

Professor Dr. Ulrich Häde
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht,
Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: haede@europa-uni.de
www.jura.europa-uni.de/finanzrecht

Vortrag
im Rahmen der Juristischen Gesellschaft Frankfurt (Oder) e.V.
am 26.10.2010 an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Das Ende der Solidarität zwischen den Ländern? - Der Streit um den Länderfinanzausgleich

I. Einführung

Kennzeichnend für den Bundesstaat ist das Vorhandensein zweier staatlicher Ebenen. In Deutschland sind sowohl der Bund als auch die Länder Staaten. Das Grundgesetz verteilt die staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern. Die Staatlichkeit von Bund und Ländern setzt voraus, dass sie in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Dazu kommt es nicht nur auf intellektuelle Fähigkeiten an, sondern vor allem auf die nötigen Finanzen. Was nützen die schönsten Kompetenzen, wenn der Bund oder das Land sie nicht wahrnehmen können, weil das Geld fehlt. Die Verteilung der vorhandenen Finanzmittel ist folglich eine enorm wichtige Angelegenheit. Deshalb gibt es auch immer wieder Streit ums Geld. Zuletzt haben Baden-Württemberg, Bayern und Hessen den Gang zum Bundesverfassungsgericht nach Karlsruhe angekündigt, weil sie die derzeitige Verteilung der Steuereinnahmen für ungerecht halten. Diese finanzstarken Länder müssen sehr viel an die anderen Länder abgeben. Sie wollen aber nicht länger "Zahlmeister der Nation" sein. Wird damit das Ende der Solidarität zwischen den Ländern eingeläutet?

Dieser Vortrag soll zunächst einen Überblick über die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern geben. Dann geht es um einige besondere Probleme dieses Finanzausgleichs und die Frage, ob die Länder, die den Finanzausgleich angreifen, Recht haben oder nicht.

II. Grundlagen des Finanzausgleichs

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört „die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat“ zum unentziehbaren Kernbestand der Länderkompetenzen.¹ Das Gleiche muss auch für den Bund gelten. Damit ist gemeint, dass alle Glieder des Bundesstaates Anspruch auf eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung haben, die nicht vom Belieben der anderen abhängig ist. Deshalb müssen die grundlegenden Entscheidungen über die Verteilung der vorhandenen Finanzmittel in der Verfassung verankert sein.

1. Vertikale und Horizontale Einnahmenverteilung

Wie für marktwirtschaftliche Systeme üblich, finanziert sich der Staat auch in Deutschland im Wesentlichen durch Steuern. Das Grundgesetz verteilt die auf die Steuern bezogenen Befugnisse auf Bund und Länder. Art. 105 regelt zunächst, wer Steuergesetze erlassen darf. Im Ergebnis liegt die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich fast vollständig beim Bund. Das heißt allerdings nicht, dass er auch die Steuereinnahmen erhält. Das Grundgesetz unterscheidet streng zwischen der Regelungsbefugnis und der so genannten Ertragshoheit. Die Art. 106 und 107 legen fest, wem die Steuererträge zufließen. Den gesamten Prozess der Einnahmenverteilung auf Bund und Länder nennt man Finanzausgleich. Dieser Finanzausgleich hat mehrere Stufen. Sein Ziel ist es, Bund und Länder finanziell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Auf der ersten Stufe des Finanzausgleichs erfolgt die Aufteilung der Steuereinnahmen auf den Bund und die Ländergesamtheit. Das ist die so genannte vertikale Steuerertragsverteilung, geregelt in Art. 106 GG. Wenn alle Steuererträge auf den Bund und die Ländergesamtheit verteilt sind, dann folgt als zweite Stufe des Finanzausgleichs die horizontale Steuerverteilung. Hier geht es darum, den Anteil der Ländergesamtheit an den Steuereinnahmen auf die einzelnen Länder aufzuteilen. Es nützt z.B. dem Land Brandenburg noch nichts, wenn die Ländergesamtheit einen großen Anteil am Gesamtsteueraufkommen erhält. Ob und wie das einzelne Land seine Aufgaben erfüllen kann, hängt wesentlich davon ab, wie viel es selbst vom „großen Kuchen“ abbekommt.

Grundsätzlich gilt bei dieser horizontalen Steuerverteilung das Prinzip des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1 GG). Jedes Land erhält die Steuereinnahmen, die seine Finanzämter eintreiben. In gewisser Weise wird dadurch die Wirtschaftskraft der Länder deutlich. Ein Land mit vielen gesunden Unternehmen und mit gut verdienenden

¹ BVerfGE 34, 9 (20).

Einwohnern hat deshalb mehr Einnahmen als ein strukturschwaches Land mit wenigen Unternehmen und hoher Arbeitslosigkeit. Die Länder mit hohen Steuereinnahmen verstehen das als Erfolg ihrer Wirtschaftspolitik. Spiegelbildlich könnte man meinen, geringe Steuereinnahmen deuteten auf eine weniger gute Politik hin. Ganz so einfach wird man es sich aber nicht machen können. Die Höhe der Steuereinnahmen hängt nur zum Teil von richtigen oder falschen wirtschaftspolitischen Entscheidungen ab. Häufig sind es auch die tatsächlichen Gegebenheiten wie unterschiedliche Geographie, historische Entwicklungen oder äußere Einflüsse, die dazu führen, dass ein Land mehr und das andere Land weniger Steuern einnimmt.

