spiegelt sich in der Verteilung der Steuern nach dem Vereinnahmungsprinzip wegen zahlreicher Radizierungsprobleme nicht ohne weiteres die originäre Wirtschafts- und Finanzkraft des jeweiligen vereinnahmenden Landes wider. Insoweit kommt es zu Verwerfungen, die allerdings gerade die finanzschwächeren Länder benachteiligen. Die unzureichende gegenwärtige Lösung dieser Radizierungsprobleme⁹⁶ wäre zu überdenken. Die Behandlung dieser Fragen dürfte Gegenstand der künftigen Verhandlungen über eine Neugestaltung des Finanzausgleichs sein.⁹⁷

⁹⁴ BVerfGE 101, 158 (221).

⁹⁵ Zerlegungsgesetz vom 6.8.1998, BGBl. I S. 1998, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.6.2013, BGBl. I S. 1809.

⁹⁶ Vgl. *Rudolf Wendt*, Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, in: *Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister*, hrsg. von Klaus Stern und Klaus Grupp, 2005, S. 457 ff.

⁹⁷ Auf ihrer Konferenz am 24. bis 26.10.2013 haben die Ministerpräsidenten der Länder beschlossen, die „Steuerertragsverteilung unter den Ländern“ und „Grundsatzfragen des Finanzausgleichs“ zum Gegenstand ihrer Verhandlungen über die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu machen.

Die Antragsteller führen zutreffend aus,⁹⁸ dass auch Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG, der den Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich nach der Einwohnerzahl aufteilt, dem Grundprinzip der Aufteilung des Steueraufkommens nach der „wirklichen Steuerkraft“⁹⁹ folgt, die sich bei einem unterstellten durchschnittlichen Konsumverhalten aller Steuerbürger am ehesten in der Einwohnerzahl widerspiegelt. Auf Grund der besonderen Erhebungstechnik der Steuer wird diese vielfach nicht dort vereinnahmt, wo sie wirtschaftlich (durch den Endverbraucher) erbracht wird.¹⁰⁰ Als pauschaler Indikator für die Konsumausgaben in einem Bundesland ist die Einwohnerzahl geeignet.¹⁰¹ Mit der Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer auf die Länder „nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl“ (Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 1 GG) wird, wie auch die Antragsteller anerkennen,¹⁰² zugleich ein abstrakter Bedarfsmaßstab (gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung) in die Verteilung eingeführt.¹⁰³ Bei der Verteilung der Steuern unter den Ländern fehlt es nicht an einer – freilich abstrakten und pauschalen – begrenzten Bedarfsorientierung.

Zusätzlich eröffnet das Grundgesetz in begrenztem Umfang die Möglichkeit, unterdurchschnittliche Erträge einzelner Länder aufzustocken (Art 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 GG). Dies verändert die Unterschiede beim originären Steueraufkommen, und es wird eine noch stärker aufgaben- bzw. bedarfsorientierte (originäre) Steuerverteilung erreicht. Ein unterschiedlicher Finanzbedarf je Einwohner wird allerdings nicht berücksichtigt, ebenso wenig die kommunale Finanzkraft und der kommunale Finanzbedarf. Damit bleibt es bei der Widersprüchlichkeit, dass die (Sonder-)Bedarfslagen einzelner Länder, die bei der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern berücksichtigt werden müssen und *dementsprechend* die Gesamtfinanzmasse der Länder erhöht haben, bei der anschließenden Steuervertei-

⁹⁸ Antragsschrift S. 48.

⁹⁹ BVerfGE 72, 330 (390 ff.).

¹⁰⁰ BVerfGE 72, 330 (384); 101, 158 (221).

¹⁰¹ Vgl. *Rudolf Wendt*, Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, in: *Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister*, hrsg. von Klaus Stern und Klaus Grupp, 2005, S. 457 (464 f.).

¹⁰² Antragsschrift S. 48 f.

¹⁰³ BVerfGE 72, 330 (384); 101, 158 (221); 116, 327 (379); *Rainer Wernsmann*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 151.

lung unter diesen keine Rolle mehr spielen. Länder ohne entsprechende Bedarfslagen werden damit auf Kosten der „bedürftigen“ Länder ohne rechtfertigenden Grund dauerhaft bevorzugt, soweit es nicht auf der nachfolgenden Stufe, d.h. der sekundären Steuerverteilung unter den Ländern, zu einer Korrektur kommt.¹⁰⁴ Dies mahnt von vornherein zur Zurückhaltung gegenüber Versuchen, tatsächlich erfolgende Korrekturen auf der Ebene der sekundären Steuerverteilung vorschnell als zu weit gehende Nivellierung der Länderfinanzen zu brandmarken. Vielmehr sind die finanzstarken Länder mit geringen Finanzbedarfen Nutznießer der bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern in Rechnung gestellten besonderen Finanzbedarfe finanzschwacher Länder, solange bei der sekundären Steuerverteilung diese Bedarfe nur unzureichend oder überhaupt nicht berücksichtigt werden.

Indem die Zuweisung der Umsatzsteuerergänzungsanteile das durchschnittliche sonstige Steueraufkommen zum Maßstab nimmt, orientiert sie sich in besonderem Maße am abstrakten und pauschalen Maßstab des pro Kopf der Bevölkerung annähernd gleichen Finanzbedarfs. Mit den beiden Modi der Verteilung der Umsatzsteuer gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG setzt das Grundgesetz bereits auf der Ebene der primären Steuerverteilung ein notwendiges fiskalisches Gegengewicht zum Prinzip der Steuerverteilung nach der örtlichen Vereinnahmung gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG. Es ergänzt die Verteilung nach diesem Prinzip durch eine Verteilung nach dem Prinzip der prinzipiell gleichen Teilhabe an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates.¹⁰⁵ Die Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten vom Bund auf die Länder und deren gezielte horizontale Verteilung zugunsten der besonders steuerschwachen Länder mittels Ergänzungsanteilen war eine wesentliche Voraussetzung für eine systemkonforme Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab dem Ausgleichsjahr 1995.

¹⁰⁴ Vgl. *Rudolf Wendt*, Länderfinanzausgleich, in: Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, 2013, § 144 Rdnr. 6.

¹⁰⁵ BVerfGE 72, 330 (385 f.).

Art. 107 Abs. 1 GG bestimmt insgesamt, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht. Dem steht nicht entgegen, dass Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 GG ein horizontal ausgleichendes Element im Sinne eines Gegenstromprinzips enthält.¹⁰⁶ Entschließt der Gesetzgeber sich – wie geschehen – dazu, von der Ermächtigung des Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG Gebrauch zu machen und für einen Teil des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer Ergänzungsanteile für steuerschwächere Länder vorzusehen, steht erst nach der Zuteilung dieser Ergänzungsanteile die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest.¹⁰⁷

2. Der horizontale Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich)

a) Aufgabe des Finanzausgleichs

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Bundesländern (Länderfinanzausgleich) soll „zu einer Korrektur der Ergebnisse der primären Steuerverteilung des Art. 107 Abs. 1 GG (führen), soweit diese auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind“.¹⁰⁸ Der wesentliche Regelungsgehalt dieser Vorschrift ist in der Statuierung eines verfassungsrechtlichen Gebotes zur Umschichtung der Mittel zwischen den Ländern zu sehen.¹⁰⁹ Die Umschichtung führt dazu, dass die zum Teil stark differierende Finanzausstattung der Bundesländer in begrenztem Umfang angeglichen wird. Diese Begründung der Notwendigkeit eines umverteilenden Finanzausgleichs wurde im Blick auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland bereits in der Begründung der Bundesregierung zu ihrem Entwurf eines

¹⁰⁶ BVerfGE 72, 330 (385); 116, 327 (379).

¹⁰⁷ Zutreffend BVerfGE 72, 330 (385); 101, 158 (221); 116, 327 (379); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 153 f.

¹⁰⁸ BVerfGE 116, 327 (380); vgl. auch BVerfGE 72, 330 (386); 86, 148 (214 f.); 101, 158 (221 f.).

¹⁰⁹ BVerfGE 72, 330 (386); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 107 Rn. 21; *Rudolf Wendt*, Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, in: Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, 2005, S. 457 ff.

Finanzreformgesetzes aus dem Jahre 1954 vorgebracht. Darin heißt es: „In der Deutschen Bundesrepublik gründet sich die Notwendigkeit eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs auf den Tatbestand, dass die Länder in ihrer Wirtschaftskraft und ihrem Finanzbedarf verschieden sind, alle aber finanziell befähigt werden müssen, die ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben angemessen zu erfüllen. [...] Die Steuerkraft eines Landes deckt sich regelmäßig nicht mit seinem Steuerbedarf: leistungsfähigen Gebieten mit ausreichender oder überdurchschnittlicher Finanzkraft stehen Länder gegenüber, die infolge ihrer ungünstigen Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur, ihrer wirtschaftsgeographischen Lage o. dgl. mit unzureichender Steuerkraft ausgestattet – und vielfach aus denselben Gründen – mit verhältnismäßig hohen Ausgaben belastet sind. [...] Bleiben die leistungsschwachen Länder finanziell auf sich selbst gestellt, sind sie zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben außerstande und damit entweder der Gefahr einer Verkümmernng ihres öffentlichen oder wirtschaftlichen Lebens oder dem Zwang zu bedenklicher Fehlbetragswirtschaft ausgesetzt.“¹¹⁰ Die hiermit zum Ausdruck gebrachte Aufgabenbezogenheit des Finanzausgleichs bedeutet eine klare Absage an den weitgehenden kategorischen Ausschluss von Bedarfselementen aus dem Gegenstand und Maßstab des Ausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG durch die Antragsteller.

Der die dritte Stufe des bundesstaatlichen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichs bildende horizontale Finanzausgleich ist vielmehr umso notwendiger, je weniger die zweite Stufe dieses Systems zu einer bedarfsgerechten Steuerverteilung führt. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings herausgestellt, dass durch den horizontalen Finanzausgleich aus Mitteln der Länder die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder nicht entscheidend geschwächt werden und die Länderfinanzen insgesamt nicht nivelliert werden dürfen.¹¹¹

¹¹⁰ Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf einer Änderung der Finanzverfassung und anderer Gesetze vom 29.4.1954, BT-Drucks. 2/480, S. 118.; *Stefan Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, 1997, S. 537.

¹¹¹ BVerfGE 116, 327 (380); vgl. auch BVerfGE 72, 330 (398); 101, 158 (222); auch bereits 1, 117 (131).

b) Finanzkraft und Finanzbedarf

Die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Länder bilden den Maßstab für den Ausgleich bzw. die Umverteilung, an der der Bund auf horizontaler Ebene finanziell nicht beteiligt ist, die aber durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz, nämlich das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, durchgeführt wird (Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG). Die Finanzausgleichsregelungen finden sich in den §§ 4 ff. FAG. Danach hängen Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten nach Grund und Höhe zunächst davon ab, wie weit sich das einzelne Land von der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder entfernt.

Der horizontale Finanzausgleich wird aber nicht allein durch die Haushaltseinnahmen¹¹² der einzelnen Bundesländer, sondern auch durch ihren Finanzbedarf bestimmt.¹¹³ Die Berücksichtigung bedarfsbezogener Elemente ergibt sich aus der Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs, die das Bundesverfassungsgericht u.a. in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 herausgestellt hat. Danach soll der horizontale Finanzausgleich eine den Aufgaben der Länder entsprechende Annäherung ihrer Finanzkraft herbeiführen.¹¹⁴ Die Summe eines vorhandenen und rechtlich erreichbaren Finanzaufkommens der einzelnen Länder und deren Vergleich allein kann daher über die ausreichende Annäherung der Finanzkraft eines Landes nichts aussagen.

¹¹² So aber *Klaus Vogel/Paul Kirchhof*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (1971) Rdnr. 150; *Paul Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 29, 37.

¹¹³ Vgl. z.B. Bundesregierung, BT-Drucks. V/2861, S. 36 Tz. 156; *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 107 Rn. 26; *Peter Selmer/Carsten Brodersen*, Finanzverfassungsrechtliche Grundfragen des horizontalen Finanzausgleichs, 1984, S. 27 ff.; *Fritz Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984, S. 42; *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (623 ff.); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 179 ff.; *Hans Bernhard Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 107 Rdnr. 8d; *Stefan Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 582 f.; *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 2008, § 139 Rdnr. 102.

¹¹⁴ BVerfGE 86, 148 (215).

Entsprechend dem Ziel und Zweck des Finanzausgleichs müssen vielmehr die finanzwirtschaftliche Fähigkeit eines Landes zur Erfüllung seiner Aufgaben und die hierfür erforderliche Finanzausstattung Maßstab für den Finanzausgleich sein.¹¹⁵ Allein sachgerecht ist daher eine hinreichend bedarfsbezogene Ausgestaltung des Finanzausgleichs.¹¹⁶ Eine ausdrückliche, unmissverständliche und überzeugende, aber in der Regel zu Unrecht übersehene Anerkennung der Aufgaben- und Bedarfsbezogenheit des Finanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG findet sich in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.21992, in der es wörtlich heißt: „Entsprechend dem Ziel der Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat, den Bund und die Länder in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben zu erfüllen, zielt auch der Finanzkraftbegriff dieser Vorschrift (sc.: des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) auf die (finanzielle) Fähigkeit, diese Aufgaben zu erfüllen.“¹¹⁷

Gegenstand der Bestimmung und des Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Länder ist gleichwohl zunächst das Finanzaufkommen. Dabei können die Haushaltseinnahmen der Länder in ihrer absoluten Höhe nicht Grundlage der Finanzkraftvergleiche zwischen den einzelnen Ländern sein. Die einwohnerstärkeren Länder würden sonst allein aufgrund des Umfangs ihres Haushaltsvolumens und ungeachtet ihrer Leistungskraft ausgleichspflichtig. Der Finanzausgleichsgesetzgeber setzt daher die Einnahmen der Länder zur jeweiligen Zahl der Einwohner in Bezug (vgl. §§ 6, 9 FAG). Kriterium für die Bemessung des Finanzbedarfs wird so grundsätzlich die Einwohnerzahl. Ein unterschiedlicher Finanzbedarf wird nach der gesetzlichen Ausgleichsregelung folglich lediglich insoweit in Rechnung gestellt, wie er auf Unterschieden in der Einwohnerzahl beruht.¹¹⁸ Dies lässt sich mit der Überlegung rechtfertigen, dass alle Länder im Hinblick auf ihre Einwohner im Prinzip

¹¹⁵ *Fritz Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984, S. 42.

¹¹⁶ *Rudolf Wendt*, Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, hrsg. von Ines Härtel, Bd. II, 2012, § 41 Rdnr. 32.

¹¹⁷ BVerfGE 86, 148 (217).

¹¹⁸ *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (623).

die gleichen Ausgaben zu erbringen haben.¹¹⁹ Die Einwohnerzahl bietet damit die Grundlage eines Finanzkraftvergleichs, die von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine allen Ländern gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält.¹²⁰ Das abstrakte Kriterium der Einwohnerzahl bildet folglich zugleich einen abstrakten Bedarfsmaßstab, wie das Bundesverfassungsgericht immer wieder zutreffend hervorhebt.¹²¹ Wie angesichts dieses Befunds die Einwohnerzahl „kein Bedarfsdenken in den Finanzkraftbegriff“ integrieren soll, wie die Antragsteller behaupten,¹²² bleibt unerfindlich. Wenn es bei der Verwendung dieses Maßstabs allerdings sein Bewenden hätte, blieben bei der Ermittlung der Finanzkraft Sonderbedarfe einzelner Länder grundsätzlich unberücksichtigt.

c) Sonderbedarf

Der „Schluss vom relativ gleichen Finanzaufkommen pro Einwohner auf die Fähigkeit jedes Landes, ein gleiches Niveau öffentlicher Güter bereitstellen zu können, bezeichnet zugleich ... den Ansatzpunkt für den hochkontroversen Fragenkomplex, ob es Umstände gibt, aufgrund derer diese Gleichgewichtshypothese nicht zutrifft.“¹²³ Es ist demnach der auch für den vorliegenden Streit zentrale Frage nachzugehen, ob neben der geschilderten schematischen Gleichbehandlung der Länder bei der Bestimmung der Finanzkraft ein Sonderbedarf einzelner Länder berücksichtigungsfähig ist.

Der Faktor „Einwohner“ trägt zwar dem Grundanliegen des Länderfinanzausgleichs, einem zu starken Auseinanderfallen der finanziellen Möglichkeiten der Länder um der Gleichwertigkeit der individuellen Lebensverhältnisse willen entgegenzuwirken,

¹¹⁹ *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 2008, § 139 Rdnr. 102.

¹²⁰ BVerfGE 72, 330 (400 ff.); 101, 158 (223).

¹²¹ BVerfGE 72, 330 (400 f.); 86, 148 (238); 101, 158 (229).

¹²² Antragsschrift S. 52.

¹²³ *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 579.

grundsätzlich Rechnung¹²⁴ und ist daher im Grundsatz ein geeigneter und sachgerechter Indikator zur Bestimmung des Finanzbedarfs eines Landes, jedoch vermag er lediglich den regulären Finanzbedarf eines „durchschnittlichen“ Landes anzuzeigen.¹²⁵ Ihn nicht nur zum Regellaßstab, sondern darüber hinaus zum ausschließlichen Bemessungsfaktor für den Finanzbedarf zu machen, wäre daher unzulässig und würde die Typisierungs- und Vereinfachungsbefugnis des Gesetzgebers bei weitem überschreiten.¹²⁶ Denn es ist erwiesen, dass in den finanzschwachen Ländern die durch Bundesgesetze vorgegebenen – vielfach massiv ungleichmäßig streuenden, nämlich wirtschaftsschwache Länder pro Kopf der Bevölkerung deutlich überdurchschnittlich treffenden – Ausgabenlasten und die Vorbelastungen aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Lage den haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraum in erheblichem Umfang und zum Teil übermäßig einengen.¹²⁷

Daher sind über den regulären, nach dem Einwohnermaßstab bemessenen Finanzbedarf hinaus jedenfalls signifikante, von der Durchschnittsbetrachtung nicht erfasste Abweichungen im Bedarf ausgleichsrelevant zu berücksichtigen, das heißt zur Herstellung eines „angemessenen Ausgleichs“ in den horizontalen Finanzausgleich einzubringen.¹²⁸ Solche Abweichungen, die nur in einzelnen Ländern einen

¹²⁴ Nur insoweit zutreffend Antragschrift S. 52.

¹²⁵ So auch *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 182.

¹²⁶ *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 103; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 182.

¹²⁷ *Wolfgang Renzsch*, Finanzverfassung und finanzielle Schieflagen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage des Saarlandes, Gutachten, Magdeburg, Januar 2005; *Gisela Färber*, Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2000, S. 135.

¹²⁸ In diesem Sinne auch *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Art. 107 Rdnr. 16; *Peter Selmer/Carsten Brodersen*, Finanzverfassungsrechtliche Grundfragen des horizontalen Finanzausgleichs, 1984, S. 43; *Peter Selmer*, Sonderbedarfe und Bedarfe aus Sonderlasten der Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: *Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges* (Hrsg.), Festschrift für Karl Heinrich Friauf, 1996, S. 683 (693); *Fritz Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984, S. 56 f.; *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (625); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 182, 185.

außergewöhnlichen Finanzbedarf erzeugen und denen nicht von vornherein vergleichbare Belastungen anderer Länder gegenüberstehen, können sich zum Beispiel aus spezifischen Besonderheiten der wirtschaftsgeographischen und/oder der sozioökonomischen Struktur eines Landes ergeben.¹²⁹ Derartige Abweichungen im Bedarf dürfen unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots zur bundesstaatlichen Ungleichbehandlung ungleicher Lebensverhältnisse nicht vernachlässigt werden.¹³⁰ Signifikante besondere Ausgabebedarfe können etwa aus Sonderlasten im Bereich der Infrastruktur, aus bundesseitig vorgegebenen überdurchschnittlichen Soziallasten,¹³¹ aus überdurchschnittlichen Zinsausgaben und aus überdurchschnittlichen Versorgungs- und Beihilfeausgaben, die auch Folge des Zusammenwirkens von Finanzordnung und negativer demographischer Entwicklung

¹²⁹ Vgl. dazu Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland², 1966, Tz. 277; *Peter Renner*, Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen, in: BMF (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1982, S. 328 (335); *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (625).

¹³⁰ *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 103. Unklar *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 107: Einerseits erklärt er, dass „die mit dem Einwohnerkriterium einher gehende schematische Gleichbehandlung der Länder bei der Bestimmung ihrer Finanzkraft ... durch die strukturellen Gegebenheiten in einzelnen Ländern in Frage gestellt werden „kann“ (Rdnr. 111), dass die Beibehaltung des „Stadtstaaten-Privilegs“ sich „nur rechtfertigen (lässt), wenn die Stadtstaaten aus strukturellen Gründen besondere Lasten treffen, die ihre Privilegierung gerade auch mit Blick auf die (ostdeutschen) Flächenländer rechtfertigen“ (Rdnr. 113) und dass, wenn die empirische Bestandsaufnahme ergeben (sollte), dass die (ostdeutschen) Flächenländer unter besonderen Deglomerationsnachteilen leiden, ...der Gesetzgeber unter dem Blickwinkel des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit verpflichtet sein (kann), eine besondere Gewichtung auch dieser Einwohner vorzusehen (Rdnr. 114). Auf der anderen Seite meint er, dass es „letztlich ... jedoch überholt (erscheint)“, Sonderbedarfe wie diejenigen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen oder (für das Land Berlin) aus der Funktion als Bundeshauptstadt „im gesamtstaatlichen Interesse“ nur aus Gründen „allokativer Effizienz“ im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen (Rdnr. 117).

¹³¹ So weist z.B. *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 9/2013, S. 15 (16), noch jüngst darauf hin, dass der besondere Ausgabebedarf vieler Empfängerländer die Folge einer Überlastung ist, die durch die Ausführung insbesondere von sozialpolitisch motivierten Bundesgesetzen, die sie mehr als die strukturstarke Länder belastet, bewirkt wird. Niedrigere Steuereinnahmen einerseits und höhere bundesgesetzlich veranlasste Ausgaben andererseits bringen diese strukturschwachen Länder in eine äußerst schwierige Finanzlage.

sein können, resultieren. Betrachtet man die aggregierte Summe von Zinsausgaben sowie Versorgung und Beihilfe im Ländervergleich, so divergieren diese Ausgaben erheblich. Besonders hoch ist die Belastung in Bremen und im Saarland mit 1.663 Euro je Einwohner bzw. 1.229 Euro je Einwohner, während der Länderdurchschnitt nur bei 750 Euro liegt.¹³² Derartige Sonderbelastungen können, wenn sie im bundesstaatlichen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben, zu einem strukturellen Defizit eines Landeshaushalts führen und eine Überwindung dieses Defizits (mit-)verhindern oder überaus erschweren.¹³³

Die Auffassung, dass der aus Sonderlasten resultierende besondere Finanzbedarf zu berücksichtigen ist, lässt sich entgegen den Feststellungen der Antragsteller¹³⁴ u.a. wesentlich auf Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG stützen, da diese Vorschrift die Beachtung der Finanzbedarfsunterschiede der Gemeinden und Gemeindeverbände ausdrücklich anordnet. Die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden ist ein Ausschnitt aus dem einheitlich konzipierten horizontalen Finanzkraft- und Finanzbedarfsausgleich, für den als Ganzes nichts anderes gelten kann als für seine einzelnen Komponenten. Es gibt keinen Grund, der es rechtfertigen könnte, den Finanzbedarf der Gemeinden – der finanzverfassungsrechtlich ausdrücklich den Ländern zugerechnet wird (Art. 106 Abs. 9 GG) – anders zu behandeln als den originären Finanzbedarf der Länder selbst¹³⁵. Die Einbeziehung der Gemeindefinanzen in den Finanzausgleich ist auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹³⁶ dem eigentlichen Gebot zum Ausgleich der Länderfinanzkraft zu- und

¹³² Vgl. die Zusammenstellung der Belastungen aus Versorgung, Beihilfen und Zinsausgaben im Ländervergleich **Anlage 2**.

