ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Geske, Otto-Erich

Working Paper

Bemerkungen zur Normenkontrollklage: Länderfinanzausgleich

Arbeitspapier, No. 46

Provided in Cooperation with:
University of Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (2014) : Bemerkungen zur Normenkontrollklage: Länderfinanzausgleich, Arbeitspapier, No. 46, Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, Leipzig

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/102304

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft
Prof. Dr. Thomas Lenk

Juli 2014

Arbeitspapier Nr. 46

Bemerkungen zur Normenkontrollklage: Länderfinanzausgleich

Otto-Erich Geske

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
- Finanzwissenschaft -
Neues Augusteum
Augustusplatz 10
D-04109 Leipzig, Germany
Tel: +49 -341 / 97 33 580
Fax: +49 -341 / 97 33 589
E-Mail: fiwi@wifa.uni-leipzig.de

ISSN 1437-5761
Alle Rechte vorbehalten

® Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

Ein neuer Finanzausgleich durch gerichtliche Entscheidung? Verwirrung statt Lösung: Eine klarstellende Untersuchung über den Inhalt der Schriftsätze.

von PROF. DR. THOMAS LENK

Seit Jahren ist der Länderfinanzausgleich im öffentlichen Streit. Die politischen Entscheidungsträger haben das Bundesverfassungsgericht angerufen und führen gleichzeitig einen öffentlichen Streit über die Höhe ihrer Zahllasten und die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Das ist ein undurchsichtiger Prozess, der noch Jahre andauern kann. Denn erst Ende 2019 treten die derzeitigen rechtlichen Regelungen außer Kraft.

Die von den Zahlerländern gegen alle Empfängerländer gerichteten Argumente sind kaum zu durchschauen. Auch kein Studierender kann die öffentliche Debatte mehr nachvollziehen.

Wir haben deshalb einen langjährigen Experten, den Diplomvolkswirt DR. IUR. OTTO-ERICH GESKE, Staatssekretär a.D., um einen aufklärenden Bericht über die kontroversen Argumentationen gebeten. Er hat den Schriftsatz der Professoren DR. HANNO KUBE, Eltville, und DR. CHRISTIAN SEILER, Tübingen, die die abstrakte Organklage für Bayern und Hessen eingereicht haben, durchleuchtet. Deren Ausführungen wurden gegenübergestellt den Stellungnahmen von PROFESSOR DR. JOACHIM WIELAND, Bonn, für den Stadtstaat Bremen, PROFESSOR DR. STEFAN KORIOTH, München, für 10 Länder sowie PROFESSOR DR. ULRICH HÄDE, Frankfurt (Oder) für die Bundesregierung.

Ich bedauere es dabei sehr, dass die meisten der hier angegebenen Quellen nicht öffentlich verfügbar sind. Umso erfreulicher ist es, dass sich HERR DR. GESKE als ausgewiesener Experte dazu bereit erklärt hat, die wesentlichen Argumente der o.g. Schriftsätze in übersichtlicher Weise zusammenzufassen und gegenüberzustellen.

Es kann noch sehr lange dauern bis die Klage entschieden und ein neuer Finanzausgleich beschlossen ist. Deshalb dürften diese Überlegungen für den interessierten Leser als Übergangsinformation sehr wertvoll sein.

Unabhängig vom Ausgang des verfassungsgerichtlichen Kontrollverfahrens in Karlsruhe über die Verfassungskonformität des geltenden Finanzausgleichs muss in den kommenden Jahren eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung für die Haushalte aller Länder gefunden werden.

Dabei geht es um eine Konsenslösung zwischen allen Ländern mit sehr verschiedenen Interessenlagen und sehr unterschiedlicher Finanzausstattung. Kann die originäre Steuerkraft eines Landes Maßstab für den Ausgleich zwischen den Ländern sein? Oder geht es um eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder?

Bemerkungen zur Normenkontrollklage: Länderfinanzausgleich

von DR. IUR. OTTO-ERICH GESKE

Das Normenkontrollverfahren der Landesregierungen von Bayern und Hessen (kurz: die Klageschrift) ist ein geeignetes Beispiel, um die Möglichkeiten und Grenzen einer Verfassungsklage zum Länderfinanzausgleich aufzuzeigen.

Der oberste politische Nenner für die gemeinsamen Vorgaben und Ziele der beiden Landesregierungen, die mit der Klage erreicht werden sollen, ist, das sie sich als Zahlerländer durch den horizontalen Finanzausgleich als zu hoch belastet empfinden.

Da eine finanziell zu hohe Leistung eines Landes aber keine Begründung für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts ist, kann mit der Normenkontrollklage nur die Überprüfung der Verfassungsgemäßheit von einzelnen Bestimmungen des Finanzausgleichsrechts beantragt werden. Inhalt und Struktur einer Klageschrift sind davon abhängig, welche konkreten Normen als verfassungswidrig benannt worden sind.

Zur Struktur der Klage

Die umfangreiche Begründung des Normenkontrollantrags argumentiert nur zum Teil verfassungsrechtlich (KORIOTH, S.7). Außerdem enthalten mehr als 2/3 der Klageschrift zum Thema bundesstaatlicher Finanzausgleich nur allgemein bekannte Ausführungen. Quantitative Aussagen sind in der Klageschrift selten, obwohl es sich bei der beklagten Überbelastung der Zahlerländer durch den Finanzausgleich nicht zuletzt um eine nachzuvollziehende quantitative Darlegung handeln sollte.

Soweit Zahlen überhaupt vorhanden sind, stammen sie aus einem von den Antragstellern beigefügten Gutachten von PROF. LARS P. FELD, das aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht zu dem verfassungsrechtlichen Prozessthema Stellung nehmen soll. Da das Gutachten nur aus modellhaften Ausführungen und darauf aufbauenden Rechnungen besteht, die keinen Bezug zur geltenden Verfassung aufweisen, können sie auch keinen konstruktiven Beitrag zur Organklage vor dem Verfassungsgericht bringen. Sie werden von den Prozessvertretern auch meist nur als übernommene Ergebnisse von „Beispielsrechnungen“ zitiert; dazu noch, ohne dass die Annahmen, die dem Gutachten zugrunde liegen, transparent gemacht werden.

PROF. WIELAND bezeichnet die Ausführungen von LARS P. FELD zu den ökonomischen Wirkungen des Finanzausgleichssystems als “verfassungsrechtlich irrelevant“[1] und fügt als Erklärung hinzu: Sie beruhen auf einem wirtschafts- und finanzpolitischen Modell der Steuerverteilung, das ohne Bezug zur Finanzverfassung des Grundgesetzes entwickelt worden ist. Diese Bewertung teilt auch KORIOTH (S. 19): *„Das mag interessant sein, hat aber mit dem verfassungsrechtlichen Bau des grundgesetzlichen Bundesstaates nichts zu tun.“*

Das geht selbstverständlich in die inhaltliche Bewertung der Klageschrift ein, die PROF. KORIOTH, (S. 71 f.) zutreffend zusammenfasst: *„Der vorliegende Normenkontrollantrag ist dadurch gekennzeichnet, dass in ihm, weitgehend unverbunden, finanzpolitische*

[1] Wieland, J. (2014): Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (2BvF 1/13): Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen. Bremische Bürgerschaft, Landtag (18. Wahlperiode), Drucksache 18/1336, S. 8.

Ziele, finanzwissenschaftliche Thesen, verfassungsrechtliche Ableitungen und verfassungspolitische Reformvorschläge zum bundesstaatlichen Finanzausgleich unterbreitet werden." Das ist eine substantielle Kritik an der Klage, die das Vorbringen der Antragsteller nach verfassungsrechtlichen Kriterien zu belegen hat, aber nicht nach verfassungspolitischen oder wirtschaftswissenschaftlichen Gesichtspunkten.

Gegen wen richtet sich eigentlich die Normenkontrollklage?

Mit der Klage sollen die Zahlungsverpflichtungen der überdurchschnittlich steuerstarken Geberländer im Finanzausgleich wesentlich gekürzt werden. So stark verringerte Zahlungen bedeuten gleichzeitig aber auch ein geringeres Volumen des Länderfinanzausgleichs und damit auch weniger Leistungen an die finanzschwachen Länder. Wie sollen dann aber die im solidarischen Finanzausgleichssystem so stark reduzierten Beiträge für die Empfängerländer ersetzt werden? Sollen die wirtschafts- und steuerschwachen neuen Länder die ausfallenden Leistungen tragen? Sollen horizontale Transfers durch vertikale ersetzt werden? Darauf gibt es in der Klageschrift keine klare Antwort. Wo wollen die Klageländer mit ihrer spezifischen Interessenlage politische Unterstützung her bekommen?

