

Juristische Kurz-Lehrbücher

Finanzverfassungsrecht

Ein Studienbuch

von
Prof. Dr. Michael Kloepfer

1. Auflage

Finanzverfassungsrecht – Kloepfer

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Staatsrecht, Staatslehre



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 63923 4

hungen im Einigungsvertrag, DVBl. 1990, 1263; *Finkenbeiner/Scherm*, Der neue Rechtsrahmen für die Gestaltung des ÖPNV, BWVPr 1995, 245, 275; *Fischer*, Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich, 2011; *Fischer-Menshausen*, Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: *Albers/Born* (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 1988, S. 636; *ders.*, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: *Dreißig* (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs I, 1978, S. 135; *Fock*, Die Gemeindefinanzreform, 1972; *Förster*, Die Verbrauchsteuern, 1989; *Franke*, Der Finanzausgleich: Problembereich im Spannungsfeld ökonomischer Rationalität und politischer Kompromissbildung, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1989, 65; *ders.*, Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich, StuW 1991, 311; *ders.*, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs im vereinten Deutschland, VerwArch. 82 (1991), 526; *ders.*, Darstellung und Kritik ausgewählter Verkehrsteuern, DVP 1991, 111; *Friauf*, Gemeinschaftsaufgaben und Sonderlastenausgleich, VerwArch. 66 (1975), 99; *ders.*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, 618; *Friedrich*, Der Begriff der Ertragshoheit im Finanzverfassungsrecht, DÖV 1976, 761; *Gaddum*, Die Verteilung der Steuern nach Artikel 106 GG, BayVBl. 1977, 585; *Geiger*, Zur Auslegung des Begriffs „notwendige Ausgaben“ in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1, in: FS Maunz, 1981, S. 89; *Geske*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder, DÖV 1985, 421; *ders.*, Die Finanzierung der ostdeutschen Länder nach dem Einigungsvertrag, Widi 1991, 33; *ders.*, Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema, Widi 1992, 250; *Glanegger*, Spielbankabgabe, in: *Klein* (Hg.), Lexikon des Rechts. Steuer- und Finanzrecht, 2. Aufl. 1993, S. 426; *Gosch*, Juristische Beurteilung von Öko-Steuern, StuW 1990, 201; *Gottfried/Wiegand*, Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder, Widi 1991, 453; *Grawert*, Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, 1989; *Häde*, Solidarität im Bundesstaat, DÖV 1993, 461; *ders.*, Finanzausgleich, 1996; *Haverkamp*, Die Gemeindefinanzreform, in: *BMF* (Hg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 527; *Heintzen*, Die Hauptstadt Berlin im Bonner Grundgesetz, LKV 2007, 49; *Hensel*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, 1922; *Henneke*, Das Gemeindefinanzsystem, Jura 1986, 568; *ders.*, Der kommunale Finanzausgleich, Jura 1987, 393; *ders.*, Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich, DNV 2000, 21; *ders.*, Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat – Verfassungsvorgaben, gesetzliche Ausformung, verabschiedete Kennziffern und Schwellenwerte, NdsVBl. 2010, 313; *Hennendahl*, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1974; *Hettlage*, Die Revisionsklausel der Finanzverfassung, in: FS Maunz, 1981, S. 119; *Heun*, Strukturprobleme des Finanzausgleichs, Der Staat 31 (1992), 205; *Hey*, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL 66 (2007), 277; *dies./Eilers*, Haushaltskonsolidierung ohne Kompetenzgrundlage – Finanzverfassungsrechtliche Würdigung des neuen Luftverkehrsteuergesetzes, DStR 2011, 97; *Hidien*, Der Mehrbelastungsausgleich (Art. 106 Abs. 4 S. 2, 3 GG), AöR 122 (1997), 583; *ders.*, Der föderative Finanzierungsausgleich im öffentlichen Personennahverkehr, VR 1997, 309; *ders.*, Der spezielle Finanzausgleich gem. Art. 106a GG, DVBl. 1997, 595; *ders.*, Die horizontale Steuerverteilung gem. Art. 107 Absatz 1 des Grundgesetzes, 1997; *ders.*, Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, 1998; *ders.*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999; *Hohmann*, Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, DÖV 1991, 191; *Hoppe* (Hg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, 1985; *ders.*, Der Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung, DVBl. 1992, 117; *Illing*, Die Rechtsnatur der Spielbankabgabe, 1955; *Jung*, Maßstäbengerechtigkeit im Länderfinanzausgleich, 2008; *Katz*, Der kommunale Finanzausgleich, in: *Püttner* (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band VI, 2. Aufl. 1998, S. 303; *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998; *Kiepe*, Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und ihre finanziellen Auswirkungen auf die Städte, ZKF 1994, 218; *ders.*, Die Beschlüsse zur Regionalisierung des Nahverkehrs, Städtetag 1994, 78; *P. Kirchhof*, Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, DVBl. 1980, 711; *Klein*, Die Ergänzungsabgabe nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG und ihre Zulässigkeit und ihre Grenzen, DB 1981, 1743; *ders.*, Probleme einer europäischen Finanzverfassung. Der Bundesfinanzhof und seine Rechtsprechung, in: FS von Wallis, 1985, S. 491; *ders.*, Zur Frage der künftigen Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaft, in: FS Wöhe, 1989, S. 189; *ders.*, Einigungsvertrag, Finanzbestimmungen, in: *Klein* (Hg.), Lexikon des Rechts. Steuer- und Finanzrecht, 2. Aufl. 1993, S. 122; *ders.*, Die Reform der kommunalen Finanzausstattung, NJW 2002, 1549; *Kloepfer/Bruch*, BB 2010, Luftverkehrsteuer und Verfassungsrecht, 2791; *Kops*, Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, 1989; *Korrioth*, Die Finanzausstattung der neuen Bundesländer, DVBl. 1990, 1048; *ders.*, Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997; *ders.*, Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen?, ZG 2007, 1; *Kramer*, Grenzen der Verfassungsänderung im Be-