¹³³ Vgl. bereits *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 101.

¹³⁴ Antragsschrift S. 51.

¹³⁵ Vgl. *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624); ferner *Theodor Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 (1983) Rdnr. 54; *Gunter Kisker*, Der bergrechtliche Förderzins im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 1983, S. 35; *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 104.

¹³⁶ BVerfGE 86, 148 (216).

untergeordnet¹³⁷ und kann sich nicht in Widerspruch zum Hauptgegenstand der Regelung befinden.¹³⁸

Auch der systematische Standort des horizontalen Finanzkraftausgleichs innerhalb des gesamten grundgesetzlichen finanziellen Verteilungs- und Ausgleichssystems spricht für eine Berücksichtigung des aus Sonderlasten resultierenden besonderen Finanzbedarfs¹³⁹: Auf der ersten Stufe dieses Systems, der Regelung und Fortschreibung der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern, sind nach ausdrücklicher Anordnung des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG die „Deckungsbedürfnisse“ und die Ausgaben beider Seiten in Rechnung zu stellen. Damit wird bei der vertikalen Steuerverteilung der Finanzbedarf der Ländergesamtheit einschließlich des aus besonderen Lasten einzelner Länder sich ergebenden Finanzbedarfs berücksichtigt. Die anschließende horizontale Steuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 GG) erfolgt dagegen im Wesentlichen nach dem örtlichen Aufkommen, während die Verteilung der Umsatzsteuer sich am Maßstab der Einwohnerzahl der Länder bzw. – hinsichtlich der Ergänzungsanteile – des durchschnittlichen Steueraufkommens je Einwohner und damit (auch) am abstrakten und pauschalen Bedarfsmaßstab der gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung orientiert (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG); jedweder besondere Finanzbedarf bleibt jedenfalls außer Betracht. Es wäre aber wenig plausibel, wenn den ursprünglich gemäß Art. 106 Abs. 3 und 4 GG in Ansatz gebrachten Bedarfen nicht jedenfalls wieder auf der horizontalen Ausgleichsebene Rechnung getragen würde. Der aus besonderen Lasten einzelner Länder erwachsende besondere Finanzbedarf muss daher auch aus diesem Grunde im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.¹⁴⁰ Eine Berücksichtigung

¹³⁷ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 180.

¹³⁸ *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 582.

¹³⁹ Wie folgt bereits *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624).

¹⁴⁰ *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624); *Ulrich Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 229 f.; *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 106; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 180; vgl. auch *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 582 f.

auf dem Wege von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen¹⁴¹ kommt erst nachrangig in Betracht.

In klarem Gegensatz zu Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG stellt Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG denn auch gerade nicht auf das durchschnittliche Steueraufkommen je Einwohner ab. Wollte man seine Anwendung gleichwohl unter restriktiver Auslegung des Gebots zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft *allein* von einem Vergleich der Einnahmen je Einwohner abhängig machen, dann würde seine eigenständige Stellung neben der Regelung über die Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer verkannt¹⁴². Es ergäbe sich dann die Ungereimtheit und Widersprüchlichkeit, dass die Sonderbedarfslagen einzelner Länder, die bei der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern von Verfassungs wegen berücksichtigt werden müssen und *dementsprechend* die Finanzmasse der Länder erhöht haben, weder bei der primären horizontalen Steuerverteilung unter den Ländern noch beim anschließenden Ausgleich unter diesen – und damit endgültig – keine Rolle mehr spielten. Länder ohne entsprechende Bedarfslagen würden damit auf Kosten der „bedürftigen“ Länder ohne rechtfertigenden Grund *dauerhaft* bevorzugt, wenn es nicht auf der nachfolgenden Stufe, d.h. der sekundären Steuerverteilung unter den Ländern, zu einer Korrektur käme. Das erscheint unhaltbar, verfolgt doch auch die Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern keinen anderen Zweck, als im Ergebnis jedem Land den Anteil an der Gesamtfinanzmasse, der ihm nach seiner spezifischen Aufgabenlast gebührt, zukommen zu lassen. Wenn aber im Rahmen der primären Steuerverteilung unter den Ländern Bedarfsgesichtspunkte, wie dargelegt, nur bei der Verteilung der Umsatzsteuer eine begrenzte Berücksichtigung finden, indem nur diese sich am Maßstab der Einwohnerzahl der Länder bzw. – hinsichtlich der Ergänzungsanteile – des durchschnittlichen Steueraufkommens je Einwohner und damit (auch) am abstrakten und pauschalen Bedarfsmaßstab der gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung orientiert, jedweder besondere Finanzbedarf aber außer Betracht bleibt, kann spätestens der Finanzausgleich zwischen den Ländern keinen prinzipiell anderen Strukturprinzipien folgen als die vorangegangene – bedarfsbezogene – Ertragsaufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit. Sie muss somit dem

¹⁴¹ Vgl. BVerfGE 116, 177 (385, 390).

¹⁴² Vgl. *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624).

aus signifikanten besonderen Lasten einzelner Länder erwachsenden besonderen Finanzbedarf Rechnung tragen, soll es nicht zu nicht zu rechtfertigenden Verzerrungen zwischen den verschiedenen Ländern kommen.¹⁴³ Es geht auch nicht an, die Aufgabe, den aus besonderen Lasten einzelner Länder entstehenden besonderen Finanzbedarf zu berücksichtigen, allein dem subsidiären Instrument der Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG vorzubehalten.¹⁴⁴ Da es – außer bei anerkannter extremer Haushaltsnotlage eines Landes¹⁴⁵ – grundsätzlich im Ermessen des Bundesgesetzgebers steht, ob er Ergänzungszuweisungen vorsieht, bestünde bei Zugrundelegung dieser Auffassung keinerlei Gewähr dafür, dass der entsprechende Bedarf der Länder in der gebotenen Weise berücksichtigt würde¹⁴⁶.

Der hier eingenommene Standpunkt wird auch durch den binnensystematischen Zusammenhang mit den nachfolgenden Bundesergänzungszuweisungen bestätigt. Diese sind nach dem expliziten Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG zur ergänzenden Deckung eines allgemeinen Finanzbedarfs bestimmt. Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn bereits der Ergänzungsgegenstand, der horizontale Finanzausgleich, auch auf den Ausgleich von Finanzdefiziten gerichtet ist, die auf unterschiedlichen Bedarfen der Länder basieren.¹⁴⁷ Der hier vertretene Standpunkt bestätigt sich überdies im Blick auf die historische Entwicklung des Finanzausgleichs. Die Verfassungsbestimmungen zum Finanzausgleich stellten noch bis zum Jahr 1969 auf beiden Ausgleichsstufen auf den Terminus der Leistungsschwäche ab,¹⁴⁸ dem

¹⁴³ Vgl. *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624); ferner *Peter Selmer/Carsten Brodersen*, Finanzverfassungsrechtliche Grundfragen des horizontalen Finanzausgleichs, 1984, S. 28; bereits *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 106.

¹⁴⁴ Vgl. BVerfGE 116, 327 (378).

¹⁴⁵ *Rudolf Wendt/Wolfgang Förster*, Haushaltsnotlagen im Bundesstaat, in: Wirtschaftsdienst 2006, 299 (305 ff.).

¹⁴⁶ *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624).

¹⁴⁷ *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (624); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 181.

¹⁴⁸ *Jürgen W. Hidién*, Handbuch Länderfinanzausgleich, 1999, S. 140; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 8.

die herrschende Lehre im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG noch heute einhellig die Zulässigkeit der Berücksichtigung von Bedarfslagen der Bundesländer, insbesondere auch von Sonderbedarfslagen, entnimmt.¹⁴⁹ Da die damals auf Initiative der leistungsschwachen Länder vorgenommene Ersetzung des Begriffs der Leistungsschwäche durch den der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG keinerlei sachliche Änderungen nach sich ziehen sollte, ist auch heute bei der Herstellung des „angemessenen Ausgleichs“ weiterhin der jeweilige Bedarf einzubeziehen.¹⁵⁰ Für eine Bedarfsberücksichtigung spricht schließlich auch die Erwägung, dass es schwerlich richtig sein kann, bei einem Bundesland, das sich wegen seines hohen Ausgabenbedarfs zu überdurchschnittlichen Landesabgaben durchringt, im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zwar die entsprechenden Einnahmen des jeweiligen Landes anzusetzen, den diesem Aufkommenszuwachs letztlich zugrunde liegenden Finanzbedarf aber nicht gegenzurechnen.¹⁵¹

Schon im Urteil zum Finanzausgleich vom 24. Juni 1986 hat das Bundesverfassungsgericht trotz seiner Ausgangsfeststellung, dass bei der Ermittlung der Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG Sonderbedarfe einzelner Länder nicht berücksichtigt werden dürften, deutlich werden lassen, dass der Faktor Einwohner zwar primäres, aber nicht ausschließliches Kriterium für den Mittelbedarf der Länder ist.¹⁵² Es will mit der Betonung dieses Kriteriums vor allem erreichen, dass *jedweder besondere, aus spezifischen Situationen sowie eigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen der Länder herrührende Ausgabenbedarf* bei der

¹⁴⁹ Vgl. etwa BVerfGE 72, 330 (402).

¹⁵⁰ Rainer Wernsmann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 181; Jürgen W. Hidién, Handbuch Länderfinanzausgleich, S. 140; Stefan Koriöth, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 549 Fn. 453; Peter Selmer, Sonderbedarfe und Bedarfe aus Sonderlasten der Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges (Hrsg.), Festschrift für Karl Heinrich Friauf, 1996, S. 683 (689).

¹⁵¹ Vgl. Theodor Maunz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 (1983) Rdnr. 54; Karl Heinrich Friauf, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (625); Rainer Wernsmann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 181.

¹⁵² BVerfGE 72, 330 (400); wie folgt bereits Rudolf Wendt, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 2008, § 139 Rdnr. 107.

Ermittlung der Finanzsituation im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG außer Betracht bleibt.¹⁵³ Das ist sachgerecht. Das Bundesverfassungsgericht begreift das Kriterium des Einwohners aber als lediglich einen – als solchen unabdingbaren – Bezugspunkt, um das summenmäßige Finanzaufkommen im Hinblick auf die Erfüllung der den Ländern zugewiesenen Aufgaben zwischen diesen angemessen vergleichbar zu machen. Fehlt es dagegen an dieser Angemessenheit, hat es das Bundesverfassungsgericht für gerechtfertigt erklärt, diesen Bezugspunkt nach objektiven Kriterien zu modifizieren. Das Gericht verneint daher die Eignung des Vergleichskriteriums des Einwohners bei unverfügbar „vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern“, die einen abstrakten Mehrbedarf begründet¹⁵⁴. In der Tat endet spätestens hier die Typisierungs- und Vereinfachungsbefugnis des Gesetzgebers. Konsequenterweise hat das Bundesverfassungsgericht es daher gebilligt, dass die *Sonderbelastungen* Bremens, Hamburgs und Niedersachsens aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer *Seehäfen* bei der Bestimmung der Finanzkraft dieser Länder in Rechnung gestellt wurden.¹⁵⁵ Ferner hielt es im Falle von Bremen und Hamburg eine fiktive Erhöhung der tatsächlichen Einwohnerzahl – die dem Länderfinanzausgleich, wie dargelegt, den regulären Vergleichsmaßstab liefert – für gerechtfertigt, mit der auch heute noch dem Umstand Rechnung getragen werden soll, dass diese Großstädte – wie nunmehr auch Berlin – von ihrem Hinterland staats- und finanzrechtlich abgetrennte Stadtstaaten sind, die ihre Strukturnachteile nicht durch entsprechende Vorteile dünner besiedelter Randgebiete kompensieren können (§ 9 Abs. 2 FAG)¹⁵⁶. Indem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1986 den Bezugspunkt der Einwohnerzahl für den Fall als unangemessen zur Disposition stellte, dass dessen Aussagekraft für die Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens „aus vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern“ von vornherein entfalle, hat es dem in der finanzverfassungsrechtlichen Literatur

¹⁵³ BVerfGE 72, 330 (400 f.); 86, 148 (239).

¹⁵⁴ BVerfGE 72, 330 (401); 86, 148 (239); zustimmend etwa *Jürgen Michalk/Andreas Möller*, Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für eine Länderfusion?, in: *Wirtschaftsdienst* 2005, 653 (655).

¹⁵⁵ BVerfGE 72, 330 (413 f.).

¹⁵⁶ BVerfGE 72, 330 (415 ff.); 86, 148 (239).

vorherrschenden¹⁵⁷ und auch hier vertretenen Verständnis des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG Raum gelassen. Besonders signifikante, von der Durchschnittsbetrachtung nicht erfasste Abweichungen im Bedarf, die nicht die Folge augenblicklicher Sondersituationen oder eigener Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen eines Landes sind, sind daher ausgleichsrelevant und müssen eine zumindest annähernd realitätsgerechte Berücksichtigung finden. Allerdings dürfen Umfang und Höhe der Berücksichtigung der strukturellen Eigenart eines Landes vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen.

Die Berücksichtigung auch des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände im Finanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG¹⁵⁸ erfolgt – wie auf Länderebene – zunächst auf der Grundlage des abstrakten Bedarfsmaßstabes der Einwohnerzahl. In Fortführung seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 1986 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 1992 auch und insbesondere für die kommunale Ebene die Möglichkeit bejaht, dass sich aufgrund vorgegebener, die Gemeinden kennzeichnender struktureller Faktoren die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner für die Erledigung der (eigenen wie übertragenen) Aufgaben als unangemessen erweisen kann¹⁵⁹. Als mögliche zu berücksichtigende strukturelle Bedarfsmerkmale kommen neben der Gemeindegröße und Siedlungsdichte beispielsweise Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen sowie der Anteil von Sozialhilfeempfängern in Betracht¹⁶⁰.

¹⁵⁷ *Peter Selmer*, Sonderbedarfe und Bedarfe aus Sonderlasten der Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: *Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges* (Hrsg.), *Festschrift für Karl Heinrich Friauf*, 1996, S. 683 (693).

¹⁵⁸ Dieses Berücksichtigungsgebot durchbricht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht das Regelungskonzept eines primär aufkommensorientierten Finanzkraftausgleichs, sondern fügt sich ihm vielmehr ein, vgl. BVerfGE 86, 148 (222 f.).

¹⁵⁹ BVerfGE 86, 148 (223).

¹⁶⁰ BVerfGE 86, 148 (224 f., 236); näher *Jürgen Michalk/Andreas Möller*, Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für eine Länderfusion?, in: *Wirtschaftsdienst* 2005, 653 (656).

Zusammenfassend lässt sich feststellen,¹⁶¹ dass eine Finanzverteilung unter den Ländern, die, bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl, dem rechnerischen Anteil der einzelnen Länder an der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder entspricht und insofern die Länder formal gleichbehandelt, Besonderheiten in der Finanzstruktur einzelner Länder nicht berücksichtigen kann. Wegen des Gebots der materiellen Gleichbehandlung der Länder sind daher bestimmte Belastungen, die aus dem Rahmen eines solchen auf Durchschnittswerte abstellenden Finanzausgleichs herausfallen, die Haushaltswirtschaft einzelner Länder besonders kennzeichnen und sich in der Form abstrakter Bedarfsmaßstäbe in die Ausgleichsrechnung eingliedern lassen,¹⁶² pauschal durch entsprechende Modifizierung der Ausgleichsleistungen abzugelten.¹⁶³ Für solche von der Durchschnittsbewertung nicht erfasste, objektivierbare Abweichungen vom Normalbedarf sind neben der Einwohnerzahl spezielle, die Sonderbelastung repräsentativ zum Ausdruck bringende, ihrerseits generalisierungs- und typisierungsfähige Sondermaßstäbe ergänzend heranzuziehen. Die Bedarfsermittlung muss dabei an groben, statistisch feststellbaren Bedarfsindikatoren orientiert werden, damit der Ausgleich auf eindeutige und gewichtige Sondertatbestände beschränkt werden kann.¹⁶⁴ In Betracht kommen, wie ausgeführt, insbesondere nachhaltige Sonderbelastungen einzelner Länder, die nicht das Ergebnis eigenständiger landespolitischer Entscheidungen sind, sondern durch spezifische Eigenarten des Landes, etwa seine wirtschaftsgeographischen oder sozioökonomischen Verhältnisse – die z.B. zu überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit mit der Folge besonders hoher Sozialhilfeausgaben führen¹⁶⁵ – hervorgerufen werden.¹⁶⁶

¹⁶¹ Vgl. *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 109.

¹⁶² Dazu *Peter Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 10 (48).

¹⁶³ *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Art. 107 Rdnr. 16; vgl. BVerfGE 101, 158 (229): „Sollte durch diese Regelung (sc.: Berücksichtigung der Sonderbelastungen aus der Unterhaltung von Seehäfen) einem abstrakten Mehrbedarf Rechnung getragen werden ..., der wegen der geographischen Lage nur Küstenländer belastet, so hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müssten.“

¹⁶⁴ *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Art. 107 Rdnr. 16.

¹⁶⁵ *Peter Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 10 (49).

d) Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe

Es entspricht daher der Verfassungslage, wenn heute die Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 2 MaßstG unter Abweichung vom abstrakten Bedarfskriterium der jeweiligen Einwohnerzahl eines Landes zwingend die Berücksichtigung von abstrakten Mehrbedarfen, die durch strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden begründet werden, verlangt und dies in § 8 Abs. 1 Satz 3 MaßstG noch einmal ausdrücklich klargestellt wird. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmt § 8 Abs. 2 Satz 1 MaßstG, dass abstrakte Mehrbedarfe bei allen Ländern zu berücksichtigen sind, bei denen solche objektiv vorhanden sind. Die Regelung ist damit Ausdruck des föderativen Gleichbehandlungsgebotes. Zur Gewährleistung dieses Regelungsziels verlangt § 8 Abs. 2 Satz 2 MaßstG, dass abstrakte Mehrbedarfe anhand objektivierbarer Indikatoren zu bestimmen sind. Als Indikatorengruppen kommen insbesondere sozio-ökonomische Indikatoren und Infrastrukturindikatoren in Betracht. Beide Indikatorengruppen zeigen bestimmte, politisch nicht beeinflussbare, d.h. abstrakte strukturelle Merkmale an, die einen abstrakten Mehrbedarf begründen können.¹⁶⁷ Der dem Gesetzgeber erteilte Regelungsauftrag wird hinsichtlich der strukturellen Eigenart der Bevölkerungsdichte in der Vorschrift des § 9 Abs. 2 und 3 FAG n.F. – teilweise – umgesetzt. Die Vorschrift erkennt die Bevölkerungsdichte als strukturelle Eigenart, die einen abstrakten Mehrbedarf begründet, durch eine besondere Einwohnerwertung für die Stadtstaaten und für dünn besiedelte ostdeutsche Flächenländer an. Mit der Anerkennung eines durch eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte begründeten Mehrbedarfs berücksichtigt der Länderfinanzausgleich inzwischen also bereits verstärkt abstrakte Mehrbedarfe. Der Finanzausgleichsgesetzgeber bleibt aufgefordert, das Auftreten struktureller, vorgegebener Sonderlasten und daraus resultierende abstrakte Mehrbedarfe im Rahmen der Finanzkraftermittlung regelmäßig zu überprüfen sowie die verwendete Methodik ggf. weiter zu entwickeln.¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Herbert Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Art. 107 Rdnr. 16.

¹⁶⁷ *Jürgen Michalk/Andreas Möller*, Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für eine Länderfusion?, in: Wirtschaftsdienst 2005, 653 (657).

¹⁶⁸ Vgl. bereits *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 110.

e) Berücksichtigungsfähige Mehrbedarfe

Sonderbelastungen, die zu einem Defizit eines Landeshaushalts führen und eine Überwindung dieses Defizits (mit-)verhindern oder erheblich erschweren können, können struktureller Art sein und abstrakte Mehrbedarfe begründen. Sie dürfen dann nicht die Folge augenblicklicher Sondersituationen oder Ergebnis eigener Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen des betreffenden Landes sein, sondern müssen dem Land vorgegeben sein. Sie müssen besonders signifikante, von der Durchschnittsbetrachtung nicht erfasste Abweichungen im Bedarf zur Folge haben. Die aus solchen Belastungen resultierenden Mehrbedarfe sind grundsätzlich ausgleichsrelevant.

f) Mangelhafte legislative Maßstabbildung?

Die Antragsteller rügen hinsichtlich des genauen Umfangs der in den Finanzausgleich einzubeziehenden Einnahmen einen Mangel an legislativer Maßstabbildung.¹⁶⁹ Die Aufzählung der angeblichen Mängel beginnt allerdings damit, dass sie die zentrale Anordnung des Maßstäbengesetzes, dass „grundsätzlich alle“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 MaßstG) Einnahmen in prinzipiell „voller Höhe“ (Abs. 2) zu berücksichtigen sind, dass sich die Finanz- also nicht auf die Steuerkraft beschränkt, als zutreffend anerkennen müssen. Damit auf die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts¹⁷⁰ rekuriert wird, die Definition bleibt aber ersichtlich nicht gegenüber einer denkbaren umfassenderen Definition und damit gegenüber dem Konkretisierungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts zurück. Die Antragsteller sehen gleichwohl die genaue Reichweite der grundsätzlich gebotenen Einbeziehung anderer als steuerlicher Einnahmen als durch den Gesetzgeber nicht geklärt an. Soweit sie hier als Beispiel auf die angeblich klärungsbedürftige Behandlung bloßer Kreditaufnahmen verweisen, müssen sie aber selbst einräumen, dass diese Kreditaufnahmen im Ergebnis finanzkraftneutral seien – was die Behandlung erübrigt. Die Antragsteller sehen weiter die Berücksichtigung nichtsteuerlicher Abgaben als legislativ ungeklärt an. In Wahrheit ist diese Frage aber weitestgehend im Gesetz geklärt, indem – wie die

¹⁶⁹ Antragschrift S. 53 ff.

¹⁷⁰ BVerfGE 86, 148 (216); 101, 158 (222).

Antragsteller wiederum selbst konzedieren¹⁷¹ – die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 3 MaßstG in enger Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁷² nachvollziehbare Ausnahmen nicht ausgleichserheblicher Einnahmen benennt: Nicht ausgleichserheblich sind hiernach solche Einnahmen, deren Volumen unerheblich ist, die in allen Ländern verhältnismäßig je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände ausgleichen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht. Eine präzisere Herausnahme nichtsteuerlicher Abgaben – nicht zuletzt der äquivalent bemessenen Abgaben wie Gebühren, Beiträge usw. – durch eine allgemeine Regelung ist kaum denkbar. Nimmt man hinzu, dass das Finanzausgleichsgesetz in Vollzug des Gebots des § 7 Abs. 1 Satz 2 MaßstG, grundsätzlich „alle“ Einnahmen in den Ausgleich einzubezieht, mit der Spielbankabgabe (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a.E. FAG), der finanziellen Kompensation nach Art. 106b GG (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 FAG) und der Förderabgabe nach § 31 Bundesberggesetz (37 Abs. 2 FAG) mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weitere Einnahmen in den Finanzausgleich einbezieht, wird dem Anspruch des § 7 Abs. 1 Satz 2 MaßstG weitgehend Rechnung getragen, wobei allerdings zusätzlich an eine Erfassung der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zu denken wäre; gegen eine Einbeziehung wird aber eingewendet, dass diese Einnahmen auf sehr unterschiedlichen Rechtsgründen beruhen und nur schwer auf einen einheitlichen ausgleichsrelevanten Maßstab umgerechnet werden können.¹⁷³ Ein gesetzgeberisches Defizit liegt schließlich nicht darin, dass das Maßstäbengesetz nicht festlegt, „ob und inwiefern landesautonom zu erschließende Ertragsquellen mit ihrem Ist- oder ... mit einem Soll-Aufkommen anzusetzen sind“.¹⁷⁴ Wenn es an einer entgegengesetzten Regelung fehlt, sind die ausgleichserheblichen Ertragsquellen eben in voller Höhe zu berücksichtigen (vgl. denn auch § 7 Abs. 2 MaßstG).¹⁷⁵

¹⁷¹ Antragschrift S. 54.

