

Inhaltsverzeichnis

<i>Hans Peter Bull</i>	
Zum Ansehens- und Legitimationsverlust der Parlamente und seiner Kompensation durch Wissenschaft und Öffentlichkeit	9
<i>Nicolai Dose</i>	
Ökonomische Theorie des Föderalismus und die Föderalismusreformen. Die Bundesländer im Wettbewerb und die Beamten	27
<i>Hermann Hill</i>	
Öffentliche Angelegenheiten im Wandel: Neue Herausforderungen für Regieren und Verwalten	49
<i>Klaus König</i>	
Regierungslehre in Speyer	61
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	
Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft	71
<i>Christian Theobald</i>	
Energieverteilernetze als öffentliche Angelegenheit. Zur Frage nach der „richtigen“ Anzahl der Netzbetreiber	89
<i>Joachim Wieland</i>	
Reform des Finanzausgleichs	109
Schriftenverzeichnis von Prof. Dr. Dr. Klaus König	121
Verzeichnis der Teilnehmer	141

Reform des Finanzausgleichs

Joachim Wieland

Die Reform des Finanzausgleichs steht bevor. Sowohl das Maßstäbengesetz als auch das Finanzausgleichsgesetz treten mit Ablauf des Jahres 2019 außer Kraft. Gleichzeitig läuft der Solidarpakt II aus. Außerdem entfaltet vom Januar 2020 an die sogenannte Schuldenbremse auch in den Ländern ihre volle Wirkung. Unter diesen Rahmenbedingungen erweist sich die Reform des Finanzausgleichs als unumgänglich. Ich werde im Folgenden analysieren, welcher Rahmen für das Reformprojekt sich aus der Verfassung der Finanzen des Staates und aus der staatlichen Finanzverfassung ergibt (I.). Dabei werde ich einen Blick auf die Verteilung der Finanzen im Bundesstaat werfen (II.) und Stärken sowie Schwächen des geltenden Finanzausgleichs untersuchen (III.). Nach einem Blick auf die Bundesergänzungszuweisungen (IV.) werde ich mich mit den Möglichkeiten einer Reform befassen (V.). Abschließend gehe ich auf den Einfluss des Antrags auf abstrakte Normenkontrolle auf das Reformprojekt ein, den die Länder Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gestellt und mit dem sie die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz eingeleitet haben (VI.).

I. Finanzverfassung

Die reale Verfassung der Finanzen in Deutschland ist besorgniserregend. Die Verschuldung der öffentlichen Hand beläuft sich gegenwärtig auf mindestens 2,5 Billionen Euro.¹ Hinzu kommen Pensionslasten für eine große Zahl von Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie die verdeckte Verschuldung, die in Nebenhaushalten und öffentlichen Unternehmen versteckt ist. Schließlich ist Deutschland im Rahmen der Finanz- und Bankenkrise in den letzten Jahren hohe finanzielle Verpflichtungen zur Rettung des Euro eingegangen, so zum Beispiel durch die Ratifikation des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Ob und inwieweit das Land aus diesen Verpflichtungen in Anspruch genommen wird, lässt sich noch nicht absehen. Ein vorsichtiger Kaufmann würde jedoch nicht damit rechnen, dass überhaupt kein Geld fließen wird, sondern lieber Rückstellungen bilden.

Welche Belastung sich aus der Verschuldung für die öffentlichen Haushalte ergibt, zeigt die sogenannte Zins-Steuer-Quote, die im Länderdurchschnitt 8,4 % be-

¹ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/OeffentlicheFinanzen.html> (abgerufen am 6. 6. 2014).

trägt.² Durchschnittlich 8,4 % ihrer Steuereinnahmen müssen die Länder also allein an Zinsen für ihre Schulden aufbringen. Von einer Tilgung bestehender Schulden ist nicht zu reden. Außerdem trägt das gegenwärtig außerordentlich tiefe Zinsniveau dazu bei, dass die Zins-Steuer-Quote im Länderdurchschnitt so niedrig ausfällt. Ein Anstieg der Kreditzinsen um ein oder zwei Prozentpunkte würde die Quote sofort deutlich erhöhen. Selbst unter den gegebenen Umständen haben viele Länder schon eine deutlich höhere Zins-Steuer-Quote. Die Quote beträgt in Bremen knapp 21 %. Die Freie Hansestadt Bremen muss also mehr als ein Fünftel ihrer Steuereinnahmen auf Zinszahlungen verwenden. In vier Bundesländern (Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein) lag die Quote Ende 2013 nicht nur deutlich über dem Länderdurchschnitt, sondern überstieg den vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwert.