Alle Empfängerländer haben in ihren Stellungnahmen den Klageländern widersprochen. Auch die Bundesregierung hat das geltende Finanzausgleichsrecht eindeutig gegenüber der Klage aus Bayern und aus Hessen verteidigt.

Viele Instrumente und Maßnahmen des Länderfinanzausgleichsrechts werden in der Klageschrift zwar kritisch und als problematisch erörtert, aber nur bei wenigen wird die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer konkreten Regelung beantragt. Das jedoch trifft - ganz im Sinne der politischen Vorgaben („Abschaffung des Stadtstaatenprivilegs") - auf die Einwohnerwertung für die Staatstaaten zu. Die Ausführungen hierzu (einschließlich der besonderen Vorschläge den Stadtstaat Berlin betreffend, s.u.) nehmen den größten Raum für eine einzelne Regelung des Länderfinanzausgleichs in der Klageschrift ein; jedoch in erster Linie nicht wegen des Inhalts der gesetzlichen Regelung, sondern wegen Mängel im Gesetzgebungsverfahren, weil der Gesetzgeber angeblich seine Entscheidung nur unzureichend begründet hat.

Die Argumentation der Antragsteller zur **Einwohnerwertung** der Stadtstaaten setzt sich über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinweg. Das Gericht hatte wiederholt die vorgegebene strukturelle Eigenart von Stadtstaaten hervorgehoben. Die dürfte durch Regelungen des Länderfinanzausgleichs nicht gefährdet werden; erst die Einwohnerwertung führe zu einer ausgleichsrechtlichen Gleichbehandlung. Trotz der in den Urteilen ausführlichen Begründungen behaupten die Antragsteller, dass *„jeweils offen bleibe, wie sich ein ‚aus vorgegebener struktureller Eigenart' folgender Mehr- vom unbeachtlichen Sonderbedarf unterscheiden lässt"*. *„Die begriffliche Verschiebung vom (privilegierenden) Sonder- in den (kompensierenden) Mehrbedarf vermag nicht zu überzeugen"*[2]; so bewerten die Antragsteller die wiederholten Ausführungen des hierzu erneut angerufenem Bundesverfassungsgerichts. Die derzeitige Rechtslage bevorzuge namentlich die Stadtstaaten, ohne eine nach Grund und Maß

[2] Feld, L. / Kube, H. / Seiler, C. (2013): Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, S. 59. Im Folgenden als „Klage, S. xx." oder „Klageantrag, S. xx" bezeichnet.

tragfähige Rechtfertigung. Daher verstoße die Regelung gegen das normierte Gebot der „Angemessenheit“ des Länderfinanzausgleichs (Klage, S.64).

Erst die Begründung zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes erkläre (so Klage, S. 65), den Mehrbedarf auf der Grundlage vorliegender Gutachten quantifiziert zu haben, ohne diese aber zu benennen und ihre wesentlichen Ergebnisse darzustellen. Insgesamt sei dem Prüfungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts somit nicht angemessen Rechnung getragen worden, so dass auch aus diesem Grunde die Regelungen gegen Art. 107 Abs. 2 GG verstoßen. Das sei jedoch nicht zutreffend, antwortete u.a. PROF. HÄDE, S. 23 f. für die Bundesregierung. Vielmehr habe es auch zur Frage der Einwohnerwertung Stellungnahmen und Gutachten gegeben, die die Angemessenheit der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten bestätigten. Und auf der Basis dieser Gutachten und anderer Stellungnahmen habe der Gesetzgeber das Maßstäbegesetz und das Finanzausgleichsgesetz formuliert.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE Bd. 86, S. 240f über den Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltung bei der Einwohnerwertung klar gestellt:

> *„Die finanzwissenschaftlich ermittelten Daten können nur Indikatoren sein, Anhaltspunkte geben und den Rahmen einer angemessener Einwohnerwertung abstecken.*
>
> *Es verbleibt in der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers, innerhalb dieses Rahmens die genaue Höhe der Einwohnerwertung festzulegen.*
>
> *Auch ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Gründe für die Wahl des konkreten Wertes der Einwohnerwertung darzulegen; bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleichs übt er, anders als eine Verwaltungsbehörde, kein gesetzesgebundenes Ermessen aus.“*

Die Faktenlage ist so eindeutig und offenkundig, dass das Bundesverfassungsgericht die unzutreffende Darstellung und die Schlussfolgerungen der Antragsteller leicht feststellen und bewerten kann.

> Ergänzend: Eine besonders kritische Beachtung in der Antragsschrift erhält die ausgleichsrechtliche Stellung Berlins. **Berlin** habe im Länderfinanzausgleich als Stadtstaat die stadtstaatenspezifischen Privilegien einer Einwohnerwertung. Insgesamt erhalte Berlin die höchsten Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich. Deshalb würden die Klageländer ihre größte Entlastung von einer Abschaffung der Einwohnergewichtung erwarten. Angemessen und gerecht gegenüber allen anderen Ländern wäre es, wenn der Bund die Kosten der Hauptstadt übernimmt. [Anmerkung: Einzelheiten s.u.]

Das Unvermögen zur Finanzausgleichsgesetzgebung zwingt zu neuem Maßstäbegesetz

Überraschend für eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ist zunächst die sehr fragwürdige Vision der Kläger mit ihrer Fundamentalkritik an der den Finanzausgleich betreffenden Gesetzgebung und insbesondere am unwirksamen Schutz von Minderheiten durch den Bundesrat: Der Verfassungsgrundsatz der Folgerichtigkeit soll ein Gegenmodell zur geltenden Finanzausgleichsnormierung sein. Es soll über eine neue

detaillierte gesetzliche Maßstäbebildung einen vorgeformten Finanzausgleich realisieren. Diese Vorstrukturierung könne aber wegen der „besonderen funktionellen Schwäche des Gesetzgebungsverfahrens“ nicht dem parlamentarischen Gesetzgeber überlassen werden, der sich eher selten an übergeordneten Gemeinwohlinteressen und stärker an Sonderinteressen ausrichte. Aber auch der Bundesrat sei wegen seiner Neigung zu Kompromissen ungeeignet, denn dort könne das Mehrheitsprinzip ohne institutionelles Gegengewicht wirken. Also: der alleinige Maßstab ist nicht etwa die viel zu abstrakte Verfassung des Grundgesetzes, sondern das neue, viel konkreter zu gestaltende und zu begründende Maßstäbegesetz; das wird vom Gesetzgeber beschlossen werden müssen, der die sich daraus erst später ergebenden quantitativen Ergebnisse noch nicht kennen darf. Die entscheidende Lösung der angedachten neuen Konzeption besteht also darin, ein detaillierteres Maßstäbegesetz zu schaffen, durch das die Vorhersehbarkeit der konkret–individuellen Auswirkungen erschwert und damit die institutionelle Eigeninteressen der beteiligten Körperschaften und nicht zuletzt die politische Betroffenheit der Entscheidungsträger ungewisser wird (Klage, S.43).

Von den Klägern erfunden und im geltenden Finanzausgleichsrecht systemfremd: der *„Verfassungsgrundsatz der Folgerichtigkeit“*

Nach Auffassung der Kläger besteht der gravierendste Verfassungsverstoß in der gerügten Verletzung des Verfassungsgebots der Folgerichtigkeit. Die große Schwierigkeit der Antragsteller, verletzte Normen zu suchen und eine nachvollziehbare Begründung zu finden, ist offenkundig. Erst recht beim Herausfinden, gegen welche grundgesetzliche Vorgabe diese Gesetzesnorm denn verstoßen haben soll.

Was das Vorbringen zur Folgerichtigkeit konkret heißt, liegt jedoch in der Darstellungskunst der Antragsteller. Denn die Folgerichtigkeit als –ungeschriebener – Verfassungsgrundsatz ist ihre Erfindung. Sie haben ihn konstruiert als eine bindende Gesamtbetrachtung aller vier Stufen des Finanzausgleichssystems nach einheitlichen, übergreifenden Kriterien und Bewertungsrastern (so KORIOTH, S. 62). Durch verlässliche konsequent aufeinander aufbauende Aufteilungs- und Abzugsmaßstäbe (S. 84 der Klage) soll eine neue verfassungsrechtliche Struktur des Finanzausgleichs geschaffen werden.

Die hat mit der differenzierten Stufenregelung der grundgesetzlichen Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs (d.h. jede der vier normierten Stufen verfolgt eigene Ziele und eigene Verteilungskriterien) nichts mehr zu tun.

Hier wurden von den Klägern *„gefestigte Grundannahmen zum inhaltlichen Verständnis der Art. 106 und 107 GG, zu denen insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beigetragen hat und die bislang als ausgewogener Rahmen der politischen Gestaltung und der einfachgesetzlichen Wertung galten, zum Teil verlassen“* - so lautet die kritische Bewertung von KORIOTH (S. 9).