¹⁷² BVerfGE 101, 158 (223); vgl. schon BVerfGE 72, 330 (400); 86, 148 (216).

¹⁷³ BVerfGE 72, 330 (412 f.); *Hans Bernhard Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 107 Rdnr. 8b.

¹⁷⁴ Antragsschrift S. 54.

¹⁷⁵ Die Antragsteller räumen denn auch an anderer Stelle selbst ein, dass „Steuereinnahmen ... im System des Länderfinanzausgleichs grundsätzlich in Höhe des tatsächlichen

Bei näherem Hinsehen entbehrt der resümierende Vorwurf der Antragsteller, Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz litten aus den von ihnen genannten Gründen an einem Mangel an legislativer Maßstababbildung und verfassungsgebotener Konkretisierung sowie Folgerichtigkeit und genügten deshalb nicht den Anforderungen des Grundgesetzes,¹⁷⁶ der Grundlage. Gestützt auf die von den Antragstellern aufgezählten Gründe, ist ihr Verdikt, § 7 MaßstG sowie §§ 7 und 8 FAG seien daher mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar, nicht begründet.

g) Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung

Die Antragsteller machen geltend, dass die Einbeziehung der kommunalen Einnahmen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung (§§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 4 MaßstG, § 8 Abs. 3 FAG) nicht mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG zu vereinbaren sei,¹⁷⁷ vielmehr sei der Gesetzgeber verpflichtet, die eigene Finanzkraft der Länder in dem zu typisierenden Umfang der für ihre Selbstverwaltungsaufgaben benötigten Mittel vom Länderfinanzausgleich freizustellen.¹⁷⁸ Diese Aussage ist finanzverfassungsrechtlich nicht haltbar.

Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG verlangt, dass bei dem angemessenen Ausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GG die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt werden. Wenn die Antragsteller diese Vorschrift so lesen, dass nur ein anteiliger Ansatz der kommunalen Einnahmen im Finanzausgleich berechtigt sei, stützen sie sich dabei¹⁷⁹ auf eine nicht näher begründete Bemerkung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1999, dass die durch die heutige ausdrückliche Anerkennung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen durch Art 28 Abs. 2 Satz 3 GG und die Garantien eines eigenen

Aufkommens erfasst“ werden. Dies gelte „prinzipiell auch bei bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Länder“, vgl. Antragsschrift S. 66.

¹⁷⁶ Antragschrift S. 55.

¹⁷⁷ Antragsschrift S. 55.

¹⁷⁸ Antragsschrift S. 56.

¹⁷⁹ Antragsschrift S. 55 f.

Anteils an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG) gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziere.¹⁸⁰ Tatsächlich kann von einer derartigen Abkehr von der Zweistufigkeit der Finanzverfassung aufgrund jüngerer Verfassungsänderungen aber keine Rede sein. Das Bundesverfassungsgericht nimmt denn auch später seine Feststellung nicht wieder auf, und im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird sie zu Recht entschieden zurückgewiesen. Vielmehr ist es nach wie vor so, dass in Übereinstimmung mit den anderen Abschnitten des Grundgesetzes die Finanzverfassung die Gemeinden und Gemeindeverbände als Bestandteile der Länder und ihres Verfassungsrechtskreises behandelt.¹⁸¹ Das folgt eindeutig aus der Überschrift des Abschnitts II des Grundgesetzes und aus Art. 106 Abs. 9 GG, der die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände ausdrücklich den Einnahmen und Ausgaben der Länder zuordnet. Daran hat auch die Einführung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG nichts ändern wollen.¹⁸² Das ist auch in der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 28 und 106 GG) vom 20.10.1997 noch einmal ausdrücklich bekräftigt worden¹⁸³ und damit als (fortbestehender) Wille des Verfassungsgebers anzusehen.¹⁸⁴ Die besonderen Garantien für die kommunale Finanzausstattung – neben der Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Vorschriften der 106 Abs. 5 und Abs. 5a GG – sollten nach dem erklärten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers gerade keine Abkehr vom

¹⁸⁰ BVerfGE 101, 158 (230).

¹⁸¹ BVerfGE 86, 148 (215): „Im Bundesstaat des Grundgesetzes stehen sich Bund und Länder und die Länder untereinander gegenüber, die Kommunen sind staatsorganisatorisch den Ländern eingegliedert.“

¹⁸² *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Vor Art. 104a Rdnr. 10.

¹⁸³ BT-Drucks. 13/1685 S. 4.

¹⁸⁴ *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Vor Art. 104a Rdnr. 10; ebenso *Stefan Mückl*, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998, S. 159 f.; Klaus Vogel/ Christian Waldhoff, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, vor Art. 104a (1997) Rdnr. 51, *Horst Dreier*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rdnr. 95.

Grundprinzip der Zweistufigkeit¹⁸⁵ bedeuten. In den abschließenden Beratungen der damaligen Änderungen des Grundgesetzes ist dezidiert darauf hingewiesen worden, dass vermieden werden müsse, dass „auch nur dem Anschein nach von dem im Grundgesetz begründeten zweigliedrigen Staatsaufbau abgewichen werde“. „Die Finanzverfassung“ solle „durch die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 28 Abs. 2 GG nicht verändert werden“.¹⁸⁶ Eine in der Literatur vertretene Gegenauffassung¹⁸⁷ hat sich nicht durchgesetzt und ist heute überholt.¹⁸⁸ Die auf die These der Modifikation der Zweistufigkeit der Finanzverfassung gestützte Auffassung der Antragsteller, nur ein anteiliger Ansatz der kommunalen Einnahmen im Finanzausgleich sei berechtigt, entbehrt daher einer Grundlage. Weder die kommunale Finanzhoheit an sich noch die Ausstattung der Kommunen mit eigenen Steuereinnahmen nach Art. 106 Abs. 5 und 5a GG heben die finanzielle Verantwortung der Länder für ihre Gemeinden bzw. das Erfordernis eines von den Ländern zu finanzierenden kommunalen Finanzausgleichs auf.¹⁸⁹

Die Antragsteller verwenden zur Rechtfertigung ihrer Auffassung, dass der Gesetzgeber die eigene Finanzkraft der Gemeinden nicht in voller Höhe im Finanzausgleich ansetzen dürfe, darüber hinaus ein weiteres Argument. Die Vorschrift des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG beziehe neben der Finanzkraft

¹⁸⁵ BVerfGE 86, 148 (215, 220); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Vor Art. 104a Rdnr. 10.; Klaus Vogel/ Christian Waldhoff, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, vor Art. 104a (1997) Rdnr. 48; *Rainer Prokisch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a (2003), Rdnr. 58; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 24; *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig. Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Vorb. Art. 104a Rdnr. 49; *Kyrill-A. Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 106 Rdnr. 99.

¹⁸⁶ Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drucks. 12/6000, S. 47 f.

¹⁸⁷ *Gerd Schmidt-Eichstaedt*, Bundesgesetze und Gemeinden, 1981, 123 ff.; vgl. auch *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 104.

¹⁸⁸ *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig. Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Vorb. Art. 104a Rdnr. 49.

¹⁸⁹ BVerfGE 86, 148 (218); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 174; *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 (768).

ausdrücklich und ausnahmsweise auch den Finanzbedarf der Gemeinden ein und trage damit den vielfältigen Bindungen der Kommunen Rechnung, aufgrund derer sie nur in begrenztem Maße frei über ihre eigenen Finanzen verfügen könnten. Diese könnten folglich auch nur in eingeschränktem Umfang in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Die näheren Umstände, insbesondere die Definition des maßgeblichen Finanzbedarfs, die Art und Weise seiner Berücksichtigung sowie die Höhe der anzusetzenden Werte blieben jedoch unbestimmt und würden dadurch vor allem dem maßstabbildenden Gesetzgeber anvertraut.¹⁹⁰

Diese Argumentation überzeugt schon deshalb nicht, weil die in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG vorgeschriebene Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden keine Singularität ist, sondern, wie bereits oben festgestellt, ein Ausschnitt aus dem einheitlich konzipierten horizontalen Finanzkraftausgleich ist, für den als Ganzes nichts anderes gelten kann als für seine einzelnen Komponenten. Es gibt keinen Grund, der es rechtfertigen könnte, den Finanzbedarf der Gemeinden – der finanzverfassungsrechtlich ausdrücklich den Ländern zugerechnet wird (Art. 106 Abs. 9 GG) – anders zu behandeln als den originären Finanzbedarf der Länder selbst. Die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft ist nach Wortlaut und Sinn des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG der Zielsetzung des horizontalen Finanzausgleichs „zu- und untergeordnet“,¹⁹¹ einen angemessenen Ausgleich der Länderfinanzkraft sicherzustellen, so dass in diesem Zusammenhang die Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände nach denselben Kriterien zu bestimmen ist wie diejenige der Länder und insoweit eher gute Gründe für eine Einbeziehung sämtlicher Einnahmen der Kommunen sprechen.¹⁹²

Der Beweisführung der Antragsteller ist daher ebenso wie der Auffassung entgegenzutreten, bereits aus dem Wortlaut, insbesondere aus dem in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG verwendeten Begriff „berücksichtigen“, lasse sich folgern, dass im Ergebnis keine vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des

¹⁹⁰ Antragsschrift S. 56.

¹⁹¹ BVerfGE 86, 148 (216).

¹⁹² Vgl. *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 172.

kommunalen Finanzbedarfs in den Länderfinanzausgleich erfolgen dürfe,¹⁹³ desgleichen der Feststellung, die Rechtsprechung habe für die Beantwortung der Frage, in welchem Maße der Gesetzgeber des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes hinter einer solchen vollständigen Einbeziehung zurückbleiben könne, bislang nur Ansätze herausgearbeitet.¹⁹⁴ Die Bedeutung des Berücksichtigungsgebots erschließt sich in Wahrheit weniger aus seinem mehrdeutigen Wortlaut als aus seinem systematischen Zusammenhang mit anderen Bestimmungen des Finanzausgleichsrechtes.¹⁹⁵ Die Bestimmung wiederholt das für den vertikalen Finanzausgleich in Art. 106 Abs. 9 GG ausgedrückte Prinzip der finanzwirtschaftlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern und setzt dieses in Bezug zum Regelungsgegenstand bzw. Regelungsziel des angemessenen Ausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG.¹⁹⁶ Da den Ländern insoweit die Verantwortung für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung ihrer Gemeinden zukommt (vgl. auch die heutige explizite Regelung in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG), wird die eigene Finanzkraft der Länder je nach der finanziellen Situation ihrer Kommunen bzw. dem Kommunalisierungsgrad belastet oder entlastet, so dass nur die Summe der Landes- und Gemeindeeinnahmen die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Landes – nämlich die finanzielle Fähigkeit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gemeinsam mit den Gemeinden¹⁹⁷ – korrekt wiedergeben kann.¹⁹⁸ Erst die Finanzkraft eines Landes und seiner Kommunen zusammen ist für die bundesstaatliche Finanzverteilung aus-

¹⁹³ So *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 98.

¹⁹⁴ So *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 98.

¹⁹⁵ BVerfGE 86, 148 (218); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 173.

¹⁹⁶ Vgl. BVerfGE 86, 148 (219).

¹⁹⁷ Vgl. *André W. Heinemann*, Länderfinanzausgleich – Volle Anrechnung der Finanzkraft der Gemeinden sachgerecht, in: Finanzpolitik Aktuell, Forschungsstelle Finanzpolitik, Nr. 36, 2012, S. 4 (www.fofi.uni-bremen.de).

¹⁹⁸ BVerfGE 86, 148 (219 f.); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 173; *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 (765); *André W. Heinemann*, Länderfinanzausgleich – Volle Anrechnung der Finanzkraft der Gemeinden sachgerecht, in: Finanzpolitik Aktuell, Forschungsstelle Finanzpolitik, Nr. 36, 2012 (www.fofi.uni-bremen.de).

sagekräftig. Allerdings verbietet die enge Verzahnung von Landes- und Kommunalfinanzien zugleich einen vollständigen Gleichlauf bzw. eine schlichte Addition der Finanzkraft von Ländern und Gemeinden, da ansonsten Doppelzählungen im Finanzaufkommen zu befürchten wären.¹⁹⁹ Zahlungsströme zwischen beiden Ebenen sind vielmehr herauszurechnen. Das Berücksichtigungsgebot verlangt demgemäß grundsätzlich eine volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, lässt aber über das Kriterium der Ausgleichsrelevanz hinaus²⁰⁰ weitere Ausnahmen zu, wenn und soweit es hierfür eine spezielle Rechtfertigung gibt, und ist damit als differenziertes Zurechnungsgebot einzuordnen.²⁰¹ Die Einnahmen der Gemeinden aus dem landesinternen kommunalen Finanzausgleich sind nach den vorstehend genannten Kriterien nicht in die Ermittlung der kommunalen Finanzkraft einzubeziehen, denn sie stammen aus den Finanzmitteln der Länder und sind folglich bereits Teil der Länderfinanzkraft, weshalb sich insoweit die Finanzkraft von Ländern und Gemeinden überschneidet.²⁰²

Stark zu bezweifeln ist aber die verbreitete Auffassung, nach der ein pauschaler Abschlag von der gemeindlichen Finanzkraft in Höhe eines Teils des Aufkommens der örtlich bezogenen Realsteuern zulässig sein soll, weil dieses sehr eng mit den durch die Steuerobjekte verknüpften Lasten verbunden sei.²⁰³ Abgesehen davon, dass dieses Argument jedenfalls kaum die gegenwärtige Abschlagsregelung in § 8 Abs. 3 FAG zu erklären vermag, weil sich diese vorwiegend auf andere als die Realsteuereinnahmen auswirkt,²⁰⁴ ist dieser Ansicht auch aus systematischen

¹⁹⁹ *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 567.

²⁰⁰ Vgl. oben B III 2 f.

²⁰¹ BVerfGE 86, 148 (220); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 173.

²⁰² *Theodor Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 (1983) Rdnr. 59; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 173.

²⁰³ BVerfGE 86, 148 (231 f.); *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 28; *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 107 Rdnr. 29.

²⁰⁴ *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 (770).

Erwägungen zu widersprechen.²⁰⁵ Denn es ist nicht einzusehen, warum diese zumindest mittelbare Berücksichtigung eines gemeindlichen Finanzbedarfs bereits bei der Bestimmung der Grunddaten des Finanzausgleichs erfolgen soll.²⁰⁶ Des Weiteren sind die entsprechenden Lasten und Ausgaben durchweg allgemein einwohnerbezogen und weitgehend auch von Kommunen mit geringem Realsteueraufkommen zu tragen, so dass auch unmittelbar den Grundstücken bzw. Gewerbebetrieben zuzuordnende Aufwendungen der Gemeinden nicht ersichtlich sind, welche die Annahme einer streng verstandenen Äquivalenz der Realsteuern rechtfertigen würden.²⁰⁷

Die Antragsteller berufen sich zur Stützung ihrer These, dass die kommunale Finanzkraft nur in eingeschränktem Umfang in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden dürfe,²⁰⁸ auch auf die Feststellung *Peter M. Hubers*, nach der „eine pauschale Kürzung der kommunalen Steuereinnahmen bei der Berücksichtigung der (Länder-)Finanzkraft ... damit begründet werden kann bzw. muss, dass der Landesgesetzgeber über die den Kommunen zugedachte Finanzmasse inhaltlich nicht voll verfügen kann“.²⁰⁹ In diesem begrenzten – vom Maßstäbengesetz zu typisierenden – Umfang meint *Huber*, sei es legitim, die kommunalen (Steuer-)Einnahmen – im Kontext mit anderen Einkünften – bei der Berechnung der Länderfinanzkraft unberücksichtigt zu lassen.²¹⁰ Der Umfang der damit eingeräumten Kürzungsmöglichkeit soll hiernach auf das Volumen der den Kommunen für die

²⁰⁵ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 174.

²⁰⁶ *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 576; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 174.

²⁰⁷ *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 (770).; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 174; vgl. auch *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 101; *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 577.

²⁰⁸ Antragsschrift S. 56.

²⁰⁹ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 104.

²¹⁰ Ebd. Rdnr. 104.

Erfüllung ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibenden Haushaltsmittel beschränkt sein.²¹¹ Dieses Volumen variiert in und zwischen den Ländern stark²¹², liegt nach der in der Voraufgabe seiner Kommentierung zu Art. 107 Abs. 2 GG vorgetragenen eigenen Einschätzung *Hubers* aber lediglich zwischen 5 % und 20 %.²¹³ Diese Überlegungen führen daher gerade nicht zur Rechtfertigung der gegenwärtigen Kürzung der kommunalen Einnahmen bei der Berücksichtigung der Länderfinanzkraft um 36 %. Noch im Jahre 2005 zog *Huber* deshalb das Fazit: „Die Berücksichtigung kommunaler Einnahmen beschränkt der Gesetzgeber *auf der Grundlage eines politischen Kompromisses, nicht einer verfassungsrechtlich angeleiteten Konkretisierungsentscheidung(!)*, pauschal auf 64 v.H. (§§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 4 MaßstG 2001, § 8 Abs. 3 FAG 2001). Diese *letztlich willkürliche Kürzung um 36 v.H. ...* genügt den Anforderungen des Art. 107 Abs. 2 GG ebenso wenig wie die Nichtberücksichtigung der den Kommunen zufließenden Konzessionsabgabe.“²¹⁴ Nach den im Jahre 2005 vorgetragenen Überlegungen *Hubers* weisen die verfassungsrechtlichen Vorgaben also in Richtung einer deutlich stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, nicht aber, wie die Antragsteller suggerieren, in Richtung einer geringeren Berücksichtigung derselben.

Die Abschlagsregelung des § 8 Abs. 3 FAG kann auch nicht unter dem Aspekt der Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Kommunen gerechtfertigt werden. Eine derartige pauschale Anrechnung des Finanzbedarfs der Kommunen kann schon dem Grunde nach nicht überzeugen. Denn sie würde einen mit wachsenden Einnahmen proportional ansteigenden Finanzbedarf der Kommunen unterstellen, der allerdings so in keiner Weise ersichtlich ist – der Bedarf reicher Gemeinden ist nicht zwangsläufig

²¹¹ Ebd. Rdnr. 103.

²¹² Ebd. Rdnr. 104.

²¹³ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 107 Rdnr. 103.

²¹⁴ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 107 Rdnr. 106 – Hervorhebungen hinzugefügt; in der aktuellen Auflage der Kommentierung äußert sich *Huber* zurückhaltender, vgl. *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 106.

fig höher als der ärmerer Gemeinden –, und würde zudem den gegenteiligen Aspekt unberücksichtigt lassen, dass gerade bei Gemeinden mit geringen Steuereinnahmen die Ausgaben aus unverfügbaren kommunalen Pflichtaufgaben wie der Sozialhilfe überdurchschnittlich hoch ausfallen.²¹⁵

Tatsächlich ist weder den Ausführungen der Antragsteller noch denjenigen *Hubers* zum Umfang möglicher Kürzungen der kommunalen Steuereinnahmen bei der Berücksichtigung der Länderfinanzkraft zu folgen. Bei genauer Betrachtung ist der Regelung des Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG für die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft kein Reduzierungsgebot zu entnehmen. Die Vorschrift ist eher dahin zu verstehen, „dass die kommunale Finanzkraft grundsätzlich, d.h. sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstehen,“ bei der Bemessung der Länderfinanzkraft „voll einzubeziehen ist“.²¹⁶

In seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 entwickelt das Bundesverfassungsgericht sehr überzeugend den Grundsatz der vollen Einbeziehung der Finanzkraft der Kommunen in den Länderfinanzausgleich. Es führt aus: „Dass die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich auf deren Einbeziehung (als Rechenposten) in die Finanzkraft des betreffenden Landes zielt, entspricht [...] Regelungsgegenstand und -ziel dieser Vorschrift, einen angemessenen Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Länder sicherzustellen. Die Länder sehen sich seit jeher gehalten, für eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen. Deshalb wird ihre eigene Finanzkraft je nach der finanziellen Lage ihrer Gemeinden belastet oder entlastet. Ein Land mit Kommunen von geringer eigener Finanzkraft muss seine Finanzkraft stärker für deren Finanzausstattung einsetzen als ein Land mit Kommunen, die ihrerseits über eine große Finanzkraft verfügen.“²¹⁷ Weiter heißt es: „Zum gleichen Ergebnis führt die allgemeine Zielsetzung der grundgesetzlichen Finanzverfassung. Soll diese [...] eine aufgabengerechte Verteilung des für Bund und Länder

²¹⁵ *Irene Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, S. 253 f.; *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 (765).

²¹⁶ BVerfGE 86, 148 (220).

²¹⁷ BVerfGE 86, 148 (219).

verfügbaren Finanzaufkommens auf die verschiedenen Aufgabenträger sicherstellen, muss sie sich grundsätzlich auf die gesamten staatlichen Einnahmen und die für die gesamten staatlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben beziehen. Darin sind, gemäß dem Prinzip des Art. 104a Abs. 1 GG, auch die gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben eingeschlossen. Diese können daher nur dann unberücksichtigt bleiben, wenn und soweit es dafür eine besondere Rechtfertigung gibt.“²¹⁸

Der Gesetzgeber berücksichtigt desungeachtet gegenwärtig, auf der Grundlage eines lediglich politischen Kompromisses²¹⁹ und nicht einer verfassungsrechtlich abgeleiteten Entscheidung, d.h. ohne überzeugende rechtfertigende Gründe für diese Kürzung vorzubringen, bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs die kommunale Finanzkraft nur zu 64 % (vgl. § 7 Abs. 2, 8 Abs. 4 MaßstG, § 8 Abs. 3 FAG).²²⁰ Dadurch wird nicht zuletzt die auch auf Art. 107 GG übertragbare Wertung des Art. 106 Abs. 9 GG, nach der die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen der Länder gelten, nicht hinreichend berücksichtigt. Es spricht viel dafür, dass die unzureichende Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft ein Grund dafür ist, dass trotz der Ausgleichsmechanismen des horizontalen Finanzausgleichs erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern bestehen bleiben.

Im Übrigen ist Folgendes zu bedenken: Zwar sollten die besonderen Garantien für die kommunale Finanzausstattung – wie Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, Art. 106 Abs. 5 GG und Abs. 5a GG – nach dem erklärten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers gerade keine Abkehr vom Grundprinzip der Zweistufigkeit der Finanzverfassung herbeiführen. Allerdings verstärken sie das finanzwirtschaftliche und

²¹⁸ BVerfGE 86, 148 (219 f.).

²¹⁹ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 187.

