

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk,
Henrik Scheller, Matthias Woisin (Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018

Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung
als politische und rechtliche
Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat



Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber 7

Finanzverfassung und Finanzpolitik

Erstes Kapitel

**Vom Länderfinanzausgleich zur Länderfinanzausstattung?
Systemwechsel ohne System und Perspektive** 11
Uwe Berlit

Zweites Kapitel

**Sollte Sachsen Siemens kaufen? Zur Wiederbelebung der Finanzpolitik
in den Ländern** 31
Matthias Woisin

Drittes Kapitel

Abbau der deutschen Exportüberschüsse – die Rolle der Finanzpolitik 43
Thieß Petersen

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Ost und West

Viertes Kapitel

**Daueraufgabe Deutsche Einheit – Die neuen Finanzregeln im Kontext
bisheriger Konvergenzbestrebungen und -entwicklungen** 57
Thomas Lenk und Philipp Glinka

Fünftes Kapitel

**Belastungen der ostdeutschen Länder aus Sonder- und
Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR** 73
Heike Taubert

Die Kommunen in betreuter Autonomie

Sechstes Kapitel

Die Kommunen und die Verschiebungen in den föderalen Finanzbeziehungen durch die Grundgesetznovelle 2017	91
Stefan Koriath	

Siebentes Kapitel

Der Entwurf eines Art. 104c GG-ÄndG: Eine Sünde wider den Geist der Finanzverfassung	103
Hans-Günter Henneke	

Achtes Kapitel

Kriterienkatalog Monitoring Schuldenbremse	117
Philipp Häfner und Lars Hellberg	

Neuntes Kapitel

Finanzschwache Kommunen – Spielräume der Länder bei Finanzhilfen des Bundes	133
Henning Tappe und Ruth Greve	

Zehntes Kapitel

Die Heterogenität der kommunalen Haushalts- und Aufsichtsregeln als Herausforderung im vertikalisierten Fiskalföderalismus	149
Yannick Bury und Lars P. Feld	

Elftes Kapitel

Kommunaler Finanzbedarf – Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?	181
Mario Hesse und Tim Starke	

Zwölftes Kapitel

Kommunale Liquiditätskredite: Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung	197
Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt	

Staatsanpassung

Vorwort der Herausgeber

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war schon während der Verhandlungsphase Gegenstand intensiver und kritischer Erörterung im Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Mit dem vorliegenden Sonderband 2-2018 „Staatsanpassung. Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat“ setzen wir die Diskussion fort, die wir mit dem Sonderband 1-2016 „Verhandlungen zum Finanzausgleich“ eingeleitet haben.

Die politische Einigung zur Finanzverfassung berührt überraschend viele fachliche Felder jenseits der Organisation von Finanzströmen zwischen den Ebenen des Bundesstaates. Wie es scheint, hält sie sogar die Verfassung selbst weiter in Bewegung, wie das Beispiel der Finanzhilfen zeigt. Die Beiträge dieses Bandes zeigen die veränderten Perspektiven und Aufgabenstellungen, die der neu definierte Verfassungsrahmen bedingt. Die Autorinnen und Autoren argumentieren aus unterschiedlichen fachlichen und politischen Blickwinkeln, wie es im Jahrbuch mittlerweile gute Übung ist. Die Herausgeber danken allen, die diesen Band ermöglicht haben und wünschen sich eine fruchtbare Diskussion im Sinne eines lebendigen Föderalismus.

Die Herausgeber danken in besonderer Weise den Autorinnen und Autoren dieses Sonderbandes sowie dem Berliner Wissenschafts-Verlag, der sich bereitwillig auf die Veröffentlichung eines zweiten Bandes in diesem Jahr eingelassen hat und damit dem erkennbar wachsenden Bedarf nach fachlicher Diskussion Rechnung trägt. Die technische Betreuung lag in bewährter Weise in den Händen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Lehrstuhl von Professor Lenk, Katharina Geßner, Philipp Glinka und Mario Hesse. Ihnen gilt ebenfalls besonderer Dank.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin

Finanzverfassung und Finanzpolitik

Erstes Kapitel

Vom Länderfinanzausgleich zur Länderfinanzausstattung? Systemwechsel ohne System und Perspektive¹

Uwe Berlit²

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	12
B. Die Neufassung des Länderfinanzausgleichs zum 01.01.2020	14
I. Änderungen des Art. 107 GG	14
II. Änderungen des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes	16
C. Verfassungsrechtliche und -politische Bewertung	17
I. Verfassungsrechtliche Bewertung	17
II. Verfassungspolitische Bewertung	19
III. Auswirkungen auf die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?	22
D. Gründe für den Kompromiss	23
E. Ende oder Transformation „bündischer Solidarität“?	26
Literaturverzeichnis	27

1 Der Beitrag ist Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider zum 80. Geburtstag gewidmet.

2 Prof. Dr. Uwe Berlit ist Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Richter des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen und Honorarprofessor an der Juristenfakultät der Universität Leipzig (E-Mail: berlit@bverwg.bund.de). Der Autor vertritt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Auffassung.