Dennoch soll nicht verschwiegen werden, dass die sogenannte Schuldenbremse durchaus Erfolge zeigt. Die strukturelle Verschuldung des Bundes wird möglicherweise schon 2015 beseitigt sein. Die Länder müssen 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen (Art. 143d Abs. 1 i.V.m. Art. 109 Abs. 3 GG). Das wird allerdings ohne Hilfe von außen längst nicht allen Ländern möglich sein.

Unabhängig vom Erfolg der Schuldenbremse bleiben die Altschulden von Bund und Ländern aber bestehen. Selbst wenn alle Gebietskörperschaften bis 2020 das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts erreichen sollten, sind doch bis dahin die bestehenden Schulden weiter angewachsen. Erst 2020 und nur wenn die Schuldenbremse wirklich erfolgreich umgesetzt wird, wird der Anstieg der Neuverschuldung beendet sein. Damit in den Folgejahren nicht erneut eine strukturelle Verschuldung entsteht, sind große Anstrengungen notwendig. Der Stabilitätsrat hat deshalb auch jüngst zu Recht wieder betont, dass „weiterhin eine strikte Wahrung der Haushaltsdisziplin auf allen staatlichen Ebenen unabdingbar“ sei, um die Vorgaben aus dem Fiskalvertrag und aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt dauerhaft zu sichern.³ Wirft man einen Blick auf die aktuellen Gesetzesvorhaben vor allem im Sozialbereich, kann man allerdings leicht den Eindruck gewinnen, dass die politisch Verantwortlichen die aktuell hohen Steuereinnahmen nicht zum Abbau der Altschulden oder wenigstens zu einem schnellen Verzicht auf eine neue Verschuldung nutzen, sondern stattdessen lieber ausgabenwirksame Maßnahmen ergreifen.⁴

Die Reform des Finanzausgleichs wird aber nicht nur diese reale Verfassung der Staatsfinanzen in Rechnung stellen, sondern auch die Vorgaben der normativen Finanzverfassung des Grundgesetzes beachten müssen. Auszugehen ist vom Konnexi-

² Stand im Dezember 2013. Vgl. Haushaltskennziffern des Stabilitätsrates für die 8. Sitzung 12/2013; http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20131205_8.Sitzung/Sitzung20131205_node.html (abgerufen am 6. 6. 2014).

³ Vgl. Pressemitteilung zur 9. Sitzung des Stabilitätsrates 05/ 2014, http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20140528_9.Sitzung/Sitzung20140528_node.html (abgerufen am 6. 6. 2014).

⁴ Vgl. nur etwa das am 23.05.2014 vom Bundestag verabschiedete Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung („Rentenpaket“), BT-Drs 18/909, BT-PIPr 18/37, S. 3203B.

tätsprinzip des Art. 104a GG. Danach tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Ausgabenlast folgt also der Aufgabenlast.⁵ Dahinter steht die finanzwirtschaftliche Erwägung, dass die staatliche Ebene, die eine Aufgabe erfüllt, am ehesten in der Lage sein wird, sparsam und wirtschaftlich zu handeln. Diese Annahme ist allerdings durch die Entwicklung des sozialen Rechtsstaats zweifelhaft geworden. Vor allem im Bereich der Sozialleistungen, der in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts noch weitgehend vom Ermessen der handelnden Behörden geprägt wurde, dominieren mittlerweile gesetzlich begründete Ansprüche. Diese Rechtsansprüche schafft der Bundesgesetzgeber. Da das Konnexitätsprinzip die Finanzierungslast aber der Verwaltung der Länder zuweist, die gemäß Art. 83 GG für den Vollzug von Bundesgesetzen im Zweifel zuständig sind, müssen die Länder die Konsequenzen vom Bund begründeter Leistungsansprüche tragen.⁶ Hier drängt sich die Frage auf, ob nicht der Bund in Zukunft stärker in die Finanzierungspflicht genommen werden sollte, wenn er durch seine Gesetze neue Leistungsansprüche begründet.⁷ Wo ein bundesgesetzlicher Leistungsanspruch besteht, haben jedenfalls die Länder im Vollzug der entsprechenden Bundesgesetze kaum Möglichkeiten, sparsam und wirtschaftlich zu handeln. Sie sind vielmehr darauf beschränkt, den Willen des Bundesgesetzgebers zu vollziehen.