²²⁰ Vgl. zur Kritik hieran *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 ff.; *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 9/2013, S. 15 (16 f.); *Thomas Lenk/Martina Kuntze*, Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Bertelsmann Stiftung 2012, S. 49; es ist höchst zweifelhaft, ob der Bundesgesetzgeber mit der in § 8 Abs. 3 FAG n.F. getroffenen Festlegung dem ihm erteilten Prüfungsauftrag hinreichend nachgekommen ist.

finanzpolitische Gewicht der Kommunen im Konzert der Gebietskörperschaften erheblich. Gerade deshalb ist es angesichts der deutlich überdurchschnittlichen Finanzkraft der Kommunen einiger Länder zu kritisieren, dass erhebliche Teile ihrer Finanzkraft im Länderfinanzausgleich mit der Folge außer acht gelassen werden, dass sich die Ausgangsposition von Ländern mit finanzstarken Gemeinden sehr verbessert. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass den Ländern mit finanzschwachen Gemeinden nicht zuletzt im Hinblick auf die europäischen Vorgaben für die Haushalts- und Finanzpolitik eine steigende Verantwortung für die finanzielle Situation ihrer Kommunen zukommt. Die Vorschrift des Art. 109 Abs. 2 GG macht die EU-rechtliche Verpflichtung zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite aus Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gemäß Art. 126 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht. Für Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände sind dabei die Länder verantwortlich.²²¹ Auch diese gestiegene Verantwortung der Länder für die finanzielle Situation ihrer Kommunen spricht für die Rechtfertigung einer stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Letztlich wird daher nur eine weitgehende Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft der Tatsache gerecht, dass Länder und Gemeinden – in je nach Land differierender Aufgabenteilung – gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben tragen. Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad und dessen (zielbewusste) Veränderung – die Verlagerung von Aufgaben und den entsprechenden Finanzmitteln durch das Land auf die Kommunen – wirken sich nur bei einer vollen Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl nicht mehr auf die im Länderfinanzausgleich zu beanspruchenden oder zu erbringenden Leistungen aus. Dass die derzeitige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft nicht ausreichend ist, zeigen schließlich auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Aufbau Ost. Sie sind zu einem nicht unerheblichen Teil zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft eingesetzt worden und wurden damit auch begründet. Es spricht daher viel für eine

²²¹ Vgl. BT-Drucks. 16/12410, S. 10; *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 109 (2011) Rdnr. 80; *Hans D. Jarass*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 109 Rdnr. 7.

ersatzlose Streichung der gegenwärtigen Abschlagsregelung des § 8 Abs. 3 FAG; denn sie begünstigt ohne sachliche Rechtfertigung die finanzstarken Bundesländer mit ihren überdurchschnittlich steuerstarken Gemeinden, indem deren Ausgangspositionen verhältnismäßig niedriger angesetzt werden als bei Ländern mit steuer-schwachen Gemeinden.²²²

Der Gesetzgeber hat im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die hinsichtlich der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Finanzausgleich wiederholt Prüfaufträge erteilt,²²³ die Einbeziehung der kommunalen Einnahmen von zuvor 50 % auf 64 % erhöht. Dies war ein Schritt in die richtige Richtung. Die Antragsteller, die „eher ... eine weitere Senkung des berücksichtigungsfähigen Anteils kommunaler Einnahmen unter 50 %“ für geboten halten, bleiben mit ihrem Plädoyer hinter der besseren Einsicht des Gesetzgebers zurück.²²⁴ Entgegen der Auffassung der Antragsteller sprechen, wie dargelegt, ganz überwiegende Gründe für eine vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Finanzausgleich.

h) Der Tatbestand der Einwohnergewichtung

aa) Einer der zentralen Angriffspunkte des Normenkontrollantrags ist die Einwohnergewichtung. Die Antragsteller halten die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe durch die Einwohnergewichtung nach § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 MaßstG, § 9 Abs. 2

²²² *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 187; *Stefan Koriath*, Maßstabgesetzgebung im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Abschied von der „rein interessenbestimmten Verständigung über Geldsummen“?, ZG 2002, 335 (350 Fn. 44); *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Für die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, DÖV 2001, 762 (766).

²²³ BVerfGE 68, 148 (231 ff.); 101, 158 (230).

²²⁴ Bemerkenswert ist die jüngst getroffene Feststellung des früheren baden-württembergischen Ministerialdirektors *Bueble*, dass Baden-Württemberg das Risiko einer Klage gegen den Länderfinanzausgleich auch deswegen scheue, weil eine Verschlechterung der Lage des Landes durch eine stärkere Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft nicht auszuschließen sei (*Benno Bueble*, Streit um den Länderfinanzausgleich – Verhandeln oder klagen? Chancen und Risiken einer Verfassungsklage, VBIBW 2013, 211, 211).

und 3 FAG für nicht mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar.²²⁵

Der Gesetzgeber geht mit dieser Regelung zu einen davon aus, dass die besonders dicht besiedelten Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, um ihren Einwohnern gleichwertige Lebensverhältnisse bieten zu können, Ausgaben tätigen müssen, die um mehr als ein Drittel über den vergleichbaren Ausgaben der anderen Länder und ihrer Kommunen liegen. Ihre Einwohnerzahlen werden aus diesem Grund für die Zwecke des horizontalen Finanzausgleichs rechnerisch um 35 % erhöht. Umgekehrt nimmt der Gesetzgeber zum anderen an, dass die Gemeinden in den drei besonders dünn besiedelten Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern (+ 5 %), Brandenburg (+ 3 %) und Sachsen-Anhalt (+ 2 %) leicht erhöhte Ausgabenlasten tragen, die parallel behandelt werden. Die Antragsteller sind der Auffassung, die damit vorgenommene Integration eines besonderen Finanzbedarfs in den Begriff der Finanzkraft bedeute eine privilegierende Abweichung vom grundgesetzlichen Maßstab, die einer nach Grund und Maß tragfähigen Rechtfertigung entbehre.²²⁶

Die Einwände der Antragsteller erklären sich aus ihrem strikten Festhalten an der Einwohnerzahl als alleinigem – abstrakten – Bedarfsmaßstab. Diese Sichtweise ist verfehlt, wie oben eingehend dargelegt wurde. Dort wurde darauf hingewiesen, dass der Faktor „Einwohner“ zwar im Grundsatz ein geeigneter und sachgerechter Indikator zur Bestimmung des Finanzbedarfs eines Landes ist, er jedoch lediglich den regulären Finanzbedarf eines Landes anzuzeigen vermag. Ihn nicht nur zum Regelmaßstab, sondern darüber hinaus zum ausschließlichen Bemessungsfaktor für den Finanzbedarf zu machen, wäre daher unzulässig. Zwar können auf autonomer Entscheidung beruhende Unterschiede im Ausgabenverhalten der Länder eine Abweichung von diesem Maßstab nicht rechtfertigen.²²⁷ Abweichungen sind aber, wie das Bundesverfassungsgericht anerkennt, geboten, sofern die Angemessenheit eines einwohnerbezogenen Vergleichs „aus vorgegebener struktureller Eigenart“

²²⁵ Antragsschrift S. 58.

²²⁶ Antragsschrift S. 58.

²²⁷ Insoweit richtig Antragsschrift S. 59.

einzelner Länder „von vornherein entfällt“.²²⁸ Daher sind, wie bereits oben festgestellt wurde, jedenfalls signifikante, von der Durchschnittsbetrachtung nicht erfasste Abweichungen im Bedarf ausgleichsrelevant zu berücksichtigen, das heißt finanzkraftmindernd in den horizontalen Finanzausgleich einzubringen. Solche Abweichungen, die nur in einzelnen Ländern einen außergewöhnlichen Finanzbedarf erzeugen und denen nicht von vornherein vergleichbare Belastungen anderer Länder gegenüberstehen, können sich zum Beispiel aus spezifischen Besonderheiten der wirtschaftsgeographischen und/oder der sozioökonomischen Struktur eines Landes ergeben²²⁹. Solche Abweichungen im Bedarf dürfen unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots zur bundesstaatlichen Ungleichbehandlung ungleicher Lebensverhältnisse nicht vernachlässigt werden.

Es trifft daher nicht zu, wenn die Antragsteller meinen, ein besonderer Finanzbedarf sei grundsätzlich nur bei den Gemeinden ausgleichsfähig und sei bei diesen nur noch nach dem Maß zu hinterfragen.²³⁰ Das Konzept des abstrakten Mehrbedarfs beansprucht allgemeine Geltung im Finanzausgleich. Die grundsätzliche Kritik der Antragsteller bereits an der Zulässigkeit der Berücksichtigung von in den besonders dicht besiedelten Stadtstaaten und den drei dünn besiedelten Flächenstaaten vorhandenen Mehrbedarfen – falls diese begründbar sind – durch den Ausgleichssetzgeber ist daher nicht berechtigt.

bb) Damit steht und fällt die verfassungsrechtliche Berechtigung der Berücksichtigung von Mehrbedarfen der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Gebiete mit der empirischen Begründbarkeit der überdurchschnittlichen Kostenintensität sowohl einer hohen als auch einer niedrigen Bevölkerungsdichte. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 24.6.1986 klargestellt, dass die „Berücksichtigung der vorgegebenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten Bremen

²²⁸ BVerfGE 72, 330 (401); 86, 148 (239).

²²⁹ Vgl. dazu Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland², 1966, Tz. 277; *Peter Renner*, Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen, in: BMF (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1982, S. 328 (335); *Karl Heinrich Friauf*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618 (625).

²³⁰ Antragsschrift S. 59.

und Hamburg durch die Einwohnerwertung des § 9 Abs. 2 FAG ... dem Grunde nach zumindest zulässig ist“²³¹ und daher eine Abweichung vom Bedarfskriterium der Einwohnerzahl rechtfertigt. An dieser Auffassung hat es in weiteren Entscheidungen grundsätzlich festgehalten. Es hat darauf hingewiesen, dass das Bestehen von Stadtstaaten zum historischen Bestand der deutschen Staatsentwicklung gehöre, insbesondere auch seit der Entstehung des deutschen Bundesstaates im 19. Jahrhundert, und es für sachgerecht erklärt, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Dies dürfe auch in Form einer „Einwohnerveredelung“ geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenstaaten habe. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betreffe nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes.²³² In entsprechender Weise argumentierte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27.5.1992: „Eine ‚Veredelung‘ der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten durch eine Gewichtung ist insoweit zumindest zulässig, als die Stadtstaaten aufgrund ihrer vorgegebenen strukturellen Eigenart einen Mehrbedarf gegenüber Flächenstaaten aufweisen. Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erhalten können, wobei zu bedenken ist, dass sie nur aus Großstadtgebieten bestehen und von ihrem Umland durch Staatsgrenzen getrennt sind. Indem hierbei den Ländern Bremen und Hamburg die Möglichkeit eines landesinternen Finanzausgleichs fehlt, ist es sachgerecht, diese Folge stadtstaatenspezifischer Eigenart (zumindest teilweise) auf der Ebene des bundesstaatlichen Länderfinanzausgleichs Rechnung zu tragen.“²³³

Umfang und Höhe des Mehrbedarfs der Stadtstaaten sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt feststellt, vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden, sondern müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektiver Indikatoren als angemessen erweisen.²³⁴ In seiner Entscheidung vom 27.5.1992 hat das Bundesverfassungsgericht gewürdigt, dass der Gesetzgeber das inzwischen zum Zwecke einer entsprechenden Überprüfung der

²³¹ BVerfGE 72, 330 (415, ferner 401).

²³² BVerfGE 72, 330 (415).

²³³ BVerfGE 86, 148 (240).

²³⁴ BVerfGE 72, 330 (415 f.); 86, 148 (239); vgl. auch BVerfGE 101, 158 (230).

Einwohnerwertung der Stadtstaaten durch das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesregierung erstellte finanzwissenschaftliche Gutachten bei der Modifizierung des Finanzausgleichsgesetzes, die infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986²³⁵ notwendig geworden war, zugrunde gelegt hat. Dabei hat er die Entscheidung des Gesetzgebers, auf der Grundlage des Gutachtens die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in der vorherigen Höhe von 135 % beizubehalten,²³⁶ nach ausführlicher Auseinandersetzung mit dieser Entscheidung nicht beanstandet und damit die Sachgerechtigkeit dieser Wertung bestätigt.²³⁷

Mit dem Urteil des BVerfG vom 11. November 1999 ergab sich bezüglich der Ableitung der Höhe der Einwohnerwertung eine nicht unerhebliche Veränderung. Das Bundesverfassungsgericht hob 1999 hervor, dass zwar eine Gewichtung von Landesbevölkerungen im Länderfinanzausgleich weiterhin dem Grunde nach zulässig sei. Allerdings berücksichtigte das BVerfG die mittlerweile (seit 1995) in den Finanzausgleich einbezogenen ostdeutschen Länder in seiner Urteilsfindung ebenfalls und kam zu dem Schluss, dass die neue bundesdeutsche Gesamtsituation 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.“²³⁸ „Dabei hat das Maßstäbengesetz eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen.“²³⁹

cc) Die Bundesregierung legte sodann im Jahre 2001 einen Entwurf für das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Maßstäbengesetz vor.²⁴⁰ In diesem Entwurf

²³⁵ BVerfGE 72, 330.

²³⁶ BT-Drucks. 11/789, Begründung S. 7.

²³⁷ BVerfGE 86, 148 (239 ff.); vgl. *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 9/2013, S. 15 (16).

²³⁸ BVerfGE 101, 158 (230).

²³⁹ BVerfGE 101, 158 (230).

²⁴⁰ Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –) vom 7.5.2001, BT-Drucks. 14/5951.

ging die Bundesregierung auf die Forderung des Bundesverfassungsgerichts ein und sah in § 10 des Entwurfs in Absatz 1 die Möglichkeit zur Modifizierung von Einwohnerzahlen vor und hielt in Absatz 3 insbesondere fest, dass den abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen sei. In der Begründung der Bundesregierung findet sich indes kein Hinweis auf eine besonders präferierte Methode.²⁴¹ Allerdings räumte die Bundesregierung ein, dass das Bundesverfassungsgericht „die Überprüfung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten durch eine Gegenüberstellung von möglichen abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten einerseits und dünnbesiedelter Flächenländer andererseits und die Überprüfung der Einwohnerwertung der Gemeinden gefordert habe (BVerfGE 101, 158, 230).“²⁴² Anschließend wird nur festgehalten, dass der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes das Ergebnis der Untersuchungen einzubinden habe.²⁴³ Eine Festlegung auf eine Methode wurde hier nicht vorgenommen.²⁴⁴

Der Bundesrat nahm mit Beschluss in der 762. Sitzung am 27. April 2001 zum Gesetzentwurf Stellung.²⁴⁵ Bezüglich der präferierten Methode zur Ableitung einer Einwohnerwertung für Stadtstaaten im Zusammenhang mit der Maßstabsbildung wurde festgehalten: „Das Bundesverfassungsgericht hat den Großstadtvergleich und die von der Bundesregierung auf dieser Grundlage veranlasste methodische Prüfung nach eingehender verfassungsrechtlicher Prüfung in seinem Urteil von 1992 für zulässig erklärt (BVerfGE 86, 148, 240 ff.). In seinem Urteil vom 11. November 1999 hat es die Verpflichtung zu einer objektiven und verlässlichen Begründung bestätigt und in diesem Zusammenhang erneut auf seine vorangegangene Rechtsprechung verwiesen (BVerfGE 101, 158, 230) ... Bei dem Großstadtvergleich ist ... die Gesamtheit der den Stadtstaaten zugewiesenen Aufgaben zu berücksichtigen. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten hat daher den aus staatlichen und kommunalen

²⁴¹ *André W. Heinemann*, Zur aktuellen Situation über Einwohnerwertungen für Stadtstaaten im LFA, in: Finanzpolitik Aktuell Nr. 38, 2013, Forschungsstelle Finanzpolitik, www.fofi.uni-bremen.de, S. 6.

²⁴² BT-Drucks. 14/5951, S. 26.

²⁴³ BT-Drucks. 14/5951, S. 26.

²⁴⁴ *André W. Heinemann*, ebd., S.

²⁴⁵ BT-Drucks. 14/5951, S. 31 ff.

Aufgaben resultierenden abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten abzudecken. Dies trägt dem Wesen der Stadtstaaten, in denen die Landes- und Gemeindeebene untrennbar miteinander verflochten sind, Rechnung. Dass die Einwohnerwertung den Mehrbedarf grundsätzlich in vollem Umfang zu berücksichtigen hat, ergibt sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Elements, insbesondere aus den gesetzlichen Modifikationen zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten und aus den hierzu ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Es kommt mithin nicht darauf an, in welchem öffentlichen Sektor oder auf welcher Ebene sich der Mehrbedarf manifestiert. Eine künstliche Aufteilung des Mehrbedarfs nach seinem „staatlichen“ oder „kommunalen“ Charakter ist daher weder notwendig noch sachgerecht.²⁴⁶

In der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Maßstäbengesetzes der Bundesregierung wurden zwei Gutachten erwähnt, welche als zumindest sachgerecht für die Ableitung einer Einwohnerwertung sowohl für die Stadtstaaten als auch für dünn besiedelte Länder/Gemeinden im Länderfinanzausgleich erachtet wurden.²⁴⁷ In Bezug genommen wurde zunächst der vom Ifo-Institut 1986/87 vorgenommene Großstadtvergleich,²⁴⁸ der nach wie vor als eine geeignete Grundlage zur quantitativen Bestimmung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten angesehen wurde. Eine erneute Überprüfung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts auf der dort gewonnenen methodischen Basis habe ergeben, dass weiterhin eine Einwohnerwertung von 135 v. H. zulässig sei. Die vorgenommene Aktualisierung des Großstadtvergleichs aus dem Jahre 1986/87²⁴⁹ habe dies bestätigt.²⁵⁰ Der Bundesrat stützte sich darüber hinaus ausdrücklich auf das weitere von *Helmut Seitz* zu den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung erstellte wissenschaftliche Gutachten.

²⁴⁶ BT-Drucks. 14/5951, S. 63.

²⁴⁷ BT-Drucks. 14/5951, S. 63 ff.

²⁴⁸ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, ifo Studien zur finanzpolitik, Bd. 45, 1986

²⁴⁹ *Marlies Hummel*, Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, 2001.

²⁵⁰ BT-Drucks. 14/5951, S. 63 f.

Durch dieses wurden auch Mehrbedarfe und Kostennachteile in dünn besiedelten Räumen ermittelt und empirisch untermauert.²⁵¹

Das Bundesfinanzministerium hatte zeitlich parallel dazu bereits das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beauftragt, als Vorbereitung für das Maßstäbengesetzes zu untersuchen, „ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die abstrakte Mehrbedarfe begründen können und ob diese über Indikatoren sachgerecht erfasst werden können.“²⁵² Das entwickelte „Mehrausgaben-Konzept“²⁵³, wobei die Mehrausgaben als Differenz zwischen Bruttoausgaben und Bruttoeinnahmen als Kennziffer für Mehrbedarfe gesehen werden, wurde dann in einem umfangreichen Gutachten²⁵⁴ angewendet.²⁵⁵

Der Gesetzgeber des heutigen Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 hat sich bei der Überprüfung und Ermittlung des Umfangs und der Höhe des abstrakten Mehrbedarfs von Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenländern (Quantifizierung) nach eigener Aussage auf „vorliegende Gutachten“ gestützt.²⁵⁶

²⁵¹ *Helmut Seitz*, Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Mai 2000.

²⁵² *Eltges, Markus et al.*, Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Untersuchung des wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, März 2001, S. 12.

²⁵³ *Eltges, Markus et al.*, ebd., S. 22 ff.

²⁵⁴ *Eltges, Markus et al.*, Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten des wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, September 2001; siehe auch BMF (Hrsg.): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, 2002.

²⁵⁵ *André W. Heinemann*, Zur aktuellen Situation über Einwohnerwertungen für Stadtstaaten im LFA, in: Finanzpolitik Aktuell Nr. 38, 2013, Forschungsstelle Finanzpolitik, www.fofi.uni-bremen.de, S. 7.

²⁵⁶ Begründung zum Entwurf der Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN eines Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 9.10.2001, BT-Drucks. 14/7063, S. 17, 28 f.

Diese Aussage wird von den Antragstellern nicht in Zweifel gezogen.²⁵⁷ Da sich der Finanzausgleichsgesetzgeber somit auf die allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten vorliegenden genannten Gutachten stützen konnte und sich eingehend mit ihren Ergebnissen auseinandergesetzt hat,²⁵⁸ hat er entgegen den Ausführungen der Antragsteller²⁵⁹ dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zur Überprüfung der aus dem Gesetzgebungsverfahren resultierenden Einwohnergewichtung auf ihre Angemessenheit „nach Maßgabe verlässlicher, objektiver Indikatoren“²⁶⁰ genügt.²⁶¹ Im Übrigen hat die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten ja eine lange, vom Bundesverfassungsgericht dem Grundsatz nach nicht in Frage gestellte Tradition²⁶², und von einer Überprüfung der Einwohnergewichtung auf die entsprechende Aufforderung des Bundesverfassungsrechts im Urteil vom 11.11.1999 hin²⁶³ zeugen ja auch die § 8 Abs. 3 Satz 2 MaßstG, § 9 Abs. 3 FAG, die anstelle der früheren „Dichteklausel“ einen kommunalen Mehrbedarf in drei dünnbesiedelten Flächenländern für berücksichtigungsfähig erklären. Das Bundesverfassungsgericht hatte darauf hingewiesen, dass „die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn

²⁵⁷ Vgl. Antragsschrift S. 65.

²⁵⁸ Vgl. etwa Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz vom 2.7.2001, BT-Drucks. 14/6533, S. 23 f.; Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäb für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –) vom 4.7.2001, BT-Drucks. 14/6577, S. 4; Bundesministerium der Finanzen, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 73, 2003, S. 45 f.

²⁵⁹ Vgl. Antragsschrift S. 65 f..

²⁶⁰ BVerfGE 101, 158 (230); § 8 Abs. 2 Satz 2 MaßstG: Bestimmung der Höhe eines abstrakten Mehrbedarfs „anhand objektivierbarer Indikatoren“.

²⁶¹ *André W. Heinemann*, Zur aktuellen Situation über Einwohnerwertungen für Stadtstaaten im LFA, in: Finanzpolitik Aktuell Nr. 38, 2013, Forschungsstelle Finanzpolitik, www.fofi.uni-bremen.de, S. 7 f.

²⁶² Die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten in § 9 Abs. 2 FAG gilt – mit Ausnahme der erst nach der Wiedervereinigung erfolgten Einbeziehung Berlins – seit dem 1.1.1970 inhalts- und sogar nahezu wortgleich: BGBl. I 1969, S. 1432 (1434).

²⁶³ BVerfGE 101, 158 (230 f.).

besiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in den Städten, zumal die Gemeinkosten auf eine geringere Kopfbzahl umgelegt werden müssen“.²⁶⁴

dd) Dem Gesetzgeber kann daher hinsichtlich der vom Bundesverfassungsgericht verlangten Überprüfung der Einwohnergewichtung hinreichende Transparenz bescheinigt werden. Die prinzipielle Berechtigung der Berücksichtigung von Mehrbedarfen der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Gebiete wird in keinem Fall in Frage gestellt.²⁶⁵ Die Einwohnergewichtung kann damit weiterhin – und nach Berücksichtigung des Mehrbedarfs in drei dünnbesiedelten Flächenländern sogar noch stärker als zuvor – als Beispiel dafür dienen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Vergleich der Finanzkraft der Länder Bedarfs-elemente eine Rolle spielen dürfen, sofern die Angemessenheit eines (lediglich) einwohnerbezogenen Vergleichs „aus vorgegebener struktureller Eigenart“ einzelner Länder „von vornherein entfällt“. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert, auch künftig ggf. auf der Grundlage neuer methodischer Erkenntnisse zu prüfen, ob weitere abstrakte Mehrbedarfe von Ländern und deren Gemeinden und Gemeindeverbände vorliegen, nicht nur wegen § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 MaßstG, sondern schon aus Gründen föderativer Gleichbehandlung.

ee) Die Antragsteller machen geltend, die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt sei gemäß Art. 22 GG Bundesaufgabe und deshalb müsse Berlin vom Bund finanziert werden.²⁶⁶ Wollte man aber einen Länderfinanzausgleich ohne Berlin organisieren, ergäbe sich nach entsprechenden Berechnungen, dass sich gerade die Klageländer Hessen und Bayern schlechter stellen würden. Ursächlich wären die notwendigen und auch von den Klageländern nicht bestrittenen anderweitigen Kompensationsleistungen für Berlin. Würde diese Kompensation über das hierfür

²⁶⁴ BVerfGE 101, 158 (231), unter Berufung auf *Dieter Carl*, Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, 1994, S. 87.