A. Einleitung

„Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung ... Zugleich fördern und entlasten (ihre Prinzipien) den politischen Prozess, indem sie ihm einen festen Rahmen vorgeben.“³

Im Schatten der Bundestagswahl 2017 hat das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017⁴ neben anderen föderal relevanten Änderungen⁵ den grundgesetzlichen Rahmen für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen umgestaltet. Kernstück ist die Neuordnung der grundgesetzlichen Sicherung der Finanzausstattung der einzelnen Länder. Im bislang vierstufigen System zur Sicherung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Länder ist das Herzstück – der horizontale Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern als Kennzeichen föderaler Solidarität⁶ – weggefallen – zugunsten einer Vertikalisierung⁷ nun aller Ausgleichsstufen.⁸

Beim Geld hört bekanntlich die Freundschaft auf. Dies gilt auch zwischen dem Bund und den Ländern sowie innerhalb der Ländergesamtheit. Hiervon zeugen im bundesstaatlichen Finanzausgleich eine Reihe von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁹ auf abstrakte Normenkontrollanträge solcher Länder, die den

-
- 3 BVerfG, B. v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13 – NVwZ 2017, 891 (Rn. 57) (Kernbrennstoffsteuer).
- 4 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 13.7.2017, BGBl. I, 2347. Dazu BT-Drs. 18/11131 (Gesetzentwurf); BT-Drs. 18/12588 (Beschlussempfehlung und Bericht); Anhörungen durch den Haushaltsausschuss am 20.3.2017 in der 98. Sitzung (StenProt. 18/98 [Finanzausgleich i.e.S.]) und der 99. Sitzung (StenProt. 18/99) sowie am 27.3.2017 (101. und 102. Sitzung).
- 5 Hervorzuheben sind die Überführung der Bundesautobahnen in eine Bundesverwaltung, die formal privatisiert werden darf (Art. 90 GG), eine inhaltlich wie regelungstechnisch fragwürdige Investitionsförderungskompetenz im Bereich Bildungsinvestitionen, Einwirkungsrechte des Bundes in der Finanzverwaltung sowie eine Regelungskompetenz des Bundes für ein ebenenübergreifendes Verwaltungsportal; s. im Überblick Hofmann/Schlieff (2018), 8 ff., 17 ff.; Henneke (2017b).
- 6 In das Grundgesetz eingefügt durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) v. 23.12.1955, BGBl. I, 817, und bei der Umgestaltung durch das Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 12.05.1969, BGBl. I, 359 beibehalten.
- 7 Förster/Krönert ([2016], 41) sehen lediglich eine (Schein-)Vertikalisierung. Entgegen der hier vertretenen Auffassung werten sie indes die Umsatzsteuerzu- und -abschläge deswegen als horizontalen Ausgleich, weil sie aus dem Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit stammen; zudem verweisen sie darauf, dass die bundesgesetzliche Ausgestaltung der vertikalen Elemente einen einseitigen Zugriff des Bundes auf die Zahlungen ausschließe.
- 8 Weitere Änderungen der Finanzverfassung betreffen die Bund-Länder-Vereinbarungen im Bereich der Finanzhilfen, die neuen Finanzhilfen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur, einen Ausbau der Bundeskompetenzen bei der Steuerung der Finanzverwaltung, Überwachungsbefugnisse des Stabilitätsrates bei der Einhaltung der sog. „Schuldenbremse“, erweiterte Prüfbefugnisse des Bundesrechnungshofs sowie Ergänzungen in den Übergangsregelungen.
- 9 BVerfG, U. v. 24.06.1986 – 2 BvF 1/83 u.a., BVerfGE 72, 330; U. v. 27.05.1992 – 2 BvF 1/88 – BVerfGE 86, 148; U. v. 11.11.1999 – 2 BvF 2/98 u.a. – BVerfGE 101, 158; s.a. U. v. 19.10.2006 – 2 BvF 3/03 – BVerfGE 116, 327.