2. Der Länderfinanzausgleich

Im Bundesstaat bilden Selbstständigkeit und Zusammengehörigkeit die zwei Seiten derselben Medaille. Deshalb gilt es einerseits zwar, den wie auch immer verursachten wirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg als Ausdruck der Autonomie der Länder anzuerkennen. Andererseits ist Sorge dafür zu tragen, dass alle Länder ihre Aufgaben erfüllen und ihren Bürgern ein Mindestmaß an öffentlichen Leistungen zur Verfügung stellen können.

Die Verteilung der Steuereinnahmen nach dem örtlichen Aufkommen deckt die Unterschiede auf. Sie führt dazu, dass einige Länder hohe und andere Länder niedrige Einnahmen haben. Das Grundgesetz ist insoweit sehr realistisch. Es geht davon aus, dass es zu Unterschieden kommt, die im Hinblick auf die bundesstaatliche Zusammengehörigkeit nicht mehr hinzunehmen sind. Art. 107 Abs. 2 GG schreibt deshalb zwingend vor, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen werden muss. Nach der horizontalen Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern folgt somit eine dritte, umverteilende Stufe des Finanzausgleichs. Die finanzkräftigeren Länder mit hohem Steueraufkommen müssen einen Teil ihrer Einnahmen an die finanzschwächeren Länder abgeben. Diese dritte Stufe bezeichnet man üblicherweise als den Länderfinanzausgleich. Hier erweist sich der Bundesstaat als Solidargemeinschaft.

Das Grundgesetz gibt nur vor, dass es zu einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft kommen muss und dass dabei die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen ist. Alles Weitere ist dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen. Zwei Gesetze enthalten die entsprechenden Regelungen. Das Maßstäbengesetz² legt abstrakte Maßstäbe für den Finanzausgleich fest. Die konkreten

² Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßStG) vom 9.9.2001, BGBl. I S. 2302, zuletzt geändert

Bestimmungen finden sich dann in dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern, dem Finanzausgleichsgesetz.³

Wer die unterschiedliche Finanzkraft angemessen ausgleichen will, der muss zunächst die Finanzkraft der Länder ermitteln. In diese Berechnung fließen vor allem die Steuereinnahmen der Länder und die Steuereinnahmen der Gemeinden mit ein. Die Finanzkraft eines Landes drückt sich dann in der Summe aller dieser Einnahmen aus. 2009 hatte Brandenburg eine Finanzkraft von 6,1 Mrd. Euro. Hamburg hatte 6,7 Mrd. Euro. Um einen angemessenen Ausgleich vorzunehmen, müssen diese Zahlen vergleichbar gemacht werden. Die Information, dass Brandenburg und Hamburg beide eine Finanzkraft zwischen 6 und 7 Mrd. Euro haben, sagt noch nichts darüber aus, ob diese Länder finanzstark oder finanzschwach sind. Vergleichbar werden diese Beträge erst dann, wenn man sie auf einen gemeinsamen Vergleichsmaßstab bezieht. Im deutschen Finanzausgleich hat man als Vergleichsmaßstab die Einwohnerzahl gewählt. Weil es die Einwohner sind, für die der Staat öffentliche Leistungen erbringt, erscheint die Einwohnerzahl als Bedarfs- und Vergleichsmaßstab grundsätzlich besser geeignet als etwa die Fläche des Landes oder die Länge seiner Straßen.

Um die Finanzkraft vergleichbar zu machen, wird zuerst berechnet, wie viel Geld den Ländern pro Kopf der Bevölkerung durchschnittlich zur Verfügung steht. Das geschieht, indem man die Einnahmen aller Länder und Gemeinden zusammenzählt und dann durch die Gesamtzahl der Einwohner in Deutschland teilt. Damit ist der bundesdurchschnittliche Betrag der Steuereinnahmen der Länder pro Einwohner ermittelt. Anschließend wird diese Zahl mit der Einwohnerzahl jedes einzelnen Landes multipliziert. Auf diese Weise wird deutlich, wie viel Geld das Land haben müsste, wenn es pro Einwohner den durchschnittlichen Betrag hätte. Und im nächsten Schritt lässt sich dann berechnen, ob die tatsächlichen Einnahmen des Landes über oder unter dem Durchschnitt aller Länder liegen.

Führt man diese Rechnung für das Jahr 2009 durch, kommt heraus, dass die Finanzkraft des Landes Brandenburg auf die Einwohnerzahl bezogen nur 88,4 % des Länderdurchschnitts ausmacht. Hessen erreicht mit 117 % den Spitzenwert. Ganz unten steht Berlin mit 67,6 %. Erst diese Werte ermöglichen einen Vergleich zwischen den Ländern. Jetzt stellt sich heraus, welche Länder eine überdurchschnittliche und welche eine unterdurchschnittliche Finanzkraft haben. Damit ist die Basis für den von Art. 107 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft gelegt.

durch Art. 8 des Gesetzes vom 29.5.2009, BGBl. I S. 1170.

³ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27.5.2010, BGBl. I S. 671.

Wie dieser Ausgleich genau erfolgt, regelt das Finanzausgleichsgesetz. Die finanzstärkeren Länder sind danach ausgleichspflichtig und müssen Ausgleichsbeiträge zahlen. Die finanzschwächeren sind ausgleichsberechtigt und erhalten aus den Beiträgen der finanzstärkeren Länder Ausgleichszuweisungen. Die Einzelheiten regelt § 10 Finanzausgleichsgesetz. Im Ergebnis führt der Länderfinanzausgleich dazu, dass die Finanzkraft der Empfängerländer steigt und die Finanzkraft der Geberländer sinkt.

Das Grundgesetz gibt nur vor, dass der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft angemessen sein muss. Aber was ist angemessen? Die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags ist noch nie so gelungen, dass alle Länder auf Dauer damit zufrieden waren. Daher kam es früher oder später immer wieder zum Streit. Das Bundesverfassungsgericht musste sich bereits viermal mit dem Länderfinanzausgleich beschäftigen.⁴ Seine Rechtsprechung hat zu einer gewissen Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit geführt.

Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber einen weiten Spielraum gelassen. Er muss einerseits darauf achten, dass der Finanzausgleich alle Länder in die Lage versetzen soll, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.⁵ Andererseits darf der Ausgleich die finanzstärkeren Länder aber nicht in einer Weise belasten, die ihre Leistungsfähigkeit entscheidend schwächt. Die Unterschiede zwischen den Ländern dürfen deshalb nicht völlig eingeebnet werden; eine Nivellierung darf also nicht stattfinden.⁶ Das bedeutet, dass ein überdurchschnittlich finanzstarkes Land auch nach dem Länderfinanzausgleich weiterhin eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen muss. Und ein Land mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft darf durch die Ausgleichszuweisungen nicht über den Durchschnitt angehoben werden. Darüber hinaus darf sich auch die Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern nicht ändern. Ein Land, das vor der Umverteilung beispielsweise den 5. Platz einnahm, muss auch nach dem Länderfinanzausgleich noch auf diesem Platz stehen.

Diese Voraussetzungen erfüllt der geltende Finanzausgleich. So lag beispielsweise die Finanzkraft des Landes Brandenburg 2009 vor dem Länderfinanzausgleich bei 88,4 %.⁷ Es erhielt dann Ausgleichszuweisungen in Höhe von 506 Mio. Euro. Das hob die Finanzkraft des Landes auf 95,6 % des Länderdurchschnitts an. Berlin erhielt sogar fast 2,9 Mrd. Euro. Seine Finanzkraft stieg damit von 67,6 % auf 90,3 %. Trotz des Aus-

⁴ BVerfGE 1, 117 (1952); 72, 330 (1986); 86, 148 (1992); 101, 159 (1999).

⁵ BVerfGE 72, 330 (383); 86, 148 (213).

⁶ BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (398); 101, 158 (222).

⁷ Alle Daten beruhen auf der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 2009. Die endgültige Abrechnung findet sich nun in: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009, BR-Drs. 544/10.

gleichs blieb die Finanzkraft beider Länder aber unter dem Durchschnitt und die Finanzkraftreihenfolge blieb unverändert.

Die reicheren Länder mussten im Jahr 2009 rund 6,9 Mrd. Euro als Ausgleichsbeiträge an die ärmeren zahlen. Es sind vor allem Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die diesen Länderfinanzausgleich im Wesentlichen finanzieren. Sie mussten 2009 zusammen etwa 6,8 Mrd. Euro abgeben. Größter Zahler war mit mehr als 3,3 Mrd. Euro der Freistaat Bayern. Seine Finanzkraft fiel dadurch von 114,8 % auf 105 %. Ähnlich erging es Baden-Württemberg und Hessen. Trotz der Zahlungen blieb ihre Finanzkraft aber überdurchschnittlich.

Insgesamt führt der Länderfinanzausgleich dazu, dass alle Länder näher beieinander und näher am Durchschnitt liegen als zuvor. Aber die finanzstarken bleiben über dem Durchschnitt und die finanzschwächeren Länder bleiben unterhalb des Durchschnitts.

3. Die Bundesergänzungszuweisungen

Mit dieser Umverteilung zwischen den Ländern ist der Finanzausgleich noch nicht beendet. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG legt fest, dass das Finanzausgleichsgesetz auch bestimmen kann, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt. Diese Bundesergänzungszuweisungen bilden die abschließende, letzte Stufe des Finanzausgleichs.