²⁶⁵ Vgl. etwa auch *Joachim Wieland*, Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Speyerer Arbeitsheft Nr. 211, 2013, S. 41 f.; *Markus Eltges/Michael Zarth/Peter Jakubowski*, Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion, Wirtschaftsdienst 2001, 323 ff.; *Horst Zimmermann*, Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung, Wirtschaftsdienst 2013, 534 ff.

²⁶⁶ Antragsschrift S. 63.

geeignete Instrument der Umsatzsteuerverteilung (direkte vertikale Finanzierung Berlins über einen erhöhten Bundesanteil) angestrebt, würden sich zwar bei Bayern und Hessen die Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich reduzieren. Dieser Effekt würde jedoch durch Verluste im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung überkompensiert werden.²⁶⁷ Diese Lösung des Hauptstadtproblems ginge daher aktuell zu Lasten von Bayern und Hessen.²⁶⁸ Eine vollständige Finanzierung der Bundeshauptstadt durch den Bund wäre ohnehin ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht möglich. Die Probleme Berlins beruhen allerdings nur zu einem kleinen Teil auf der Funktion als Hauptstadt. Größere Verantwortung für die schwierige ökonomische Situation Berlins tragen die jahrzehntelange Insellage und die frühere Alimentierung des Westteils der Stadt durch den Bund.²⁶⁹

i) Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer seit der Föderalismusreform I im Jahre 2006 in normierter Weise in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen (§ 7 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 FAG), sichert die hinsichtlich des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer den Ländern eröffnete Steuerautonomie (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG) ab. Die Antragsteller beschreiben zutreffend den diesbezüglichen Mechanismus:²⁷⁰ Länder, die den Steuersatz erhöhen, sollen die daraus resultierenden Mehreinnahmen behalten dürfen, wohingegen Länder, die den Steuersatz senken, die Steuerausfälle zu tragen haben; eine Refinanzierung über den Länderfinanzausgleich soll damit ausgeschlossen werden. Das Finanzausgleichsgesetz sieht deshalb in § 7 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 vor, die kassenmäßigen Grunderwerbsteuereinnahmen aller Länder in Beziehung zur gemeinsamen Bemessungsgrundlage zu setzen und den sich daraus ergebenden bundesdurchschnittlichen Steuersatz pro Land an dessen Bemessungsgrundlage anzulegen.

²⁶⁷ Vgl. *Martina Kuntze*, Ein Länderfinanzausgleich ohne Berlin – Gewinner und Verlierer, *Wirtschaftsdienst* 2013, 170 ff.

²⁶⁸ *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: *ifo Schnelldienst* 9/2013, S. 15 (16).

²⁶⁹ Vgl. *Ulrich Häde*, Berlin als Bundesdistrikt?, *Wirtschaftsdienst* 2012/2, S. 77 (78).

²⁷⁰ Antragschrift S. 66.

Hieraus ergibt sich, dass für ein Land wie den Freistaat Bayern, dessen Grunderwerbsteuersatz unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt, im Länderfinanzausgleich ein im Vergleich zum tatsächlichen Aufkommen höherer Betrag zugrunde gelegt wird.

Verfassungskonform wäre dagegen nach Auffassung der Antragsteller eine „belastungsneutrale Lösung“: Bei der Grunderwerbsteuer müsse für jedes Land das Aufkommen angesetzt werden, dass sich bei einem Steuersatz von 3,5 % ergebe (vgl. Art. 125a Abs. 1 GG in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Grunderwerbsteuergesetz – GrEStG). Jede Landesentscheidung für höhere oder niedrigere Steuersätze bleibe dann – im wohlverstandenen Interesse einer zu stärkenden Länderautonomie – ohne finanzielle Folgen im Finanzausgleich.²⁷¹

Von den Antragstellern kann nicht mit Erfolg beanstandet werden, dass bei der Grunderwerbsteuer als einer landesautonomen Einnahmequelle die Finanzkraft nicht nach dem tatsächlichen Finanzaufkommen bemessen wird. Angesichts des Umstandes, dass der Finanzkraftbegriff des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG auf die finanzielle Fähigkeit zielt, die Gebietskörperschaften des Bundesstaats in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben zu erfüllen, ist der Finanzkraftbegriff vielmehr dafür offen, Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung der Einnahmeempfänger selbstverantwortlich entscheidet, nach einem Soll-Aufkommen zu bemessen.²⁷² Ein Land, das seine Bürger durch unterdurchschnittliche Steuersätze begünstigt, soll die damit verbundenen Folgen tragen. Dieser Gedanke prägt bereits die Berücksichtigung der Grund- und Gewerbesteuer gemäß § 8 Abs. 2 FAG.

Die Antragsteller kritisieren aber, dass die heutige Anrechnung der Grunderwerbsteuer mit einem hypothetischen bundesweiten Durchschnittssteuersatz zu Folge habe, dass Steuersatzerhöhungen einzelner Länder im Finanzausgleich zu Lasten

²⁷¹ Antragsschrift S. 67.

²⁷² BVerfGE 86, 148 (217).

anderer Länder wirkten. Besonders stark belastet würden Länder, die – wie Bayern – den bis 2006 allgemein geltenden Steuersatz von 3,5 % beibehielten.²⁷³

Diese Kritik ist schon deshalb bemerkenswert, weil sie in Widerspruch zur der ansonsten erhobenen Forderung der Antragsteller steht, dass Steuerquellen auszuschöpfen seien. Die Kritik ist aber ohnehin zurückzuweisen, der Alternativvorschlag der Antragsteller überzeugt nicht: Wenn schon das bei einer Anhebung des Steuersatzes entstehende Mehraufkommen bei der Grunderwerbsteuer zu einem nennenswerten Teil ausgleichsfrei gestellt wird – was schon der Rechtfertigung bedarf, aber auch mit der damit verbundenen Anreizwirkung gerechtfertigt werden kann –, möchte der Gesetzgeber wenigstens verhindern, dass sich die Schere zwischen dem Aufkommen, das dem Länderfinanzausgleich zugrunde gelegt wird, und dem tatsächlich erzielten Steuerertrag im Laufe der Zeit – bei weiteren Steuersatzanhebungen – immer weiter öffnet. Dem dient die Anrechnung der Grunderwerbsteuer mit einem bundesweiten Durchschnittssteuersatz, nicht aber einem hinter der Rechtswirklichkeit immer weiter zurückbleibenden konstanten Steuersatz von 3,5 %. Der Gesetzgeber sichert auf diese Weise einen gewissen Gleichschritt zwischen einem aufgrund von Steuersatzerhöhungen wachsenden Grunderwerbsteueraufkommen und dem für Zwecke des Finanzausgleichs anrechenbaren Teil dieses Aufkommens, d.h. er sorgt ungeachtet der Herausnahme eines Teils des Mehraufkommens bei der Grunderwerbsteuer von der Anrechnung im Finanzausgleich für einen Anstieg der für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Der Gesetzgeber sorgt damit für eine Begrenzung des Systembruchs, den der Verzicht auf die vollständige Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen der Länder im Länderfinanzausgleich bedeutet. Dies ist ein legitimes Ziel, zumal ein Land es ja in der Hand hat, durch eine maßvolle Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes den Folgen des heutigen Systems zu entgehen. Die heutige Regelungssystematik steht daher weder in Widerspruch zu der in Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG eröffneten Steuerautonomie noch zu Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG.

²⁷³ Antragsschrift S. 67.

Wenn zur Ermittlung der ausgleichsrelevanten Einnahmen bei der Grunderwerbsteuer nicht mehr das tatsächliche Steueraufkommen eines Landes, sondern nurmehr der normierte Maßstab der Steuerkraft heranzuziehen ist, sollen damit im Übrigen Fehlanreize vermieden werden, die sich für die Bundesländer aufgrund der ihnen verliehenen Steuersatzautonomie insoweit ergeben könnten, als sie durch eine landesautonome Senkung des Steuersatzes höhere Umsatzsteuerergänzungsanteile erlangen würden.²⁷⁴

j) Struktur und Höhe des Ausgleichstarifs: Ausgleichsobergrenze

Eine absolute Obergrenze für den Beurteilungsspielraum des Ausgleichsgesetzgebers stellt das aus dem Tatbestandsmerkmal des angemessenen Ausgleichs abzuleitende Nivellierungsverbot dar, das – soweit es sich nicht um die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen handelt²⁷⁵ – eine weitgehende Egalisierung der Länderfinanzkraft als nicht mehr angemessen untersagt.²⁷⁶ Wenn ausgeführt wird, diese Schwelle sei zumindest dann erreicht, wenn nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs alle Bundesländer eine „identische Finanzausstattung“ von 100 % des Durchschnittswertes je Einwohner besäßen,²⁷⁷ ist dies bei gleich hohen Bedarfen je Einwohner sicher eine maßgebliche Grenze, ansonsten greift dies allerdings zu kurz. Diese Sichtweise träfe nur bei einer rein aufkommensbezogenen Interpretation des „angemessenen Ausgleichs“ der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG zu. Bei dem gebotenen aufgaben- und bedarfsbezogenen Verständnis des angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft bedeutet eine auf dem Wege des Finanzausgleichs hergestellte identische Finanzausstattung der Länder je Einwohner dagegen noch nicht zwangsläufig die Herstellung einer identischen

²⁷⁴ BT-Drucks. 16/813, S. 20; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 155.

²⁷⁵ BVerfGE 72, 330 (404 f.).

²⁷⁶ Vgl. z.B. *Theodor Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 (1983) Rdnr. 64; *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 107 Rdnr. 39; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 195.

²⁷⁷ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 195.

Fähigkeit zu der Bewältigung der verfassungsmäßigen Aufgaben und dem Bestreiten der notwendigen Ausgaben, das heißt noch nicht zwangsläufig eine unzulässige Nivellierung. Die Ausgleichsobergrenze wird darüber hinaus auch dann als überschritten angesehen, wenn zwischen den Ländern keine nennenswerten Finanzkraftunterschiede mehr bestehen und den ausgleichspflichtigen Ländern damit jeder finanzielle Mehrwert entzogen wird.²⁷⁸ Auch dem ist nur mit der Maßgabe zuzustimmen, dass der zugrunde gelegte „angemessene Ausgleich“ nicht rein aufkommensbezogen, sondern aufgaben- und bedarfsbezogen verstanden wird. Schließlich steht nach allgemeiner Auffassung das Nivellierungsverbot erst recht einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der ausgleichspflichtigen Bundesländer entgegen, welche die Differenzen zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichsverpflichteten Ländern nicht nur einebnen, sondern in ihr Gegenteil verkehren würde.²⁷⁹ Auch dies ist nur bei einem aufgaben- und bedarfsbezogenen Verständnis des „angemessenen Ausgleichs“ richtig. Neben dem Nivellierungsverbot begrenzt das Verbot einer entscheidenden Schwächung der ausgleichspflichtigen Länder den Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum des Finanzausgleichsgesetzgebers nach oben.²⁸⁰

Legt man diese Maßstäbe an, ergibt sich: Die Antragsteller können nicht umhin anzuerkennen, dass die Tarifstruktur des Finanzausgleichs, für sich betrachtet, die Finanzkraftreihenfolge der Länder nicht verändert.²⁸¹ Die progressive Wirkungsweise des dreistufigen Tarifs begünstige jedoch, wenden sie ein, fiskalisch besonders leistungsschwache Länder überproportional, während besonders leistungsstarke Länder umgekehrt überdurchschnittlich in Anspruch genommen würden. Die vorgefundenen Finanzkraftabstände würden also ungleich verkürzt.²⁸² Es ist aber

²⁷⁸ Vgl. z.B. *Theodor Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 (1983) Rdnr. 64; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 195.

²⁷⁹ Vgl. etwa *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 195.

²⁸⁰ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 196.

²⁸¹ Antragsschrift S. 68.

²⁸² Antragsschrift S. 68.

nicht ersichtlich, warum ein angemessener Ausgleich im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG besonders leistungsschwache Länder nicht überproportional begünstigen und besonders leistungsstarke Länder nicht überproportional in Anspruch nehmen sollte, wenn man berücksichtigt, dass die Steuerkraft der steuerschwachen Flächenländer zum Teil nur rund 50 % des Durchschnitts beträgt. Die heute gewählte Verfahrensweise vermeidet eine übermäßige Nivellierung der Unterschiede.

Die Antragsteller räumen auch ein, dass der Finanzausgleich im engeren Sinn keine vollständige Nivellierung bewirkt.²⁸³ Sie weisen aber auf die Wechselwirkungen des Tarifs mit anderen Regelungen hin, insbesondere mit der Regelung zur Einwohnergewichtung insbesondere der Stadtstaaten. Die hierdurch bewirkte „großzügige Verkürzung“ der in den Finanzausgleich einzustellenden Finanzkraft der Stadtstaaten führe, wie sie finden, im Zusammenwirken mit einem auf weitgehende Annäherung angelegten Tarif dazu, dass Nivellierungsverbot, Finanzkraftreihenfolge und Finanzkraftabstände ihre strukturierende Bedeutung verlören.²⁸⁴ Diese Einwände sind nicht berechtigt. Wenn, wie eingehend dargelegt, bei der Bestimmung des „angemessenen Ausgleichs“ zwischen den Ländern strukturell bedingte abstrakte Mehrbedarfe – wie die Mehrbedarfe der Stadtstaaten – eine Rolle spielen dürfen (und müssen), die unterschiedliche finanzwirtschaftliche Lage der Länder also von Bedeutung ist, dann dürfen diese Mehrbedarfe bei der Beurteilung des Maßes der durch den Länderfinanzausgleich bewirkten Nivellierung nicht „herausgerechnet“ werden, ist also allein das „Ist“ der Finanzausstattung der Länder nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs, ohne Berücksichtigung der Bedarfslage, kein geeigneter Maßstab für das Maß der Nivellierung. Auch eine weitgehende Annäherung der Finanzausstattung braucht daher unter Berücksichtigung der strukturellen Belastungen keine unangemessene Nivellierung zu sein. Die Zugrundelegung eines Verständnisses des „angemessenen Ausgleichs“, das Bedarfselemente in sich aufnimmt, führt daher sehr wohl zu „eine(r) Ausgleichskonzeption ..., die anhand einheitlicher Maßstäbe die Angemessenheit des Ausgleichs grundsätzlich systemimmanent sichert“.²⁸⁵

²⁸³ Antragsschrift S. 68.

²⁸⁴ Antragsschrift S. 68 f.

²⁸⁵ BVerfGE 101, 158 (231); unzutreffend daher Antragsschrift S. 69.

Was die Kritik am heutigen Ausgleichsniveau angeht, ist nicht zuletzt auch auf die Selbstbehaltklausel des § 7 Abs. 3 FAG (vgl. § 3 MaßstG) hinzuweisen, nach der erstmals ein – wenn auch begrenzter – Teil des Mehreinkommens eines Landes ausgleichsfrei bleibt. Nach dieser Klausel werden seit 2005 12 % der im Ländervergleich überproportionalen Mehr- und Mindereinnahmen eines Landes gegenüber dem Vorjahr ausgleichsfrei gestellt. Durch dieses „Prämienmodell“ wird der Grad der Umverteilung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Ländern begrenzt, der ökonomische Erfolg nicht mehr in gleichem Maße wie zuvor in den solidarischen Ausgleich unter den Ländern einbezogen²⁸⁶ und damit dem im Schwächungsverbot begründeten Gedanken, den ausgleichspflichtigen Ländern ihre überdurchschnittlichen Einnahmen nicht vollständig zu entziehen und deren Fähigkeit zu Eigeninitiative und Leistungssteigerung zu erhalten, partiell Rechnung getragen.²⁸⁷ Auch die hinsichtlich des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer den Ländern eröffnete Steuerautonomie (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG) wirkt in Verbindung mit der Entscheidung des Gesetzgebers, die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer lediglich in normierter Weise in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, einer zu weitgehenden Nivellierung des Länderfinanzausgleichs entgegen. Von entscheidender Bedeutung ist aber vor allem die einen Überlastungsschutz normierende Regelung in § 10 Abs. 3 FAG, nach der die Ausgleichsbeiträge eines Landes, die mehr als 72,5 % der Differenz zwischen Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl betragen, jeweils hälftig von allen ausgleichsberechtigten und ausgleichsverpflichteten Ländern nach dem Verhältnis ihrer Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge zu übernehmen sind. Im Zweifelsfalle wird daher die durchschnittliche Abschöpfung eines Zahlerlandes auf maximal 72,5 % begrenzt.²⁸⁸ Im Verein mit der allgemeinen Vorgabe des § 9 MaßstG und der differenzierten Bestimmung der

²⁸⁶ *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 107 Rdnr. 28; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 96; *Clemens Fuest/Michael Thöne*, Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, 2009, S. 44.

²⁸⁷ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 196.

²⁸⁸ *Clemens Fuest/Michael Thöne*, Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, 2009, S. 44; sie weisen darauf hin, dass etwa im Jahre 2008 der Schutzmechanismus gegen die übermäßige Inanspruchnahme von Zahlerländern nicht zum Einsatz kam.

Ausgleichsbeträge nach § 10 Abs. 2 FAG stellt die Deckelung der Ausgleichsbeträge nach § 10 Abs. 3 FAG sicher, dass ein originär²⁸⁹ finanzstarkes Land nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs noch merklich über dem Durchschnitt der anderen liegt. Hiermit wird einer verfassungsrechtlich bedenklichen zu starken Schwächung der ausgleichspflichtigen Länder und einer zu weitgehenden Nivellierung entgegengewirkt.²⁹⁰

Das heutige Ausgleichsniveau bleibt im Übrigen aufgrund der Vorschrift des heutigen § 10 FAG mit 93,415 % hinter dem vorherigen Niveau von 95 % zurück, ist also im Zuge der letzten Reform bereits abgesenkt worden.²⁹¹ Diese Absenkung war nicht selbstverständlich, ist doch zu berücksichtigen, dass die Verfassung ungeachtet des verbleibenden Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nicht zuletzt durch die differenzierte Stufenfolge der Finanzverteilungs- und Finanzausgleichsmechanismen gerade im internationalen Vergleich ein hohes Ausgleichsniveau und damit ein hohes Maß fiskalischer Gleichheit vorschreibt.²⁹² Zudem kann die ursprüngliche Zustimmung aller Länder zum heutigen Ausgleichstarif als Indiz für dessen Angemessenheit gewertet werden. Bemerkenswert sei, dass sich der antragstellende Freistaat Bayern in den Auseinandersetzungen um die Novellierung des Finanzausgleichs im Jahre 1993 „an die Spitze jener Ländermehrheit gesetzt hatte, die progressiven Tarif und Vollabschöpfung verteidigten“.²⁹³ Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob der unbestimmte Rechtsbegriff des „angemessenen Ausgleichs“ bzw. ein Verstoß gegen

²⁸⁹ Nach den ersten beiden Stufen des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems, Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG.

²⁹⁰ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 133b; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 110.

²⁹¹ *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 31; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 110.

²⁹² *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 12.

²⁹³ *Benno Bueble*, Streit um den Länderfinanzausgleich – Verhandeln oder klagen? Chancen und Risiken einer Verfassungsklage, VBIBW 2013, 211 (212).

das Nivellierungsverbot überhaupt auf exakte Zahlen hin konkretisierbar sind,²⁹⁴ höchst zweifelhaft ist. Immerhin ist der Gesetzgeber berufener Erstinterpret der Verfassung.²⁹⁵ Überwiegende Gründe sprechen für die Auffassung, dass „eine exakte numerische Quantifizierung der ... Ausgleichsschranken ... der Finanzverfassung allerdings nicht entnommen werden (kann)“.²⁹⁶ Von namhafter Seite wird denn auch festgestellt, dass es nach den vorstehend aufgeführten Kriterien „jedenfalls gegen die derzeitige Auffüllungsquote von maximal 93,415 % nichts zu erinnern gibt, sondern vielmehr noch von einem gewissen prozentualen Spielraum nach oben ausgegangen werden kann“.²⁹⁷ Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 heißt es selbst zu dem früheren höheren Ausgleichsniveau: „Wenn der Ausgleichsmechanismus des § 10 Abs. 1 und Abs. 2 FAG in zwei Stufen die Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf 95 % der durchschnittlichen Länderfinanzkraft auffüllt, so stellt er damit für den horizontalen Finanzausgleich eine vertretbare Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Solidarge-

²⁹⁴ Zu Zweifeln an der Justitiabilität vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur Justitiabilität der Finanzverfassung, in: Festschrift für Karl Carstens, 1984, Bd. II, S. 743 (753 f.); *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rdnr. 31.

²⁹⁵ BVerfGE 101, 158 (236).

²⁹⁶ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 195; *Bernhard Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 107 Rdnr. 12a; *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 107 Rdnr. 29; *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 132; *Jürgen W. Hidién*, Handbuch Länderfinanzausgleich, 1999, S. 311; *Paul Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garantie vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 61; *Fritz Ossenbühl*, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984, S. 82; *Thorsten Kroll*, Das Bundesverfassungsgericht setzt „Maßstäbe“ – Wie geht es nun weiter im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, StuW 2000, 45 (57).

²⁹⁷ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 195; *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 107 Rdnr. 29; *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 132; im genannten Sinne zum früheren Ausgleichsniveau nach § 10 Abs. 1 FAG a.F. von sogar 95 % *Theodor Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 (1983) Rdnr. 64; *Jürgen W. Hidién*, Handbuch Länderfinanzausgleich, 1999, S. 311.

meinschaft her. Er nähert die Finanzkraft an, ohne zu nivellieren, erhält die Finanzkraftreihenfolge und vermeidet grundsätzlich übermäßige Abschöpfungen.“²⁹⁸

Schließlich zeigt sich nach den von den Antragstellern selbst vorgelegten Zahlen,²⁹⁹ dass die finanzschwachen Länder nach Finanzausgleich eine deutlich unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen.

Das hohe Transfervolumen des heutigen Länderfinanzausgleichs zu beklagen, besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Grund. Dieses Volumen ist eine Folge der deutschen Wiedervereinigung. Seit dem Jahre 1995 sind die ostdeutschen Länder am Finanzausgleich beteiligt. Seitdem sind die Transferzahlungen massiv gestiegen.

k) Ausgleichsuntergrenze

Die auch nach Finanzausgleich bestehenden deutlichen Finanzkraftabstände finanzschwacher Länder zum Länderdurchschnitt werfen eher die Frage auf, ob nicht das eigentliche Problem des heutigen Finanzausgleichs in einem Zurückbleiben hinter dem durch das Erfordernis eines angemessenen Ausgleichs im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG Gebotenen liegt. Dass sich aus dem Erfordernis eines angemessenen Ausgleichs nicht nur eine Obergrenze, sondern auch eine absolute Untergrenze ableiten lässt, ist allgemein anerkannt. Diese ist dann erreicht, wenn der Länderfinanzausgleich den finanzschwachen Bundesländern nicht mehr einmal die Mittel zur Umsetzung der ihnen durch höherrangiges Recht übertragenen Pflichtausgaben sowie ein Mindestmaß an finanzieller Autonomie gewährt. Der angemessene Ausgleich hat aus diesem Grunde wenigstens eine Finanzausstattung sicherzustellen, die den Ländern über die Deckung der bundes- bzw. verfassungsrechtlich auferlegten Aufgabenlasten einschließlich der entsprechenden Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen hinaus einen grundlegenden finanziellen

²⁹⁸ BVerfGE 101, 158 (231 f.).