Doch wie andere Ausführungen in der Klageschrift ist auch das dargestellte Konzept der Folgerichtigkeit verwirrend. Das gilt insbesondere für das Verhältnis vom Gesamtergebnis des Finanzausgleichs zu den einzelnen Stufen. Überzeugend wirkt es nicht, wenn *„auch eine wertende Gesamtbetrachtung für geboten gehalten wird, weil eine nur auf den einzelnen Stufen der Steueraufteilung und des Finanzkraftausgleichs anset-*

zende Betrachtung zu kurz greift, dass vielmehr gerade das Zusammenwirken mehrerer (für sich betrachtet eventuell noch angemessener) Einzelinstrumente zu insgesamt unzutreffenden Ergebnissen geführt hat" (Klage, S. 82). Es ist jedoch nicht einzusehen, wie sich eine Verfassungswidrigkeit aus dem Zusammenwirken aller Stufen ergeben kann, wenn *„alle Stufen je für sich der Verfassung entsprechen"* (vgl. WIELAND, S. 43).

Generell lässt sich gegenüber dem Hauptansatzpunkt der Kläger feststellen, dass es nur bei einer völlig einseitigen und ideologisch abgeglittenen Argumentation möglich ist, die in der Verfassung normierte eindeutige Strukturierung einer normierten Stufenregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems auszublenden und durch einen angeblichen verfassungsrechtlichen „Grundsatz der Folgerichtigkeit" verdrängen zu wollen.

Die Klageschrift verlangt eine (andere) Finanzverfassung ohne das grundgesetzliche Leitbild einer aufgabengerechte Finanzausstattung

Die Gegensätze zum geltenden Verfassungsrecht und zu der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind fundamental!

Auffallend ist insbesondere, dass in der Klageschrift das föderative (solidarische) Leitbild des Grundgesetzes nicht angesprochen wird. Diese offensichtlich beabsichtigte Unterlassung kritisiert WIELAND (S. 19): *„Zu Unrecht unerwähnt bleibt das die gesamte Finanzverfassung bestimmende Ziel der bundesstaatlichen Finanzverteilung: Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen, weil nur dadurch die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden kann und sich die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten können."*

Mit dem Fortfall dieser verfassungsrechtlichen Garantie für eine „aufgabengerechte Finanzausstattung" aller Länder wird die fundamentale Abkehr vom föderativen Leitbild der Verfassung erkennbar. In erster Line treffen die schwerwiegenden Auswirkungen die ostdeutschen Flächenländer mit ihrer unzureichenden Finanzausstattung.

Die Funktion des „originären Aufkommens" in der Klageschrift

Der angebliche Verfassungsgrundsatz der Folgerichtigkeit ist jedoch nur einer der entscheidenden Punkte, der die grundgesetzliche Finanzverfassung von der „anderen", der wirtschaftsorientierten Konzeption der Antragsteller, unterscheidet.

Zu dem neuen verfassungspolitischen Konzept der Antragsteller zählen auch die Steuerverteilung und die damit verbundene eigene Begriffsbildung von originärer Steuerkraft nach dem örtlichem Steueraufkommen und dessen „Folgerichtigkeit" über alle Stufen des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems hinweg.

Als übergreifendes Bewertungskriterium für alle Stufen des Finanzausgleichs haben sich die Antragsteller für die Argumentation in der Klageschrift eine durchgehende Einnahmeverteilung nach dem örtlichen Aufkommen ausgesucht. Jedoch mit eigenem Begriffsinhalt, der der Definition der geltenden Verfassung in Art. 107 GG nicht entspricht, was aber nirgends transparent gemacht wird. Kernsatz der geltenden föderati-

ven Finanzverfassung in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Auftrag an den Gesetzgeber, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen auszugleichen“. Doch der ideologische Ansatzpunkt in der Klage ist ein neuer, selbst konstruierter Finanzkraftbegriff, der sich nicht aus der grundgesetzlichen Verfassung ergibt. Der Begriff des in Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG definierten „örtlichen Aufkommens“ bezieht sich nur auf den Landesanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, die den einzelnen Ländern nur insoweit zustehen, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Aber nicht auf den Länderanteil an der Umsatzsteuer und auch nicht auf den jeweiligen Bundesanteil aus dem Aufkommen der beiden Gemeinschaftsteuern.

„Es liegt auf der Hand, dass die Steuerverteilung, die eine adäquate Abbildung der Steuerkraft darstellen soll, anderen Grundsätzen genügen muss, als der Länderfinanzausgleich, der Manifestation des bundesstaatlichen Solidarprinzips ist“. Nach der geltenden Verfassung muss *„der Gesetzgeber auf jeder der vier Stufen der bundesstaatlichen Finanzverteilung eine stufengerechte Lösung finden. Stufengerechtigkeit bedeutet aber nicht etwa, dass auf allen vier Stufen die gleichen Regeln und Vorgaben zur Anwendung kommen“* (WIELAND, S. 24).

Das örtliche Aufkommen im Sinne der Kläger ist eine ideologisch bedingte Verengung und wird als originäres leistungsgerechtes Besteuerungskriterium und als allein bestimmender Maßstab für alle gesetzlichen Steuerzuordnungen und ausgleichswirksamen Steuerquellen verabsolutiert. Aber das alles ist nicht transparent, sondern unter der einseitig verzerrenden Bewertung „nicht wirtschaftsfreundlich“ und „anreizschädlich“ versteckt. Die aber ist sachfremd, weil sie jeden Bezug zur gesamtstaatlichen Aufgabe eines solidarischen Finanzausgleichs im föderativen Staat ausschließt. Und deshalb wird jedes finanzrechtliche Ausgleichsinstrument als nivellierend abgewertet. Zwangsläufig werden damit auch, weil sie nivellierend wirken, sowohl das Umsatzsteueraufkommen als auch die die Ergänzungsanteile aus dem Umsatzsteuervorausgleich angegriffen. Der Nivellierungseffekt gegenüber dem originären Steueraufkommen ist offensichtlich auch der Grund dafür, dass in der Klageschrift die grundgesetzliche Zuweisung der Umsatzsteuer (als Gemeinschaftsteuer durch Art. 106 Abs. 3 S. 1 GG) als Steuerquelle für die Länder vollständig ausgeblendet wird.

Zutreffend stellt KORIOTH fest (S. 33 f): Es gibt kein – im Antrag mehr finanzpolitisch als verfassungsrechtlich begründetes – Leitziel der durchgehenden Einnahmenverteilung nach dem örtlichen Aufkommen, sondern differenzierte Verteilungs- und Umverteilungsgrundsätze.

Das wichtigste Ziel für das ab 2005 geltende Finanzausgleichsrecht war die solidarische finanzielle Integration der neuen Länder.

Der seit 2005 geltende Länderfinanzausgleich, dem seinerzeit alle Länder zugestimmt hatten, musste zwei Ziele erfüllen: Trotz der Aufnahme der neuen Länder den Rahmen der geltenden Verfassung zu wahren und gleichzeitig die neuen Länder mit ihrer geringen Wirtschafts- und Finanzkraft in die Lage zu bringen, ihre staatlichen Aufgaben zu finanzieren. Dazu war eine strukturelle und quantitative Neuausrichtung des gesetzlichen Ausgleichssystems erforderlich.

Die Einbeziehung der neuen Länder in das gesamtdeutsche Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystem war die Hauptaufgabe für den ersten gesamtdeutschen Finanzausgleich gewesen. Sie zu bewältigen, war allein durch die Aufnahme der neuen Länder in den früheren Länderfinanzausgleich (i.e.S.) nicht möglich. Über diese für den föderativen Finanzausgleich essentielle Ausgleichsstufe war die erforderliche Höhe der Finanzausstattung zur Finanzierung der verfassungsrechtlichen Aufgaben in den neuen Ländern nicht zu erreichen. Das dafür notwendige Transfervolumen hätte alle anderen Länder und damit den horizontalen Finanzausgleich überfordert. Die verfassungsrechtlich hinreichende Finanzausstattung der neuen Länder zu gewährleisten, war deshalb die zentrale gesamtstaatliche Aufgabe für den Gesetzgeber.

Diesen Vorgang auszublenden, ist unhistorisch.

Eigentlich müsste den Klägern und ihren Prozessvertretern bekannt sein, dass die rechtlichen Strukturen des derzeitigen bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems im Rahmen des Grundgesetzes für die historische Situation nach der Deutschen Wiedervereinigung geschaffen worden sind und noch lange für eine angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung der neuen Länder notwendig sein werden.