Dieses Problem ist in der Vergangenheit jedenfalls zum Teil dadurch verdeckt worden, dass der Bundesgesetzgeber Kommunen die Aufgabe des Vollzugs von Sozialgesetzen übertragen hat. Die Kommunen konnten und können gegen den Bund keine Refinanzierungsansprüche geltend machen, weil sie staatsorganisationsrechtlich und im Rahmen der Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 9 GG) Teil der Länder sind. Gegenüber den Ländern konnten die Kommunen keinen Ersatz der ihnen durch den Gesetzesvollzug entstehenden Kosten verlangen, weil nicht die Länder ihnen die Aufgaben übertragen hatten. Das hat dazu geführt, dass Bund und Länder den Sozialstaat in großem Umfang zu Lasten Dritter, nämlich der Kommunen, ausgebaut haben.⁸ Erst 2006 ist im Rahmen der Bundesstaatsreform das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 in das Grundgesetz aufgenommen worden und schützt nun die Gemeinden und Gemeindeverbände vor Aufgabenzuweisungen durch den Bundesgesetzgeber. Da 2006 der Sozialstaat aber bereits weitgehend ausgebaut war, hilft dieser Schutz für die Zukunft den Kommunen kaum weiter, solange die früher bundesgesetzlich übertragenen Aufgaben fortbestehen und die Kommunen mit den Vollzugskosten von Sozialgesetzen belasten. Hier könnte man durchaus darüber nachdenken, auch für die Vergangenheit eine finanzielle Entlastung der Kommunen für Aufgaben zu bewirken, die sie sich nicht selbst gesucht haben, sondern die ihnen der Bund zugewiesen hat.

⁵ Vgl. dazu nur etwa *Kube*, Art. 104a, Rn. 5 ff.

⁶ *Wieland* (2012), S. 8 und 18.

⁷ *Renzsch*, S. 129 f.

⁸ *Wieland* (2012), S. 12 und 23.

Neben dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG prägt die Regelung über die Steuergesetzgebungskompetenz in Art. 105 GG die Finanzverfassung. Sie ist so ausgestaltet, dass alle wichtigen Steuergesetze in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen (Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 106 Abs. 3 GG). Davon hat er auch ausgiebig und umfassend Gebrauch gemacht. Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuergesetz als die Gesetze, welche die ertragreichsten Steuern regeln, sind vom Bundesgesetzgeber erlassen worden. Dadurch ist die Einheitlichkeit der Besteuerung in Deutschland gesichert. Zugleich ist aber auch der Handlungsspielraum der Länder auf der Einnahmenseite auf ihre Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes im Bundesrat beschränkt. Da der Bundesgesetzgeber aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch die Gesetzgebungszuständigkeit für alle wichtigen Sozialleistungsgesetze ableiten kann, sind Einnahmen und Ausgaben der Länder weitgehend bundesgesetzlich determiniert. Ihre haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielräume sind begrenzt. Das wiederum erhöht den politischen Druck auf einen Finanzausgleich.

Der Finanzausgleich geht von den Steuerverteilungsregeln des Art. 106 GG aus. Nach diesen Regeln sind die wirtschaftlich ins Gewicht fallenden Steuern Gemeinschaftssteuern, d. h. ihr Ertrag fällt Bund, Ländern und Kommunen zu. Das Steueraufkommen wird dann nach den Regeln des Art. 107 Abs. 1 GG auf Länderseite zwischen den einzelnen Ländern verteilt. Wesentliche Verteilungskriterien sind das örtliche Aufkommen an Steuern und die Einwohnerzahl. Führt diese Regelung zu einer unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, muss der Bundesgesetzgeber diese Unterschiede durch seine Regelung des Finanzausgleichs angemessen ausgleichen (Art. 107 Abs. 2 GG). Auf der Grundlage der Verteilung der Staatseinnahmen im Bundesstaat wird dann die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109 GG gewährleistet. Diese Vorschrift ist auch der Ort der sogenannten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG). Sie soll Bund und Länder dahin führen, dass sie 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen können (Art. 143d Abs. 1 GG). Ist die Schuldenbremse erfolgreich, wird die Neuverschuldung von 2020 an beendet sein. Das ändert allerdings nichts an den bestehenden Altschulden in beträchtlicher Höhe. Nur für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, deren Altschulden extrem hoch sind, sieht Art. 143d Abs. 2 GG für den Zeitraum von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich vor.

Die normative Finanzverfassung räumt also dem Bund eine dominierende Stellung ein. Mit seinen Steuergesetzen und mit seinen Sozialgesetzen bestimmt er weitgehend über Ausgaben und Einnahmen der Länder. Diesen bleibt damit im Ergebnis wenig haushaltswirtschaftlicher Spielraum. Deshalb sind sie in der Vergangenheit in die Verschuldung geflohen. Diesen Ausweg versperrt ihnen zukünftig die Schuldenbremse. Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, wie von 2020 an eine aufgabenangemessene Finanzierung der Länder sichergestellt werden kann.

