

FINANZ- UND STEUERRECHT IN DEUTSCHLAND UND EUROPÄ

Band 9

Hanno Kube

Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Verfassungsrechtlicher Rahmen,
aktuelle Ausgestaltung,
Entwicklungserspektiven



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Vorwort

Der bundesstaatliche Finanzausgleich dient dem Ziel, die Gebietskörperschaften des Bundes aufgabenangemessen mit Finanzmitteln auszustatten, dies in Abstimmung zwischen den Geboten bundesstaatlicher Solidarität einerseits und bundesstaatlicher Autonomie und Eigenverantwortung andererseits. Auf den ersten zwei Stufen dieses Ausgleichs (primärer Finanzausgleich) werden Bund und Ländern dabei Mittel aus dem Gesamtsteueraufkommen als originär Eigenes zugeordnet. Auf der dritten und der vierten Ausgleichsstufe (sekundärer Finanzausgleich) kommt es sodann zu einer ergänzenden, begrenzten Mittelumverteilung zwischen Bund und Ländern.

In der Praxis steht dem Bund und einer kleinen Zahl von Geberländern auf der Ebene des sekundären Finanzausgleichs nunmehr allerdings schon seit Jahrzehnten eine große Zahl von Nehmerländern gegenüber (siehe Anlagen 1 bis 4). Seit langem zahlen neben dem Bund lediglich Bayern, Hessen und Baden-Württemberg größere Summen in den sekundären Finanzausgleich ein. Hamburg und – seit kurzem wieder – Nordrhein-Westfalen sind nur mit einem kleinen Betrag auf der Geberseite beteiligt. Alle anderen Länder sind Nehmerländer, zum Teil seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland (siehe Anlage 3). Der klare Befund verdeutlicht, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich in seiner konkreten Ausgestaltung nicht dazu beizutragen scheint, bestehende finanzielle Ungleichgewichte zwischen den Ländern abzubauen und Eigenverantwortung zu stärken. Die Unterschiede werden vielmehr verstetigt. Weder Geber- noch Nehmerländer scheinen hinreichende Anreize zu sehen, sich um eine Steigerung der eigenen Finanzkraft zu bemühen. Mit jedem Euro, den ein Nehmerland mehr erwirtschaftet, sinken die empfangenen Transferleistungen bei zugleich steigender eigener Verpflichtung im Ausgleichsgefüge. Von jedem Euro, den ein Geberland mehr erwirtschaftet, muss ein großer Anteil in den Finanzausgleich eingezahlt werden. Dies ist umso problematischer, als es der Finanzausgleich keineswegs ausschließt, dass sich Nehmerländer mitunter Ausgaben erlauben, die sich die Geberländer versagen.

Ob dieser tatsächliche Befund unmittelbar verfassungsrechtlich angelegt ist, also auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben über den bundesstaatlichen Finanzausgleich beruht, ist damit noch nicht beantwortet. Denn ob und inwieweit die einfachrechtliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs mit dem Grundgesetz in Einklang steht, ist überaus fraglich. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach über den Normenkomplex des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entschieden, dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang Prüfaufträge erteilt und Neuregelungen verlangt. Doch wurden das Recht und die Praxis infolge dieser Entscheidungen jeweils nur geringfügig modifiziert. Der vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 1999 nachdrücklich betonte verfassungsrechtliche

Auftrag zum Erlass eines dem Finanzausgleichsgesetz vorausliegenden, die ausgleichsrechtlichen Verteilungsentscheidungen auf mittlerer Abstraktionsebene, losgelöst von konkreten finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten vorzeichnenden Maßstäbe gesetzes wurde nur widerwillig und in wenig gehaltvoller Form ausgeführt. Stattdessen traten neue, auf tagespolitischen Kompromissen beruhende, das Recht eher verunklarenden Bestimmungen zum verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Normenbestand hinzu.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, die Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erneut auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen und einfachrechtliche, gegebenenfalls auch verfassungsrechtliche Erneuerungsperspektiven aufzuzeigen. Die vorliegende Arbeit gibt die Ergebnisse einer Begutachtung wieder, die im Auftrag der FDP-Fraktionen in den Landtagen von Hessen, Bayern und Baden-Württemberg entstanden ist. Sie gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den bundesstaatlichen Finanzausgleich herausgearbeitet, im zweiten Teil die einzelnen Vorschriften des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes an den verfassungsrechtlichen Vorgaben gemessen. Im dritten Teil werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und auf dieser Grundlage Neugestaltungsperspektiven eröffnet.

Mainz, im November 2010