Es ist nicht überraschend, dass die Ausblendung der geschichtlichen Vorgänge, die das auch heute noch wirksame Finanzausgleichsrecht erklären, nur zu einem Unverständnis und zur Missachtung geltender Normen führt.

HÄDE (S. 3) stellt diesen historischen Sachverhalt an den Anfang der Klageerwiderung des Bundes:

> *„Nach ihrem Beitritt waren die Länder der ehemaligen DDR sowie Berlin in das Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren. … Zum Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs und zur Angleichung der Lebensverhältnisse in diesen Ländern waren jährliche Transferleistungen in Höhe von rund 57 Mrd. DM über den Finanzausgleich vorgesehen. Etwa 32 Mrd. DM davon sollten die horizontale Umsatzsteuerverteilung und der Länderfinanzausgleich erbringen. Die damit für die alten Länder verbundene Belastung übernahm teilweise der Bund, indem der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen zu Lasten des Bundesanteils um sieben Prozentpunkte erhöht wurde. Daraus resultieren heute jährliche Mehreinnahmen der Ländergesamtheit von rund 12,7 Mrd. Euro.“*

Die einzelnen rechtlichen Regelungen dieser gesamtdeutschen Integrationsbemühungen waren an der komplizierten staatlichen Wirklichkeit des föderativen Deutschlands orientiert und sind insbesondere auf die zu lösenden Probleme in den besonders wirtschafts- und finanzschwachen ostdeutschen Ländern ausgerichtet. Sie sind das Gegenteil von zeitlosen oder modellhaften Überlegungen.

Diese historische Entscheidungslage für den Gesetzgeber ist das stärkste Argument gegen die geschichtslose Kritik der Antragsteller. Sie blenden diesen Sachverhalt in ihrem Vorbringen bewusst völlig aus. Dadurch machen sie es sich einfacher, ihre Auslegung des Finanzausgleichsbegriffs der „Angemessenheit“ des Ausgleichs ausschließlich nach der Interessenlage der westdeutschen Zahlerländer zu bestimmen. Das hat systembedingt zur Folge, dass ihre Sichtweise verengt wird und sie dadurch

zur Missachtung der immer noch bestehenden hohen Finanzkraftdefizite der ostdeutschen Länder veranlasst werden.

Die sachfremden Wertvorstellungen und das „örtliche Steueraufkommen“ als Maßstab im wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten

Statt eines konkreten historischen Hintergrundwissens präsentieren die Kläger ein abstraktes nicht verfassungsgemäßes Modell.

Die gutachterlichen Ausführungen von LARS P. FELD in der Klageschrift gehen von einer die gesamte Antragsbegründung kennzeichnenden Positionsbestimmung aus: *„Das geltende bundesstaatliche Finanzausgleichssystem verursache eine Reihe von ökonomischen Verzerrungen Klage.“* (S. 16 ff.) *„Problematisch ist zunächst die fehlende Orientierung an der Wirtschaftskraft der Länder“* … *„Diese Entkoppelung von der Wirtschaftsleistung führt dazu, dass die Anreize der Länder zur Pflege ihrer Wirtschaftskraft abgeschwächt werden. Im Land erzielte Wertschöpfung bleibt nicht vollständig im Land, sondern wird an andere Länder mit einer geringeren Wertschöpfung weitergegeben.“*

Diese Aussagen haben eine eindeutige Funktion für die Klage. Sie dokumentieren eine alternative Gegenposition zur geltenden Finanzverfassung. Damit greifen die Kläger nicht nur die einzelgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes an, sondern auch das bestehende Verfassungsrecht. Das macht den eigenen Vorwurf, die geltenden Finanzausgleichsregelungen seien mit dem Grundgesetz unvereinbar, extrem fragwürdig.

Zutreffend erfasst und bewertet WIELAND (S. 8) die Ausführungen von LARS P. FELD im Antrag: Sie sind „verfassungsrechtlich irrelevant“ und beruhen auf einem wirtschafts- und finanzpolitischen Modell der Steuerverteilung, das ohne Bezug zur Finanzverfassung des Grundgesetzes entwickelt worden ist.

Dass die Kläger von anderen verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen ausgehen, zeigt sich auch darin, dass in ihrer Klagebegründung das **„örtliche Steueraufkommen“** zum zentralen Begriff erhoben wird, jedoch mit konstruiertem systemfremdem Begriffsinhalt und sachfremden Maßstäben.

Das mag wirtschaftswissenschaftlich legitim und sinnvoll sein, ist aber in einer verfassungsrechtlichen Klageschrift unangebracht und verwirrend. Nicht einmal die Annahmen des wirtschaftswissenschaftlichen Gutachtens sind von den Prozessvertretern in der Klageschrift ausgewiesen worden. Dort werden zwar die Rechenergebnisse aus dem Gutachten übernommen, aber nicht transparent gemacht, worin die Abweichungen des alternativen Verfassungsmodells von der grundgesetzlichen Steuer- und Finanzverteilung bestehen. Verdeckt und versteckt wird das hinter Begriffen, die für den normierten Finanzausgleich sachfremd sind.

Doch zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die alternative Konzeption von LARS P. FELD sich aus einem allokativen Modell für eine staatliche Wirtschaft- und Wachstumsförderung ergibt, das methodisch keinerlei Bezug zu den Umverteilungsfunktionen des distributiven Finanzausgleichs hat, der die Aufgabe hat, die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder durch Umverteilung anzunähern.

Für die Klage ist aber von großer Bedeutung, dass die Prozessvertreter den Ausflug in die Wirtschaftswissenschaft mitgetragen haben und aus dem konstruierten Modell des Gutachtens die Rechenergebnisse übernehmen, um damit die Behauptung von der Überlastung der Zahlerländer zu begründen und zu rechtfertigen.

Es gibt viele Möglichkeiten, sich politisch oder wissenschaftlich zu einem Finanzausgleich zu äußern. Im Zusammenhang mit der Klage von Bayern und Hessen geht es aber nicht um konstruierte Vorschläge, die allgemein formuliert oder als Modell ohne Bezug zur Wirklichkeit, also bewusst unhistorisch sind.

Es geht in der öffentlichen Diskussion - und an dieser nehmen die Antragsteller durch ihre Klage aktiv teil - aber um einen konkreter Länderfinanzausgleich mit rechtlichen Strukturen, die vom Gesetzgeber für die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern bzw. zwischen den Ländern in einer föderativ strukturierten Bundesrepublik gestaltet worden sind.

Die Forderungen nach „Anreizen“ im Finanzausgleich sind systemwidrig

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

In der Klageschrift wird diese politische Vorgabe zwar oft und an vielen Stellen vorgetragen, hat dort aber nur einen konturenlosen Inhalt. „Anreiz“ wird hier nie als ein Ausdruck für finanzverfassungsrechtliche Kriterien angewendet, sondern nur im Zusammenhang von „fehlenden Anreizen“ oder „negativen Anreizwirkungen“. Die Bedeutung des Begriffs vom Anreiz in der Klage stammt aus dem Kontext, dessen Autor LARS. P. FELD ist, (von dem es in ungewöhnlicher Distanzierung in der Klage (S. 16) heißt: *„Die nachfolgenden Ausführungen stammen von LARS P. FELD.“*)

Der Hinweis auf die sachfremden Ausführungen in der Verfassungsklage ist insoweit nachzuvollziehen, als dieser Begriff nur durch die Übernahme eines wirtschaftswissenschaftlichen Argumentationsmusters erklärbar ist. LARS. P. FELD hat den ideologischen Überbau für „Anreizwirkungen“ mit einem Kontext geliefert, der nicht zum umverteilungsorientierten Verfassungsrecht oder Finanzausgleichsrecht passt, sondern in eine wirtschaftswissenschaftliche Angebotstheorie.

An mehreren Stellen des Schriftsatzes sind Bemerkungen über fehlende oder negative Anreizwirkungen im bundessstaatlichen Finanzausgleich zu lesen. Der Kontext der wertenden Behauptungen ist unterschiedlich. Von negativen Auswirkungen ist die Rede z. B. im Zusammenhang mit der Überbelastung, dann mit nivellierenden Abschöpfungen im horizontalen Finanzausgleich, auch mit der missratenen Leistungsprämie. Doch eine definitorische Festlegung ist nicht zu finden.