meist einvernehmlich, mithin unter ihrer Zustimmung im Vorfeld verabredeten Regelungen auch im Bundesrat zugestimmt hatten. Ein gegen Regelungen des Ende 2001 verabschiedeten, zum 01.01.2005 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetzes¹⁰ und das vorgeschaltete Maßstäbengesetz¹¹ im Jahr 2013 gerichteter Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen ist ein beredtes Beispiel für die Halbwertzeit politischer Kompromisse und den Einsatz des Bundesverfassungsgerichts im Kampf um die Verbesserung politischer Verhandlungspositionen.¹²

„Föderale Solidarität“ war immer schon fragil und herstellungsbedürftiges Ergebnis komplexer Verhandlungsprozesse. Empirisch mag „föderale Solidarität“ eine untaugliche Kategorie zur sachgerechten Erfassung oder Ausgestaltung föderaler Finanzbeziehungen sein. Normativ jedenfalls nimmt das Bundesverfassungsgericht bislang für die dritte Stufe des Finanzausgleichs – den horizontalen Finanzausgleich – als subsidiärer Korrektur einer von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung Bezug auf den „bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft“¹³ und geht in gefestigter Rechtsprechung davon aus, dass eine „bundesstaatliche Solidargemeinschaft“ besteht.¹⁴ Diese gilt es in Balance mit der Eigenstaatlichkeit der Länder zu bringen; sie hat Unterschiede der Finanzausstattung zwischen den Ländern zu mindern, ohne diese einzuebnen. Der kooperative Föderalismus des Grundgesetzes ist hiernach immer auch als „solidarischer Föderalismus“ verstanden worden.

Inwieweit sich dies mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geändert hat, kann nur beurteilt werden, wenn der Inhalt dieser Neuregelungen in Grundzügen bekannt ist (B). Deren Vorstellung wird mit einer knappen verfassungsrechtlichen Bewertung sowie ersten verfassungspolitischen Erwägungen verbunden (C). Erklärungsbedürftig, aber nur begrenzt erklärungsfähig ist der Konsens aller, auch der auf „Solidarität“ der finanzstarken Geberländer angewiesenen finanzschwächeren Nehmerländer in Ost und West zu dem (Grund-)Gesetz

10 Art. 5 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) v. 20.12.2011, BGBl. I, 3955.

11 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) v. 09.09.2001, BGBl. I, 2302.

12 Das Verfahren ist nach Rücknahme des Antrages zwischenzeitlich eingestellt worden (BVerfG, B. v. 21.11.2017 – 2 BvF 1/13); die 1993 mit dem Solidarpakt I beschlossene, zum 01.01.1995 in Kraft getretene Neukonzeption (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern v. 23.06.1993, BGBl. I, 944 [977]) ist bereits nach drei Jahren nach dem Inkrafttreten zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellt worden.

13 BVerfG, U. v. 11.11.1999 – 2 BvF 2/98 u.a. – BVerfGE 101, 158 (Rn. 258); s.a. Federer-Meyer (2017), 19 ff.

14 Zu den Schwierigkeiten eines auch normativen Solidaritätsbegriffs im bundesstaatlichen Kontext s. Federer-Meyer (2017), 75 ff., 108 ff.

gewordenen Modell (D.). Dies bildet die Grundlage für den Versuch einer verfassungspolitischen Bewertung der mittel- und langfristigen Folgen für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes (E).

B. Die Neufassung des Länderfinanzausgleichs zum 01.01.2020

I. Änderungen des Art. 107 GG¹⁵

Ab 01.01.2020 ist Art. 107 GG (F. 2017) verfassungsrechtliche Grundlage des bundesstaatlichen Finanzausgleiches; zeitgleich treten umfangreiche Änderungen des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes in Kraft.¹⁶ In ihrer Gesamtheit bewirken sie einen System-¹⁷ bzw. Paradigmenwechsel¹⁸ vom bislang vierstufigen System des Finanzausgleichs hin zu einem dreistufigen System der Finanzausstattung.