Es gibt zwei verschiedene Arten von Bundesergänzungszuweisungen, nämlich allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten die Länder, deren Finanzkraft auch nach dem Länderfinanzausgleich immer noch nicht ausreicht. Diese Zahlungen aus dem Haushalt des Bundes führen die finanzschwächeren Länder noch ein Stück weiter an den Durchschnitt heran.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen nicht die allgemeine Finanzschwäche ausgleichen. Sie haben vielmehr den Zweck, einen besonderen Bedarf einzelner Länder zu berücksichtigen. Den größten Posten bilden insoweit die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die ostdeutschen Länder und Berlin zur „Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ erhalten, wie es § 11 Abs. 3 FAG formuliert. Diese speziellen Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von ursprünglich 10,5 Mrd. Euro schmelzen Jahr für Jahr ab und laufen Ende 2019 aus.

4. Befristung des Finanzausgleichs bis 2019

Das gilt auch für alle anderen einfachgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs. Das gesamte Finanzausgleichsgesetz tritt mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft. Dann werden die Karten neu gemischt.

Der Verfassungsauftrag aus Art. 107 Abs. 2 GG, einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder herbeizuführen, gilt allerdings unbefristet. Und selbst wenn es zu einer Verfassungsänderung kommen sollte, wird es doch dabei bleiben, dass das Grundgesetz jedem Land einen hinreichenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat sichern muss. Die noch verbleibenden etwa neun Jahre bis zum Ablauf des derzeitigen Finanzausgleichs müssen genutzt werden, um einen neuen Finanzausgleich zu schaffen. Im politischen Prozess, der dahin führt, nimmt der Bund wohl eher eine Moderatorenrolle ein. In der Vergangenheit kam es durchaus auch vor, dass der Bund durch finanzielle Zugeständnisse eine Einigung unter den Ländern ermöglicht oder jedenfalls erleichtert hat. Im Wesentlichen kommt es aber darauf an, dass eine Mehrheit der Länder im Bundesrat für eine Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes zustande kommt. So lange drei Länder den Länderfinanzausgleich finanzieren, ist es relativ einfach, eine Mehrheit zu Lasten dieser Länder zu organisieren. Oder anders ausgedrückt: Die Zahlerländer werden es sehr schwer haben, eine deutliche Verbesserung ihrer Position in politischen Verhandlungen zu erreichen. Das dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wieder einmal mit einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht drohen.

III. Spezielle Probleme des Finanzausgleichs

1. Ausgleichsniveau

Was lässt sich nun aber gegen den derzeitigen Finanzausgleich vorbringen? Das erste Argument könnte sein, dass er zu einem übermäßigen Ausgleich führt. Vor dem Länderfinanzausgleich liegt das finanzschwächste Land, Berlin, bei 67,7 % des Durchschnitts. Das finanzkräftigste Land, Hessen, erreicht 117 %. Nach dem Länderfinanzausgleich kommt Berlin auf 90,3 % und Hessen auf 105,5 %. Und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen führen dazu, dass Berlin auf 97,4 % angehoben wird. Alle anderen Empfängerländer liegen noch näher am Durchschnitt. Der Abstand zwischen den Ländern schrumpft durch die verschiedenen Ausgleichsstufen also erheblich. Schließlich liegen alle recht nah beieinander.

Ist vielleicht dieses hohe Ausgleichsniveau an sich schon verfassungswidrig? Müssten die Abstände nicht deutlich größer bleiben? Dagegen spricht schon, dass die meisten

Gesetzgebungskompetenzen beim Bund liegen. Und in aller Regel sind es dann die Länder, die die Bundesgesetze ausführen. Sie tragen nach der Grundregel für die Ausgabenverteilung in Art. 104a Abs. 1 GG deshalb auch grundsätzlich die damit verbundenen Ausgaben. Eine Konsequenz dieser relativ großen Einheitlichkeit des geltenden Rechts ist, dass bundesweit auch recht ähnliche Ausgaben anfallen. Deshalb spricht zumindest eine gewisse Vermutung dafür, dass die Länder pro Einwohner ähnlich hohe Einnahmen haben müssen. Wenn alle Länder in der Lage sein sollen, ihre Aufgaben zu erfüllen, dann ist es vielleicht sogar verfassungsrechtlich geboten, sie bei den Einnahmen, die ihnen pro Einwohner zur Verfügung stehen, recht nah an den Durchschnitt heranzuführen. Der hohe Ausgleichsgrad spiegelt die bundesstaatliche Realität in Deutschland wider. Verfassungswidrig ist er nicht. Die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Grenzen: keine Nivellierung, keine Änderung der Finanzkraftreihenfolge, werden durchweg eingehalten.

Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass der Finanzausgleich seit der Wiedervereinigung vor allem ein Instrument der Umverteilung zu Gunsten der ostdeutschen Länder und Berlins ist. 2009 summierten sich die Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich auf 6,9 Mrd. Euro. Davon flossen etwa 84 % als Ausgleichszuweisungen Richtung Osten. Das ist Ausdruck der nach wie vor bestehenden Steuerschwäche der nicht mehr ganz so neuen Länder.