LARS P. FELD (S. 16 f.):

> *„Das geltende bundesstaatliche Finanzausgleichssystem verursacht eine Reihe von ökonomischen Verzerrungen.“ … „Problematisch ist zunächst die feh-*

> *lende Orientierung an der Wirtschaftskraft der Länder“ … “Diese Entkoppelung von der Wirtschaftsleistung führt dazu, dass die Anreize der Länder zur Pflege ihrer Wirtschaftskraft abgeschwächt werden. Im Land erzielte Wertschöpfung bleibt nicht vollständig im Land, sondern wird an andere Länder mit einer geringeren Wertschöpfung weitergegeben.“*

Und weiter LARS P. FELD (im Klageantrag, S. 83):

> *„Das Ausmaß dieser negativen Anreizwirkungen schwankt wegen der verschiedenen Verteilungsregelungen je nach Steuerart, sollte aber nicht unterschätzt werden. Belegen lässt es sich etwa am Beispiel der ertragsstarken Einkommensteuer: Jeder zusätzlich von den Ländern vereinnahmte Euro verbleibt bei der Einkommensteuer nur zu 42,5 % bei ihnen und zu weiteren 15 % bei den ihnen zugehörigen Gemeinden; die übrigen 42,5 % gehen an den Bund.“*

Es ist abwegig, die negativen Anreizberechnungen für den geltenden Finanzausgleich mit derartigen verfassungsrechtlich abwegigen Annahmen zu berechnen, um damit eine Überbelastung der Zahlerländer zu belegen. Das ist schon zu Anfang der Antragsschrift (Klage, S.16 ff.) erkennbar gewesen. Deshalb war die Argumentation von einer zu hohen Abschöpfung bzw. zu geringem Eigenbehalt nicht überzeugend:

> *„Noch problematischer … ist der horizontale Finanzausgleich i.e.S. Ein Empfängerland im Finanzausgleich, wie z.B. das Saarland, das in die Neuansiedlung eines Unternehmens investiert und dadurch sein Steueraufkommen erhöht, muss bezogen auf den Landeshaushalt mit einer marginalen Abschöpfungsquote von über 100 % rechnen (beim Saarland 108 %). Von einer Million Euro höherem Lohn- und Einkommensteueraufkommen gibt das Land 42,5% an den Bund ab. Im Umsatzsteuervorausgleich verliert es weitere Prozentpunkte. Hinzu treten Abschöpfungen im Länderfinanzausgleich, weil dem Land daraus weniger Mittel zufließen. Zudem verliert es allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Für den Landeshaushalt ergeben sich Ende Mindereinnahmen. Nur weil den Kommunen ein Steueranteil von 15 % zusteht, kommt es per Saldo für Land und Kommunen überhaupt zu einem positiven Betrag.*
>
> *Die für den Landeshaushalt bestehenden Abschöpfungsquoten bei der Lohn- und Einkommensteuer von bis zu 108 % in den Empfängerländern lösen fatale Anreizwirkungen aus. Betroffen ist die Mehrheit der Empfängerländer.“*

Daraus - und auch aus den Rechenergebnissen nach dem Modell von LARS P. FELD - leitet KORIOTH (S. 12) die Gegensätzlichkeit der alternativen Vorschläge zur geltenden Verfassung her:

> *„Soweit die vorgelegten finanzwissenschaftlichen Überlegungen davon ausgehen, ein örtliches Steueraufkommen müsse im Sinne einer einnahmeorientierten Finanzausstattung im Land der Vereinnahmung verbleiben, wird übersehen, dass der in der geltenden Rechtsordnung verwendeter Begriff des örtlichen Aufkommens keine vorgegebene, sondern eine rechtlich definierte Größe ist, die ihrerseits selbst einen begrenzten Anwendungsbereich hat. Das örtliche Aufkommen bezieht sich allein auf die horizontale Steuerverteilung mit*

> *Ausnahme der Umsatzsteuerverteilung. Den anderen Stufen des Finanzausgleichs ist das Kriterium der Örtlichkeit unbekannt.*
>
> *Das grundgesetzliche Ziel der aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder wird zudem in den finanzwissenschaftlichen Thesen des Normenkontrollantrags durch eine radikale Orientierung der Ländereinnahmen an ihrer Wirtschaftskraft überspielt, die dem Grundgesetz fremd ist – und fremd sein muss, weil schon die funktionale Aufgabenverteilung im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung (erstere überwiegend Sache des Bundes, letztere Sache der Länder) weitgehend einheitlich wahrzunehmende Aufgaben der Länder zur Folge hat; dem muss der Finanzausgleich durch eine angenäherte Finanzausstattung Rechnung tragen."*

Auch wenn die Prozessvertreter der Klageländer die Modellannahmen und die Rechenergebnisse nur als beispielhafte Rechnungen bezeichnen und trotz der Bemühungen in den Klageerwiderungen, die Rechnungen nachzuvollziehen und zu korrigieren, hat es angesichts der verfassungsfremden Grundlagen wenig Sinn, das Vorbringen von LARS FELD an dieser Stelle weiterzuverfolgen.

Zur anreizwidrigen „Leistungsprämie"

Doch es gibt noch einen anderen Punkt in der Antragsschrift, der erkennen lässt, zu welchen Widersprüchen die Aufnahme systemfremder Instrumente in den Finanzausgleich führen kann. Das betrifft die sogenannte „Leistungsprämie". Die war auf Betreiben der Länder als Anreizelement in das Finanzausgleichsgesetz eingefügt worden. Heute schreiben die Kläger, die Regelung des § 7 Abs. 3 FAG, nach der 12% der im Ländervergleich überdurchschnittlichen Zuwächse an Steuereinnahmen ausgleichsfrei gestellt sind, schaffe kaum Anreize zur Erhöhung eigener Steuereinnahmen. Das ist aber schon seit Jahren bekannt; deshalb wurde dieser Leistungsanreiz von Anfang an von der Wissenschaft als ungeeignet kritisiert. Die Auswirkungen dieser Regelung blieben in der Praxis der letzten Jahre minimal und lagen in den Jahren 2005 bis 2011 bei den Zahlerländern in der Regel unter einem Prozent ihrer Beiträge. Für die Prozessvertreter der Kläger ist jetzt die „Leistungsprämie" sogar ein Beispiel für die teilweise verfehlten Anreizwirkungen des Ausgleichssystems (Klage, S. 83 f.).

Dieses historische Beispiel zeigt, dass die Anreizargumentation ideologisch und realitätsfern ist. Wenn die Empfehlungen in der Finanzpolitik nicht wirksam werden konnten, beweist das nur, dass es häufig einfacher ist, eingängige aber substanzlose Ziele vorzugeben, als sie system- und sachgerecht einzuordnen und dann auch noch instrumental in die Wirklichkeit umzusetzen.

Als Fazit aus der Anreizargumentation in der Klageschrift lässt sich schlussfolgern: Die sogenannten fehlenden oder negativen Anreize durch den horizontalen Finanzausgleich sind eine unbegründete Behauptung, mit der der anfängliche Steuerkraftvorsprung der Zahlerländer vor allen gesetzlichen Finanzausgleichsmaßnahmen gesichert werden soll. Belastbare quantitative Nachweise von fehlenden oder negativen Anreizen sind auch in der Klagebegründung nicht vorhanden. Das ist nicht überraschend, zumal in der Klageschrift an versteckter Stelle (Klage, S. 17) sogar eingeräumt wird, dass die negativen Anreizwirkungen für die Zahlerländer ‚weniger stark' sind; was inhaltsgleich ist mit ‚nicht nachweisbar'.

Aufschlussreich ist die an die Stelle von Nachweisen gesetzte Behauptung der Kläger (Klage, S. 82):

> *„Als Indikator für ein solches Übermaß des Gesamtsystems mögen schließlich auch die negativen Anreizwirkungen einer zu weitgehenden Nivellierung der Länderfinanzkraft dienen, die den Verantwortlichen eines Landes das politische Eigeninteresse nehmen kann, Maßnahmen zur Stärkung seiner originären Steuerkraft zu ergreifen."*

Wenn derart wirklichkeitsfremde Aussagen zu zentralen Thesen in der Klage gemacht werden, ist es nicht überraschend, wenn ihnen in den Klageerwiderungen widersprochen wird. Die Zurückweisung formuliert WIELAND wie folgt (WIELAND, S. 9 f.)

> *„Im Gegensatz zur Behauptung der Antragsteller ist das deutsche Finanzausgleichssystem weder wirtschaftsfeindlich ausgestaltet noch ist es für die Länder unbeachtlich, zusätzliches Steueraufkommen zu erzielen. Kein Land wird auf Bemühungen zur Steigerung seiner Wirtschafts- und Finanzkraft verzichten, um höhere Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs zu erhalten. Es gibt keinen Zusammenhang zwischen etwaigen Anreizen im Finanzausgleichssystem und wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Länderebene. Der Landespolitiker hat bei der Entscheidung, ob er zum Beispiel Wirtschaftsansiedlungen oder Infrastrukturverbesserungen befürwortet, eher die Anzahl der neu zu schaffenden Arbeitsplätze im Blick. Keinesfalls ist vorstellbar, dass er bei solchen Entscheidungen theoretische Modellrechnungen über Selbstbehalte im Finanzausgleich zu Rate zieht."*

Hinter den von den Klägern behaupteten aber nicht belegten Anreizverletzungen steckt nur eine argumentative Überhöhung der eigenen Interessenposition als wirtschafts- und steuerstarkes Land gegenüber den finanzschwachen und ausgleichsberechtigten Nehmerländern.