- Im Wortlaut unverändert bleibt – als erste Stufe – die vertikale Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern mit einer variablen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf Bund und Ländergesamtheit (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG), die neben der gleichmäßigen Deckung der jeweils notwendigen Ausgaben u.a. daran auszurichten ist, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.
- Auf der zweiten Stufe, der horizontalen Ertragsaufteilung, wird lediglich die Umsatzsteuerverteilung geändert. Die bisherige Verteilung nach (ungewichteter) Einwohnerzahl und der grundgesetzlich auf (höchstens) ein Viertel des Gesamtaufkommens begrenzten Umsatzsteuerergänzungsanteile als Teil der primären Steuerverteilung wird abgelöst. Die Verteilung nach (nunmehr gewichteter) Einwohnerzahl wird beibehalten (Art. 107 Abs. 1 GG) und mit einem bundesgesetzlich (ohne quotale Deckelung) einzuführenden System von Zu- und Abschlägen von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung am Umsatzsteueraufkommen gekoppelt (Art. 107 Abs. 2 GG). Dadurch ist sicherzustellen, dass die

15 S. im Überblick auch Koriath (2017a); Förster/Krönert (2017); Hofmann/Schlieff (2018), 7 ff.

16 Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften v. 14.08.2017, BGBl. I, 3122; s. dazu BT-Drs. 11135 (Gesetzentwurf); BT-Drs. 18/12589 (Beschlussempfehlung und Bericht).

17 Lenk/Glinka (2017a), Hofmann/Schlieff (2018), 3422; zweifelnd Heun/Thiele (2018), Art. 107 Rn. 8.

18 Hofmann/Schlieff (2018), 1.

unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.¹⁹

- Die dritte Stufe bilden die (allgemeinen) Ergänzungszuweisungen, die der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt. Neben die auf Finanzkraftausgleich gerichteten Zuweisungen treten auf dieser Stufe u.a. Zuweisungen an leistungsschwache Länder, deren Gemeinden eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen), sowie an solche leistungsschwachen Länder, deren Anteile an den Fördermitteln nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreiten.²⁰ Die neuen Gemeindesteuerkraftzuweisungen lösen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft an die Beitrittsländer ab; der degressive Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit an diese Länder entfällt. Beibehalten werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung mit Werten, die erstmals 2023 zu überprüfen sind.

Den mit Stil und Funktion von Verfassung unvereinbaren Trend zu detailreicher Technizität²¹ setzt die verfassungsgesetzliche Absicherung von Regelungen fort, die (allenfalls) in dem Maßstäbe- oder dem Finanzausgleichsgesetz zu erwarten gewesen wären: die vor allem Niedersachsen, dann auch Schleswig-Holstein²² förderliche, nur anteilige Berücksichtigung einer bergrechtlichen Förderabgabe (Art. 107 Abs. 2 Satz 4 GG [F. 2017]) sowie die Regelung der Zuweisungen wegen unterproportionaler Gemeindesteuerkraft und der Fördermittel nach Art. 91b GG (Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG). Sie zielen erkennbar auf die verfassungsgesetzliche Absicherung verfassungsrechtlich problematischer Aspekte²³ von Detailelementen des Berechnungsmodells, das Grundlage der politischen Kompromissbildung im Kreise der Länder war.

Der letzte Schritt, durch Einfügung eines Art. 107 Abs. 3 GG die Verfassungskonformität aller Berechnungselemente des Kompromissmodells insgesamt (befristet

19 § 10 FAG (2017) legt das Zu- bzw. Abschlagsniveau in einem linearen Tarif auf 63 Prozent der Differenz von Finanz- und Ausgleichsmesszahl fest.

20 § 11 FAG (2017) nimmt eine Leistungsschwäche bereits dann an, wenn Finanzkraftmesszahl und Zuschlag nicht 99,75 Prozent der Ausgleichsmesszahl aufweisen, und erhöht das Ausgleichsniveau auf 80 Prozent.

21 Dreier (2008), 404.

22 Nach der vorläufigen Abrechnung 2016 entfielen von den im LFA berücksichtigten ca. 232 Mio € Förderabgabe auf Niedersachsen 74 Prozent und weitere 20 Prozent auf Schleswig-Holstein.

23 Das BVerfG (U. v. 24.06.1986 – 2 BvF 1/83 u.a. – BVerfGE 72, 330) hatte 1986 die vollständige Einbeziehung der Förderabgabe in den Finanzausgleich als verfassungsrechtlich geboten erachtet.

oder auf Dauer) festzustellen, sollte offenbar dann doch nicht gegangen werden. Der politisch gewollte Sinn des Art. 143f GG, den neuen Finanzausgleich bis (zumindest) 2030 „außer Streit“ zu stellen und seine Anwendung bis Ende 2035 zu sichern, kommt dem verfassungsrechtlich nicht gleich. Art. 143f GG regelt allein das Außerkrafttreten grund- und einfachgesetzlicher Regelungen unter bestimmten Bedingungen. Art. 107 GG (F. 2017) bleibt aber weiterhin verfassungsgesetzlicher Prüfungsmaßstab für die einfachgesetzlichen Umsetzungsregelungen und schließt Normenkontrollanträge deutlich vor dem 31.12.2030 nicht aus. Die verfahrenseinleitenden Schriftsätze des nach dem Kompromiss eingestellten Normenkontrollverfahrens können mit geringfügigen Änderungen „recycelt“ werden.