Der Länderfinanzausgleich gehört zu den wesentlichen Instrumenten, die den ostdeutschen Ländern und Berlin zu einer angemessenen Finanzausstattung verhelfen. Wer das derzeitige System des Finanzausgleichs und insbesondere seine umverteilenden Elemente abschaffen oder wesentlich ändern möchte, sollte deshalb bedenken, dass die negativen Folgen in erster Linie den Osten treffen. Schon der schrittweise Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen stellt die ostdeutschen Länder vor erhebliche Finanzprobleme. Für sie wäre es kaum zu verkraften, wenn gleichzeitig die Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich deutlich geringer würden. Daher dürfte der Spielraum für eine Entlastung der Geberländer noch auf absehbare Zeit gering sein. Verfassungsrechtlich geboten erscheint eine Absenkung des Ausgleichsniveaus jedenfalls nicht.

2. Anreizproblematik

Welche weiteren Argumente haben die drei Länder gegen den derzeitigen Finanzausgleich? Ein wichtiges Argument ist, dass das gegenwärtige System zu wenig Leistungsanreize gebe. Ein Land, das zusätzliche Steuereinnahmen erzielt, verliert den größten

Teil davon im Finanzausgleich wieder. Hätte ein Land mehr Einkommensteuer eingenommen, dann hätte es davon im Finanzausgleich im Jahr 2009 zwischen 62 und 92 % verloren.⁸ Man spricht insoweit von der Grenzbelastung. Das durchschnittlich finanzkräftige Nordrhein-Westfalen konnte von 1 Mio. Euro zusätzlicher Lohnsteuer 383.000 Euro behalten. Das finanzschwächste Flächenland, Sachsen-Anhalt, hätte demgegenüber von solchen zusätzlichen Einnahmen nur 77.000 Euro behalten dürfen. Je weiter nämlich die Finanzkraft eines Landes vom Durchschnitt entfernt liegt, um so mehr verliert es von seinen zusätzlichen Einnahmen auf den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs. Ein finanzschwaches Land erhält dann weniger Ausgleichszuweisungen und weniger Bundesergänzungszuweisungen, wenn es höhere Einnahmen erzielt. Ein finanzstarkes Land muss höhere Ausgleichsbeiträge zahlen.

Der allein durch die erwähnten Zahlen erreichte Anreiz, sich um zusätzliche Steuereinnahmen zu bemühen, ist also tatsächlich nicht allzu hoch. Denn wer von jedem zusätzlichen Euro nur zwischen 8 und 38 % behalten darf, wird eher nicht geneigt sein, sich gerade deswegen um Unternehmensansiedlungen zu bemühen oder mehr Steuerfahnder einzustellen.

Allerdings führt der Hinweis auf die fehlenden Anreize nicht zur Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichs. Denn die hohe Grenzbelastung bei der Einkommensteuer entsteht von vornherein dadurch, dass schon auf der ersten Stufe, beim vertikalen Finanzausgleich, eine Aufteilung stattfindet. Von den Einkommensteuereinnahmen erhalten Bund und Länder je 42,5 % und die Gemeinden 15 %. Eine Mio. Euro zusätzlicher Einnahmen bei der Lohnsteuer bringen dem Land daher von vornherein und ohne jede Umverteilung zwischen den Ländern nur 425.000 Euro. Von diesem Betrag ist auszugehen, um die Grenzbelastung durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zu berechnen. Wenn dann das Land Nordrhein-Westfalen 383.000 von 425.000 Euro behalten darf, dann sind das rund 90 %. Und Sachsen-Anhalt verbleiben mit 77.000 Euro immerhin noch rund 18 % seiner zusätzlichen Einnahmen.

Außerdem wird sich ein Land nicht nur wegen der zusätzlichen Steuereinnahmen etwa um Unternehmensansiedlungen bemühen, sondern auch, um Arbeitsplätze zu schaffen. Man darf deshalb die Anreizproblematik zwar nicht unterschätzen; aber sie ist nicht derart gravierend, wie gelegentlich behauptet wird. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seinen bisherigen Entscheidungen vermieden, überhaupt auf diese Fragen einzugehen. Das deutet darauf hin, dass es sich bei Leistungsanreizen nicht um ein rechtliches,

⁸ Alle Berechnungen zum Finanzausgleich erfolgten mit dem von Hans Fehr, Fabian Kindermann und Wolfgang Wiegard im Internet zur Verfügung gestellten Programm „Finanzausgleich zum Selberrechnen“ (<http://lfa.vwl.uni-wuerzburg.de/>). Eventuelle Bedienungsfehler gehen zu Lasten des Autors dieses Vortrags.

sondern um ein politisches Problem handelt. Daher ist kaum zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht seine Haltung insoweit ändern wird.

3. Ausgaben in den Nehmerländern

Einen weiteren Angriffspunkt gegen den Finanzausgleich hat der Ministerpräsident von Baden-Württemberg folgendermaßen formuliert: „Es kann nicht sein, dass wir Leistungen für Bürger anderer Länder finanzieren, die wir unseren eigenen Bürgern nicht bieten können.“⁹ Erwähnt werden dann oft der Verzicht auf Studiengebühren und ein kostenfreies Kindergartenjahr.