reich der bundesstaatlichen Finanzverfassung, 2000; *Kroll*, Das Bundesverfassungsgericht setzt „Maßstäbe“ – Wie geht es nun weiter im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern?, *StuW* 2000, 45; *Kube*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 2011; *Lerche*, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: *FS Berber*, 1973, S. 299; *v. Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011; *ders.* (Hg.), Staatsbankrott als Rechtsfrage, 2011; *Littmann*, Haushaltsnotlagen als Anspruchsgrundlage für Bundesergänzungszuweisungen, in: *FS Pohmer*, 1990, S. 307; *ders.*, Über einige Untiefen der Finanzverfassung, *StaatsWissPrax* 2 (1991), 31; *Maciejewski*, Von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2007; *ders.*, Verfassungskonkretisierung durch Maßstabgesetzgebung, in: *Rensen/Brink*, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 391; *Meis*, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden, 1989; *Metz*, Zu den bisherigen Ansätzen gemeinsamer Aufgabenplanung von Bund und Ländern, in: *BMF* (Hg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 308; *Meyer*, Der Finanzausgleich, *KritV* 2008, 132; *Mohl*, Die Einführung und Erhebung neuer Steuern aufgrund des kommunalen Steuererfindungsrechts, 1992; *v. Mutius*, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, *Gutachten E* zum 53. DJT, 1980; *ders./Henneke*, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, 1985; *ders.*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs – dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalens, *AfK* 1985, 261; *Neumark*, Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Dreißig* (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs I, 1978, S. 165; *Osterloh*, „Öko-Steuern“ und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff, *NVwZ* 1991, 823; *Pagenkopf*, Kommunalsteuersystem und Grundgesetz, in: *GS F. Klein*, 1977, S. 354; *ders.*, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, 1978; *ders.*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981; *Pahlke*, Verkehrssteuern, in: *Albers/Born* (Hg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, 1988, S. 257; *Papier*, Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, 1973; *Patzig*, Strukturprobleme des kommunalen Finanzausgleichs, *DVBl.* 1979, 477; *ders.*, Der kommunale Finanzausgleich im Zeichen der Konsolidierung der Länderhaushalte, *DVBl.* 1985, 137; *ders.*, Dreißig Jahre Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden, *DÖV* 1986, 685; *Pechstein*, Kommunaler Finanzausgleich – Grundstrukturen und Grundprobleme, *LKV* 1991, 289; *Peffekoven*, Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: *Cansier/Kath* (Hg.), *Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital*, 1985, 53; *Pieroth*, Die Missachtung gesetzter Maßstäbe durch das Maßstabgesetz, *NJW* 2000, 1086; *ders./Hagbgu*, Studienplatzbezogener Vorteilsausgleich durch Länderstaatsvertrag, *DVBl.* 2007, 1; *Raths*, Bedeutung und Rechtfertigung der Vermögensteuer in historischer und heutiger Sicht, 1977; *Rossi*, Verschuldungsautonomie und Entschuldungsverantwortung, *JZ* 2007, 394; *ders./Schuppert*, Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes, *ZRP* 2006, 8; *Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile*, Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, 1981; *Schmidt-Aßmann/Röhl*, Grundpositionen des neuen Eisenbahnverfassungsrechts, *DÖV* 1994, 577; *Schmidt-Jortzig*, Aktuelle Perspektiven der kommunalen Finanzverfassung, *DÖV* 1978, 705; *ders./Maksuit*, *Handbuch des kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts*, 1991; *H. G. Schmitz*, Die Spielbankabgabe in der Bundesrepublik Deutschland, *FinArch.* 24 (1965), 472; *Schneider/Berlit*, Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, *NVwZ* 2000, 841; *Schnorr*, Das Hebesatzrecht der Gemeinden, 1972; *Schönherr*, Der föderative Finanzausgleich in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland, 1984; *Schwarz/Reimer*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht (Art. 104a bis 115 GG) *JuS* 2007, 219; *v. Schweinitz*, Das Maßstabgesetz, 2003; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972; *ders.*, Umweltschutz durch Steuern und Abgaben – Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in: *Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder* (Hg.), *Umweltschutz durch Abgaben und Steuern* (UTR Bd. 16), 1992, S. 15; *ders.*, Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung Fragestellungen nach Föderalismusreform und Berlin-Urteil des BVerfG, *NVwZ* 2007, 872; *ders.*, Der ‚bundesstaatliche Notstand‘ eines Landes – eine ungelöste Verfassungsaufgabe, *KritV* 2008, 171; *Siekmann*, Die Spielbankabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen, in: *FS Schnapp*, 2008, S. 319; *Starck*, Die Bundesstaatlichkeit im Spiegel der Finanzverfassung, *StuW* 1974, 271; *Thiem*, Kommunale Finanzwirtschaft, 1984; *Vogel*, Finanzverfassung und politisches Ermessen, 1972; *Vogt*, Spielbankabgaben, *ZKF* 1984, 162; *Voigt*, Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Grundprobleme und Reformvorschläge, 1980; *Wacke*, Das Finanzwesen der Bundesrepublik, 1950; *Walter*, Spielbankabgabe und Finanzverfassung, *StuW* 1972, 225; *Waldhoff*, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften

Rechtsordnungen, VVDStRL 66 (2007), 216; *ders.*, Maßstäbe zur Verteilung der Regionalisierungsmittel für den ÖPNV nach Art. 106a GG, DVBl. 2013, 677; *Wendt*, Abschaffung und Ersetzung der Gewerbesteuer aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht, BB 1987, 1677; *ders.*, Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, 2002; *Wieland*, Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs, Jura 1988, 410; *ders.*, Das Konzept eines Maßstabgesetzes zum Finanzausgleich, DVBl. 2000, 1310; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, 1982; *Wolf*, Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: BMF (Hg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 251.

A. Wesen und Struktur des Finanzausgleichs

I. Allgemeines

Die Steuerverteilung im Bundesstaat stellt das **Herzstück der Finanzverfassung** dar.¹ Die Geldverteilung zwischen Bund und Ländern ist eine Schlüsselentscheidung für die Machtverteilung im Bundesstaat (s. u. Rn. 20).

Insgesamt erscheinen die Regelungen der Art. 106–107 GG **überkomplex**. Dies gilt insbesondere für die zentrale Steuerverteilungsvorschrift des Art. 106 GG, den umfangreichsten und wohl auch kompliziertesten Artikel des Grundgesetzes. Dies hängt auch mit den Schwierigkeiten zusammen, für etwaige Verfassungsänderungen bezüglich der finanziellen Zentralfrage des deutschen Föderalismus hinreichende Mehrheiten zu organisieren. Ausnahmen und Gegenausnahmen, aber auch eine weitgehende Maßstabslosigkeit sind Gift für die Transparenz und Einsichtigkeit der Lösungen. Die Vorschriften der Art. 106a und 106b GG etwa mühen sich denn auch gar nicht mehr um die normative Integration in das System des Finanzausgleichs.