II. Finanzverteilung

Eine aufgabenangemessene Finanzausstattung des Bundes und aller Länder ist Ziel der vierstufigen Finanzverteilung im Bundesstaat, die in Art. 107 GG geregelt ist. Bei der Analyse dieser Vorschrift wird schnell deutlich, dass jede Finanzverteilung immer auch Elemente des Finanzausgleichs zum Inhalt hat. Auf der ersten Stufe der Finanzverteilung wird das Steueraufkommen des Staates zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite verteilt. Die entsprechenden Regelungen finden sich in Art. 106 GG, der das Aufkommen der ertragsstärksten Steuern Bund und Ländern gemeinsam zuweist und auch die Kommunen beteiligt. Das Ausgleichselement wird insoweit in der Finanzverfassung ausdrücklich angesprochen. So heißt es in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2, dass die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abgestimmt werden müssen, dass ein billiger Ausgleich erzielt wird. Wann der angestrebte Ausgleich allerdings billig im Sinne von gerecht ist, lässt sich nur politisch entscheiden und wird vom Bund und den Ländern regelmäßig unterschiedlich gesehen.⁹ An die vertikale Finanzverteilung zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite schließt sich die horizontale Verteilung zwischen den Ländern an. Die dritte Stufe bildet dann der Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG, der ursprünglich als Spitzenausgleich geplant war, inzwischen aber vor allem im Gefolge der Wiedervereinigung einen beträchtlichen Umfang erreicht hat. Die letzte Verteilungsstufe bildet die Zuweisung von Bundesergänzungszuweisungen, die der Bund leistungsschwachen Ländern gewährt (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG).

Das Verteilungssystem weist verschiedene Probleme auf. So kann man sich die Frage stellen, ob eine größere Steuerautonomie der Länder sinnvoll wäre. Das wird von Finanzwissenschaftlern häufig gefordert, weil dann die Länder nach demokratischen Grundsätzen entscheiden könnten, ob ihre Einwohner höhere Steuern für bessere Infrastrukturleistungen zahlen wollten oder ob sie im Ausgleich für ein niedrigeres Steuerniveau auf manche staatlichen Leistungen verzichten. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzsituation im wiedervereinigten Deutschland scheitert eine Gewährung von mehr Steuerautonomie an die Länder jedoch schon daran, dass insbesondere die ostdeutschen Länder steuerschwach sind und auf absehbare Zeit steuerschwach bleiben werden.¹⁰ So beträgt das Steueraufkommen von Sachsen nur etwas mehr als 50 % des Bundesdurchschnitts. Würde in dieser Situation die Steuerautonomie der Länder vergrößert, könnten finanzstarke Länder leistungsfähige Steuerzahler durch eine Absenkung ihres Steuerniveaus anlocken, während leistungsschwache Länder ihre Steuersätze in relativ großem Umfang erhöhen müssten, um sich dem Durchschnitt des Besteuerungsniveaus auch nur anzunähern.

⁹ Symptomatisch bereits die heftigen Kontroversen bzgl. der Beteiligungsverhältnisse zwischen Bund und Ländern anlässlich der Debatten des Finanzreformgesetzes vom 12. 5. 1969. Vgl. dazu *Hidien*, Art. 106 Rn. 63–65.

¹⁰ *Fuest*, S. 211.

Ein weiteres Problem der Steuerverteilung bildet das Abstellen auf das örtliche Steueraufkommen nicht nur bei den Landessteuern, sondern auch bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer. Insoweit stellt sich die Frage, wie das einkommenorientierte Kriterium des örtlichen Aufkommens für das ausgabenorientierte Ergebnis einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung sorgen kann.¹¹ Zudem muss geklärt werden, welchem Ort etwa die Lohnsteuer von Berufspendlern zuzurechnen ist, die in einem Land wohnen und in einem anderen Land arbeiten und dort für die Wertschöpfung sorgen. Das Grundgesetz weist in Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe zu, für die Körperschaft- und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Die geltende Regelung, die das Lohnsteueraufkommen von Berufspendlern dem Wohnsitzland zuweist, wirft gerade im Verhältnis zwischen Stadtstaaten und ihrem Umland in einem Flächenstaat das Problem auf, dass die Berufspendler regelmäßig die Infrastruktur ihres Arbeitslandes nutzen, dort aber ihre Steuern nicht zahlen.

Problematisiert werden kann auch die Verteilung der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl, die Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG vorschreibt. Der Verteilungsmaßstab der Einwohnerzahl sorgt für eine Stärkung des Steueraufkommens wirtschaftsschwacher Länder. Eine Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach dem örtlichen Aufkommen würde eine deutliche Verschiebung der Steuerkraft zwischen den Ländern bewirken. Für die geltende Regelung, dass die Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl verteilt wird, spricht allerdings, dass die Einwohnerzahl einen abstrakten Bedarfsmaßstab bildet. Ein wichtiges Ausgleichselement bei der Umsatzsteuerverteilung bildet die Zuweisung von Ergänzungsanteilen bis zu einem Viertel des Umsatzsteueraufkommens an die Länder, deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen. Insoweit enthält die Regelung der Steuerverteilung in Art. 107 Abs. 1 ein in seiner Bedeutung kaum zu unterschätzendes Ausgleichselement.