So verständlich der Unmut ist, bleibt rein rechtlich aber darauf hinzuweisen, dass weder die Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich noch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zweckgebunden sind. Sie dienen dem Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft und der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Was die Empfängerländer mit ihren Einnahmen tun und wie sie ihre Prioritäten setzen, bleibt ihnen aufgrund der durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierten Haushaltsautonomie selbst überlassen. Die Kritik an tatsächlich oder vermeintlich höheren Leistungen in einzelnen Bereichen kann deshalb von vornherein kein Argument gegen die Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichs sein. Etwas anderes käme nur dann in Betracht, wenn es Länder gäbe, die mehr Ausgleichszuweisungen bekommen, als ihnen von Rechts wegen zustünden.

4. Einwohnerwertung

Einen Ansatz für ein solches Zuviel könnte die so genannte Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten bieten. Bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge spielen die Einwohnerzahlen eine bedeutende Rolle. Denn maßgeblich ist in diesem Zusammenhang, wie stark die tatsächlichen Einnahmen eines Landes pro Einwohner von den durchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner abweichen. Jeder Einwohner mehr führt bei ansonsten gleich bleibenden Daten zu einem für das jeweilige Land besseren Ergebnis. Ein finanzschwaches Land erhält mehr Ausgleichszuweisungen, wenn die Einwohnerzahl steigt. Und ein finanzstarkes Land muss weniger Ausgleichsbeiträge zahlen, wenn es mehr Einwohner hat.

Vor diesem Hintergrund kommt § 9 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes eine ganz besondere Rolle zu. Er bestimmt nämlich, dass „die Einwohnerzahlen der Länder Berlin, Bremen und Hamburg mit 135 vom Hundert und die Einwohnerzahlen der übrigen

⁹ FDP will gegen Finanzausgleich klagen, Frankfurter Rundschau vom 24.9.2010.

Länder mit 100 vom Hundert gewertet“ werden. Das wirkt sich folgendermaßen aus: Berlin hat 3,4 Mio. Einwohner; mit 135 % gewertet, werden daraus fast 4,6 Mio. Im Länderfinanzausgleich wird also so getan, als habe Berlin nicht 3,4 Mio., sondern 4,6 Mio. Einwohner. Dieselbe Einwohnerveredelung erleben Hamburg und Bremen. Die Einwohner der Flächenländer zählen demgegenüber grundsätzlich nur zu 100 %. Wir lernen daraus: Alle Länder sind gleich, aber manche sind gleicher.

Das hat für diese Länder ganz enorme Auswirkungen. Rechnete man den Länderfinanzausgleich ohne diese Einwohnerwertung, hätte Berlin im Jahr 2009 statt fast 2,9 Mrd. Euro an Ausgleichszuweisungen nur 660 Mio. Euro bekommen. Wegen der Wertung seiner Einwohner mit 135 % erhält Berlin also fast 2,3 Mrd. Euro mehr. Bremen hätte ohne Einwohnerwertung statt 434 Mio. Euro Ausgleichszuweisungen nur 19 Mio. Euro bekommen. Und das reiche Hamburg, das wegen der Einwohnerwertung nur Ausgleichsbeiträge in Höhe von 49 Mio. Euro leisten musste, wäre bei der Berechnung mit der tatsächlichen Einwohnerzahl verpflichtet gewesen, mehr als 1,1 Mrd. Euro zu zahlen.

Ohne die Einwohnerveredelung ergäben sich auch ganz andere Werte bei der Finanzkraft. Berlins Finanzkraft vor dem Länderfinanzausgleich betrüge dann nicht mehr nur 67,7 % vom Durchschnitt, sondern 89 %. Das in der offiziellen Statistik so bedauerenswerte Bremen, das nur einen Wert von 74,3 % erreicht und damit weit hinter den ostdeutschen Ländern auf dem zweitletzten Platz liegt, rückte ohne die Einwohnerwertung mit 97,8 % sehr nah an den Durchschnitt heran. Und auf einmal wäre nicht mehr Hessen das finanzstärkste Land, sondern Hamburg mit 133,6 % vom Durchschnitt. Mit Einwohnerwertung liegt Hamburg bei 101,5 % und ist deshalb nach der im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Berechnung nur leicht überdurchschnittlich finanzkräftig.

Die Einwohnerwertung wirkt sich bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge nicht nur zu Gunsten der Stadtstaaten aus, sondern genauso deutlich zu Ungunsten der Flächenländer. Sie alle würden ohne die Einwohnerwertung mehr Ausgleichszuweisungen erhalten oder müssten deutlich weniger Ausgleichsbeiträge zahlen. Beispielsweise hätte das Land Brandenburg 2009 immerhin statt 506 Mio. Euro Ausgleichszuweisungen von 602 Mio. Euro erhalten.

Die enormen finanziellen Auswirkungen dieser Regelung sind an sich allerdings noch kein rechtliches Argument. Aus ihnen folgt nicht zwingend, dass die Einwohnerwertung tatsächlich unberechtigt ist. Hintergrund der Regelung ist die Überlegung, dass der Bedarf der Einwohner der Stadtstaaten grundsätzlich höher ist als der der Einwohner der Flächenländer. In den Flächenländern gibt es zwar auch Großstädte. Die großstadtypi-

schen höheren Ausgaben werden dort allerdings durch die niedrigeren Ausgaben auf dem flachen Land ausgeglichen. Ein solcher Ausgleich fehlt in den Stadtstaaten. Das soll die Einwohnerwertung mit 135 % rechtfertigen. Die Frage ist allerdings: Haben große Städte tatsächlich einen generellen Mehrbedarf pro Einwohner? Oder deuten die höheren Ausgaben in großen Städten nur darauf hin, dass man sich dort mehr leistet? Insoweit stehen sich die Meinungen gegenüber. Es gibt Gutachten, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Stadtstaatenwertung gerechtfertigt ist. Und es gibt auch Gutachten, die das Gegenteil aussagen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bisher entschieden, dass sich der Gesetzgeber mit den von ihm festgelegten höheren Werten für die Einwohner der Stadtstaaten noch im verfassungsrechtlich zulässigen Bereich bewegt. Allerdings hat das Gericht dem Gesetzgeber auch einen Prüfauftrag erteilt, der jedenfalls nach einer Ansicht noch nicht ausreichend erfüllt sein soll. Sollte es allerdings keine wesentlich neuen Erkenntnisse geben, könnte es sein, dass das Bundesverfassungsgericht die Einwohnerwertung weiterhin akzeptiert. Auch insoweit erscheinen die Erfolgsaussichten eines Normenkontrollverfahrens gegen das Finanzausgleichsgesetz deshalb eher zweifelhaft.

5. Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen

Es gibt eine weitere, kaum bekannte Einzelregelung im Finanzausgleichsgesetz, die ebenfalls erhebliche finanzielle Auswirkungen hat. Art. 107 Abs. 2 GG schreibt vor, dass beim Länderfinanzausgleich die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen sind. Ich hatte schon darauf hingewiesen, dass bei der Berechnung der Finanzkraft eines Landes seine eigenen Einnahmen und die seiner Gemeinden zusammengezählt werden. Allerdings war das nur die halbe Wahrheit; denn § 8 Abs. 3 FAG schreibt vor, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden nur zu 64 % miteinbezogen werden.

Bleiben 36 % der Gemeindeeinnahmen außer Betracht, dann profitieren davon gerade die finanzstärkeren Länder, die typischerweise auch besonders reiche Gemeinden haben. Sollte es zu einem verfassungsgerichtlichen Verfahren der Geberländer gegen den Länderfinanzausgleich kommen, werden sich die Antragsteller wohl kaum gegen diese Regelung wenden. Für die finanzschwächeren Länder und gerade für die ostdeutschen Länder, deren Gemeinden nach wie vor stark unterdurchschnittliche Einnahmen haben, könnte es sich aber lohnen, gerade auf diesen Punkt hinzuweisen. Das belegt eine Kontrollrechnung. Würde man nämlich die Gemeindeeinnahmen zu 100 % einbeziehen, dann hätten die finanzstärkeren Länder im Länderfinanzausgleich 2009 nicht nur 6,9

Mrd., sondern 8,7 Mrd. Euro an Ausgleichsbeiträgen zahlen müssen. Und Brandenburg hätte in diesem Fall nicht nur 506 Mio. Euro an Ausgleichszuweisungen erhalten, sondern 695 Mio. Euro. Für Brandenburg würde sich deshalb die Einbeziehung aller Gemeindeeinnahmen noch deutlich mehr lohnen als die Abschaffung der Einwohnerwerterung für die Stadtstaaten. Eine Änderung beider Regelungen würde Brandenburg sogar einen wahren Geldregen bescheren. 2009 hätte es dann nämlich im Länderfinanzausgleich sogar 792 Mio. Euro erhalten, also 286 Mio. Euro oder 57 % mehr als nach geltendem Recht.

Eine von den gesetzlichen Vorschriften abweichende Berechnung ermöglicht den Vergleich, belegt aber selbstverständlich nicht als solche die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Dennoch lässt sich über die Verfassungsmäßigkeit auch der nur teilweisen Einbeziehung der kommunalen Einnahmen streiten. Wenn Art. 107 Abs. 2 GG vorschreibt, dass die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen sind, dann könnte das bedeuten, dass die Einnahmen der Kommunen vollständig mitgerechnet werden müssen. Das sieht auch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich so. In seinem Urteil vom 27.5.1992 hatte es zunächst festgestellt, dass das Grundgesetz keinen solchen Abschlag verlange. Dennoch hielt es diese Regelung als pauschale Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs für gerechtfertigt.

Selbst wenn man aber eine solche Bedarfspauschale für zulässig halten wollte, scheint die konkrete Form doch eher zweifelhaft, weil der gewählte Bedarfsmaßstab problematisch ist. Ohne dass dies ausdrücklich zur Sprache käme, liegt der Regelung die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde umso größer ist, je höher ihre Einnahmen sind. In Brandenburg und Hessen bleiben jeweils 36 % der Gemeindeeinnahmen außen vor. Der Prozentsatz ist gleich, aber die Summen sind sehr unterschiedlich. In Brandenburg (2,5 Mio. Einwohner) blieben 2009 rund 0,5 Mrd. Euro außer Ansatz, in Hessen (6 Mio. Einwohner) 2,5 Mrd. Euro. Demnach wird unterstellt, dass der Bedarf der Gemeinden in Brandenburg pro Kopf der Bevölkerung bei 200 Euro liegt, der in Hessen aber bei 416 Euro. Ein zweifelhaftes Ergebnis, das gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot verstoßen könnte, das das Bundesverfassungsgericht im Bundesstaatsprinzip verankert sieht.

Vielleicht sollte man gerade anders herum argumentieren. Der kommunale Finanzbedarf in den finanzschwächeren dürfte größer sein als der in den finanzstärkeren Ländern. Mit dem Finanzbedarf lässt sich deshalb die nur 64 %-ige Anrechnung der Kommunalfinanzen nur schwer rechtfertigen. Das sieht übrigens auch der Verfasser eines kürzlich im Auftrag der FDP-Frakturen in den Landtagen von Baden-Württemberg, Bayern und

Hessen erstatteten Gutachtens zum Finanzausgleich so.¹⁰ Gerade diese Passage des Gutachtens stützt deshalb die These von der Benachteiligung der Geberländer nicht.

Nicht vergessen werden darf allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht früher sogar eine nur 50 %-ige Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen akzeptiert hat. Gleichzeitig sprach es einen Auftrag aus, die Sachgerechtigkeit zu prüfen. So kam es zu der Erhöhung auf 64 %. Vermutlich wird es notwendig sein, hier noch stärker wissenschaftlich zu prüfen, wie der kommunale Finanzbedarf berücksichtigt werden kann.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Was bleibt von den Angriffen gegen den Länderfinanzausgleich? Man wird sich wieder und immer noch streiten können über die Berechtigung der Einwohnerwertung und des Abschlags bei den kommunalen Einnahmen. Auch andere Einzelregelungen, die hier näher betrachtet werden konnten, treffen auf unterschiedliche Bewertungen. Aber das generell hohe Ausgleichsniveau an sich dürfte kaum verfassungswidrig sein. Grund dafür ist vor allem die deutliche Ähnlichkeit der Ausgaben wegen der bundeseinheitlichen Gesetzgebung und der daraus resultierenden relativen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Oft ist zu lesen oder zu hören, das Grundgesetz schreibe gleichwertige oder einheitliche Lebensverhältnisse vor. Das stimmt so pauschal nicht. Die relativ hohe Einheitlichkeit ist vielmehr eine Folge der hohen Dichte der Bundesgesetzgebung in so vielen Lebensbereichen. Das ließe sich ändern. Und die Länder könnten bei einem theoretisch möglichen Rückzug des Bundes aus Bereichen, für die ihm die konkurrierende Gesetzgebung zusteht, auch die Kompetenz erhalten, selbst über die Höhe der Sozialleistungen und über viele andere Ausgaben zu entscheiden. Dann wären möglicherweise sogar größere Unterschiede in der Finanzausstattung akzeptabel. Aber dann wäre dieser Staat auch ein anderer als bisher. Es entspricht einem Gebot politischer Klugheit, die Unterschiede nicht zu groß werden zu lassen. Und es dürfte gerade auch im Hinblick auf den sozialen Frieden und die Stabilität unserer Demokratie wichtig sein, die Unterschiede zwischen Ost und West noch weiter abzubauen.¹¹

Insgesamt bleiben starke Zweifel, ob ein Normenkontrollverfahren gegen den Finanzausgleich den erhofften Erfolg bringen könnte. Deshalb wäre es besser, die Politik in die

¹⁰ Kube, Der bundesstaatliche Finanzausgleich - Verfassungsrechtlicher Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der FDP-Fraktionen in den Landtagen von Hessen, Bayern und Baden-Württemberg, September 2010, S. 77 ff.

¹¹ Vgl. Häde, Die Mutter aller Reformen? - Zum Entwurf des ersten Teils der Föderalismusreform, Wirtschaftsdienst 2006, 220 (223).

Pflicht zu nehmen, einen neuen Finanzausgleich ab 2019 zu schaffen, der die Interessen aller Länder berücksichtigt. Dazu gehört auch, dass es die Nehmerländer nicht überziehen. Sie sollten trotz deutlicher Mehrheiten auch die berechtigten Interessen der Geberländer nicht außer Acht lassen. Der Weg zum Bundesverfassungsgericht dürfte jedenfalls kaum eine Lösung bringen. Finanzpolitik sollte in erster Linie in Berlin und in den Länderhauptstädten stattfinden, nicht aber in Karlsruhe.