

Die Regelung des Finanzausgleichs ab 2005

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999

Heiner Adamski

I. Geld und Politik

Politik braucht eine finanzielle Basis. In allen Staaten werden deshalb – oft mit großem Erfindungsreichtum – Finanzierungsmöglichkeiten (Geldquellen) gesucht und auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen Steuern erhoben. Je nach dem politischen System und der Berechtigung zur Steuererhebung fließen die Steuern/Geldmittel an unterschiedliche Institutionen. Ihre Höhe kann aus historischen und anderen Gründen (etwa den Wirtschaftsstrukturen) in den einzelnen Regionen eines Gemeinwesens (den Ländern eines Bundesstaates und den Städten) aber unterschiedlich sein. Als Folge davon sind die Möglichkeiten der politischen Gestaltung nicht einheitlich. Dies wiederum kann zu Unterschieden in den Lebensverhältnissen zwischen einzelnen Regionen führen. Bei einem Anspruch bzw. dem Ziel der Herstellung vergleichbarer Verhältnisse ergibt sich dann die Notwendigkeit sachlich zweckmäßiger und sozial gerechter Aufteilung der Einnahmen und Belastungen (in der Bundesrepublik Deutschland sind in Art. 72 Abs. 2 GG *gleichwertige Lebensverhältnisse* vorgesehen). Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems ist der sog. Finanzausgleich. Er kann *verikal* oder *horizontal* gestaltet werden. Ein vertikaler Ausgleich erfolgt zwischen über- bzw. untergeordneten Gebietskörperschaften (beispielsweise zwischen Bund und Ländern oder einem Bundesland und Gemeinden). Ein horizontaler Ausgleich erfolgt zwischen gleichgeordneten Gebietskörperschaften (etwa den Bundesländern).

Für die Bundesrepublik sind die gesetzlichen Grundlagen dazu in Abschnitt X des Grundgesetzes (Finanzwesen) gegeben. Um diese Finanzverfassung und die Praxis des Finanzausgleichs gibt es aber immer wieder Auseinandersetzungen. Es gibt Streit um Geld zwischen „Geberländern“ und „Empfängerländern“ (der Begriff „Finanzen“ läßt sich übrigens auf das lateinische Wort *finare* zurückführen: bezahlen, um einen Streit zu beenden). In der jüngsten Auseinandersetzung hat das Bundesverfassungsgericht im Anschluß an frühere Urteile im November 1999 (1) eine grundsätzliche Entscheidung verkündet. In den Leitsätzen heißt es:

1. Die Finanzverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.

2. Mit auf langfristige Geltung angelegten, fortschreibungsfähigen Maßstäben stellt der Gesetzgeber sicher, dass der Bund und alle Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen dieselben Indikatoren zu Grunde legen, die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vorausehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleisten und die Mittelverteilung transparent machen.
3. Die Finanzverfassung verlangt eine gesetzliche Maßstabgebung, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden.

In diesem Beitrag werden nach einer kurzen Skizze einiger finanzverfassungsrechtlicher Bestimmungen und der Entwicklung des Streits um den Finanzausgleich einige politisch relevante Einzelheiten des sehr komplizierten und mit 120 Seiten sehr langen Urteils des Bundesverfassungsgerichts vorgestellt.