Auch die Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen am Aufkommen der ertragsstarken Gemeinschaftssteuern, Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer stößt immer wieder auf Kritik. Ökonomen diskutieren deshalb ein Trennsteuersystem, in dem dem Bund auf der einen und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite die Erträge bestimmter Steuern zugewiesen werden.¹² Politisch wird sich diese Forderung jedoch kaum durchsetzen lassen, weil die Umsatzsteuer als schon ertragsstärkste Steuer stetig wächst, während das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer in der Vergangenheit abgenommen hat.¹³ Angesichts dieser Umstände interessieren sich weder der Bund noch die Länder und die Kommunen dafür, im Tausch gegen die Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen das alleinige

¹¹ *Renzsch*, S. 119 ff.

¹² Vgl. z. B. *Fuest/Thöne*, S. 73 f.

¹³ Anschaulich: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom 20. 6. 2011, Ziff. 2, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2011/06/analysen-und-berichte/b04-struktur-und-verteilung-der-steuereinnahmen/struktur-und-verteilung-der-steuereinnahmen.html (abgerufen am 6. 6. 2014).

Zugriffsrecht auf die Erträge der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erhalten. Da die Umsatzsteuer durch Rechtsvorschriften der Europäischen Union geregelt wird,¹⁴ wäre es im Übrigen kaum vorstellbar, die Dominanz des Bundesgesetzgebers im Steuerrecht auf diesem Feld zu verringern. Auch eine autonome Festsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer in den Ländern zur Stärkung ihrer Steuerhoheit lässt sich angesichts der wirtschaftlichen Verflechtungen in Deutschland kaum verwirklichen. Sie würde im Ergebnis zu vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten führen und den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Ländern erzwingen. Innerstaatlich lässt sich deshalb kaum etwas daran ändern, dass Länder und Kommunen wenig Spielraum bei der Steuergesetzgebung haben, sondern dieses Feld dem Bund überlassen müssen.

Der Handlungsspielraum des Bundessteuergesetzgebers ist allerdings in den vergangenen Jahren durch den zunehmenden Steuerwettbewerb in Europa deutlich eingeschränkt worden. Zwar verfügt die Europäische Union über keine Zuständigkeit zur Regelung der direkten Steuern. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg interpretiert jedoch die Grundfreiheiten des Unionsrechts seit mehr als 20 Jahren als Recht zur Steuergestaltung mit dem Ziel der Steuersenkung.¹⁵ Diese Rechtsprechung eröffnet international tätigen Unternehmen die Möglichkeit, ihre steuerlichen Verhältnisse so zu gestalten, dass ihre Gewinne möglichst in Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit niedrigem Steuerniveau anfallen. Beliebte sind insoweit Irland und die Niederlande, aber auch osteuropäische Staaten. Die Finanzminister der Mitgliedstaaten suchen dieser Entwicklung dadurch entgegenzuwirken, dass sie sich um eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Einkommensbesteuerung von Bürgern und Unternehmen bemühen. Dieses Vorhaben erweist sich jedoch als schwierig.¹⁶ Völlig unmöglich dürfte es sein, sich innerhalb der Europäischen Union auf einheitliche Steuertarife zu einigen. Immerhin ist es gelungen, wirksamere Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung durchzusetzen.¹⁷

Einigkeit besteht darüber, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes für die Steuerverteilung von dem Maßstab der aufgabengerechten Finanzausstattung des Bundes und jedes Landes ausgeht.¹⁸ Der Bund und jedes Land sollen so viel Geld erhalten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können. Dieses Ziel lässt sich allerdings nicht vollkommen erreichen, weil die Finanzbedarfe stets größer sind als die zur Ver-

¹⁴ Von zentraler Bedeutung ist die Mehrwertsteuersystem-Richtlinie 2006/112/EG, ABl. L 347 v. 11. Dezember 2006, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/43/EU vom 22. Juli 2013, ABl. L 201 S. 4.

¹⁵ *Wieland* (2010), S. 157 ff.

¹⁶ *Scheffler/Köstler*, S. 664 ff.

¹⁷ EU-Kommission, MEMO/13/1096 05/12/2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1096_de.htm (abgerufen am 6. 6. 2014).