II. Änderungen des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes

Für die einfachgesetzliche Umsetzung²⁴ hält der Gesetzgeber an der Zweistufigkeit eines dem Finanzausgleichsgesetz vorgelagerten Maßstäbengesetzes²⁵ fest. Auch im neuen Maßstäbengesetz finden sich eine Reihe von Regelungen, die zentrale „Stellschrauben“ des Kompromissmodells gesetzlich abzusichern bestimmt und geeignet sind, deren Verfassungskonformität unterschiedlich beurteilt wird. Exemplarisch zu nennen sind die Einwohnergewichtung und die nur teilweise Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft.

Dass insoweit eine verfassungsgesetzliche Absicherung der politischen „Geschäftsgrundlage“ nicht erfolgt ist, kann zweierlei bedeuten:

- Alle am Konsens Beteiligten haben – im Gegensatz etwa zum nur teilweisen Einbezug der bergrechtlichen Förderabgabe – keinen verfassungsgesetzlichen „Absicherungsbedarf“ (mehr) gesehen; der bewusste Verfassungsverstoß durch Zustimmung zu einem Gesetz, von dessen Verfassungswidrigkeit ausgegangen wird, widerspricht dem durch Amtseid bekräftigten Verfassungsgehorsam.
- Alternative ist, dass die nachträgliche Veränderung gefundener Kompromisse durch punktuelle Geltendmachung verfassungsrechtlicher Bedenken gegen Einzelelemente gerade dadurch vorbehalten bleiben sollte, dass deren verfassungsgesetzliche Absicherung nicht erfolgt ist.

24 Gesetz v. 14.08.2017 (Fn. 20), BGBl. I, 3122.

25 Dazu etwa Jung (2008); zur Kritik an der zugrundeliegenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts s. nur Berlit/Kesper (2000), 607.

Zumindest Prüfungsbedarf besteht, ob die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,²⁶ dass sich (potentielle) Antragsteller wegen des objektiven Charakters des Normenkontrollverfahrens nicht schon vor ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat schlüssig werden müssen, ob sie später – insbesondere aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem Vollzug des Bundesrechts – einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen werden, auch auf Gesetze übertragbar ist, die auch im Verfahren in engem Zusammenhang mit einem verfassungsändernden Gesetz stehen.

C. Verfassungsrechtliche und -politische Bewertung²⁷

I. Verfassungsrechtliche Bewertung

1. Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs

Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine Änderung des Grundgesetzes u.a. dann, wenn sie die Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung berührt. Zu Recht stehen vor der Feststellung verfassungswidrigen Verfassungsrechts – allzumal im föderalen Bereich – hohe Hürden;²⁸ zuletzt wurden sie von einer Mindermeinung²⁹ bei den Vorgaben des Grundgesetzes für die „Schuldenbremse“ in den Ländern ernsthaft erwogen.

Die Vertikalisierung des Länderfinanzausgleichs verändert – föderalismus- und verfassungspolitisch – die Gewichte bei der künftigen Finanzausstattung aller Länder; die finanzschwächeren Länder werden stärker vom Bund abhängig. Bereits aus der nationalen Perspektive unterminiert diese signifikante Gewichtsverschiebung tendenziell zwar die Eigenstaatlichkeit einiger Länder, gefährdet sie aber schon aus nationaler Perspektive nicht. Ausgetauscht wird „lediglich“ der externe Zahler, ohne zwingend das verfassungsgesetzlich vorgegebene Ausgleichsniveau zu senken. Damit werden die politischen Konflikt- und Kompromisslinien verschoben. Eine direkte Abhängigkeit einzelner Länder vom Bund wird indes dadurch ausgeschlossen, dass die Bemessung der Leistungen des Bundes durch Gesetz erfolgt, das der Zustimmung im Bundesrat bedarf.

26 BVerfG, U. v. 11.11.1999 – 2 BvF 2/98 u.a. – BVerfGE 101, 158.

27 Eingehend auch Deutscher Bundestag – Wiss. Dienst, Vereinbarkeit der Bund-Länder-Finanzreform mit dem Bundesstaatsprinzip, WD 4-3000-060/17 (25.07.2017).

28 Kramer (2000).

29 Zur Diskussion s. Koemm (2011), 135 ff., 399 f., passim; s. aber BVerfG, B. v. 19.08.2011 – 1 BvG 1/10.