²⁹⁹ Antragsschrift S. 15.

Spielraum für autonome Entscheidungen belässt.³⁰⁰ Angesichts des Umstandes, dass die Ausgaben der Länder – und zwar nicht nur die sozialpolitisch motivierten Ausgaben – zum ganz überwiegenden Teil bundesgesetzlich determiniert sind, erfordert daher die verfassungsgebote aufgabenangemessene Finanzausstattung der Länder eine annähernd durchschnittliche Finanzkraft der Länder.

Die mögliche Verletzung der Untergrenze eines angemessenen Ausgleichs wird naturgemäß von den Antragstellern nicht thematisiert.

3. Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich)

a) Bedarfsorientierte Ergänzung von Steueraufteilung und Finanzausgleich

Voraussetzung für die Gewährung von Ergänzungszuweisungen des Bundes an ein Land ist nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG dessen Leistungsschwäche. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet der Tatbestand der Leistungsschwäche die Relation zwischen Finanzaufkommen und den allgemeinen und besonderen Ausgabenlasten der Länder.³⁰¹ Die Leistungsschwäche eines Landes kann nicht allein nach dessen Finanzaufkommen, sondern schon aus rein begrifflichen Gründen nur unter Berücksichtigung der konkreten Lastensituation

³⁰⁰ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 197; vgl. ferner *Klaus Vogel/Paul Kirchhof*, in: Bonner Kommentar, Art. 107 (1971, Zweitbearbeitung) Rdnr. 54; *Ulrich Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 234; *Adrian Jung*, Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich: Die Länderfinanzen zwischen Autonomie und Nivellierung, 2008, S.127; *Paul Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garantie vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 59; *Peter Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), 10 (50 f.); ähnlich *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 625, der zusätzlich auf die Garantie selbständiger und unabhängiger Haushaltsführung verweist.

³⁰¹ BVerfGE 72, 330 (403 ff.); 86, 148 (260); 101, 158 (224, 233 ff.); 116, 327 (380 f.).

festgestellt werden.³⁰² Ein verengendes Verständnis im Sinn einer einseitigen Orientierung am Finanzaufkommen steht also von vornherein nicht zur Diskussion. Dies erkennen auch die Antragsteller an.³⁰³ Leistungsschwäche bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die mangelnde Fähigkeit eines Landes, mit den nach dem horizontalen Finanzausgleich vorhandenen Mitteln die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Sie kann sich aus einer unterdurchschnittlichen Finanzausstattung nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs ergeben oder aus Sonderbedarfen bzw. Sonderlasten, die das Land zu tragen hat.³⁰⁴ Eine den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG eröffnende Leistungsschwäche kann auch bei einem Land vorliegen, das nach den Ergebnissen des horizontalen Finanzausgleichs keine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist, das aber wegen besonderer, im Regelfall nicht gegebener Ausgabenlasten als leistungsschwach zu bewerten ist.³⁰⁵ Das Grundgesetz schreibt dem Bund nicht im Einzelnen vor, wie er die Ergänzungszuweisungen auf die leistungsschwachen Länder zu verteilen hat. Er kann folglich entweder die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anheben oder Sonderlasten von einzelnen Ländern berücksichtigen oder beides miteinander verbinden.³⁰⁶ Ein Sonderbedarf, der nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt worden ist, kann spätestens im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt werden.

Für die Beurteilung der Finanz- oder Leistungsschwäche eines Landes gilt wie für die Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich:³⁰⁷ Ergänzungszuweisungen des Bundes dürfen nicht dazu dienen, augenblicksbedingte finanzielle Notstände zu

³⁰² *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 118; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 203.

³⁰³ Antragschrift S. 69 ff.

³⁰⁴ BVerfGE 116, 327 (384); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 203 f.

³⁰⁵ BVerfGE 116, 327 (380 f.).

³⁰⁶ BVerfGE 72, 330 (404 f.); 86, 148 (260); 101, 158 (224 f.); 116, 327 (381).

³⁰⁷ Vgl. bereits *Rudolf Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Peter Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rdnr. 118.

beheben, aktuelle Projekte zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuwenden, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Vielmehr bringen es Eigenständigkeit und politische Autonomie mit sich, dass die Länder grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Finanzschwäche selbst zu überbrücken haben.³⁰⁸ Ungeachtet dessen können bei einer Haushaltsnotsituation eines Landes, wenn eine Abhilfe auf andere Weise nicht möglich ist, auch Lasten, die durch diese Notsituation bedingt sind, als berücksichtigungsfähiger Sonderbedarf in Betracht kommen.³⁰⁹

Das dem Bundesgesetzgeber in Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG eingeräumte Ermessen bei der Gewährung von Ergänzungszuweisungen ist begrenzt. Sein Entscheidungsspielraum hängt notwendigerweise wesentlich davon ab, wie weit die Finanzausstattung der leistungsschwachen Länder im horizontalen Finanzausgleich an den Länderdurchschnitt herangeführt wird. Je weiter die Angleichung geht, desto weniger bedarf es einer ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs durch die Gewährung von Ergänzungszuweisungen des Bundes.³¹⁰ Das Ermessen des Bundes verengt sich jedoch immer mehr und wird zu einer Pflicht, je weniger die leistungsschwachen Länder durch den Finanzausgleich sowie die zweckgebundenen Zuweisungen nach Art. 91a und 91b GG und die ebenfalls zweckgebundenen Finanzhilfen nach Art. 104b GG an den Durchschnitt der Länder herangeführt werden.³¹¹

Wenn die Antragsteller meinen, die §§ 10 ff. MaßstG und als Folge dessen auch der das Nähere regelnde § 11 FAG gingen kaum über eine Bestätigung der bereits zuvor geltenden Rechtslage hinaus und verstießen schon aus diesem Grund gegen Art. 107 Abs. 2 GG,³¹² so ist dies unverständlich. Es kommt allein darauf an, ob die

³⁰⁸ BVerfGE 72, 330 (405); 86, 148 (260); 101, 158 (225); 116, 327 (382).

³⁰⁹ BVerfGE 72, 330 (404 f.); 86, 148 (260 f.).

³¹⁰ BVerfGE 72, 330 (403).

³¹¹ BVerfGE 72, 330 (403); *Helmut Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 107 Rn. 49; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 211.

³¹² Antragschrift S. 71.

Regelung der Bundesergänzungszuweisungen sachgerecht ist und den Anforderungen des Art. 107 Abs. 2 GG genügen.

b) Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

Entschließt sich der Gesetzgeber, mit Hilfe der Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen), so ergibt sich die Grenze des gesetzgeberischen Spielraums außer aus dem föderativen Gebot der Gleichbehandlung aller Länder, das aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt, auch aus dem Nivellierungsverbot, das dem Bundesstaat des Grundgesetzes neben dem bündischen Prinzip des Eintretens füreinander eigen ist.³¹³ Der Bund darf die Finanzkraftreihenfolge nicht verändern und die Ergänzungszuweisungen nicht dazu benutzen, leistungsschwachen Ländern eine überdurchschnittliche Finanzkraft zu verschaffen.³¹⁴ Es kommen daher nur solche Länder als Empfänger allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen in Betracht, deren Finanzausstattung nach den Ergebnissen des horizontalen Finanzausgleichs in einem Maße unter dem Länderdurchschnitt geblieben ist, das unangemessen erscheint, aus den Mitteln der übrigen Länder jedoch nicht ausgeglichen werden konnte, insbesondere etwa, weil anderenfalls deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde.³¹⁵ Diese in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Anforderungen wurden in die Vorschrift des § 11 Abs. 1 MaßstG übernommen. Das Finanzausgleichsgesetz enthält nähere Regelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen. Gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 FAG sind Länder dann leistungsschwach, wenn die Summe aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichszuweisungen unter 99,5 % der Ausgleichsmesszahl liegt. In diesem Fall erhalten die Länder 77,5 % dieser Fehlbeträge als allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 S. 3 FAG).

³¹³ BVerfGE 1, 117 (131 f.).

³¹⁴ BVerfGE 72, 330 (404); 101, 158 (224); 116, 327 (381); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 209.

³¹⁵ BVerfGE 116, 327 (381).

Die Antragsteller rügen, dass „dabei die Ansätze des Länderfinanzausgleichs ... zugrunde gelegt werden“, „dessen Definitionen und Modifikationen, nicht zuletzt die Einwohnergewichtung, sich somit fortsetzen und über eine (intransparent) veränderte Vergleichsgrundlage auch die Aussagekraft von Nivellierungsverbot, Finanzkraftreihenfolge und -abstand schwächen“.³¹⁶ Das erstere, die Zugrundelegung der Ansätze des Länderfinanzausgleichs, trifft zu, ist aber nicht zu beanstanden, sondern geboten, da der Gesetzgeber bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen „im Wesentlichen an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs gebunden (bleibt)“.³¹⁷ Dass mit der Zugrundelegung eine „intransparent veränderte“ und wie die Antragsteller suggerieren: *verfehlte* Vergleichsgrundlage Aussagekraft von Nivellierungsverbot, Finanzkraftreihenfolge und -abstand schwächen, trifft dagegen nicht zu, wenn man im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs nicht von einem allein einnahmenbezogenen, sondern, wie geboten, von einem auch Bedarfsgesichtspunkte einbeziehenden Gebot des „angemessenen Ausgleichs“ ausgeht. Das Nivellierungsverbot und die Gebote der Wahrung der Finanzkraftreihenfolge und des Finanzkraftabstands sind (dann) im Lichte des so verstandenen Ausgleichsgebots zu sehen. Verfährt man so, sind diese Erfordernisse auch auf der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen gewahrt.³¹⁸ Das mit den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erreichte Finanzkraftniveau hält sich daher nach zutreffender Auffassung der Literatur innerhalb der durch die Finanzverfassung verbindlich vorgegebenen Grenzen.³¹⁹ Abschließend ist festzustellen, dass auch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs und Gewährung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern bestehen bleiben. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der mit Hilfe der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

³¹⁶ Antragsschrift S. 72.

³¹⁷ BVerfGE 116, 327 (381).

³¹⁸ Vgl. *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 9/2013, S. 15 (16).

³¹⁹ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 214; *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 144; *Jürgen. W. Hidién*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes, 1997, S. 173.

über die bereits im Länderfinanzausgleich erreichte Annäherung der Finanzkraft der Bundesländer hinaus bewirkte weitere Abbau von Finanzkraftunterschieden aus Mitteln des Bundes erfolgt. Eine (erneute) Inanspruchnahme der finanzstärkeren Länder, die über ihre Inpflichtnahme im Rahmen des vorgelagerten horizontalen Finanzausgleichs hinausginge, liegt darin nicht.

c) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Werden vom Gesetzgeber Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigt und entsprechende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt, finden solche Zuweisungen vornehmlich in diesen Sonderlasten ihre rechtfertigenden Gründe und Grenzen. Anders als bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sieht das Bundesverfassungsgericht die Bindungen an die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs deutlich gelockert: Zuweisungen dürfen leistungsschwachen Ländern im Ausnahmefall auch bei überdurchschnittlicher Finanzkraft gewährt werden oder diesen eine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen und so die Finanzkraftreihenfolge der Länder verändern, wenn und solange außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen. Das Nivellierungsverbot gilt insoweit nicht. Die Zuweisungen unterliegen einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht. Nicht zuletzt zur Wahrung des föderativen Gleichbehandlungsgebots ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Sonderlasten zu benennen und zu begründen.³²⁰ Schließlich sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Zuweisungen in angemessenen Abständen daraufhin zu überprüfen, ob ihr Fortbestand gerechtfertigt ist.³²¹ Dass diese von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen in § 12 Abs. 1 bis 3 MaßstG zusammenfassend kodifiziert werden, ohne dass sie dabei wesentlich weiter konkretisiert würden, ist angesichts ihres eindeutigen Aussagegehalts nicht zu kritisieren.³²²

³²⁰ BVerfGE 72, 330 (404 ff.); 101, 158 (224 f., 234 f.); 116, 327 (381 f.); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 210, 215.

³²¹ BVerfGE 72, 330 (405 f.); 101, 158 (225); 116, 327 (382).

³²² Vgl. aber Antragsschrift S. 73.

Nach § 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. An den überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen beteiligt sich denn auch – es ist nur eine ergänzende Mitfinanzierung zulässig³²³ – der Bund mit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 4 FAG). Die Antragsteller ziehen die Berechtigung dieser Zuweisungen in Zweifel.³²⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber bereits im Jahr 1986 „die Kosten politischer Führung, die für Länder mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hoch sein können“, bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen für berücksichtigungsfähig erklärt.³²⁵ Auch gegenüber Zweifeln an der sachlichen Berechtigung der Zuweisungen der Art, dass es die Länder mit geringer Bevölkerungszahl selbst in der Hand hätten, die Kosten ihres politischen Systems beherzt zu senken,³²⁶ ist an diesem Diktum festzuhalten. Die Annahme, es liege in der politischen Autonomie der kleineren und bevölkerungsschwächeren Bundesländer, ob und inwieweit sie sich in Parlamentarismus, Regierung und Verwaltung kostensparender Organisationsformen bedienen, um die überdurchschnittliche Belastung auf ein ökonomisch akzeptables Niveau zu senken,³²⁷ ist realitätsfremd. In einer erneuten eingehenden Stellungnahme zur Abgeltung der überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung führte das Bundesverfassungsgericht denn auch nach dem Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber nicht zur vollen Abgeltung dieses Sonderbedarfs verpflichtet sei, sondern die Abgeltung pauschalieren und auf einen angemessenen Teilausgleich beschränken dürfe, im Einzelnen aus: „Allerdings muss aufgrund des föderativen Gleichbehandlungsgebots die pauschale Abgeltung in gleicher Weise auf die Länder,

³²³ BVerfGE 101, 158 (235).

³²⁴ Antragsschrift S. 73 ff.

³²⁵ BVerfGE 72, 330 (405).

³²⁶ *Peter Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 107 Rdnr. 154; *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 218.

³²⁷ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 218.

bei denen der entsprechende Sonderbedarf vorliegt, angewandt werden. Bezugspunkt für die Abgeltung ist das Ausmaß des Sonderbedarfs. Jedes Bundesland braucht eine Mindestausstattung an staatsleitenden Organen, um sowohl nach innen als auch nach außen - wie etwa durch die Mitwirkung an der Willensbildung im Bund - politische Führung wahrnehmen zu können. Diese Mindestausstattung verursacht bei einem Land mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hohe Kosten. Dabei müssen die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung nicht in gleichem Maß ansteigen, in dem die Bevölkerungszahl des Landes sinkt. Weiter kann möglicherweise die Zusammenfassung kommunaler und staatlicher Verwaltung in den Stadtstaaten einem Anstieg der Kosten entgegenwirken. Der Gesetzgeber hat sich über die angemessene Höhe, die dem Gebot der föderativen Gleichbehandlung Rechnung trägt, ein eigenes Urteil zu bilden und die Bundesergänzungszuweisungen dementsprechend festzusetzen.³²⁸

Zu Unrecht wird im Übrigen der Sonderlast-Charakter der Kosten politischer Führung bestritten.³²⁹ Die Kosten politischer Führung sind für Länder mit geringer Einwohnerzahl eben überdurchschnittlich hoch.³³⁰ Nur bei einer Berücksichtigung dieser Kosten können sie ihre (Mitwirkungs-)Aufgaben im Bundesrat und im Rahmen der Gesetzgebung auf Bundes- und auf Landesebene ohne gravierende Einschränkungen bei den übrigen Aufgaben und der Verfolgung des Ziels der Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erfüllen. Im Vergleich mit größeren oder bevölkerungstärkeren Bundesländern bedeutet dies einen den regulären Bedarf überschreitenden, berücksichtigungsfähigen Sonderbedarf. Dabei ist der Regelbedarf nicht in einem statistischen Sinne zu verstehen.³³¹

Es können nur „leistungsschwache“ Länder in den Genuss dieser Bundesergänzungszuweisungen kommen. Dass auch eine andere Abgrenzung des Kreises der

³²⁸ BVerfGE 86, 148 (275 f.).

³²⁹ Antragsschrift S. 74.

³³⁰ Vgl. *Markus Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2012, Art. 107 Rn. 36.

³³¹ Unzutreffend *Rainer Wernsmann*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 218.

empfangsberechtigten Länder als die gegenwärtige denkbar wäre,³³² stellt die Zulässigkeit der vom Gesetzgeber gewählten Abgrenzung nicht in Frage. In jedem Fall musste sich der Gesetzgeber aber um eine Gleichbehandlung der Länder mit geringer Einwohnerzahl bemühen.

In Reaktion auf die vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das Begründungs- und Benennungserfordernis geäußerten Bedenken³³³ werden die Abgrenzung des Kreises der empfangsberechtigten Länder und die Bestimmung der Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung im Entwurf des Solidarpaktfortführungsgesetzes ausführlich begründet.³³⁴ „Als mögliche Empfänger von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten politischer Führung können nur Länder mit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl in Betracht kommen. In Satz 1 (sc.: des § 11 Abs. 4 Solidarpaktfortführungsgesetz) werden diejenigen Länder als mögliche Empfängerländer festgelegt, deren Bevölkerungszahl den Schwellenwert unterschreitet, der sich bei identischer Einwohnerzahl aller Länder ergeben würde (ein Sechzehntel der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland). Bei der bestehenden Bevölkerungsverteilung bedeutet dies, dass nur etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung in Ländern wohnt, die überhaupt Bezieher von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten politischer Führung sein können. Für die auch in Satz 1 vorgenommene Bestimmung der Höhe dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird der Ausgabenbedarf für die politische Führung unter Zugrundelegung einer Normierung abgeleitet. Damit soll ausgeschlossen werden, dass kurzfristig zufallsbedingte und landesspezifisch-strukturelle sowie dem direkten politischen Einfluss des einzelnen Landesgesetzgebers unterliegende Einflüsse auf die Ausgaben ausgeglichen werden. Ausgeglichen werden anteilig die mittels

³³² Antragsschrift S. 74 f.

³³³ BVerfGE 101, 158 (235).

³³⁴ Entwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eines Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 9.10.2001, BT-Drucks. 14/7063, S. 31.

Regressionsanalyse normierten strukturellen, aufgrund der geringen Einwohnerzahl-unvermeidlichen Zusatzausgaben je Einwohner.“

Was die Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung angeht, so schreibt § 11 Abs. 4 Satz 2 FAG vor, dass Bund und Länder gemeinsam die Voraussetzungen der Vergabe regelmäßig in einem Abstand von fünf Jahren überprüfen. Die Überprüfung der Voraussetzungen der Vergabe dieser Zuweisungen kam bisher zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Höhe der Zuweisungen angemessen ist.

Soweit der Bund weitere Sonderbelastungen bzw. -bedarfe – z.B. durch wirtschaftliche Strukturschwächen, Auswirkungen der demographischen Entwicklung, infrastrukturelle Rückstände oder die finanziellen Auswirkungen struktureller Arbeitslosigkeit begründete Sonderbedarfe – nicht auf den vorangehenden Stufen des Finanzsystems berücksichtigt, abmildert oder ausgleicht und er dies auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen tun muss, hat er die Möglichkeit, solche Sonderbelastungen finanzschwacher Länder durch die Gewährung von Hilfe in Gestalt von entsprechend begründeten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu kompensieren. Im Hinblick auf die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ist der Ermessenspielraum des Bundesgesetzgebers nach unten wiederum durch das im Bundesstaatsprinzip wurzelnde Gebot begrenzt, den Ländern ein grundlegendes Maß an finanzieller Autonomie bzw. eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu vermitteln.³³⁵

Dass Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Ländern vorübergehend auch eine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen dürften, ohne dass das Nivellierungsverbot dem entgegenstünde, lässt sich nicht zuletzt am Beispiel von Sonderbedarfszuweisungen zeigen, die zum Zwecke der Haushaltssanierung gewährt werden. Nach § 12 Abs. 4 MaßstG können auch bei extremer Haushaltsnotlage eines Landes Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden. So wurden Bremen und dem Saarland bis Ende 2004 aufgrund ihrer verfassungsge-

³³⁵ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 211.

richtlich anerkannten extremen Haushaltsnotlage solche Sonderbedarfszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung gewährt. Das Bundesverfassungsgericht betonte in seiner Entscheidung vom 19. Oktober 2006 erneut, dass im Falle einer extremen Haushaltsnotlage, in der die verfassungsrechtlich gebotene haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrechtzuerhalten ist, Sanierungshilfe durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten“ ist. Unter den gegebenen Bedingungen sei es bundesstaatliches Gebot, die Existenz des Not leidenden Landes als eines handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als eines Trägers verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten.³³⁶

IV. Das Zusammenwirken der Ausgleichsmechanismen

1. Ausgleichsübermaß durch Kumulation der Ausgleichsmechanismen?

Die Antragsteller rügen ein „Ausgleichsübermaß durch die Kumulation mehrerer Ausgleichsmechanismen“.³³⁷ Die geschilderten drei „allgemeinen“ Ausgleichsinstrumentarien: Umsatzsteuerausgleich, Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen dienen allesamt der solidarischen Einebnung der sich aus den Landessteuern und dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ergebenden Finanzkraftunterschiede nach Maßgabe des abstrakten Bedarfskriteriums der Einwohnerzahl.³³⁸ In ihrem untrennbaren Zusammenwirken führten diese Ausgleichsinstrumente zu einer zwar nicht vollständigen, aber doch annähernden Nivellierung anfangs beachtlicher Finanzkraftunterschiede, zumal etwa die Option eines Umsatzsteuerausgleichs bis zur äußersten Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen ausgeschöpft worden sei, der progressiv gehaltene Tarif des

³³⁶ BVerfGE 116, 327 (386 f.); vgl. auch BVerfGE 101, 158 (235); *Peter Selmer*, Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung – Fragestellungen nach Föderalismusreform und Berlin-Urteil des BVerfG, NVwZ 2007, 872 (877 f.).

³³⁷ Antragschrift S. 75.

³³⁸ Antragschrift S. 76.

Länderfinanzausgleichs einen hohen Angleichungseffekt erziele und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen eine verbleibende unterdurchschnittliche Länderfinanzkraft nahezu auf Durchschnittsniveau hebe.³³⁹

Zentraler, auf die nachfolgenden Steuerverteilungsmechanismen ausstrahlender Angriffspunkt dieser Argumentation ist zunächst der Umsatzsteuervorausgleich. Die Antragsteller sehen die Einordnung des Umsatzsteuervorausgleichs durch das Bundesverfassungsgericht als Bestandteil der Ermittlung der „eigenen Finanzausstattung“³⁴⁰ überaus kritisch und als nur in einem „technischen“ Sinne vertretbar an.³⁴¹ „Materiell“ sei die Zuordnung des Umsatzsteuervorausgleichs zur originären Finanzausstattung verfehlt,³⁴² in Wahrheit sei er ein Element des Steuerkraftausgleichs.³⁴³ Dabei stützen sich die Antragsteller nicht zuletzt auf die Qualifizierung des Umsatzsteuervorausgleichs als „ausgleichendes Element im Sinne eines Gegentromprinzips“³⁴⁴ durch das Bundesverfassungsgericht.³⁴⁵ Sie resümieren, dass der im Laufe der Zeit gestiegene Länderanteil der immer ertragskräftigeren Umsatzsteuer am Gesamtsteueraufkommen des Staates ihr eine „die Länderfinanzausstattung schleichend nivellierende Tendenz verliehen, die folglich auch die Angemessenheit der anderen Ausgleichselemente in einem anderen Licht erscheinen“ lasse.³⁴⁶

Die Antragsteller verzeichnen mit ihrer Argumentation die verfassungsrechtliche Ausgangslage. Daher entbehren auch die von ihnen gezogenen Folgerungen der Grundlage. Nach der Verfassung gibt es nur *eine* Finanzkraft oder Finanzausstattung der Länder.³⁴⁷ Aus welchem Steueraufkommen sich die Finanzkraft speist, ist

³³⁹ Antragsschrift S. 78.