¹⁸ Nicht von ungefähr lautet das Thema des Fachkreises „Öffentliches Recht“ des Deutschen Juristentages 2014: „Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen“, http://www.djt.de/fileadmin/downloads/70/djt_70_Oeffentliches-Recht_140320.pdf (abgerufen am 6. 6. 2014).

fügung stehenden Finanzmittel. Daraus folgt die Notwendigkeit einer ständigen Überprüfung der Aufgaben, die der Staat wahrnehmen kann. Außerdem besteht mit Blick auf das Ziel einer aufgabengerechten Verteilung des Steueraufkommens ein Spannungsverhältnis zwischen dem Maßstab des örtlichen Aufkommens für die Zuordnung der Erträge von Einkommen- und Körperschaftsteuer und der angestrebten aufgabengerechten Finanzausstattung: Während das örtliche Aufkommen einnahmebezogen ist, bezieht sich die aufgabengerechte Finanzausstattung auf die Ausgaben von Bund und Ländern. Beide sind nicht notwendig deckungsgleich. Vielmehr wird es häufig so sein, dass das Steueraufkommen dort eher gering ist, wo hohe Ausgaben für Sozialleistungen anfallen. Umgekehrt besteht dort, wo das Steueraufkommen hoch ist, tendenziell ein geringerer Bedarf an Sozialleistungen. Dieses Spannungsverhältnis kann nur durch einen Ausgleich gemildert werden.

Außerdem verzerren die zum Teil hohen Altschulden einiger Länder das Bild. Allein die Zinsen belasten die Haushalte der betreffenden Länder ganz erheblich, ohne dass an eine Rückzahlung der Schulden zu denken wäre. Die Schuldenbremse bietet insoweit keine Lösung, weil sie nur den Aufwuchs von Schulden im Jahr 2020 beendet haben soll, die bestehenden Schulden jedoch unberührt lässt. Wird die Zinslast nicht berücksichtigt, ist eine aufgabengerechte Finanzausstattung der hoch verschuldeten Länder nicht zu erreichen. Im Ergebnis setzt eine aufgabengerechte Finanzausstattung also die Lösung der Altschuldenproblematik voraus.¹⁹

III. Finanzausgleich

Der bei den Ergebnissen der horizontalen Finanzverteilung zwischen den Ländern ansetzende Finanzausgleich ist politisch und rechtlich besonders umstritten. Das erstaunt auf den ersten Blick hin, weil sein Volumen relativ klein ist. Es macht nur etwa acht Milliarden Euro von den etwa 650 Milliarden Euro Steuereinnahmen des Staates aus.²⁰ Bei genauerem Hinsehen ist jedoch verständlich, warum der horizontale Finanzausgleich so streitanfällig ist. Es handelt sich um eine Abgabe aus Eigenem, die stets als besonders schmerzlich empfunden wird. Den Ländern wird im Wege der Finanzverteilung zunächst ein eigenes Steueraufkommen zugewiesen, von dem sie dann im Finanzausgleich namhafte Beträge wieder an andere Länder abführen müssen. Zudem gibt es im Länderfinanzausgleich nur wenige Zahlerländer, aber viele Empfängerländer. Das kann bei den Zahlerländern den Eindruck hervorrufen, dass sie von der größeren Zahl der Empfängerländer majorisiert werden. Zudem hat sich der Länderfinanzausgleich, der 1969 nach zwei Jahrzehnten wirtschaftlichen Aufschwungs als Spitzenausgleich zwischen im Wesentlichen gleich steuerstarken Ländern konzipiert war, vor allem im Gefolge der Wiedervereinigung zu einem Ausgleichsinstrument ent-

¹⁹ Wieland (2012), S. 46.

²⁰ Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom 21.2.2014, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnis-se-des-laenderfinanzausgleichs-2013.html> (abgerufen am 6.6.2014).

wickelt, das wesentlich größere Unterschiede zwischen den Ländern in Finanz- und Wirtschaftskraft einebnen soll. Die Lebensverhältnisse im wiedervereinigten Deutschland sind ganz unterschiedlich. Vor allem die geringe Steuerkraft in Ostdeutschland wirft erhebliche Probleme auf. Länder, die nur über die Hälfte der durchschnittlichen Steuerkraft verfügen, können kaum durch Sozialleistungen für gleichwertige Lebensverhältnisse wie in Ländern mit höherer Steuerkraft sorgen. 100 % Sozialleistungen lassen sich von 50 % Steueraufkommen nicht finanzieren.

Immer wieder wird von den Geberländern im Finanzausgleich gefordert, das Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs, das gegenwärtig hoch ist und alle Länder in die Nähe der durchschnittlichen Finanzkraft führt, müsse abgesenkt werden. Das müsste jedoch zur Folge haben, dass auch die Sozialleistungen sinken. Eine solche Differenzierung entspricht aber nicht der deutschen Vorstellung von einheitlichen oder zumindest gleichwertigen Lebensverhältnissen im ganzen Land. Würde man in Teilen Deutschlands vom Maßstab der Gleichwertigkeit abrücken, drohten Binnenwanderungen erheblichen Ausmaßes, welche im Ergebnis auf lange Sicht die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft weiter verschärfen würden.