In Anspruch genommen werden dazu systemfremde Kriterien, die aus wirtschaftswissenschaftlichen Denkweisen und verfassungsfremden Fachdiskussionen stammen. Sie sind in Organklagen vor dem Bundesverfassungsgericht nicht einschlägig und sollen nur zur Verneblung der gewünschten Belastungssenkungen dienen.

Zur Überlastung der Zahlerländer durch ausgleichsbestimmte Umverteilungen

Zunächst sind bei der These von einer Überbelastung der Zahlerländer die absoluten Zahlen als transparente Diskussionsgrundlange festzustellen. Der erste Schritt dazu ist die Gegenüberstellung der ausgleichsrelevanten Finanzkraft der drei Zahlerländer zu dem von ihnen über den Länderfinanzausgleich aufzubringenden Umverteilungsvolumen.

Das hat das Bundesfinanzministeriums in dem BMF-Monatsbericht Februar 2014 zusammengestellt:

> *„Das Umverteilungsvolumen im Länderfinanzausgleich betrug im vergangenen Jahr 2013 8,5 Mrd. €, was einem Anteil von 3,0 % der in den Ausgleich insgesamt einbezogenen Finanzkraft entspricht. ... Größtes Zahlerland war 2013*

erneut Bayern mit 4,3 Mrd. € (2012). Im Verhältnis zu seiner Finanzkraft beliefen sich die Ausgleichsbeiträge Bayerns auf 8,8 % (..). Baden-Württemberg leistete 2013 Ausgleichsbeiträge in Höhe von 2,4 Mrd. €, (..), was einer relativen Belastung der Finanzraft Baden-Württembergs von 6,1 % (..) entsprach. Auf Hessen als drittes Zahlerland entfielen 2013 Ausgleichsbeiträge in Höhe von 1,7 Mrd. € (..). Gemessen an der hessischen Finanzkraft waren dies 7,4 % (..)".

Für die Empfängerländer bedeuteten die Ausgleichszuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einen wesentlich höheren Finanzierungsanteil in Relation zu ihrer Finanzkraft:

„Größtes Empfängerland war 2013 wiederum Berlin mit Ausgleichszuweisungen in Höhe von 3,3 Mrd. € (..). Die Ausgleichszuweisungen an Berlin entsprachen damit 31,3 % (..) seiner Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich. Mit zusammen 3,1 Mrd. € (..) erhielten die ostdeutschen Flächenländer im abgelaufenen Jahr ebenfalls erhebliche Ausgleichszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, sodass von den insgesamt 8,5 Mrd. € (..) Ausgleichsleistungen im Ergebnis 6,4 Mrd. € (..) den ostdeutschen Ländern zugute kamen. Dies entsprach einem Anteil von 76 % (..)."

Das Ergebnis der so niedrigen Abschöpfungsquoten bei den Zahlerländern durch den Länderfinanzausgleich von 6,1 % bis 8,8 % ist überraschend und wird in der Belastungsdarstellung der Kläger natürlich nicht ausgewiesen.

Aber wie sieht die Belastung der Zahlerländer bei einer **marginalen Betrachtungsweise** aus? Die ist in einer Diskussion über Anreize im Finanzausgleich auch sachgerecht und aussagefähig. Dafür erforderliche tatsächliche Zahlen sind vorhanden und wurden zum Teil bereits in den Klageerwiderungen den völlig anders lautenden Rechenergebnissen aus der Klageschrift gegenübergestellt. Bei der nachfolgend wiedergegebenen Grenzbetrachtung handelt es sich methodisch um statistische Auflistungen von Veränderungen im Jahresvergleich. Zunächst werden die Ausführungen aus der Klageschrift und dann aus den Klageerwiderungen zitiert; sie betreffen das Jahr 2012 im Vergleich zu 2011.

Die folgende sachgerechte Darstellung der Abschöpfungseffekte erfolgt also als Gegenüberstellung von Steuermehreinnahmen und finanzausgleichsbedingten marginalen Abschöpfungen bzw. Selbstbehalten.

In der Klageschrift (Klage, S. 16 ff.) war für das Saarland die marginale Abschöpfungsquote bei Steuermehraufkommen mit 108 % angegeben, bezogen auf den Landeshaushalt. Im Detail: *„Von einer Million Euro höherem Lohn- und Einkommensteueraufkommen gibt das Land 42,5% an den Bund ab. Im Umsatzsteuervorausgleich verliert es weitere Prozentpunkte. Hinzu treten Abschöpfungen im Länderfinanzausgleich, weil dem Land daraus weniger Mittel zufließen. Zudem verliert es allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Für den Landeshaushalt ergeben sich Ende Mindereinnahmen."*

Die marginalen Abschöpfungsquoten für die Landeshaushalte der Zahlerländer liegen nach den Berechnungen der Kläger zwischen rund 86 % und 91 % und für das das Land und seine Kommunen zusammen zwischen 71,4 % und 76,4%.

Doch was ergeben die BMF-Zahlen über die wirkliche Höhe der Abschöpfungen? Sie geben wieder, wie hoch bei den einzelnen Ländern die Mehreinnahmen bei den Steuern im Vergleich zum Vorjahr waren. Danebengestellt wurden die von diesen Steuermehreinnahmen abgeschöpften finanzausgleichbedingten Summen eines jeden Landes, deren Höhe sich infolge der erhöhten Steuereinnahmen durch den Finanzausgleichsmechanismus verändert haben. Nach (KORIOTH, S. 14) widersprechen diese jährlichen Abrechnungen des Bundesfinanzministeriums zum Finanzausgleich der Annahme einer konfiskatorischen Abschöpfung von steuerlichen Mehreinnahmen bei den Zahlerländern.

> *„2012 hatte Baden-Württemberg von rd. 3,4 Mrd. Euro finanzausgleichsrelevanten Mehreinnahmen nur rund 900 Mio. Euro im Finanzausgleich zu zahlen, so dass rund 2,4 Mrd. Euro im Land verblieben.*
>
> *Bayern hatte bei Steuermehreinnahmen von 2,85 Mrd. Euro rund 240 Mio. Euro zusätzlich im Finanzausgleich abzuführen, so dass rund 2,6 Mrd. Euro verblieben. Hessen hatte 2012 Mehreinnahmen von 533 Mio. Euro. Wegen des stärkeren Steuerwachstums von Bayern und Baden-Württemberg sank die Zahlungspflicht für Hessen sogar um 477 Mio. Euro. Per Saldo entstand ein Zugewinn dieses Landes im Vergleich 2012 zu 2011 von 1 Mrd. Euro.“*

Von den finanzausgleichsrelevanten Steuermehreinnahmen im Jahr 2012 gegenüber 2011 - so fasst KORIOTH (S. 14) die auf BMF-Zahlen beruhenden tatsächlichen Abschöpfungsergebnisse zusammen, musste Bayern demnach 8 % und Baden-Württemberg 27 % als höhere Ausgleichsbelastung in den Länderfinanzausgleich einbringen. Hessen wurde sogar entlastet. Die Abschöpfung lag demnach deutlich niedriger als in den theoretischen Modellrechnungen unterstellt.

> *Anmerkung: Die Abschöpfungs-Zahlen für das Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr wurden vom BMF aktualisiert (in Mio. Euro) und in den Bundestagsdrucksache 18/640, S. 13 und 18/1684, S. 23 veröffentlicht. Für die finanzstarken Länder führte dies generell zu höheren Ausgleichsbeträgen, nur selten auch zu geringeren. Bei den finanzschwachen Ländern hatten einige wegen ihrer höheren Steuereinnahmen weniger an finanzkraftausgleichenden Zuweisungen empfangen, für die anderen erhöhten sich die Ausgleichszahlungen.*

Die Zahlen schwanken in den einzelnen Jahren. Sie machen aber insgesamt deutlich, dass die Argumentation der Kläger, die Abschöpfung würde bei den Zahlerländern zu einer Überbelastung führen, unzutreffend ist; aber auch für die Empfänger trifft das nicht zu. Erst recht lässt sich die Behauptung damit nicht begründen, die Angemessenheit des Ausgleichs sei durch Negativanreize des Länderfinanzausgleichs in verfassungswidrigem Ausmaß beseitigt oder gefährdet.