II. Bestimmungen des Grundgesetzes zum Finanzausgleich

Im Grundgesetz ist *erstens* eine Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vorgesehen und geregelt, welche im einzelnen aufgeführten Steuern dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zukommen (Art. 106). Es wird zwischen Bundessteuern, Landessteuern und Gemeindesteuern unterschieden. Dabei wird Bund und Ländern ein gleichmäßiger Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben zugesprochen. Ihre „Deckungsbedürfnisse ... (sind) so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“ (Art. 106 Abs. 2 GG). Zwischen Bund und Ländern ein Ausgleich durch *Finanzzuweisungen* des Bundes an die Länder vorgesehen. Die Zuweisungen können gewährt werden, wenn den Ländern „durch Bundesgesetze zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen“ werden und die Mehrbelastung „auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist“ (Art. 106 Abs. 4 GG). Der Bund gewährt außerdem „den erforderlichen Ausgleich“ für Mehrausgaben oder Mindereinnahmen einzelner Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände, die durch besondere, vom Bund veranlaßte Einrichtungen verursacht sind, sofern ihnen „nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen“ (Art. 106 Abs. 8 GG). Sodann gibt es zweckgebundene *Finanzhilfen* des Bundes an die Länder, die er „für besonders bedeutsame Investitionen“ der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände, „die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (Art. 104a Abs. 4 GG). Und schließlich gibt es nicht zweckgebundene *Ergänzungszuweisungen* des Bundes an „leistungsschwache“ Länder „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“ (Art. 107 Abs. 2 GG).

Drittens können durch Bundesgesetze „für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel“ des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer „Ergänzungsbeträge für die Länder vorgesehen werden“, deren Steueraufkommen je Einwohner „unter dem Durchschnitt der Länder liegen“ (Art. 107 Abs. 1). Mit diesen Zahlungen soll ausdrücklich erreicht werden, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 GG).

Viertens ist zwischen Land und Gemeinden ein Finanzausgleich vorgesehen, der notwendig ist, um mangelnde Steuerkraft – bezogen auf die Aufgaben der Gemeinden – auszugleichen. Er besteht in bestimmten Anteilen der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer, den die Länder an ihre Gemeinden „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ weiterzuleiten haben (Art. 106 Abs. 5 GG), und Anteilen der übrigen Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern, von dem den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein durch Landesgesetz zu bestimmender Hundertsatz zusteht, sowie eventuell der Landessteuern, worüber die Länder durch Gesetz selbst entscheiden können (Art. 106 Abs. 7 GG).

Fünftens sind im Grundgesetz zwei Einzelfälle finanzieller Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden genannt. Es sind a) „Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten“, die vom Bund zu tragen sind, sofern Bundesgesetze bis zum 1. 10. 1969 diese nicht auf Bund und Länder in einer durch die Gesetze festgelegten Weise verteilt haben, und b) „Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe“ (Art. 120 Abs. 1 GG).

III. Streit um Finanzen

Zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik gab es die Finanzverfassung in der jetzigen Form noch nicht. Es gab aber auch schon damals das Prinzip des Finanzausgleichs. Die Regierung des Landes Württemberg-Baden hatte dazu die Ansicht vertreten, das Grundgesetz ermögliche allenfalls Bundeszuschüsse an ärmere Länder. Das Bundesverfassungsgericht hielt aber in einem Urteil „Länderfinanzausgleich I“ den Ausgleich der Länder untereinander für verfassungskonform. In den achtziger Jahren erklärte das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Klage einiger Länder in einem Urteil „Länderfinanzausgleich II“ die meisten Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzkraft der Länder in einem Finanzausgleichsgesetz (FAG) von 1969 für verfassungswidrig und schrieb dem Gesetzgeber vor, im FAG alle „ausgleichsrelevanten“ Ländereinnahmen zur Feststellung der Finanzstärke und damit des Ausgleichsbedarfs der einzelnen Länder heranzuziehen (einige Ausnahmen bleiben hier unberücksichtigt). Das gemäß den Vorgaben geänderte der Gesetz war dann 1992 wiederum Gegenstand eines Verfahrens. Das Bundesverfassungsgericht hielt in einem Urteil „Länderfinanzausgleich III“ die Sonderlasten klagender Länder im FAG für ausreichend berücksichtigt. Das Gericht räumte aber ein, dass einigen Ländern mit Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen ihrer normalen Funktion wegen einer extremen Haushaltsnotlage nicht wirksam geholfen werden könne. Es sah dadurch das bundesstaatliche Prinzip berührt und gab dem Gesetzgeber auf, für eine stabilisierende Abhilfe zu sorgen. 1993 wurden die neuen Länder – die nach dem Einigungsvertrag bis Ende 1994 vom Finanzausgleich ausgeschlossen waren – in den Ausgleich einbezogen; die Länder schlossen einen Solidar-pakt über den Finanzausgleich, der mit einer Übergangsregelung für Berlin und Brandenburg zur Ermittlung der Einwohnermessenzen und Änderungen bei der Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beträge in das FAG aufgenommen wurde. Dieser Solidar-pakt und die Rücknahme des Normenkontrollantrags eines Landes gegen das FAG führte zu der Vermutung, dass es kein Urteil „Länderfinanzausgleich IV“ geben werde.