Unter dem **Begriff des bundesstaatlichen Finanzausgleichs** verstehen Rechtsprechung und h. M. im Schrifttum die Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften.² Dieser enge Finanzausgleichsbegriff bezieht sich damit lediglich auf den Regelungsinhalt der Art. 106 bis 107 GG und damit auf die **Verteilung der Steuereinnahmen**. Nach anderer Auffassung gehört neben der Einnahmenverteilung auch die Aufteilung der Aufgaben und die Ausgabenzuständigkeit (dazu § 3) zum Regelungskomplex Finanzausgleich³ (auch „passiver Finanzausgleich“ genannt). Ein solch weites Begriffsverständnis ist jedoch abzulehnen, denn eine Ertragsverteilung zwischen unterschiedlichen Körperschaften setzt denotwendig eine entsprechende Aufgabenverteilung voraus.⁴ Auch wenn die grundgesetzliche Zustän-

¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 105, „politische Kernfrage der Finanzverfassung“.

² BVerfGE 72, 330 (383) – Finanzausgleich I; *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 27; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Vor Art. 104a Rn. 51 f., Art. 107 Rn. 4; *Fischer*, Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich, 2011, S. 17; zu den Bedeutungsvarianten des Begriffs des Finanzausgleichs *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 19 ff.

³ *Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 4 ff.; *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 27, „in einem weiten und abstrakten Sinne“; *Katz*, Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band VI, 2. Aufl. 1998, S. 303 (304 f.); v. *Mutius/Henneke*, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, 1985, S. 84; *Starck*, StW 1974, 271 (278).

⁴ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 687; so ist denn auch Ziel des Finanzausgleichs „Bund und Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben [...] zu ermöglichen“, BVerfGE 116, 327 (378) – Berliner Haushalt.

digkeitsverteilung als solche bereits Elemente eines Finanzausgleichs enthält,⁵ so ist sie doch nur Voraussetzung und Bestimmungsgröße des Finanzausgleichs und nicht selbst Regelungsgegenstand der Finanzverfassung.⁶

II. Mehrstufiges Finanzausgleichssystem

- 4 Das Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes gliedert sich in den **vertikalen Finanzausgleich** zwischen Bund und Ländern sowie in den **horizontalen Finanzausgleich** zwischen den Bundesländern. Hinzu kommen zwei weitere Differenzierungen, die für die Ertragsverteilung zwischen den beiden Stufen des föderalen Staats maßgeblich sind. Der **primäre**, verteilende oder ertragszuweisende **Finanzausgleich** bestimmt, welcher Gebietskörperschaft welche Erträge zufließen. Ergänzt wird diese Zuteilung durch den **sekundären**, korrigierenden oder umverteilenden **Finanzausgleich**, der sich zeitlich und sachlich an die Ertragsverteilung anschließt, um die Ergebnisse der primären Ausgleichsstufen insbesondere unter Bedarfsgesichtspunkten zu korrigieren.
- 5 Im Einzelnen setzt sich der verfassungsrechtlich vorgesehene Finanzausgleich aus folgenden vier Stufen zusammen:⁷
1. **Stufe:** primärer vertikaler Finanzausgleich: Verteilung der Steuererträge auf Bund und Länder insgesamt (Art. 106 GG; siehe Rn. 20 ff.);
 2. **Stufe:** primärer horizontaler Finanzausgleich: Verteilung der Steuererträge, die den Ländern insgesamt zugewiesen wurden, auf die einzelnen Bundesländer (Art. 107 Abs. 1 GG; siehe Rn. 100 ff.);
 3. **Stufe:** sekundärer (korrigierender) horizontaler Finanzausgleich (sog. Länderfinanzausgleich; siehe Rn. 111 ff.): Umverteilung von Erträgen, die zunächst den einzelnen Ländern zugewiesen wurden, um unterschiedliche Finanzkraft auszugleichen (Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG);
 4. **Stufe:** sekundärer (korrigierender) vertikaler Finanzausgleich (siehe Rn. 124 ff.): Umverteilung von Erträgen, die zunächst dem Bund zugewiesen wurden, auf die Ländergesamtheit oder einzelne Länder (Art. 107 Abs. 2 S. 3, 106 Abs. 4 S. 2, 106 Abs. 8 GG).
- 6 Die möglichen **Sanierungshilfen** von Bund und Ländern **im Falle einer extremen Haushaltsnotlage** können zwar nochmals die Ergebnisse des Finanzausgleichs modifizieren (s. u. Rn. 150). Da dies aber außerhalb des Finanzausgleichs geschieht, werden sie hier in einem besonderen Teil des Buches (§ 9) dargestellt.
- 7 Bei der in Art. 106 GG geregelten primären vertikalen Steuerertragsaufteilung (1. Stufe) werden die Erträge bestimmter (Bundes)Steuern Bund oder Ländern entweder vollständig (als sogenannte **Bundessteuern** oder **Landessteuern – Trennsystem**) oder anteilig (**Gemeinschaftsteuern – Verbundsystem**) zugewiesen. Es herrscht also ein Mischsystem zwischen Verbund- und Trennsystem (s. u. Rn. 24). Hinzu kommt eine Ertragszuweisung an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 106 Abs. 6