Zusammenfassende Bewertung der Ausführungen aus der Klageschrift und den Klageerwiderungen

Obwohl der Klagantrag gegen einzelgesetzliche Regelungen des Länderfinanzausgleichsgesetzes gerichtet ist, die gegen die geltende Finanzverfassung verstoßen würden, stellen die Kläger dem grundgesetzlichen Rahmen ein alternatives verfassungspolitisches Konzept eines Finanzausgleichs vor. Im Unterschied zu dem Leitbild des

Grundgesetzes, zu dem eine aufkommensgerechte Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik gehört, geht das Gegenkonzept in der Klageschrift von einer einseitigen Parteiposition der süddeutschen Zahlerländer aus. Diese Zielverengung ist auf die Sicherung des originären („örtlichen") Steueraufkommens der Geberländer ausgerichtet und blendet insbesondere die historische, gesamtstaatliche Aufgabe einer Integration der steuerschwachen ostdeutschen Länder völlig aus.

Gestützt wird der verfassungsfremde „andere" Maßstab durch ein gutachterliches wirtschaftswissenschaftliches Modell, mit dem alle verfassungsrechtlichen und einzelgesetzlichen Finanzausgleichsinstrumente als eine „wirtschaftsfeindliche" Nivellierung bewertet werden.

Der Antrag der Klageländer, die durch das Finanzausgleichsgesetz legitimierten Stadtstaatenregelungen als verfassungswidrig zu erklären, wird auf die angeblich unterlassene Begründung dieser Gesetzesbestimmung im Gesetzgebungsverfahren gestützt. Diese Behauptung der mangelhaften Gesetzgebung wurde in den Klagerwiderungen durch Fakten widerlegt. Der Vorwurf kann als ausgeräumt angesehen werden.

Die gerügte negative Anreizwirkung durch den Länderfinanzausgleich soll durch Hinzuziehung eines wirtschaftswissenschaftlichen Gutachtens belegt werden. Die Anreizargumentation der Kläger findet jedoch in dem *„sachfremden Gutachten über einen theoretisch richtigen und wirtschaftsfreundlich bestimmten Finanzausgleich"* keine Unterstützung, die verfassungsrechtlich relevant ist. Sie ist für die Verfassungsklage ohne jede Bedeutung.

Die Kläger stellen in Fragmenten ein verfassungspolitisches Modell eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs vor, das als Gegenentwurf zum grundgesetzlich vorgegebenen vierstufigen Steuerzuteilungs- und Finanzausgleichssystem konstruiert ist. Bei ihrer kritischen Bewertung der finanzausgleichsrechtlichen Regelungen können sie inhaltlich keinen Verfassungsverstoß feststellen und erfinden deshalb als „Gesamtbewertung" aller einzelnen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen ein sogenanntes „Verfassungsgebot der Folgerichtigkeit". Nach diesem neuen Prinzip sind alle Finanzverteilungsstufen nach einem einheitlichen Maßstab stringent auszurichten. Dazu dient ein neuer übergreifender Begriff des "örtlichen Aufkommens". Für die gesamte Klageschrift wird die neue „Folgerichtigkeit" zur verfassungsrechtlichen Messlatte gemacht. Das ist eigentlich eine andere Finanzverfassung.

Aus der Sicht der finanzschwachen Länder, die ein durch das Grundgesetz geprägtes föderatives Verfassungsverständnis haben, ist das Konzept der Kläger unsolidarisch, unangemessen und deshalb nicht verfassungskonform.

Insofern ist durch die Einführung der systemfremden Konstruktion eines „Verfassungsgebots der Folgerichtigkeit" jede gerichtliche Überprüfung nach den Vorgaben der geltenden Verfassung obsolet geworden.

Anlage

Die Argumentation der Kläger Einwohnerwertung der Stadtstaaten und zur Position Berlins im Länderfinanzausgleich.

Die Antragsteller greifen den bestehenden finanzausgleichsrechtlichen Status Berlins aus mehreren Gründen an.

1.

Berlin habe als Stadtstaat die nach Grund und Höhe unbegründeten stadtstaatenspezifischen Privilegien einer Einwohnerwertung. Die Stadtstaatenregelung sei bereits dem Grunde nach verfassungswidrig, da sie einen abstrakten Mehrbedarf in den einnahmeorientierten Begriff der Finanzkraft integriere. Richtig ist, dass die Steuerkraft Berlins im Länderfinanzausgleich ebenso wie bei den anderen Stadtstaaten mit 135 % gewichtet wird. Der Grund ist jedoch vom Bundesverfassungsgericht als sachgerecht und verfassungsgerecht beurteilt worden, die konkrete Höhe wurde vom Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsbefugnis festgelegt.

Die Entscheidung des Gesetzgebers ist auf der Grundlage von mehreren Gutachten erfolgt. Deren Inhalt und deren Empfehlungen sind aber nicht von unbegrenzter Dauer, sondern müssten - so die Rechtsprechung - überprüft werden. Sie sind also zeitabhängig- und von der sich verändernden Rechtslage. Darauf wird auch in der Klage hingewiesen.

Das dem Antrag beigefügten Gutachten von LARS FELD kommt nach eingehender Prüfung der zu dem Thema vorliegenden Gutachten jedenfalls zum Ergebnis, ob der von den Stadtstaaten geltend gemachte *„zunächst argumentativ einleuchtende Mehrbedarf tatsachlich existiert und in welchem Ausmaß er festzustellen ist, das ist politisch und finanzwissenschaftlich umstritten. Eine wissenschaftlich exakte Bestimmung der abstrakten Mehrbedarfe von Stadtstaaten ist nicht möglich. … “*

Für eine gesetzgeberische Wertung haben die vorgelegten beiden Gutachten nicht 135 % als spitz errechneten Prozentsatz empfohlen, sondern Variantenrechnungen mit Bandbreiten erstellt, die im Ifo-Gutachten 125 % bis 143 % ergaben und beim BBR-Gutachten 112 % bis 147 %. Die vom Gesetzgeber bestimmte Zahl von 135 % galt als angemessener Mittelweg innerhalb der in den Gutachten aufgezeigten Bandbreiten.

Die Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hatten 2001 ergeben , dass die empirischen Ergebnisse die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten belegen; und zwar lagen die Stadtstaaten in allen Varianten in einer Bandbreite zwischen 112 und 146 deutlich vor den Flächenländern.

In diesem Zusammenhang – was die Veränderung der Gesetzeslage anbetrifft – sind die Antworten in der Stellungnahme zur Klage von PROF. HÄDE für die Bundesregierung bemerkenswert. Dort (S. 26) heißt es:

> *„Zu der in dem von den Antragstellerinnen vorgelegten Gutachten vorgebrachten Argument, der – als ein Grund für die Einwohnerwertung häufig angeführte – Mehrbedarf der Stadtstaaten im Sozialbereich habe sich im Zeitverlauf durch die Reformen der Agenda 2010 und weitere Kostenübernahmen durch*

den Bund deutlich relativiert (Klageschrift, S. 28f), ist anzumerken, dass es hier weniger auf die zeitliche Entwicklung als vielmehr auf das generell höhere Ausgabenniveau ankommt. Unabhängig von etwaigen Entlastungen der Kommunen im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben größere Städte in diesem Bereich höhere Ausgaben zu tätigen als kleine Städte oder ländliche Regionen. Dies betrifft z.B. die Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die Kinder- und Jugendhilfe oder die Hilfe zur Pflege.

Fazit: Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass die Einwohnerwertung nach Grund und Höhe zwar weiterhin umstritten ist, sich aber doch finanzwissenschaftlich rechtfertigen lässt. Die Tatsache, dass der Wert von 135% seit längerer Zeit nicht verändert wurde und für alle drei Stadtstaaten gilt, stellt, anders als die Antragstellerinnen vortragen (Antragsschriftsatz, S. 62 f.), kein zwingendes Argument gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung dar. Der Finanzausgleichsgesetzgeber bewegt sich mit dieser Festlegung vielmehr innerhalb des in den Gutachten ermittelten und ihm von der Verfassung sowie von § 8 Abs. 3 und 4 MaßstG eröffneten Gestaltungsspielraums."

Anmerkung: Hier bleiben Fragen offen: Wann muss und wann wird eine Überprüfung vorgenommen? Wie wirken die bisherigen und kommenden Rechtsänderungen auf neue Bandbreiten und den Wert von 135 %?

2.