1998 ist es dann aber – wie oben gesagt – zu neuen Auseinandersetzungen gekommen. Die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen wollten über Normenkontrollanträge feststellen lassen, dass der gegenwärtige Finanzausgleich dem Grundgesetz widerspreche. Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein begehrten

setz widerspreche. Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beehrten hingegen die Feststellung, dass die Regelungen mit der Verfassung übereinstimmen. Rechts- und finanztechnisch hat hier u.a. dies Bedeutung: Der Länderfinanzausgleich orientiert sich an Kenngrößen der sog. Finanzkraftmesszahl (tatsächliche Einnahmekraft eines Landes) und der Ausgleichsmesszahl (sie wird ermittelt, indem die durchschnittlichen Einnahmen je Einwohner im Bundesgebiet mit der Einwohnerzahl in dem jeweiligen Land multipliziert werden). Länder, deren Ausgleichsmesszahl die Finanzkraftmesszahl übersteigt, können Zahlungen verlangen. Die Stadtstaaten sind dabei dadurch privilegiert, dass ihre Einwohnerzahl höher gewichtet wird als die der Flächenstaaten (diese so genannte Einwohnerveredelung war von den Geberländern beanstandet worden). Ein weiteres Problem war die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs oder zum Ausgleich von Sonderlasten. Zudem gibt es in der bisherigen Praxis das Problem, dass die Verteilung der Finanzen zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander partiell zwischen den Regierungen ausgehandelt werden kann und insoweit von jeweiligen Macht- bzw. Mehrheitsverhältnissen abhängig ist.

IV. Erfordernisse neuer Regelungen

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern nun von Grund auf neu geregelt werden. Nach Ansicht des Gerichts bestimmt das Finanzausgleichsgesetz die vom Grundgesetz für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung vorgegebenen Maßstäbe nicht deutlich genug. Das Gesetz ist deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar.

Das Gericht leitet aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes Anforderungen an den Gesetzgeber ab. Es legt ihm auf, zunächst die in der Verfassung enthaltenen allgemeinen Prinzipien für die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich in einem auf Dauer angelegten Gesetz – einem so genannten Maßstäbengesetz – zu präzisieren und dabei Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe zu bestimmen. Die Maßstäbe müssen allgemein, klar und verständlich sein und den Gesetzgeber für die Zukunft binden; sie sind zu bilden, „bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden“. Der Gesetzgeber soll sich also nicht an einzelnen Anwendungsfällen orientieren, sondern abstrakte, auf Dauer angelegte Regeln aufstellen. Bis Ende des Jahres 2002 muss er Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen gesetzlich ausformen. Wenn dies nicht geschieht, wird das Finanzausgleichsgesetz mit Beginn des Jahres 2003 verfassungswidrig und damit nichtig, so dass eine gesetzliche Grundlage für Finanzumschichtungen zwischen den Ländern fehlen würde. Wenn das Maßstäbengesetz hingegen bis zum vorgegebenen Stichtag in Kraft tritt, hat der Gesetzgeber weitere zwei Jahre Zeit, um auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes das Finanzausgleichsgesetz neu zu regeln. Bei ausbleibender Neuregelung wird das geltende Finanzausgleichsgesetz am 1. Januar 2005 wegen Verfassungswidrigkeit nichtig.