Umstritten ist auch die Einwohnergewichtung bei den Stadtstaaten.²¹ Sie dient der Herstellung der Vergleichbarkeit von Flächenländern und Stadtstaaten. Das Bundesverfassungsgericht hat sie schon vor längerer Zeit als zumindest zulässig, wenn nicht notwendig qualifiziert.²² Für einen höheren Finanzbedarf großer Städte spricht auch die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in den Flächenländern. In allen Flächenländern erhalten die größeren Städte mehr Geld als die kleineren Gemeinden. Sie stellen als Oberzentren Infrastrukturleistungen auch für ihr Umland zur Verfügung. Während aber in Flächenländern ein Ausgleich zwischen Stadt und Land stattfinden kann, ist das in Stadtstaaten unmöglich. Ihr Umland gehört zu Flächenländern. Deshalb ist eine Gewichtung des Finanzbedarfs von Stadtstaaten unabweisbar. Ob diese Gewichtung allerdings für alle drei Stadtstaaten trotz ihrer ganz unterschiedlichen Struktur auf Dauer einheitlich ausfallen muss, lässt sich nur beantworten, wenn entsprechende finanzwissenschaftliche Untersuchungen vorliegen.

Einen weiteren Streitpunkt in der Ausgestaltung des Finanzausgleichs bildet der Grad der Einbeziehung der Finanzkraft von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Das Grundgesetz fordert in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz, dass die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände beim Finanzausgleich zu berücksichtigen sind. Das hat der Gesetzgeber dahingehend konkretisiert, dass die kommunale Finanzkraft zu 64 % einbezogen wird.²³ Diese Prozentzahl ist nicht wissenschaftlich überprüft, sondern beruht auf einem politischen Kompromiss. Systemgerecht wäre die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft, weil die Kommunen finanzverfassungsrechtlich ebenso wie staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind. Das ist in Art. 106 Abs. 9 GG ausdrücklich festgehalten. Bezieht

²¹ Lenk/Kuntze, S. 40.

²² BVerfGE 72, 330 (415 f.); 86, 148 (239); 101, 158 (230).

²³ § 8 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz.

man die Finanzkraft der Kommunen nicht ein, ist ein Finanzkraftvergleich zwischen den Ländern nicht aussagekräftig und nicht belastbar. Da die Kommunen in reichen Ländern typischerweise auch reich sind, führt eine Berücksichtigung von nur 64 % der kommunalen Finanzkraft zu einer Untergewichtung der Finanzkraft des Landes. Umgekehrt sind Kommunen in finanzschwachen Ländern regelmäßig ebenfalls finanzschwach. Wird die kommunale Finanzkraft hier nur zu 64 % berücksichtigt, erscheinen finanzschwache Länder finanzstärker als sie in Wirklichkeit sind.

IV. Bundesergänzungszuweisungen

Im Anschluss an den horizontalen Finanzausgleich sieht das finanzverfassungsrechtliche Verteilungssystem die Bundesergänzungszuweisungen als Schlussstein vor (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Sie dienen der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder.²⁴ Der Bund finanziert mit Bundesergänzungszuweisungen ganz wesentlich die Folgekosten der Wiedervereinigung Deutschlands. Bundesergänzungszuweisungen decken aber auch die Kosten politischer Führung ab, die bei kleineren Ländern relativ stärker ins Gewicht fallen als bei größeren Ländern. Außerdem sind Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfen für Länder in Haushaltsnotlagen eingesetzt worden. Diese Ausgleichsleistungen des Bundes in vertikaler Richtung sind für das Finanzverteilungssystem unentbehrlich. Man kann allerdings vermuten, dass eine stärkere Einschaltung des Bundes auf einer früheren Stufe der Finanzverteilung sinnvoller wäre.

V. Reform des Finanzausgleichs

Die Reform des Finanzausgleichs kann systemimmanent, d. h. ohne Änderung der Finanzverfassung (1.), oder auch durch einen Systemwechsel in den Vorgaben der Finanzverfassung (2.) erfolgen.

1. Systemimmanente Reform

Wenn eine Reform des Finanzausgleichs im Rahmen der geltenden Finanzverfassung erfolgt, sollte die kommunale Finanzkraft voll in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Das Altschuldenproblem könnte durch einen Fonds gelöst werden, der überschuldeten Ländern schrittweise ihre Altschulden abnimmt, wenn sie gleichzeitig alle ihnen zumutbaren Anstrengungen zur Beseitigung ihrer Verschuldung aus eigenen Kräften unternehmen.²⁵ Um das Entstehen eines neuen Schuldenproblems zu verhindern, müsste der Bund Ländern mit weit unterdurchschnittlicher

²⁴ Vgl. Heintzen, Art. 107 Rn. 32–41.