Nach Ansicht der Klageländer (S. 64 der Antragsschrift) bevorzugt die derzeitige Rechtslage (einzelne Länder, namentlich) die Stadtstaaten, ohne eine nach Grund und Maß tragfähige Rechtfertigung. Bei einer Abschaffung des Stadtstaatenprivilegs könnte Berlin – wie auch die anderen Stadtstaaten - etwaige unvermeidbare Mehrbedarfe, soweit sie sich empirisch belegen lassen sollten, allenfalls im Rahmen der Finanzkraft und –bedarf verbindenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt werden. Deshalb verstoße die Stadtstaatenregelung gegen das in Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG normierte Gebot der „Angemessenheit" des Länderfinanzausgleichs.

Anmerkung zur den angestrebten Vorteilen für die Klageländer: Die finanzielle Verbesserung der Zahlerländer durch eine Abschaffung des derzeitigen Stadtstaatenvorteils liegt bei rd. 2 Mrd. €. Das ergibt sich, wenn man den Wegfall der Einwohnerwertung im LFA bei den Stadtstaaten detailliert und systemgerecht (aber ohne ausgleichende Ausgleichsleistungen) darstellt. Nach den Zahlen für 2012 würden Berlin 3,328 Mrd. €, Hamburg 1,217 Mrd. € und Bremen 0,638 Mrd. € verlieren. Zu den Gewinnern würden insbesondere Nordrhein-Westfalen mit 1,303 Mrd. €, Bayern mit 0,93 Mrd. €, Niedersachen mit 0,578 Mrd. €, Baden-Württemberg mit 0,757 Mrd. € und Hessen mit 0,411 Mrd. € zählen.

3.

Berlin könne seine finanziellen Hilfen vom Bund erhalten, wenn der die „Kosten der Hauptstadt“ übernimmt.

Dass damit die Herausnahme Berlins aus dem LFA gemeint wird, ist anzunehmen, aber nicht eindeutig. Der Kontext und sonstige politische Äußerungen aus Bayern sprechen dafür, dass nicht nur die Übernahme der tatsächlichen Kosten der Hauptstadtfunktion durch den Bund darunter verstanden werden soll.

In der Klageschrift (S. 63) heißt es jedenfalls: *„Die Klageländer erwarten ihre größte Entlastung von einer Abschaffung der erhöhten Einwohnerzahlwertung für den Stadtstaat Berlin. Bisher würden mit 3,3 Mrd. € etwa 42 % des gesamten LFA-Ausgleichsvolumens nach Berlin fließen. Als Erklärung hierfür könne nicht auf die Hauptstadtfunktion Berlins verwiesen werden. Denn die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt sei gemäß Art. 22 GG Bundesaufgabe und müsse daher vom Bund finanziert werden. Dass der 2007 abgeschlossene Hauptstadtfinanzierungsvertrag diese Kosten womöglich nicht vollständig abdecke, dürfe folglich im Rahmen des horizontalen LFA nicht berücksichtigt werden.“*

Die Ausführungen der Kläger sind jedoch auf den Widerspruch des BMF gestoßen. Der Bundestagsabgeordnete Joachim Poß hatte eine schriftliche Frage an die Bundesregierung mit folgendem Inhalt gerichtet:

> *„Hält die Bundesregierung es für verfassungsrechtlich zulässig, die Belastung der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich, insbesondere Bayerns, durch Abschaffung der bestehenden Stadtstaatenwertung und die die Übernahme der Finanzierung der Funktion Berlins durch den Bund wesentlich zu senken?“*

Die Antwort des Parlamentarische Staatssekretär Koschyk beim BMF vom 6. September 2013 (in der Bundestagsdrucksache 17/14712, S. 29 f. veröffentlicht) lautet:

> *„ … Darüber hinaus folgt aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern (BVerfGE 72, 330, 404). Eine Streichung der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich lediglich für das Land Berlin würde hiergegen verstoßen. Auch wird die Funktion Berlins als Bundeshauptstadt bereits jetzt auf der Grundlage eines Staatsvertrags durch Zuweisungen des Bundes für die Laufzeit des Vertrags abschließend abgegolten. Weiterer Funktionen Berlins, die einen Sonderausgleich durch Zuweisungen des Bundes rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.“*

4.

Berlin erhält die weitaus höchsten Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich.

Die Klageländer erwarten daher ihre größte Entlastung von einer Abschaffung der erhöhten Einwohnerwertung für den Stadtstaat Berlin. Bisher würden mit 3,3 Mrd. € etwa 42 % des gesamten LFA-Ausgleichsvolumens nach Berlin fließen. (Anmerkung: Im Jahr 2013 nach aktualisierten Angaben des BMF *„mit 3,38 Mrd. Euro von 8,459 Mrd. Euro, etwa 39,46 %“*).

Die nachfolgende Tabelle gibt die Verteilung dieser Beiträge in Mio. € auf die Empfängerländer wieder.

Empfängerländer					
Stadtstaaten		Flächenländer West		Flächenländer Ost	
Bremen	589	Niedersachsen.	106	Brandenburg	521
Hamburg	87	Nordrhein-West.	693	Mecklenb.-Vorp.	464
Berlin	**3.338**	Rheinland-Pfalz	243	Sachsen	1.002
Insges.	4.014	Saarland	138	Sachsen-Anhalt	563
		Schleswig-Holst.	169	Thüringen	547
		Insges.	1.349	Insges.	3.097

Diese Tabelle beschränkt sich auf die Umverteilungen zugunsten der Empfängerländer im Länderfinanzausgleich. Wird sie durch die Ergänzungsanteile des Umsatzsteuervorausgleichs erweitert, ergibt sich – besonders für Berlin – ein wesentlich anderes Bild für die gesetzlichen Umverteilungswirkungen, das erheblich von den Zahlen aus der Klageschrift abweicht.

Vom BMF wurden auch die Zahlen für die Länder veröffentlicht, bei denen die Umverteilungswirkungen der Ergänzungsanteile im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung, ausgewiesen wurden. Nach einer Addition dieser Umverteilungseffekte der Ergänzungsanteile und dem Länderfinanzausgleich liegt Berlin mit 3.268 Mio. Euro hinter Sachsen mit 3.350 Mio. Euro (siehe nachfolgende Tabellen).

Bundesstaatlicher Finanzausgleich 2013 in Mio. Euro

Empfängerländer	**Ergänzungsanteile Umsatzsteuer**	**Länderfinanzausgleich**	**Allgemeine BEZ**	**Sonderbedarfs BEZ Kosten politische Führung**	**Sonderbedarfs BEZ neue Länder**	**Sonderbedarfs BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit**	**Insgesamt**
Berlin	413	3.338	1.055	43	1.245	0	6.095
Brandenburg	1.306	521	223	55	938	135	3.178
Bremen	119	589	189	60	0	0	957
Hamburg	0	87	42	0	0	0	129
Mecklenburg-Vorp.	1.147	464	183	61	690	91	2.637
Niedersachsen	1.427	106	0	0	0	0	1.533
Nordrhein-Westf.	126	693	341	0	0	0	1.160
Rheinland-Pfalz	241	243	132	46	0	0	662
Saarland	314	138	67	63	0	0	582
Sachsen	2.924	1.002	411	26	1.707	227	5.295
Sachsen-Anhalt	1.617	563	230	53	1.030	133	3.626
Schleswig-Holstein	250	169	91	53	0	0	569
Thüringen	1.582	547	223	56	936	125	3.470
Zusammen:	11.468	8.459	3.187	517	6.545	711	30.585

Bundesstaatliches Finanzausgleichssystem 2013 (Transfervolumen in Mio. €)

Empfänger-/ Zahlerländer	Umverteilungs-wirkungen der Ergän-zungsanteile im Rahmen der Umsatz-steuer-verteilung -	Länderfinanz-ausgleich	Allgemeine Bundes-ergänzungs-zuweisungen
Nordrhein-Westf.	- 370	693	341
Niedersachsen	+ 319	106	-
Rheinland-Pfalz	- 326	243	132
Saarland	+ 73	138	67
Schleswig-Holstein	- 50	169	91
Bremen	+ 26	589	189
Hamburg	- 248	87	42
Berlin	- 70	3.338	1.055
Brandenburg	+ 957	521	223
Mecklenburg-Vorp.	+ 920	464	183
Sachsen	+2.348	1.002	411
Sachsen-Anhalt	+1.297	563	230
Thüringen	+1.275	547	223
Bayern	- 1.786	- 4.320	
Baden-Württemb.	- 1.508	- 2.429	
Hessen	- 857	- 1.711	
Insgesamt	+/- 7.316	+/- 8.459	3.187

Quelle: BMF-Monatsbericht Februar 2014, S. 31.

Quellenverzeichnis

Feld, L. / Kube, H. / Seiler, C. (2013): Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle.

Wieland, J. (2014): Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (2BvF 1/13): Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen. Bremische Bürgerschaft, Landtag (18. Wahlperiode), Drucksache 18/1336.