⁵ *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), Grundgesetz, Art. 106 Rn. 6 m. w. N.

⁶ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 687.

⁷ So ausdrücklich BVerfGE 101, 158 (219 ff.) – Finanzausgleich III; instruktiv auch BVerfGE 72, 330 (383 ff.) – Finanzausgleich I; vgl. die anschauliche Darstellung dieser vier Regelungsstufen bei *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 689 ff.; *Schenke*, in: Sodan (Hg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 107 Rn. 1; *Donner*, ZRP 1985, 327 (328), und *Wieland*, Jura 1988, 410 (411) unterscheiden fünf Stufen, indem sie die Verteilung der Ergänzungsanteile nach Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 GG als eigene Stufe definieren.

GG). Um bereits auf dieser Stufe ein möglichst ausgewogenes finanzielles Gleichgewicht herzustellen, sind die aufkommensstärksten Steuern – Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer – **Gemeinschaftsteuern** (Art. 106 Abs. 3 GG), d. h. sie stehen Bund und Ländern gemeinsam zu. Während dabei die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer von der Verfassung selbst geregelt wird (Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG) und damit feststeht, ist die Umsatzsteuerverteilung durch einfaches Bundesgesetz variabel gestaltbar (Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG). Bei der Festlegung der Anteile hat sich der Gesetzgeber an der Bedarfsentwicklung in Bund und Ländern zu orientieren.

Sind die Steuererträge zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, schließt sich die in Art. 107 Abs. 1 GG geregelte **primäre horizontale Steuerertragsaufteilung** (2. Stufe) an. Das Kriterium für die Aufteilung des Anteils der Ländergesamtheit zwischen den einzelnen Bundesländern ist in erster Linie die örtliche Vereinnahmung (Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG). Nach Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG gilt insoweit für die Umsatzsteuer eine Ausnahme, denn bei ihr richtet sich der jeweilige Länderanteil nach der Einwohnerzahl (siehe Rn. 101, 109).⁸

Die bis dahin erzielten Ergebnisse werden auf der 3. Stufe noch einmal nach dem **sekundären horizontalen Finanzausgleich** (Art. 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG) korrigiert. Danach sind die leistungsstärkeren Länder verpflichtet,⁹ den leistungsschwächeren Ländern finanzielle Hilfen zu gewähren. Voraussetzung ist, dass unangemessene Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen, welche die primäre Steuerverteilung nicht beseitigen konnte. Gleichwohl darf ein auf dem bündischen Prinzip beruhender Länderfinanzausgleich nicht zu einer vollständigen finanziellen Nivellierung der Unterschiede führen, weil die mit der Eigenstaatlichkeit eng verbundene finanzielle Selbständigkeit der Länder andernfalls verloren ginge.¹⁰

Auf der 4. Stufe des grundgesetzlichen Finanzausgleichssystems, dem **sekundären vertikalen Finanzausgleich**, wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, finanzschwache Länder bei der Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs durch ergänzende Zuweisungen aus dem Bundshaushalt zu unterstützen (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG). Hierfür ist es erforderlich, dass auch nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs weiterhin korrekturbedürftige Unterschiede in der Finanzkraft der Länder bestehen (siehe Rn. 139 ff.).

Diese (in den Rn. 5 ff. genannten) vier Regelungsstufen bilden ein in sich **geschlossenes, aber gleichwohl bewegliches Finanzausgleichssystem**,¹¹ so dass die Art. 106 bis 107 GG als abschließende Verteilungsregeln für zweckfreie Finanzausgleichszuweisungen

⁸ Vgl. auch BVerfGE 72, 330 (384) – Finanzausgleich I.