²⁵ Wieland (2012), S. 46.

Steuerkraft finanzielle Unterstützung gewähren. Zum Ausgleich für diese finanziellen Leistungen wäre allerdings eine Steigerung des Umsatzsteueranteils des Bundes zwingend geboten.

2. Reform als Systemwechsel

Findet die Politik die Kraft zu einem Systemwechsel bei der Reform des Finanzausgleichs, wäre es sachgerecht, die Ausgleichsfunktion im Wesentlichen in die vertikale Verteilung der Steuern zu verlagern. Der Finanzausgleich würde dann nicht mehr horizontal zwischen den Ländern erfolgen, sondern vertikal vom Bund an die finanzschwachen Länder. Damit wäre ein wesentlicher Streitpunkt in der Finanzverfassung beseitigt. Ein solcher Wechsel zum vertikalen Ausgleich müsste auch nicht zu einer größeren Abhängigkeit der finanzschwachen Länder führen. Ihnen stünde dann weiterhin ein Ausgleichsanspruch zu, der sich nur zukünftig gegen den Bund und nicht gegen finanzstarke Länder richtet. Der Länderfinanzausgleich könnte dann abgeschafft werden. Zum Ausgleich für seine höhere Finanzbelastung müsste der Bund auch in diesem Modell einen höheren Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten.

VI. Verfassungsprozess

Der Antrag der Landesregierungen von Bayern und Hessen auf abstrakte Normenkontrolle des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes stört die Verhandlungen über eine Reform des Finanzausgleichs spürbar. Die Landesregierungen von Bayern und Hessen haben allerdings das Recht, eine abstrakte Normenkontrolle der Finanzverteilung durch das Bundesverfassungsgericht herbeizuführen. Auch wenn sie an den Regelungen des Maßstäbengesetzes und Finanzausgleichsgesetzes mitgewirkt und diese als gelungenen Kompromiss begrüßt haben, ändert das nichts an ihrer Antragsbefugnis in Karlsruhe. Da sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in fünf einschlägigen Entscheidungen seit mehreren Jahrzehnten verstetigt hat, sind allerdings keine grundlegenden neuen Aussagen des Gerichts zum Finanzausgleich zu erwarten.²⁶ Näher liegt die Vermutung, dass der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts seine einschlägige Rechtsprechung wenn, dann nur behutsam, weiterentwickeln wird. Es steht zu hoffen, dass das Verfahren in Karlsruhe die Verhandlungen zwischen den Ländern in den nächsten Jahren nicht verzögert. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürfte kaum vor 2016 zu erwarten sein. 2017 sollte die Reform der Finanzverteilung aber möglichst schon beschlossen sein. Wegen des langen Vorlaufs von Haushaltsberatungen und Finanzplanungen muss eine Neuregelung deutlich vor Auslaufen der alten Regelungen Ende 2019 gefunden werden. Bei gutem Willen aller Beteiligten sollte es möglich sein, die Verhandlungen auch vor dem Ergehen eines Urteilspruchs in dem anhängigen Verfahren erfolgreich voranzutreiben.

²⁶ BVerfGE 1, 117; 72, 330; 86, 148; 101, 158; 116, 327.

Literatur

- Fuest*, Clemens: Würde mehr Steuerautonomie die finanzschwachen Bundesländer benachteiligen?, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Heft 2, 2008, S. 200 ff.
- Fuest*, Clemens/*Thöne*, Michael: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft, Kleine Handbibliothek, Band 37, Berlin 2009.
- Heintzen*, Markus, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 107.
- Hidien*, Jürgen W., in: Dolzer, Rudolf/Graßhof, Karin/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 106 (Stand: November 2002).
- Kube*, Hanno, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 104a.
- Lenk*, Thomas/*Kuntze*, Martina: Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung 2012.
- Renzsch*, Wolfgang: Finanzreform 2019: Irrungen, Wirrungen und tatsächliche Herausforderungen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1, 2013, S. 117 ff.
- Scheffler*, Wolfram/*Köstler*, Melanie: Kompromissvorschlag zur GK(K)B – Die Arbeiten am Richtlinienentwurf zur GK(K)B gehen weiter, in: Deutsches Steuerrecht, Heft 13, 2014, S. 664 ff.
- Wieland*, Joachim: Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung 2012.
- Der EuGH als Steuergesetzgeber?, in: Kruthoffer-Röwekamp, Jutta (Hrsg.), Steuerwissenschaftliche Schriften Band 21: Die Rechtsprechung des EuGH in ihrer Bedeutung für das nationale und internationale Recht der direkten Steuern, Baden-Baden 2010, S. 157 ff.

Sonderdruck aus:

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 230

Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet

Herausgegeben von

Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin 2016