³⁴⁰ BVerfGE 72, 330 (385).

³⁴¹ Antragsschrift S. 76 f.

³⁴² Antragsschrift S. 76 f.

³⁴³ Antragsschrift S. 47.

³⁴⁴ BVerfGE 72, 330 (385).

³⁴⁵ Antragsschrift S. 76 f.

³⁴⁶ Antragsschrift S. 79.

³⁴⁷ Wie folgt bereits *Rudolf Wendt*, Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, in: Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, hrsg. von Klaus Stern und Klaus Grupp, 2005, S. 457 (473).

gleichgültig. Aus diesem Grunde haben die nach dem Prinzip der örtlichen Vereinnahmung verteilten Steuern (Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG) keine irgendwie geartete besondere „Qualität“ oder gar „Dignität“, sind nicht sie allein in exklusiver Weise naturgesetzlich vorgegebene „originäre Finanzausstattung“.³⁴⁸ Damit entfällt eine sachliche Grundlage dafür, in der Regelung des Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG eine besondere Garantie der Bewahrung des „Eigenen“ gegenüber späteren Umverteilungen zu sehen. Vielmehr teilen sie diese Eigenschaft mit der bei den Ländern etatisierten Umsatzsteuer einschließlich der Umsatzsteuerergänzungsanteile. Auch sind gerade aus diesem Grunde Überlegungen des Inhalts müßig, welches Verteilungsprinzip die Regel oder die Ausnahme ist bzw. vorherrscht. Sie machten nur Sinn, wenn die unterschiedlichen Verteilungsregeln unterschiedliche Rechtsfolgen auslösten. Gerade dies ist nicht der Fall. Sowohl für den auf der Finanzverteilung gemäß Art. 107 Abs. GG aufbauenden Länderfinanzausgleich als auch für die Bundesergänzungszuweisungen ist es gleichgültig, wie sich die Finanzausstattung der Länder im Einzelnen zusammensetzt.

Es bleibt daher bei der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass Art. 107 Abs. 1 GG *insgesamt* bestimmt, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zukommt. Das Gericht weist ausdrücklich darauf hin, dass dem nicht entgegensteht, dass Art. 107 Abs. 1 Satz 4 (Hs. 2) GG ein horizontal ausgleichendes Element im Sinne eines Gegenstromprinzips enthält. Entschließt sich der Gesetzgeber dazu, von der Ermächtigung des Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG Gebrauch zu machen und für einen Teil des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer Ergänzungsanteil für steuerschwächere Länder vorzusehen, „steht erst nach der Zuteilung dieser Ergänzungsanteile die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest“.³⁴⁹ Die Eigenart der finanzverfassungsrechtlichen Vorgabe für die Bestimmung der eigenen Finanzausstattung der Länder besteht also in der Tat gerade in dem Zusammenwirken des Prinzips der örtlichen Vereinnahmung mit der Verteilung nach Bedarfsgesichtspunkten.³⁵⁰

³⁴⁸ Vgl. auch *Henning Tappe*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl. 2013, 1079 (1084).

³⁴⁹ BVerfGE 72, 330 (385); 101, 158 (221); *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 27.

³⁵⁰ BVerfGE 72, 330 (385).

Das entwickelte Verständnis des Vereinnahmungsprinzips wird durch die Entstehungsgeschichte des Art. 107 Abs. 1 GG bestätigt. Es ist stets gesehen worden, dass die Anwendung des Vereinnahmungsprinzips zu einer unterschiedlichen Finanzausstattung der Länder führt. Gerade dies wurde nicht als gerecht empfunden. Man würde die Beratungen zum Finanzreformgesetz 1969 mit der Feststellung, die Steuerverteilung nach der örtlichen Vereinnahmung sei als traditionelles Verteilungsprinzip bestätigt und ausdrücklich gegen abweichende Alternativen verteidigt worden,³⁵¹ unzulässig verkürzen.³⁵²

Ausgelöst durch den Vorschlag der Bundesregierung zur Ausdehnung des Steuerverbands stand das Prinzip der Steuerverteilung nach der örtlichen Vereinnahmung gänzlich zur Debatte. Die finanzschwachen Länder strebten ein vertikales Verteilungssystem an, dessen Ergebnis eine bedarfsorientierte, annähernd gleiche Finanzkraft der Länder war und das einen horizontalen Ausgleich erübrigte. Die finanzstarken Länder hingegen verteidigten das Verteilungsprinzip „örtliches Aufkommen“, das nicht nur ihre Finanzstärke, sondern auch ihr politisches Gewicht sicherte. Das Ergebnis, das sich in Art. 107 Abs. 1 GG heutiger Fassung niedergeschlagen hat, trägt deutlichen Kompromisscharakter.³⁵³ In den Verhandlungen sind die unterschiedlichen Fragen (Verteilung der Lohnsteuer nach Wohnsitz der Steuerpflichtigen oder Erhebungsort, Zerlegung des Körperschaftsteueraufkommens, Modalitäten der Umsatzsteuerverteilung mit Sonderstellung der Einfuhrumsatzsteuer) stets im Zusammenhang gesehen worden. Allein das *Gesamtergebnis* zählte. Das Nachgeben in einem Punkt war nur um den Preis des Zugeständnisses in anderen Punkten zu erreichen. Die Einigung über den Verfassungstext wurde zudem maßgeblich durch gemeinsame Vorstellungen zum Inhalt des zukünftigen Finanzausgleichsgesetzes – garantierte Finanzausstattung der ausgleichsberechtigten

³⁵¹ So *Paul Kirchhof*, *Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie*, 1982, S. 6.

³⁵² Wie folgt *Rudolf Wendt*, *Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs*, in: *Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister*, hrsg. von Klaus Stern und Klaus Grupp, 2005, S. 457 (474 f.).

³⁵³ Der Kompromiss bedurfte der zweimaligen Anrufung des Vermittlungsausschusses, vgl. *Rainer Wernsmann*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 10 f.

Länder von 95 %, garantierte 100 % des Bundesdurchschnitts für ausgleichspflichtige Länder – ermöglicht. Man kann darüber streiten, ob der für die entsprechende Verlautbarung verwendete Terminus „Geschäftsgrundlage“ glücklich gewählt war. Zum Verständnis dessen, was mit der Neufassung von Art. 107 Abs. 1 GG bezweckt war, trägt die Verlautbarung jedenfalls erheblich bei.³⁵⁴ Insgesamt war mit der Neufassung von Art. 107 Abs. 1 GG bezweckt, das Prinzip der Steueraufteilung nach der Vereinnahmungsregel mit dem Prinzip der Verteilung nach Einwohnerzahl so abzustimmen, dass die Finanzausstattung der Länder sich nicht zu stark unterscheidet.³⁵⁵

Fragt man nach der „gerechtigkeitsbezogenen Leitidee“, die der Steuerverteilung zugrunde liegt, so ist die Verteilung der Steuern nach dem Vereinnahmungsprinzip ein erstes plausibles Verteilungsprinzip, aber doch nur einer der Pfeiler, auf denen die primäre Steuerverteilung ruht.³⁵⁶ Wegen der zahlreichen Schwächen dieser Verteilungsregel verlöre sie, wenn man sie verabsolutierte, über weite Strecken ihren Gerechtigkeitsgehalt und damit ihre Legitimation. Sie bedarf daher der Ergänzung durch den Einsatz von Bedarfsgesichtspunkten. Gerade diese Ergänzung wurde mit dem dem Art. 107 Abs. 1 GG zugrunde liegenden Kompromiss, der auf eine gleichmäßigere Ausgestaltung der Steuerkraft der Länder zielte, angestrebt.³⁵⁷ Adäquate Teilhabe an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates muss sich bereits bei der primären Steuerverteilung verwirklichen und erlaubt keine allzu starken, anschließend kaum mehr überbrückbaren Diskrepanzen des Steueraufkommens zwischen den Ländern. Die Berücksichtigung von Gesichtspunkten des Bedarfs bei der Verteilung der Umsatzsteuer entspricht der inneren Logik des gestuften Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems des Grundgesetzes, das

³⁵⁴ Vgl. *Stefan Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 622 f.

³⁵⁵ Vgl. u.a. Stenographischer Bericht der 227. Sitzung des Bundestages 5/12539 ff.; Stenographischer Bericht der 338. Sitzung des Bundesrates am 9.5.1969, S. 108 ff.; zur Entstehungsgeschichte näher *Wolfgang Renzsch*, Finanzverfassung und Finanzausgleich, 1991, S. 229 ff.

³⁵⁶ Wie folgt bereits *Rudolf Wendt*, Die „eigene“ Finanzausstattung der Länder im System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, in: Gedächtnisschrift für Joachim Burmeister, hrsg. von Klaus Stern und Klaus Grupp, 2005, S. 457 (475).

³⁵⁷ Stenographischer Bericht der 227. Sitzung des Bundestages 5/12539 ff.; Stenographischer Bericht der 338. Sitzung des Bundesrates am 9.5.1969, S. 108 ff.

insgesamt auf eine aufgabenorientierte Finanzausstattung der Länder zielt, die es gestattet, öffentliche Leistungen auf etwa gleichem Niveau in allen Teilen des Staatsgebietes anzubieten.³⁵⁸ Der Einsatz von Bedarfsgesichtspunkten sowohl bei der Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl als auch bei der Festsetzung der Ergänzungsanteile steht in seinem Gerechtigkeitsgehalt der Vereinnahmungsregel nicht nach, sondern ist mehr als gerechtfertigt. Es soll hiermit eine erste Annäherung an das Ziel einer bereits originär aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder erfolgen und das Erfordernis einer Abgabe der Länder aus eigenen und schon bei ihnen etatisierten Mitteln auf der nachfolgenden Stufe des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems deutlich minimiert werden, wodurch ein Beitrag zu einer erheblichen Befriedung des ohnehin konflikträchtigen Länderfinanzausgleichs geleistet wird.³⁵⁹

Vor diesem Hintergrund ist der Standpunkt der Antragsteller verfehlt, in Wahrheit handele es sich bei dem Umsatzsteuervorausgleich bereits um einen Zugriff auf in exklusiver Weise durch das Prinzip der örtlichen Vereinnahmung bestimmte „originäre Finanzausstattung“ der Länder und damit um einen Steuer- oder Finanzkraftausgleich, der schon eine Umverteilung bedeute und deshalb aufgrund der Kumulation mit den anschließenden Ausgleichs- bzw. Umverteilungsmechanismen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs zu einem „Ausgleichsübermaß“³⁶⁰ führe.

In Fortführung ihrer die gesamte Antragsschrift prägenden Argumentationslinie führen die Antragsteller weiter aus, dass in der Situation einer nahezu ausgeglichenen Länderfinanzkraft die verschiedenen Modifikationen und Sonderregelungen, namentlich die tatbestandlichen Verzerrungen des Länderfinanzausgleichs durch die Einwohnergewichtung, ihr Fortwirken in der Bemessungsgrundlage der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und schließlich die nachfolgenden Sonderbedarfs-

³⁵⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), BT-Drucks. 5/2861, S. 11 Tz. 10; *Peter Selmer*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 10 (23 ff.).

³⁵⁹ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 154.

³⁶⁰ Antragsschrift S. 75.

Bundesergänzungszuweisungen, ein besonderes Gewicht gewinnen. Denn ungeachtet der Frage, ob sie je für sich rechtfertigungsfähig seien, verschöben sie doch über die Aufnahme besonderer Finanzbedarfe ein ansonsten an der Finanzkraft ausgerichtetes Ausgleichsgefüge; dadurch überwänden sie – zurückgerechnet auf die für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse maßgebliche Einwohnerzahl – das Nivellierungsverbot und veränderten Finanzkraftreihenfolge wie auch Finanzkraftabstand.³⁶¹ In dieser Argumentation tritt erneut das fundamentale Missverständnis der Antragsteller zu Tage, die im gesamten System der Finanzverteilung und des Finanzbedarfs Gesichtspunkte des Finanzbedarfs wenn irgend möglich nur in Gestalt des pauschalen Bedarfskriteriums der Einwohnerzahl gelten lassen wollen. Sie schlagen damit die verschiedenen Stufen des hochdifferenzierten Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystems über einen Leisten und leugnen, dass die verschiedenen Stufen dieses Systems zwar aufeinander bezogen, aber jeweils in sich geschlossen sind und dass für sie je eigene verfassungsrechtliche Maßstäbe gelten. Demgegenüber wurde die Rolle des Bedarfsaspekts auf den unterschiedlichen Stufen dieses Systems in den vorstehenden Darlegungen eingehend beschrieben. Die Prämisse der Antragsteller, nämlich die strikte Ausrichtung des gesamten Verteilungs- und Ausgleichsgefüges auf die Einnahmenverteilung und, damit kombiniert, die weitestgehende Ausklammerung von Bedarfsmaßstäben, die von dem Maßstab der Einwohnerzahl abweichen, verzeichnet die verfassungsrechtliche Situation. Daher entbehrt die Behauptung der – wegen der Berücksichtigung von besonderen Bedarfen – verzerrenden Wirkung der auf den verschiedenen Stufen des Verteilungs- und Ausgleichssystems vorzufindenden Modifikationen und Sonderregelungen der Grundlage. Das gilt namentlich für die These der verzerrenden Einwohnergewichtung auf der Stufe des Länderfinanzausgleichs, die These des Fortwirkens dieser Verzerrung auf der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und schließlich die These der verzerrenden Wirkung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Wertet man das Nivellierungsverbot und die Gebote der Nichtveränderung der Finanzkraftreihenfolge und der Erhaltung des Finanzkraftabstands im Lichte des Umstands, dass im System des Finanzausgleichs auch besondere Bedarfe Berücksichtigung finden und auch eine in erheblichem Maße angenäherte Finanzausstattung der Länder allein noch keine ausreichende Auskunft

³⁶¹ Antragsschrift S. 79.

über deren Fähigkeit zu Bewältigung der ihnen verfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben erlaubt, wird man für den gegenwärtigen Finanzausgleich das Urteil der antragstellenden Länder über eine Verletzung dieser Anforderungen nicht teilen können.

Dass der Länderfinanzausgleich und die Gewährung von Ergänzungszuweisungen an je eigene verfassungsrechtliche Maßstäbe gebunden sind, führt entgegen der Argumentation der Antragsteller zwangsläufig dazu, dass der Länderfinanzausgleich und die Gewährung von Ergänzungszuweisungen nicht einem einheitlichen Maßstab unterworfen werden können, der Auskunft über ein Ausgleichsuntermaß oder -übermaß zu geben vermöchte. Sie entziehen sich vielmehr aus methodischen Gründen einer wertenden Gesamtbetrachtung. Bereits der Länderfinanzausgleich für sich soll zu einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder führen und muss daraufhin befragt werden, ob er im Ergebnis zu einem Ausgleichsübermaß führt.³⁶² Wenn diese Frage zu verneinen ist – und nur dann ist der Länderfinanzausgleich verfassungsgemäß –, können weitere Leistungen des Bundes an finanzschwache Länder a limine nicht mehr zu einem Übermaß an Ausgleich unter den Ländern führen. Für die Ergänzungszuweisungen sind eigenständige verfassungsrechtliche Grenzen zu definieren, was das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung ja auch getan hat. Dieses gestufte Aufeinander-Aufbauen von Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen – das es verbietet, diese je eigenen Stufen unter dem Signum der Folgerichtigkeit „über einen Leisten zu schlagen“³⁶³ – wird von den Antragstellern verkannt.

Für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist etwa darauf hinzuweisen, dass diese wegen der spezifischen Problemlagen bestimmter Länder gewährt werden, gerade nicht eine allgemeine Verstärkung der Finanzkraft bedeuten und leistungsschwachen Ländern im Ausnahmefall auch bei überdurchschnittlicher

³⁶² Ergänzungszuweisungen des Bundes sind ja gerade kein Instrument zur Korrektur von Verteilungsmängeln auf der Ebene des horizontalen Finanzausgleichs, vgl. BVerfGE 116, 327 (378).

³⁶³ Vgl. auch *Henning Tappe*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl. 2013, 1079 (1084).

Finanzkraft gewährt werden oder diesen eine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen dürfen.

2. Asymmetrische Ansatzpunkte?

Nur wenn den Antragstellern der Nachweis gelänge – was nicht der Fall ist –, dass Umsatzsteuervorausgleich und Länderfinanzausgleich den für diese Stufen der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen widersprächen, könnten sie mit Erfolg geltend machen, dass die jeweils nachfolgende Stufe des Systems der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs sowie die nachgeschalteten Ausgleichsmechanismen überhaupt die Mängel der vorhergehenden Stufe(n) aufnähmen, perpetuierten und vertieften, so dass sie ihrerseits verfassungswidrig wären. Nur insoweit ist das Zusammenwirken der einzelnen Stufen zu thematisieren. Ansonsten greift man das verfassungsrechtliche System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs an und begibt sich damit auf den Boden der Verfassungspolitik, was ersichtlich nicht zu einem Erfolg der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht führen kann.

3. Beachtung des Nivellierungsverbots, Nichtveränderung der Finanzkraftreihenfolge und Erhaltung des Finanzkraftabstands

Zu den Standardbehauptungen der Antragsteller gehört, die – von ihnen unterstellte – zu weitgehende Nivellierung der Länderfinanzen führe zu negativen Anreizwirkungen, die den Verantwortlichen eines Landes das politische Eigeninteresse nehmen könne, Maßnahmen zur Stärkung seiner originären Steuerkraft zu ergreifen. Denn ein hoher Grad fiskalischer Angleichung belasse dem jeweils handelnden Land die Kosten einer aktiven Wirtschaftsförderung ebenso wie jene einer effizienten Finanzverwaltung zur Gänze, billige aber die dadurch erzielten Steuereinnahmen zu weiten Teilen anderen Ländern zu.³⁶⁴ Dem ist schon entgegenzuhalten, dass Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft von den politisch Verantwortlichen eines Landes aus vielfältigen Gründen angestrebt werden, etwa zur

³⁶⁴ Antragsschrift S. 82 f.

Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der Infrastruktur, nicht nur zur Anhebung der Steuereinnahmen. Insgesamt „werden politische Entscheidungen in der Realität eher selten nach ihren rechnerischen Auswirkungen im Länderfinanzausgleich getroffen“.³⁶⁵ Darüber hinaus zeigt der empirische Befund, dass jedenfalls bei den finanzstarken Ländern auch im gegenwärtigen Finanzverteilung- und Finanzausgleichssystem eine überdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung mit entsprechend höheren im Land verbleibenden Steuereinnahmen und niedrigeren Soziallasten einhergeht.³⁶⁶

Nach Auffassung der Antragsteller liegt, wie sie zusammenfassend feststellen, das Kernproblem der derzeitigen föderalen Finanzarchitektur „in ihrer Armut an verlässlichen, konsequent aufeinander aufbauenden Aufteilungs- und Ausgleichsmaßstäben“. Sowohl die einzelnen Instrumente als auch, mindestens ebenso bedeutsam, ihr Zusammenwirken entbehren einer konzeptionellen Folgerichtigkeit und Klarheit, was zu materiellen Defiziten ebenso wie zu einer Intransparenz des Gesamtgefüges führe.³⁶⁷ Besonders hervorzuheben sei ein „schwankender Umgang mit dem Verhältnis von Einnahmen (Steuer- und Finanzkraft) und Ausgaben (Finanzbedarf)“. Denn zahlreichen Regelungen im Maßstäbengesetz und im Finanzausgleichsgesetz wohne „eine Tendenz inne, Bezüge zu konkreten Aufgaben herzustellen“. Sie lösten sich damit von dem das gesamte Finanzverfassungsrecht systemprägenden Anliegen einer grundsätzlich einnahmenbezogenen, das heißt aber nur abstrakt aufgabenbezogenen Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften, das lediglich zugunsten des kommunalen Finanzbedarfs sowie im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen punktuell zu modifizieren sei.³⁶⁸ Kritik verdiene auch „die Fülle an überkomplizierten, zudem je andersartig differenzierenden Sonderrege-

³⁶⁵ *Henning Tappe*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl. 2013, 1079 (1084).

³⁶⁶ Vgl. *Hubert Schulte*, „Absolut bescheuert“ oder kann der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2020 an das geltende Ausgleichssystem anknüpfen?, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, S. 405 (418).

³⁶⁷ Antragsschrift S. 84.

³⁶⁸ Antragsschrift S. 84 f.

lungen und der dabei erkennbare Kompromisscharakter nicht weniger Detailvorschriften“.³⁶⁹

Auch diesem Resümee ist erneut entgegenzuhalten, dass den einzelnen Stufen des grundgesetzlichen Finanzverteilungs- und des Finanzausgleichssystems jeweils spezifische Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind – so gilt etwa für den Umsatzsteuervorausgleich kein Nivellierungsverbot³⁷⁰ – und sie daher je einer eigenen Logik und Funktionalität folgen, auch wenn sie in ihrem Zusammenwirken auf das Gesamtziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ausgerichtet sind. Die Aufteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe müssen unter diesen Umständen auf den einzelnen Stufen widerspruchsfrei ausgestaltet und einander zugeordnet sein, was aber nicht ausschließt, dass sie zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen, wie es etwa bei den Prinzipien der Steuerverteilung zum einen nach der örtlichen Vereinnahmung und zum anderen nach der Einwohnerzahl der Fall ist. Dass die jeweils eigenen verfassungsrechtlichen Maßstäbe der einzelnen Stufen des Verteilungs- und Ausgleichssystems nicht in Widerspruch zueinander geraten, wird durch die vom Bundesverfassungsgericht stets betonten Erfordernisse des Nivellierungsverbots, der Nichtveränderung der Finanzkraftreihenfolge und der Erhaltung des Finanzkraftabstands ausreichend gesichert. Der Aufgabenbezug der Verteilungs- und Ausgleichsregeln ist auf den einzelnen Stufen des Systems unterschiedlich ausgeprägt, aber, wie mehrfach dargelegt, auf das Gesamtziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ausgerichtet. Besondere Bedarfe werden auf verschiedenen Stufen des Systems berücksichtigt und müssen sich jeweils eine Prüfung auf ihre Berechtigung gefallen lassen. Will man ein weniger kompliziertes Verteilungs- und Ausgleichssystem, muss man die Verfassung ändern. Kritik und Argumentation der Antragsteller sind daher bereits im Ansatz eher verfassungspolitischer als verfassungsrechtlicher Natur.

³⁶⁹ Antragsschrift S. 85.

³⁷⁰ *Rainer Wernsmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107 (2011, Drittbearbeitung) Rdnr. 159.