⁹ Nicht von (objektivrechtlichen) Pflichten her versteht *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 523–576, vgl. auch S. 603 ff., die Position der Empfänger im Finanzausgleich, sondern als Inhaber eines „subjektiven konstitutionellen Finanzausgleichsrecht“.

¹⁰ BVerfGE 72, 330 (398) – Finanzausgleich I; 86, 148 (214 f., 250) – Finanzausgleich II; 101, 158 (222) – Finanzausgleich III.

¹¹ Zu den Gestaltungsgrenzen des Finanzausgleichssystems: *Kramer*, Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung, 2000, S. 154 ff.; zur verfassungsrechtlichen Architektur des Finanzausgleichs auch *Kroll*, *StuW* 2000, 45 (49 ff.); die Beweglichkeit betont *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981: „[d]er Finanzausgleich als ‚ewige Aufgabe‘ des Bundesstaates“ (S. 76), vgl. auch das dem Buch vorangestellte „panta rhei“ (S. 5, s. a. S. 78); in diesem Sinne auch *Hertlage*, *FinArch* 14 (1953), 405: „C’est le provisoire qui dure.“ – nach der französische Redensart: „Il

gen zu betrachten sind.¹² Dies gilt einerseits für das Verhältnis von Bund und Ländern sowie andererseits für das Verhältnis der Länder untereinander. Ergänzende Finanzzuweisungen dürfen weder durch Vereinbarungen zwischen den Beteiligten¹³ noch durch Bestimmungen des einfachen Gesetzgebers erfolgen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die vom Grundgesetz vorgesehene aufgabenorientierte Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften unterlaufen wird. Das System des Finanzausgleichs stellt ein fein abgestimmtes Gefüge dar, bei dem die einzelnen Stufen aufeinander aufbauen und sich gegenseitig voraussetzen. Jede von ihnen dient anderen Verteilungs- und Ausgleichszielen, weshalb keine Stufe ausgelassen oder in ihrer zeitlichen Reihenfolge verändert werden darf.

- 12 Gleichwohl kennt die Verfassung neben den Art. 106 bis 107 GG noch weitere Möglichkeiten für die (Um)Verteilung von Finanzmitteln. Dabei handelt es sich einerseits um die **Mischfinanzierungen** von Gemeinschaftsaufgaben und bei der Verwaltungszusammenarbeit (Art. 91a-91e GG; vgl. § 3 Rn. 58ff.), andererseits um die **zweckgebundenen Zuweisungen** im Rahmen der Art. 104a Abs. 3 GG und Art. 104b GG (siehe § 3 Rn. 27 ff. und 38ff.).¹⁴ Mit diesen Instrumenten unterstützt der Bund die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.¹⁵ Obwohl die Mitfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit sowie die Finanzhilfen nicht unerhebliche Finanzausgleichswirkungen haben, gehören sie nicht zum Kreis der Finanzausgleichsnormen. Sie ergänzen vielmehr lediglich den eigentlichen Finanzausgleich (vgl. o. Rn. 3).¹⁶ Ebenfalls außerhalb der Art. 106 bis 107 GG wird eine mögliche zukünftige Regelung zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen (vgl. § 9 Rn. 7ff.) zu schaffen sein.
- 13 Unterhalb der Ebene der Verfassung bestehen noch **weitere Finanzausgleichssysteme**. Die bekanntesten sind die der Rundfunkanstalten (§ 11 Abs. 2 RStV, §§ 12–16 RGebStV) und der Risikostrukturausgleich der gesetzlichen Krankenversicherung (§§ 266ff. SGB V; Risikostrukturausgleich, „Gesundheitsfonds“).¹⁷ Gerade letzterer steht wegen seines beträchtlichen Volumens in tatsächlicher Konkurrenz zum bundesstaatlichen Finanzausgleich nach dem Grundgesetz.¹⁸

n'y a que le provisoire qui dure“; eher kritisch zur Überperfektion der Regelungen *Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, S. 121.

¹² *Friauf*, JA 1984, 618 (622); v. *Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 402f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 107 Rn. 6; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 689; *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), Grundgesetz, 21. Lfg 1983, Art. 107 Rn. 5; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rn. 13.

¹³ *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), Grundgesetz, 21. Lfg 1983, Art. 107 Rn. 5; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rn. 13; zu Ausnahmen vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1173; a. A. (keine Geltung zwischen den Ländern): *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Vorb. Art. 104a–115 Rn. 44, 46, Art. 107 Rn. 6.