Das Maßstäbengesetz ist der Kern des Urteils. Es ist der erste Schritt einer verlangten Neuregelung. Im Grundgesetz ist ein solches Gesetz allerdings nicht vorgesehen; in Artikel 106 GG heisst es aber, dass Bund und Länder den Umfang ihrer notwendigen Ausgaben „unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln“ ha-

ben. Das Gericht erinnert in diesem Zusammenhang an die rechtsstaatlichen Prinzipien vom „Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes“, die dem Gesetzgeber den Auftrag zum „Vorgriff in die Zukunft“ erteilen. Das Gesetz soll „in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen“. Nach Ansicht des Gerichts ist allein das Gesetz geeignetes Handlungsmittel zur Gestaltung der Finanzverteilung. Ausdrücklich wird betont, dass die Regelung des Finanzausgleichs nicht dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen bleiben dürfe. Eine nur vertragliche Verständigung ist damit ausgeschlossen. In einem zweiten Schritt soll dann im Finanzausgleichsgesetz festgelegt werden, wer wie viel bekommt. Der Länderfinanzausgleich soll damit nicht mehr von der aktuellen Kassenlage und von den gegebenen politischen Mehrheiten abhängig sein und künftig Übernivellierung und eine Rangfolgeumkehr verhindern.

Interessant ist, dass im Urteil ausdrücklich gesagt wird, dass sich über die gebietskörperschaftlichen Verteilungsfragen zumindest ansatzweise der „Schleier des Nichtwissens“ decken soll. Damit wird auf die „Theorie der Gerechtigkeit“ des (amerikanischen) Sozialphilosophen John Rawls Bezug genommen. In dieser Theorie ist der Schleier ein Gedankenexperiment; es wird davon ausgegangen, dass es hinter dem Schleier keinen Streit über die Ergebnisse des Verteilungsprozesses gibt, weil niemand weiss, welche Position er in einer Wirklichkeit – für die ein Vertrag (Gesellschaftsvertrag/Gesetz) verabschiedet wird – im Vergleich zu anderen haben wird. Die Vereinbarung gilt allein dem Verfahren. Gerechtigkeit soll sich damit in Fairness und Umverteilung zur Versicherung vor unabsehbaren finanziellen Notlagen verwandeln. Die Beschränkung auf Verfahrensregeln ermöglicht den Konsens. Das Bundesverfassungsgericht sieht aber, dass es in unserer Gesellschaft ein echtes Nichtwissen zwischen den Gebietskörperschaften gar nicht mehr geben kann. Über die jeweiligen Kassenlagen und über die Wirtschaftskraft der Länder gibt es weitgehende (fast vollkommene) Informationen. Bei der Formulierung von allgemeinen Regeln für die Verteilung der Finanzmittel können sich die Länder deshalb die Auswirkungen auf ihre Position ausrechnen und sich im Bundesrat entsprechend verhalten.

In den Gründen führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Mit der auf langfristige Geltung angelegten, fortschreibungsfähigen Maßstababbildung stellt der Gesetzgeber zunächst sicher, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen gemeinsam dieselben Indikatoren zu Grunde legen und damit einen Vergleich der Deckungsbedürfnisse ermöglichen. (...)

c) Dem Verfassungsauftrag zur langfristigen gesetzlichen Maßstababbildung und deren gegenwartsnaher Anwendung in den konkreten Finanzfolgen liegt eine Zeitenfolge zu Grunde, die eine rein interessenbestimmte Verständigung über Geldsummen ausschließt oder zumindest erschwert. Die Finanzverfassung verlangt in Art. 106 Abs. 3 und 4 sowie Art. 107 Abs. 2 GG eine gesetzliche Maßstabgebung, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft (...) in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden.

In dem Erfordernis eines auf Planung aufbauenden Gesetzes (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG) ist die Bildung langfristiger Maßstäbe angelegt, die dem Gesetz wieder seine herkömmliche rechtsstaatliche Funktion zuweisen: Das Gesetz gestaltet in seiner formellen Allgemeinheit rationalplanmäßig die Zukunft, setzt eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regel voraus, erstreckt ihre Anwendung auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle, wahrt damit Distanz zu den Betroffenen, wendet die Aufmerksamkeit

des regelnden Organs dem auch für die Zukunft verpflichtenden Maß zu und verwirklicht die Erstzuständigkeit des Gesetzgebers bei der Verfassungsinterpretation.

Diese Offenheit für die allgemeine, in die Zukunft vorausgreifende Regel bleibt erhalten, wenn der Gesetzgeber das Maßstäbengesetz beschließt, bevor ihm die Finanzierungsinteressen des Bundes und der einzelnen Länder in den jährlich sich verändernden Aufkommen und Finanzbedürfnissen bekannt sind. Deshalb muss dieses maßstabgebende Gesetz in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen.

Auch wenn sich nicht ein allgemeiner ‚Schleier des Nichtwissens‘[⊙] über die Entscheidungen der Abgeordneten breiten lässt, kann die Vorherigkeit des Maßstäbengesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können. Die klassische Zeitwirkung von Vor-Rang und Vor-Behalt des Gesetzes ist auch in den bundesstaatlichen Gesetzesvorbehalten erneut zur Wirkung zu bringen. (...)

e) Mit dem Maßstäbengesetz erfüllt der parlamentarische Gesetzgeber den Auftrag, die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien zu konkretisieren und zu ergänzen. Der Bundestag nimmt – mit Zustimmung des Bundesrates – mit der Maßstabgebung die ihm vom Grundgesetz übertragene Verantwortung für diese Verfassungskonkretisierung wahr und bindet sich selbst in diesen Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben (...). Eine Maßstäbengesetzgebung schafft abstrakte Kriterien für konkrete Finanzfolgen, in denen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vorausschaubarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen für den Bund und jedes Land gewährleistet.

2. Die Finanzverfassung bindet das Maßstäbengesetz und das darauf aufbauende Finanzausgleichsgesetz auf den vier Stufen der Finanzverteilung insbesondere an folgende Maximen:

a) Auf der ersten Stufe, der Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern, ist die variable vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG an verfassungsrechtlich vorgegebene Grundsätze gebunden. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben Bund und Länder gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Der Umfang der notwendigen Ausgaben ist unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, also in finanzwirtschaftlicher Rationalität und geplanter Kontinuität zu ermitteln. Die Deckungsbedürfnisse sind im Sinne eines billigen Ausgleichs aufeinander abzustimmen, der eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermeidet und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wahrt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die notwendigen von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden, also in einer Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabestrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorzugeben. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht in ihrer Finanzwirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Dementsprechend ist die Garantie der Haushaltsautonomie in Art. 109 Abs. 1 GG den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG über die Steuerzuteilung und Finanzausgleich nachgeordnet. Bund und Länder müssen die in diesen Vorschriften ausgesprochenen Einschränkungen ihrer Finanzhoheit hinnehmen. (...) Ein Deckungsquotenverfahren, das allein nach den in den

jeweiligen Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bemessen ist, genügt diesen Erfordernissen nicht.

Der Umfang der notwendigen Ausgaben stützt sich nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Satz 2 GG auf eine Planungsgrundlage, die sicherstellt, dass Bund und Länder bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen jeweils dieselben Indikatoren zu Grunde legen, deren Entwicklung in finanzwirtschaftlicher Rationalität über Jahre hin beobachten, aufeinander abstimmen und fortschreiben, auf dieser Grundlage dem Haushaltsgesetzgeber jeweils in Bund und Ländern dauerhafte Grundlagen für seine Planungen geben und in dem kontinuierlich fortgeschriebenen Kriterium der Notwendigkeit zugleich gewährleisten, dass nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte. (...)

b) Auf der Grundlage der Ertragsaufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit gemäß Art. 106 GG bestimmt Art. 107 Abs. 1 GG auf einer zweiten Stufe, der horizontalen Ertragsaufteilung unter den Ländern, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht. Maßstab für diese horizontale Steuerertragsaufteilung ist das – im Zerlegungsgesetz verdeutlichte – örtliche Aufkommen", also das Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes. Im Rahmen dieser Ausstattung der Länder mit Eigenmitteln ermächtigt Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG den Gesetzgeber in diese primäre Finanzausstattung einen ausgleichenden Verteilungsmaßstab zugunsten einzelner Länder einzufügen.

Grundsätzlich wird die Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl zugeteilt, die das örtliche Aufkommen aus dieser Endverbrauchersteuer besser ausdrückt als die formale Anknüpfung einer Steuererhebung beim Unternehmer und damit zugleich einen abstrakten Bedarfsmaßstab – die gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung – benennt. Davon abweichend kann der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen bis zu einem Viertel unterdurchschnittlich mit Steuererträgen ausgestatteten Ländern zugewiesen werden. Nach Zuteilung dieser Ergänzungsanteile steht die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest (...)

c) Diese Ergebnisse der primären Steuerzuteilung unter den Ländern werden dann auf einer dritten Stufe, dem horizontalen Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 GG, nochmals korrigiert. Während Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG – einschließlich der variablen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG – die eigene, Bund und Ländern originär zustehende Finanzausstattung bestimmen (...), fordert Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG eine subsidiäre Korrektur dieser von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung, soweit sie auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft unangemessen ist.

Dieser Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen (...) Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite (...). Er ist kein Mittel, um das Ergebnis der in Art. 107 Abs. 1 GG geregelten primären Steuerverteilung durch ein neues System zu ersetzen, das etwa allein vom Gedanken der finanziellen Gleichheit der Länder geprägt wird, ihre Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung jedoch nicht mehr berücksichtigt. Die Ausgleichspflicht des Art. 107 Abs. 2 GG fordert deshalb nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft. (...)

Die Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft wäre insbesondere verfehlt, wenn die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs oder ihre Befolgung die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächen oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen würden (...). Das Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, verbietet außerdem eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (...). Der annähernde, nicht gleichstellende Finanzausgleich hat zur Folge, dass der horizontale Finanzausgleich die Abstände zwischen allen 16 ausgleichspflichtigen wie ausgleichsberechtigten Ländern verringern, nicht aber aufheben oder gar ins Gegenteil verkehren darf. Eine Solidarität unter Bundesstaaten mindert Unterschiede, ebnet sie nicht ein. (...)

d) Auf einer vierten Stufe schließlich ermächtigt das Grundgesetz den Bund, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Der Begriff der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG fordert – anders als der Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG – nicht einen bloßen Aufkommensvergleich, sondern die Bewertung des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder. Deshalb dürfen die Bundesergänzungszuweisungen nicht lediglich den horizontalen Finanzausgleich mit Bundesmitteln fortsetzen. Sie erlauben vielmehr eine finanzwirtschaftliche Bundesintervention, die Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigt und grundsätzlich darin ihre Rechtfertigung, aber auch nach Höhe und Dauer ihre Grenze findet.“

Das Bundesverfassungsgericht hat mit diesem Urteil eine klare Ordnung und Transparenz für die Umverteilung zwischen Gebietskörperschaften gefordert. Es nimmt den Politikern aber trotz seiner Vorgaben nicht – anders als bei der Abschaffung der Vermögensteuer oder der Regelung des Familienausgleichs – die Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung des künftigen Finanzausgleichs ab. Deshalb kann nach diesem Urteil auch nicht gesagt werden, wie der Ausgleich künftig konkret aussehen wird. Klar ist beispielsweise nur, dass die ärmeren Länder nur noch bis auf 95 Prozent des durchschnittlichen Wohlstands aller Länder herangeführt werden dürfen. Klar ist aber auch, dass der Druck zu einer Einigung größer geworden ist. 1998 wurden im Finanzausgleich ca. 50 Milliarden DM hin- und hergeschoben .

(1) Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999 (2 BvF 2/98 – 2 BvF 3/98 – 2 BvF 1/99 – 2 BvF 2/99)