Gegen das Argument einer Übernivellierung ist im Übrigen einzuwenden, dass nach dem Ergebnis einer jüngst angestellten Untersuchung die Länder mit hohen Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich dennoch nach Abschluss aller Verteilungsstufen über eine deutlich überdurchschnittliche Finanzausstattung verfügen, zwischen den größten Zahlerländern und den Empfängerländern in der Finanzausstattung nämlich derzeit ein Abstand von bis zu 10 Prozentpunkten besteht.³⁷¹ Gleichzeitig wird gezeigt, dass eine überdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung – jedenfalls bei den finanzstarken Ländern – auch mit entsprechend höheren im Land verbleibenden Steuereinnahmen einhergeht.³⁷² Daher findet die Kritik, das derzeitige Ausgleichssystem führe zu einer Übernivellierung und sei irrational, keine Grundlage in den tatsächlichen Zahlen.³⁷³ Berücksichtigt man, dass in der Bundesrepublik alle Länder verfassungsmäßig die gleichen Aufgaben zu erledigen haben, spricht vielmehr vieles dafür, dass mit Abständen in der Finanzausstattung von rund 10 Prozentpunkten – die sich bei Berücksichtigung des tatsächlichen Gemeindesteueraufkommens noch deutlich erhöhen würden³⁷⁴ – die Grenzen einer zulässigen Differenzierung bereits erreicht sein dürften.³⁷⁵

Was die von den Antragstellern in Zweifel gezogene Anreizwirkung der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs angeht, ist darauf hinzuweisen, dass von den finanzausgleichsrelevanten Steuermehreinnahmen im Jahr 2012 gegenüber 2011 Baden-Württemberg 27 % und Bayern 8 % als höhere Ausgleichszahlung abgeben mussten. Aufgrund des hohen Steuerwachstums dieser beiden Länder sanken für Hessen die Ausgleichszahlungen sogar um 477 Mill. Euro trotz Steuermehreinnahmen in Höhe von 533 Mill. Euro.³⁷⁶ Im Blick auf diesen empiri-

³⁷¹ Vgl. *Hubert Schulte*, „Absolut bescheuert“ oder kann der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2020 an das geltende Ausgleichssystem anknüpfen?, *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 2012, S. 405 (418).

³⁷² *Hubert Schulte*, ebd., S. 405 (418).

³⁷³ *Hubert Schulte*, ebd., S. 405 (418).

³⁷⁴ *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: *ifo Schnelldienst* 9/2013, S. 15 (17), beziffert die Spanne zwischen dem finanzstärksten und dem finanzschwächsten Land bei einer hundertprozentigen Berücksichtigung des kommunalen Steueraufkommens auf 13 Prozentpunkte.

³⁷⁵ *Hubert Schulte*, ebd., S. 405 (413).

schen Befund wird evident, dass die theoretischen finanzwissenschaftlichen Modellrechnungen mit ihren vereinfachenden Annahmen das komplexe System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs nur teilweise abbilden. Vielmehr sind offenkundig die finanziellen Anreize – soweit sie denn verhaltensleitend sind – gerade für die Klageländer, durch gute Standortpolitik, öffentliche Investitionen und effizienten Steuervollzug die eigenen Steuereinnahmen weiter zu erhöhen, groß genug.³⁷⁷ Immerhin verblieben im Jahre 2012 in Baden-Württemberg von 3,4 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen 2,4 Mrd. Euro und in Bayern von 2,9 Mrd. Euro sogar 2,6 Mrd. Euro zusätzlich im Land. Hessen hatte trotz 533 Mill. Euro Mehreinnahmen im Vergleich zu 2011 sogar einen Zugewinn von über 1 Mrd. Euro.³⁷⁸

C. Ausblick

Die These der Antragsteller, das gegenwärtige Finanzverteilungs- und überwiegend horizontale Ausgleichssystem führe zu einem „Ausgleichsübermaß durch Kumulation mehrerer Ausgleichsmechanismen“, wird nicht gerade dadurch gestützt, dass einige Bundesländer sich gegenwärtig trotz der existierenden Ausgleichsmechanismen in einer äußerst schwierigen Haushaltslage befinden. Finanzpolitische Maßnahmen des Bundes, die Kernelemente des gegenwärtigen Finanzverteilungs- und Ausgleichs-systems zu Lasten finanzschwacher Länder wie auch des Saarlandes in Frage stellten und damit das Maß der gegenwärtigen Annäherung der Finanzausstattung der Länder verringerten, wären verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar und würden die Erreichbarkeit der Schuldenbremse in einzelnen Ländern nicht nur gefährden.

Das Saarland hat in den vergangenen Jahren immer wieder – nicht zuletzt im Rahmen der unter dem Datum vom 10. September 2005 gestellten Anträge im Bund-

³⁷⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten *Joachim Poß*, BT-Drucks. 17/12440 vom 22.2.2013, S. 14; *Thomas Lenk*, Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den Länderfinanzausgleich, in: ifo Schnelldienst 9/2013, S. 15 (17).

³⁷⁷ *Thomas Lenk*, ebd., S. 15 (17).

³⁷⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten *Joachim Poß*, BT-Drucks. 17/12440 vom 22.2.2013, S. 14; *Thomas Lenk*, ebd., S. 15 (17); vgl. auch *Hubert Schulte*, Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem. Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, 387 ff.

Länder-Streitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) und Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) – Aktenzeichen: 2 BvF 3/05 und 2 BvG 3/05 – auf die im Saarland vorliegende unverschuldete extreme Haushaltsnotlage hingewiesen. In der Begründung der Anträge wurde verdeutlicht, auf welche Art und Weise die bestehenden Regelungen im System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die strukturelle Schieflage im saarländischen Landeshaushalt mitverursacht haben, und aufgezeigt, in welchem hohem Maße das Saarland seine eigenen Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft hatte. Im Verlauf der Arbeit der auf Beschluss des Deutschen Bundestags vom 15. Dezember 2006 eingesetzten „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II), deren Aufgabe u.a. die Erarbeitung von Vorschlägen für eine Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften war, ergriff das Saarland sodann eine Reihe von Initiativen, mit denen das Ziel verfolgt wurde, die Ursachen für die bestehenden finanziellen Schieflagen einzelner finanzschwacher Länder zu beheben, die in einem Zusammenwirken aus niedriger Steuerkraft, relativ hohen Soziallasten, einer ungünstigen demographischen Entwicklung und einer geographischen Randlage gesehen werden. Mit der Kommissions-Drucksache 049 „Konstruktiver Wettbewerb der Länder durch Bewältigung der Altlastenproblematik und Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ vom 11. September 2007 zeigte das Saarland einen systematischen Lösungsansatz auf, mit dem die Haushaltsprobleme der finanzschwachen Länder und insbesondere auch des Saarlandes bei Wahrung des Prinzips der Eigenständigkeit nachhaltig hätten gelöst werden können.

Ungeachtet dieser Vorschläge verengte sich im Verlauf der Kommissionsarbeit die Diskussion immer mehr auf das Thema der Gewährung von Konsolidierungshilfen. Zum Abschluss ihrer Beratungen verständigte sich die Kommission auf folgendes Gesamtpaket: Sukzessive Herstellung strukturell ausgeglichener Länderhaushalte (ohne Nettokreditaufnahme), Gewährung von Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio. € jährlich für die Länder Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sowie Rücknahme der Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht seitens der Länder Bremen und Saarland als Voraussetzung für die Auszahlung der Hilfe an diese Länder. Auf das Saarland entfallen Hilfen in Höhe von jährlich 260 Mio. €, wenn es gelingt, das Ausgangsdefizit des Jahres 2010 jährlich um 10 %

abzubauen. Das Ergebnis blieb somit deutlich hinter dem zurück, was die Vorsitzenden der Föderalismuskommission II vor Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Hinblick auf drei dieser Länder, darunter das Saarland, für das Erreichen nahezu ausgeglichener Haushalte als notwendig erachtet hatten.

Im Vertrauen darauf, dass Bund und Ländergesamtheit zukünftig ihrer Verantwortung für eine konsolidierungsverträgliche bundesstaatliche Finanzpolitik gerecht werden, hat das Saarland dem genannten Kompromiss in der Föderalismuskommission und auch im Bundesrat zugestimmt, um die Chancen auf die in Aussicht gestellten Konsolidierungshilfen zu wahren. Um die Voraussetzung für die Unterzeichnung der zur Auszahlung der Konsolidierungshilfen notwendigen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, seitens des Bundes zu schaffen, nahm die Landesregierung des Saarlandes die oben genannten Klageanträge mit Schreiben vom 14. März 2007 zurück. Die Rücknahme erfolgte ungeachtet des Umstandes, dass die strukturellen Verwerfungen im Bund-Länder-Finanzgefüge, die sich zu Lasten des Saarlandes auswirken und zu dessen finanzieller Schieflage geführt haben, durch die Zahlung der Konsolidierungshilfen nicht behoben werden, sondern unverändert fort dauern. Von der Rücknahme der Anträge unberührt bleiben daher die unveränderte Einschätzung der Ursachen der vorliegenden extremen Haushaltsnotlage des Saarlandes sowie die Forderung, dass bei einer zukünftigen Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs diese Ursachen behoben werden müssen. Das Saarland sieht insoweit den Bund und die Länder in der Pflicht, eine konsolidierungsverträgliche gesamtstaatliche Finanzpolitik zu betreiben. Finanzpolitische Maßnahmen des Bundes – finanzausgleichsrechtlicher oder nichtfinanzausgleichsrechtlicher Natur –, die es einzelnen Ländern auch bei Ausschöpfung aller verbliebenen Konsolidierungsmöglichkeiten unmöglich machen, ihrer sich ab dem Jahr 2020 ergebenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 GG zum Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme zu genügen, stehen im Widerspruch zur Verpflichtung, die sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben.

Das bis zum Ende des Jahres 2019 geltende, einvernehmlich beschlossene System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs mit der Vereinbarung über die Schuldenbremse und Konsolidierungshilfen ist mithin zur Geschäftsgrundlage für die

finanzpolitische Ausrichtung der Länderhaushalte der vergangenen und kommenden Jahre geworden. Wer wenn nicht die Konsolidierungshilfen, so doch das jetzige Finanzausgleichssystem und damit die auf beidem beruhende Finanzausstattung einzelner Länder in Frage stellt, eröffnet die Diskussion über das Gesamtpaket der Vereinbarungen zur Schuldenbremse neu.

D. Zusammenfassung

1. Der Finanzausgleich wird von den Antragstellern, soweit es irgend geht, strikt einnahmenbezogen verstanden. Dieses Verständnis des Finanzausgleichs verfehlt, wie gezeigt wurde, die Aufgabe des Finanzverteilungs- und Finanzausgleichsystems des Grundgesetzes, allen Gebietskörperschaften, d.h. dem Bund wie den Ländern, eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu sichern, wozu heute auch die Ermöglichung der Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes gemäß Art. 109 Abs. 3 GG gehört. Aspekte des Finanzbedarfs können daher nicht, wie von den Antragstellern postuliert, ausgeklammert werden, wenn das Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystem seine in der Finanzverfassung verankerte Aufgabe erfüllen soll.

2. Die Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 2 GG haben die Altschuldenproblematik nicht gelöst und waren hierzu auch nicht bestimmt. Auch bei Einhaltung der Schuldenbremse in allen Ländern ab dem Jahr 2020 wird vielmehr die unterschiedliche Höhe der Zinslasten in den Ländern dazu führen, dass die Unterschiede der Aufgabenerfüllung ein Ausmaß erreichen können, die mit einer vertretbaren Auslegung des Postulats der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zumindest nur schwer vereinbar sein dürften. Die noch offene Bewältigung der Altschuldenproblematik wird daher die finanzpolitische Diskussion der nächsten Jahre wesentlich prägen.

3. In der Vergangenheit sind die Zahlerländer im Finanzausgleich trotz ihrer Minderheitsposition noch nie majorisiert worden. So haben alle Länder einschließlich der Antragsteller etwa dem heute geltenden Finanzausgleichsgesetz im Bundesrat zugestimmt. Eine Majorisierung der Zahlerländer wurde schon durch das politische Gewicht der großen Zahlerländer und im Übrigen

durch die Vielfalt der Interessen der Empfängerländer im Finanzausgleich ausgeschlossen.

4. Die besondere Qualität des Maßstäbengesetzes liegt darin, dass es dem Finanzausgleichsgesetz konzeptionell vorgelagert ist und allgemeingültige Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe enthält. Ein mehr oder weniger großer zeitlicher Mindestabstand des Maßstäbengesetzes gegenüber dem auf es gestützten Finanzausgleichsgesetz macht diese Qualität dagegen nicht aus.

5. Im Hinblick auf die Notwendigkeit, dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes nicht namentlich im Hinblick auf wechselnde finanzwirtschaftliche Gegebenheiten einen ausreichenden Konkretisierungsspielraum zu erhalten, dürfen die Anforderungen an die Bildung von Maßstäben durch das Maßstäbengesetz nicht überspannt werden. Hinsichtlich des erforderlichen Maßes der Konkretheit der Maßstäbe wird man dem Gesetzgeber, der berufener Erstinterpret der Verfassung ist, eine weitreichende Einschätzungsprärogative einräumen müssen.

6. Mit den beiden Modi der Verteilung der Umsatzsteuer gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG setzt das Grundgesetz bereits auf der Ebene der primären Steuerverteilung ein notwendiges fiskalisches Gegengewicht zum Prinzip der Steuerverteilung nach der örtlichen Vereinnahmung gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG. Es ergänzt die Verteilung nach diesem Prinzip durch eine Verteilung nach dem Prinzip der prinzipiell gleichen Teilhabe an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates. Erst nach der Zuteilung der Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer steht die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest. Eine Steuerertragsumverteilung oder ein "Finanzausgleich" liegt in dieser Zuteilung noch nicht. Daher kann sie nicht in die Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs eingerechnet werden.

7. Der horizontale Finanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG soll eine den Aufgaben der Länder entsprechende Annäherung ihrer Finanzkraft herbeiführen. Entsprechend diesem Ziel und Zweck des Finanzausgleichs müssen die finanzwirtschaftliche Fähigkeit eines Landes zur Erfüllung seiner

Aufgaben und die hierfür erforderliche Finanzausstattung Maßstab für den Finanzausgleich sein. Allein sachgerecht ist daher eine hinreichend bedarfsbezogene Ausgestaltung des Finanzausgleichs.

8. In den finanzschwachen Ländern engen die durch Bundesgesetze vorgegebenen – vielfach massiv ungleichmäßig streuenden, nämlich wirtschaftschwache Länder pro Kopf der Bevölkerung deutlich überdurchschnittlich treffenden – Ausgabenlasten und die Vorbelastungen aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Lage den haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraum in erheblichem Umfang und zum Teil übermäßig ein. Daher sind über den regulären, nach dem Einwohnermaßstab bemessenen Finanzbedarf hinaus jedenfalls signifikante, von der Durchschnittsbetrachtung nicht erfasste Abweichungen im Bedarf ausgleichsrelevant zu berücksichtigen, das heißt zur Herstellung eines „angemessenen Ausgleichs“ in den horizontalen Finanzausgleich einzubringen.

9. Es entspricht daher der Verfassungslage, wenn heute die Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 2 MaßstG unter Abweichung vom abstrakten Bedarfskriterium der jeweiligen Einwohnerzahl eines Landes zwingend die Berücksichtigung von abstrakten Mehrbedarfen, die durch strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden begründet werden, verlangt und dies in § 8 Abs. 1 Satz 3 MaßstG noch einmal ausdrücklich klargelegt wird. Entgegen dem Vorbringen der antragstellenden Länder ist bereits de constitutione lata eher eine Verstärkung der Bedarfsorientierung des Finanzausgleichs geboten.

10. Der Gesetzgeber hat im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Einbeziehung der kommunalen Einnahmen von zuvor 50 % auf 64 % erhöht. Dies war ein Schritt in die richtige Richtung. Die Antragsteller, die „eher ... eine weitere Senkung des berücksichtigungsfähigen Anteils kommunaler Einnahmen unter 50 %“ für geboten halten, bleiben mit ihrem Plädoyer hinter der besseren Einsicht des Gesetzgebers zurück. Es sprechen ganz überwiegende Gründe für eine vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Finanzausgleich.

11. Dem Gesetzgeber kann hinsichtlich der Überprüfung der Einwohnergewichtung hinreichende Transparenz bescheinigt werden. Die Berücksichtigung von Mehrbedarfen der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Gebiete ist berechtigt. Die Einwohnergewichtung kann damit weiterhin – und nach Berücksichtigung des Mehrbedarfs in drei dünnbesiedelten Flächenländern sogar noch stärker als zuvor – als Beispiel dafür dienen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Vergleich der Finanzkraft der Länder Bedarfselemente eine Rolle spielen dürfen, sofern die Angemessenheit eines (lediglich) einwohnerbezogenen Vergleichs „aus vorgegebener struktureller Eigenart“ einzelner Länder „von vornherein entfällt“. Ist diese Situation gegeben, können auch künftig abstrakte Mehrbedarfe von Ländern und deren Gemeinden und Gemeindeverbände geltend machen, nicht nur wegen § 8 Abs. 1 Satz 2 Abs. 2 MaßstG, sondern schon aus Gründen föderativer Gleichbehandlung.

12. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer seit der Föderalismusreform I im Jahre 2006 in normierter Weise in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen (§ 7 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 FAG), sichert die hinsichtlich des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer den Ländern eröffnete Steuerautonomie (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG) ab. Sie ist nicht zu beanstanden.

13. Wenn bei der Bestimmung des „angemessenen Ausgleichs“ zwischen den Ländern strukturell bedingte abstrakte Mehrbedarfe – wie die Mehrbedarfe der Stadtstaaten – eine Rolle spielen dürfen (und müssen), die unterschiedliche finanzwirtschaftliche Lage der Länder also von Bedeutung ist, dann dürfen diese Mehrbedarfe bei der Beurteilung des Maßes der durch den Länderfinanzausgleich bewirkten Nivellierung nicht „herausgerechnet“ werden, ist also allein das „Ist“ der Finanzausstattung der Länder nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs, ohne Berücksichtigung der Bedarfslage, kein geeigneter Maßstab für das Maß der Nivellierung. Auch eine weitgehende Annäherung der Finanzausstattung braucht daher unter Berücksichtigung der strukturellen Belastungen keine unangemessene Nivellierung zu sein.

14. Nicht zuletzt die Selbstbehaltklausel des § 7 Abs. 3 FAG (vgl. § 3 MaßstG), die hinsichtlich des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer den Ländern eröffnete Steuerautonomie (§ 7 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 FAG) in Verbindung mit der Entscheidung des Gesetzgebers, die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer lediglich in normierter Weise in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen (§ 7 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 FAG), sowie die einen Überlastungsschutz normierende Regelung in § 10 Abs. 3 FAG stellen sicher, ein originär finanzstarkes Land nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs noch merklich über dem Durchschnitt der anderen liegt. Die finanzschwachen Länder weisen dagegen nach Finanzausgleich eine deutlich unterdurchschnittliche Finanzkraft auf.

15. Der „angemessene Ausgleich“ gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG hat wenigstens eine Finanzausstattung sicherzustellen, die den Ländern über die Deckung der bundes- bzw. verfassungsrechtlich auferlegten Aufgabenlasten einschließlich der entsprechenden Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen hinaus einen grundlegenden finanziellen Spielraum für autonome Entscheidungen belässt. Angesichts des Umstandes, dass die Ausgaben der Länder – und zwar nicht nur die sozialpolitisch motivierten Ausgaben – zum ganz überwiegenden Teil bundesgesetzlich determiniert sind, erfordert daher die verfassungsgebundene aufgabenangemessene Finanzausstattung der Länder eine annähernd durchschnittliche Finanzkraft der Länder.

16. Das Nivellierungsverbot und die Gebote der Wahrung der Finanzkrafttreihenfolge und des Finanzkraftabstands sind auch auf der Stufe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen gewahrt. Auch nach Gewährung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bleiben noch erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern bestehen.

17. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung (§ 11 Abs. 4 FAG) sind vom Gesetzgeber dem Grund und dem Umfang nach zutreffend begründet worden und nicht zu beanstanden. Soweit der Bund weitere Sonderbelastungen bzw. -bedarfe – z.B. durch wirtschaftliche Strukturschwächen, Auswirkungen der demographischen Entwicklung, infrastrukturelle Rückstände oder die finanziel-

len Auswirkungen struktureller Arbeitslosigkeit begründete Sonderbedarfe – nicht auf den vorangehenden Stufen des Finanzsystems berücksichtigt, abmildert oder ausgleicht und er dies auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen tun muss, hat er die Möglichkeit, solche Sonderbelastungen finanzschwacher Länder durch die Gewährung von Hilfe in Gestalt von entsprechend begründeten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu kompensieren.

18. Wertet man das Nivellierungsverbot und die Gebote der Nichtveränderung der Finanzkraftreihenfolge und der Erhaltung des Finanzkraftabstands im Lichte des Umstands, dass im System des Finanzausgleichs auch besondere Bedarfe Berücksichtigung finden und auch eine in erheblichem Maße angenäherte Finanzausstattung der Länder allein noch keine ausreichende Auskunft über deren Fähigkeit zu Bewältigung der ihnen verfassungsrechtlich obliegenden Aufgaben erlaubt, ist für den gegenwärtigen Finanzausgleich das Urteil der antragstellenden Länder über eine Verletzung dieser Anforderungen nicht begründet.

19. Den einzelnen Stufen des grundgesetzlichen Finanzverteilungs- und des Finanzausgleichssystems sind jeweils spezifische Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet. Sie folgen daher je einer eigenen Logik und Funktionalität, auch wenn sie in ihrem Zusammenwirken auf das Gesamtziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ausgerichtet sind. Dass der Länderfinanzausgleich und die Gewährung von Ergänzungszuweisungen an je eigene verfassungsrechtliche Maßstäbe gebunden sind, führt entgegen der Argumentation der Antragsteller zwangsläufig dazu, dass der Länderfinanzausgleich und die Gewährung von Ergänzungszuweisungen nicht einem einheitlichen Maßstab unterworfen werden können, der Auskunft über ein Ausgleichsuntermaß oder -übermaß zu geben vermöchte. Sie entziehen sich aus methodischen Gründen einer wertenden Gesamtbetrachtung.

20. Berücksichtigt man, dass in der Bundesrepublik alle Länder verfassungsmäßig die gleichen Aufgaben zu erledigen haben, spricht vieles dafür, dass mit Abständen in der Finanzausstattung von rund 10 Prozentpunkten – die sich bei Berücksichtigung des tatsächlichen Gemeindesteueraufkommens noch

deutlich erhöhen würden – die Grenzen einer zulässigen Differenzierung bereits erreicht sein dürften.

21. Finanzpolitische Maßnahmen des Bundes, die Kernelemente des gegenwärtigen Finanzverteilungs- und Ausgleichssystems zu Lasten des Saarlandes und anderer finanzschwacher Länder in Frage stellen und damit das Maß der gegenwärtigen Annäherung der Finanzausstattung der Länder verringern, würden dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet entgegenwirken und etwa die Überlebensfähigkeit des Saarlandes gefährden.

22. Das bis zum Ende des Jahres 2019 geltende, einvernehmlich beschlossene System der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs mit der Vereinbarung über die Schuldenbremse und Konsolidierungshilfen ist zur Geschäftsgrundlage für die finanzpolitische Ausrichtung der Länderhaushalte der vergangenen und kommenden Jahre geworden. Wer wenn nicht die Konsolidierungshilfen, so doch das jetzige Finanzausgleichssystem und damit die auf beidem beruhende Finanzausstattung einzelner Länder in Frage stellt, macht es einzelnen Ländern auch bei Ausschöpfung aller verbliebenen Konsolidierungsmöglichkeiten unmöglich, ihrer sich ab dem Jahr 2020 ergebenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 GG zum Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme zu genügen, und eröffnet die Diskussion über das Gesamtpaket der Vereinbarungen zur Schuldenbremse neu.

Saarbrücken, den 27. März 2014

Universitätsprofessor Dr. Rudolf Wendt

Anlagen