¹⁴ *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, S. 237; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 107 Rn. 36, „treten im Übrigen neben die anderen Bundesleistungen“; *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 651, „Verhältnis des Nebeneinanders zu den anderen Zuweisungen des Bundes“; *Vogel/P. Kirchhof*, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff (Hg.), Bonner Kommentar, 27. Lfg. Juni 1971, Art. 107 Rn. 67.

¹⁵ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 697.

¹⁶ *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 107 Rn. 1.

¹⁷ Überblick bei v. *Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 148ff.

¹⁸ Kritisch dazu *F. Kirchhof*, in: Sodan (Hg.), Krankenkassenreform und Wettbewerb, 2005, S. 19 (20f.).

III. Maßstäbe der Steuerverteilung¹⁹

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes nimmt konkrete Verteilungsentscheidungen vor, setzt aber **keine unmittelbar vollziehbaren allgemeinen Maßstäbe** für die Steuerverteilung fest, sondern legt das Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem nur in **unbestimmten Rechtsbegriffen** fest.²⁰ Die Vorgaben der Art. 106 bis 107 GG für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs sind überwiegend formaler Natur, denn in materiell-inhaltlicher Hinsicht steht der Finanzausgleich weiterhin im politischen Entscheidungsmessen des (Bundes)Gesetzgebers und teilweise auch des Landesgesetzgebers (z. B. Art. 106 Abs. 7 GG).²¹ Dies gilt vor allem für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG), für die Kriterien zur Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen (Art. 107 Abs. 1 S. 4 Hs. 2 GG), für die Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten und deren Höhe im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 S. 2 GG) sowie für die Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG).²²

Daraus ergibt sich, nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, **für den Gesetzgeber die Pflicht**, das in „unbestimmten Rechtsbegriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch **anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe** gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.“²³ Dabei soll eine langfristig angelegte Regelung getroffen werden, auf deren Basis dann „die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können.“²⁴ Folglich müssen die vorher festzulegenden Maßstäbe unabhängig von wechselnden Ausgleichsbedürfnissen sein und dürfen keine konkreten Summen enthalten. Über die langfristige Geltung der Maßstäbe soll mehr Planungssicherheit und Transparenz bei der hoheitlichen Aufgabenfinanzierung hergestellt werden. Insbesondere sorgen sie dafür, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Begriffe in gleicher Weise interpretieren und damit einen Vergleich der Deckungsbedürfnisse ermöglichen.²⁵ Eine lediglich von politischen Interessen geleitete Verständigung über bestimmte Geldsummen hofft das Gericht dadurch zumindest zu erschwe-

¹⁹ Vgl. grundlegend zum Folgenden: *Kloepfer*, in: ders. (Hg.), GS Brandner, 2011, S. 93 (96ff.); *ders.*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 147ff.

²⁰ Siehe auch *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 147ff.; BVerfGE 101, 158 (215) – Finanzausgleich III.

²¹ *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 149; stärker materiell akzentuierte Vorgaben (föderale Gleichheit, Angemessenheit) bei *Jung*, Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich, 2008, S. 161ff.

²² So die Auflistung bei BVerfGE 101, 158 (214f.) – Finanzausgleich III; vgl. *Siekman*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Vor. Art. 104a Rn. 63, „Hauptaufgaben“.

²³ BVerfGE 101, 158 (215) – Finanzausgleich III; vgl. *Maciejewski*, in: Rensen/Brink, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 391ff.; dazu auch *Degenhart*, ZG 2000, 84ff.; *Linck*, DÖV 2000, 327ff.; *Pieroth*, NJW 2000, 1086f.; *Rupp*, JZ 2000, 269ff.; *Wieland*, DVBl. 2000, 1310ff.; kritisch zu der Art der Herleitung *Jung*, Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich, 2008, S. 18f., der selber auf die Pflicht „sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG) abstellt (S. 43ff.); zusammenfassend v. *Schweinitz*, Das Maßstäbegesetz, 2003, S. 71ff.; noch wenig untersucht ist der Einfluss der Idee des „Schleiers des Nichtwissens“ von *John Rawls* (vgl. BVerfGE 101, 158 (218) – Finanzausgleich III), auf diese Vorgabe des Verfassungsgerichts für ein Maßstäbegesetz.

²⁴ BVerfGE 101, 158 (215) – Finanzausgleich III.

²⁵ BVerfGE 101, 158 (217) – Finanzausgleich III.

ren.²⁶ Zudem erhöhen sich mit einer Maßstabsbildung die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und die finanzwirtschaftliche Vorhersehbarkeit im Gesamtstaat.²⁷

- 16 Aus dieser Grundkonzeption einer vorherigen Maßstabbildung und einer anschließenden Festlegung der konkreten Verteilungsentscheidungen ergibt sich ein **zweitaktiges Gesetzgebungsverfahren**.²⁸ Der Gesetzgeber hat, in Ausformung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Art. 106 und 107 GG, abstrakte Maßstäbe für die Zuteilung und den Ausgleich in einem **Maßstäbengesetz**²⁹ (s. u. Rn. 19) festzulegen, bevor er die konkreten Finanzierungsfolgen im eigentlichen **Finanzausgleichsgesetz**³⁰ (vgl. u. Rn. 58) regeln darf.³¹ Über die vorherige Konkretisierung im Maßstäbengesetz sollen die Verteilungskriterien für die gesetzgeberische Entscheidung betreffend den konkreten Finanzausgleich feststehen, bevor die einzelnen Finanzierungsinteressen von Bund und Ländern bekanntwerden. Im Finanzausgleichsgesetz wird dann geregelt, wie die konkreten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen für einen bestimmten periodischen Bezugszeitraum aussehen. Hierbei ist der Gesetzgeber an die von ihm selbst gebildeten Maßstäbe gebunden.³²
- 17 Diese Ausgestaltung der Finanzausgleichsgesetzgebung hebt das die Maßstäbe bestimmende Gesetz in eine besondere Stellung zwischen Verfassung und (einfachem) Ausführungsgesetz. Es handelt sich um eine **Bindung des Gesetzgebers an den Gesetzgeber**³³, der allgemeine Vorrang des späteren Gesetzes (lex-posterior-Regel) ist insoweit außer Kraft.³⁴ Ein Abweichen hiervon durch bloßes Ändern des Verteilungsschlüssels ist dem Gesetzgeber versagt. Eine Verletzung der Maßstäbe wäre nämlich als mittelba-

²⁶ BVerfGE 101, 158 (217) – Finanzausgleich III; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 697 c; zum Verhandeln der Beteiligten „mit dem Taschenrechner“: *Waldhoff*, Verwaltung 39 (2006), 155 (163 f.); von der „Diktatur der Taschenrechner“ spricht *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 106 Rn. 31.

²⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 148.

²⁸ Siehe unter anderem *Kroll*, StuW 2000, 45 (47); *Kube*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 2011, S. 34; *Kloepfer*, in: ders. (Hg.), GS Brandner, 2011, S. 93 (97); *ders.*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 151.

²⁹ 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. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Art. 8 G zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änd. and. G vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170).

³⁰ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Art. 2 Aufbauhilfegesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401).

³¹ BVerfGE 101, 158 (216) – Finanzausgleich III; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 149; vgl. dazu: *Kube*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 2011, S. 33 ff.; ein etwas anderes Konzept – Kombination von „rigider Aufteilung der Finanzmasse“ und „gewisser Flexibilität“ – schlägt *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, S. 158 ff., vor.

³² *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 149.

³³ Allgemein zu diesem Konzept höherrangiger „Supergesetze“: *Kloepfer*, in: ders. (Hg.), GS Brandner, 2011, S. 93 (94); *ders.*, Verfassungsrecht I, 2011, § 21 Rn. 16 f.; zum in seiner Wirkung ähnlichen Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG), vgl. § 8 Rn. 208 ff.

³⁴ Von einer gegenüber der Finanzausgleichsgesetzgebung *lex superior* spricht: *v. Schweinitz*, Das Maßstäbengesetz, 2003, S. 97 ff. und ausdrücklich S. 245 und 337 (These 2); *Kloepfer*, in: ders. (Hg.), GS Brandner, 2011, S. 93 (97); *ders.*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 150; *Jung*, Maßstäbegerechtigkeit im Länderfinanzausgleich, 2008, S. 92, 186, leitet dieses Ergebnis aus einem mittelbaren Verfassungsverstöß ab, über das Maßstäbengesetz konkretisiere der Gesetzgeber die Verfassung, wogegen er nur unter Verstoß gegen das Willkürverbot verstoßen könne; a. A. *Pieroth*, NJW 2000, 1086 f.; *Heun*, in: