

Die Übertragbarkeit des Halbteilungsgrundsatzes auf den Länderfinanzausgleich

Die im horizontalen Finanzausgleich ausgleichspflichtigen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben eindringlich versucht, eine Neuregelung des Finanzausgleichsystems auf dem Wege politischer Diskussion zu erreichen.¹ In ihrem Modell eines "einfachen, föderalen und gerechten" Finanzausgleichs² treten sie für einen verstärkten Wettbewerbsföderalismus ein.³ Eine ihrer Forderungen lautet, daß Überschüsse zur durchschnittlichen Finanzkraft nur noch mit einer Quote von 50% abgeschöpft werden sollen.⁴ Nachdem dieser Vorschlag unter den anderen Bundesländern auf Ablehnung gestoßen ist, versuchen Bayern und Baden-Württemberg, ihre Forderungen verfassungsgerichtlich durchzusetzen.⁵

[Hintergrundwissen zum Länderfinanzausgleich](#)

I. Einleitung

Am 30. Juli 1998 haben die Landesregierungen von Bayern und Baden-Württemberg beim Bundesverfassungsgericht Normenkontrollanträge⁶ gegen das Finanzausgleichsgesetz (FAG)⁷ eingereicht. Ihre Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems richten sich unter anderem gegen die Höhe der Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder.⁸ Nach der in § 10 Abs. 2 FAG für die Berechnung des Ausgleichsbeitrags vorgesehenen gebrochenen Progression ist ein Bundesland zur Zeit verpflichtet, bis zu 80% seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft als Ausgleichsbeitrag zur Verfügung zu stellen. Der hier vorgesehene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder ist nach Einschätzung von Bayern und Baden-Württemberg nicht mehr "angemessen" im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG.⁹ In einem für diese Länder angefertigten Gutachten vertritt Hans-Wolfgang Arndt¹⁰ die These, daß die Angemessenheit des Ausgleichs nur gewahrt ist, wenn den zahlenden Ländern mindestens 50% ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft erhalten bleiben.¹¹

¹ Vgl. zu dieser Diskussion das Zeitgespräch "Reform des Finanzausgleichs?" mit Beiträgen von Erwin Huber, Hartmut Perschau, Hans-Wolfgang Arndt, Rolf Peffekoven, in: Wirtschaftsdienst 1998, 71 ff.

² Vorgestellt in einer Druckschrift des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit, April 1998; vgl. dazu Pressemitteilung 079/98 vom 09.03.1998, Internet: <http://www.bayern.de/STMF/presse/079-98.html>.

³ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, a.a.O. (Fn. 2), S. 6; Erwin Huber, Wirtschaftsdienst 1998, 71 (73); Hans-Wolfgang Arndt, Wirtschaftsdienst 1998, 76 (77).

⁴ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, a.a.O. (Fn. 2), S. 12.

⁵ Diesen Schritt hatten sich Bayern und Baden-Württemberg ausdrücklich vorbehalten für den Fall, daß ihre politischen Vorstöße keinen Erfolg haben würden. Vgl. Erwin Huber, Wirtschaftsdienst 1998, 71 (73); Süddeutsche Zeitung vom 10.03.1998, S. 1.

⁶ 2 BvF 2/98 (Antrag der Landesregierung Baden-Württemberg) und 2 BvF 3/98 (Antrag der Landesregierung Bayern); vgl. dazu Pressemitteilung 331/98 vom 30.07.1998 mit Anlage: Zusammenfassung des Normenkontrollantrages des Freistaates Bayern, Internet: <http://www.bayern.de/STMF/presse/331-98.html>.

⁷ Neufassung vom 23.06.1993 (BGBl. I, S. 944), geändert durch Gesetz vom 13.11.1995 (BGBl. I, S. 1506).

⁸ Erwin Huber, Wirtschaftsdienst 1998, 71 (71); ders., Wirtschaftsdienst 1998, 142.

⁹ Erwin Huber, Wirtschaftsdienst 1998, 71 (71).

¹⁰ Hans-Wolfgang Arndt, Finanzausgleich und Verfassungsrecht, unveröffentlichtes Rechtsgutachten, Mannheim, September 1997.

¹¹ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 21 ff, insbes. S. 27.

Die "Angemessenheit" des Ausgleichs ist als unbestimmter Rechtsbegriff der Auslegung zugänglich. Mit seinen Grenzen hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits in drei Entscheidungen zum FAG¹² beschäftigt. Das Gericht sieht den angemessenen Ausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG als Ausprägung des bündischen Prinzips. Dieses Prinzip begründet für die finanzstärkeren Länder die Verpflichtung, den schwächeren Ländern Hilfe zu leisten. Es garantiert den finanzstarken Ländern jedoch auch ihre Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Diese sind verletzt, wenn der horizontale Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächt oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führt.¹³ Damit legt das Bundesverfassungsgericht als Obergrenze für einen angemessenen Ausgleich das Nivellierungsverbot und das Schwächungsverbot fest.

Es sind mehrere Vorschläge gemacht worden, wie diesen Verboten eine relative oder absolute Obergrenze für die Ausgleichsverpflichtung der Länder im Finanzausgleich entnommen werden könnte. *Paul Kirchhof* hat unter Hinweis auf die finanzielle Autonomie der Bundesländer vertreten, daß ein Ausgleich der Finanzkraft zumindest dann nicht mehr angemessen im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG sei, wenn die Ausgleichszahlungen mehr als die Hälfte des noch ungebundenen Haushaltsvolumens in Anspruch nehmen.¹⁴ Da jedoch das ungebundene Haushaltsvolumen nur schwer zu bestimmen ist, wurde von Klaus Vogel und Christian Waldhoff vorgeschlagen, daß der Ausgleichsbeitrag 20% des Haushaltsgesamtvolumens nicht überschreiten dürfe.¹⁵

Ist also der Versuch, aus der Verfassung eine Obergrenze für die Ausgleichsverpflichtung der Bundesländer herzuleiten, nicht neu, so ist es doch der von Hans-Wolfgang Arndt zur Diskussion gestellte Begründungsansatz. Danach soll der vom Bundesverfassungsgericht im Vermögensteuer-Beschluß¹⁶ entwickelte Halbteilungsgrundsatz auf die Ausgestaltung eines "angemessenen Ausgleichs" im Sinne von Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG anzuwenden sein.¹⁷

¹² BVerfGE 1, 117; 72, 330; 86, 148.

¹³ BVerfGE 72, 330 (397 f); ebenso 1, 117 (131); 86, 148 (213 ff, 250 ff), wobei bemerkenswert erscheint, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner letzten Entscheidung zum FAG nur auf das Nivellierungsverbot Bezug nimmt.

¹⁴ Paul Kirchhof, *Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie*, Köln 1982, S. 60 f.

¹⁵ Klaus Vogel / Christian Waldhoff in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Band 9, Loseblatt, Stand: 81. Ergänzungslieferung, November 1997, Vorbem. zu Art. 104a-115 GG, Rn. 79.

¹⁶ BVerfGE 93, 121, Leitsatz 3.

¹⁷ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 21 ff, insbes. S. 27.

II. Der Halbteilungsgrundsatz

Nachdem das Bundesverfassungsgericht sich in der Frage einer verfassungsrechtlichen Besteuerungsobergrenze lange Zeit auf eher theoretische Ausführungen beschränkt hat¹⁸, hat der zweite Senat in seinem Beschluß zur Vermögensteuer¹⁹ vom 22. Juni 1995 dem Gesetzgeber zum ersten Mal konkrete Maßstäbe für die Höhe der Besteuerung vorgegeben. In Anlehnung an die Steuerlehre von Paul Kirchhof, dem bei dieser konkreten Normenkontrolle des § 10 Nr. 1 VStG die Berichterstattung oblag, entnimmt das Verfassungsgericht den Prüfungsmaßstab für das Steuergesetz der allgemeinen Handlungsfreiheit in ihrer Ausprägung als persönliche Entfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (Art. 14 GG).²⁰ Im folgenden scheint es sich dann auch der These von Paul Kirchhof anzuschließen, wonach die Besteuerung Ausprägung der Sozialpflichtigkeit ist. Nach Paul Kirchhof ist diese Sozialpflichtigkeit gleichheitserheblich abgestuft. Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG ("Eigentum verpflichtet.") lasse nur einen maßvollen Zugriff auf den Eigentumsbestand zu. Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG ("Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.") unterwerfe dagegen den Eigentumsgebrauch einer stärkeren Sozialpflichtigkeit.²¹

Daraus wird im Vermögensteuer-Beschluß die Konsequenz gezogen, daß der Vermögensstamm in seinem Bestand geschützt sei.²² Der Vermögensertrag unterfalle dagegen der verstärkten Sozialpflichtigkeit nach Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG, wonach er zugleich dem privaten Nutzen und dem Wohle der Allgemeinheit dienen solle.²³ Aus diesem "zugleich" zieht das Verfassungsgericht den Schluß, daß die Vermögensteuer nur dann zu den übrigen Steuern auf den Ertrag hinzutreten dürfe, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibe.²⁴

Dieser sogenannte Halbteilungsgrundsatz ist in der Literatur vielfach auf Zustimmung gestoßen.²⁵ Im Anschluß an das dissentierende Votum von Ernst-Wolfgang Böckenförde²⁶ finden sich aber auch kritische Stimmen.²⁷ Die von ihnen geäußerten Zweifel an der

¹⁸ Vgl. die häufig zitierte Aussage aus dem Investitionshilfe-Urteil, wonach Art. 14 GG nicht das Vermögen gegen Eingriffe durch Auferlegung von Geldleistungspflichten schützt - BVerfGE 4, 7 (17) - oder die spätere Formulierung, daß ein Verstoß gegen Art. 14 GG allenfalls dann in Betracht kommt, wenn eine Geldleistungspflicht den Pflichtigen übermäßig belastet und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt - BVerfGE 14, 221 (241).

¹⁹ BVerfGE 93, 121. Dieser Beschluß kann als Pendant zum sogenannten Grundfreibetrags-Beschluß vom 25. September 1992 gesehen werden, in dem der zweite Senat aus dem Sozialstaatsprinzip und der Menschenwürde eine Untergrenze für die Einkommensbesteuerung hergeleitet hat - BVerfGE 87, 153.

²⁰ BVerfGE 93, 121 (137); vgl. dazu Paul Kirchhof, VVDStRL 39 (1980), 213 (236). Die Grundlage für diese handlungs- statt objektbezogene Interpretation des Schutzbereiches von Art. 14 GG wurde schon im Grundfreibetrags-Beschluß - BVerfGE 87, 153 (169) - gelegt.

²¹ Paul Kirchhof, VVDStRL 39 (1980), 213 (270 ff); ders., Gutachten F für den 57. Deutschen Juristentag, München 1988, S. F 12 ff; ders., DSStR 1984, 575 (582); ders., StuW 1996, 3 (5); ders., JZ 1982, 305 (307 f); ders. in: Paul Kirchhof / Hartmut Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar, Loseblatt, Stand: 79. Ergänzungslieferung, Februar 1998, § 2 Rn. A 154 ff.

²² BVerfGE 93, 121 (137 f). Damit wird die Ausgestaltung der Vermögensteuer als Substanzsteuer abgelehnt.

²³ BVerfGE 93, 121 (138).

²⁴ BVerfGE 93, 121 (138).

²⁵ Günther Felix, NJW 1996, 703; ders., NJW 1997, 304; Klaus Vogel, NJW 1996, 1257; ders., JZ 1996, 43; Walter Leisner, NJW 1995, 2591; Gerd Rose, DB 1997, 494.

²⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sondervotum zu BVerfGE 93, 121 (149 ff).

²⁷ Joachim Wieland in: Bernd Guggenberger / Thomas Würtenberger (Hrsg.), Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?, 1. Aufl., Baden-Baden 1998, S. 173; ders. in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1. Aufl., Tübingen 1996, Art. 14 Rn. 48; Heinrich Weber-Grellet in: FS-Posser, Köln 1997, S. 395; ders., BB 1996,

Überzeugungskraft des Halbteilungsgrundsatzes sollen hier zurückgestellt werden. Unterstellt man, daß es sich bei dem Prinzip der hälftigen Teilung tatsächlich um ein in der Eigentumsgarantie verankertes Verfassungsgebot handelt, dann setzt die von Hans-Wolfgang Arndt aufgestellte These der Begrenzung der Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich durch den Halbteilungsgrundsatz dessen Übertragbarkeit auf den angemessenen Ausgleich im Sinne von Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG voraus.

1415; Hans Peter Bull, NJW 1996, 281; bezüglich der Festlegung der Vermögensteuer auf eine Sollertragsteuer und der Differenzierung der Schutzintensität auch Klaus Tipke / Joachim Lang, Steuerrecht, 15. Aufl., Köln 1996, § 4 Rn. 102, 215; Klaus Tipke, GmbHR 1996, 8 (9, 12); ders., MDR 1995, 1177 (1179); Werner Flume, DB 1995, 1779; bezüglich der konkreten Festlegung einer Obergrenze auch Hans-Wolfgang Arndt / Andreas Schuhmacher, NJW 1995, 2603 (2604); Hans-Wolfgang Arndt, BB 1996, Beilage 7 zu Heft 14, S. 3.

III. Die Übertragbarkeit auf den Länderfinanzausgleich

Der Übertragbarkeit des Halbtteilungsgrundsatzes auf den Länderfinanzausgleich kann nur dann zugestimmt werden, wenn die betroffenen Ausgangslagen vergleichbar sind (1), die Herleitung des Grundsatzes dem nicht entgegensteht (2), sich im Länderfinanzausgleich ein äquivalenter Bezugspunkt für den Halbtteilungsgrundsatz finden läßt (3) und die Übertragung auch mit der Grundkonzeption der Finanzverfassung vereinbar ist (4).

1. Vergleichbarkeit der Ausgangslage

Hans-Wolfgang Arndt begründet die Übertragbarkeit des Halbtteilungsgrundsatzes maßgeblich mit der vergleichbaren "Gefahrenlage", in der sich ausgleichspflichtige Länder und Steuerzahler befinden. Die Eigentumsгарantie des Art. 14 GG und der angemessene Ausgleich des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG enthalten nach seiner Auffassung parallele Gewährleistungsgehalte. Während Art. 14 GG das Eigentum schützt, habe das Bundesverfassungsgericht den horizontalen Finanzausgleich aus Sicht der leistungsstärkeren Länder als "Abgabe aus Eigenem"²⁸ bezeichnet. Wenn ein gesetzlicher Zugriff auf "Eigenes" im Sinne des Art. 14 GG nur zulässig sein soll, wenn er dem Pflichtigen "zugleich" 50% beläßt, könne für das "Eigene" im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG nichts anderes gelten.²⁹

Neben der Tatsache, daß es sich sowohl bei der Besteuerung als auch bei der Ausgleichspflicht im Länderfinanzausgleich um einen Zugriff auf "Eigenes" handelt, finden sich in den Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat auf der einen und Ländern und Staat auf der anderen Seite aber auch Unterschiede, die es fragwürdig erscheinen lassen, ob man wirklich von einer vergleichbaren "Gefahrenlage" sprechen kann.

Das Besteuerungsverhältnis ist geprägt durch den Anspruch des Staates auf Finanzierung durch den Bürger, der sich verfassungstheoretisch als notwendiges Korrelat zur privatnützigen Eigentumsordnung erweist.³⁰ Dieser Finanzierungspflicht stehen die Grundrechte als Abwehrrechte gegenüber.³¹

Eine der Abgabepflicht des Bürgers entsprechende Finanzierungspflicht der Bundesländer im horizontalen Finanzausgleich ergibt sich aus Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit dem FAG. Das Bundesverfassungsgericht führt diese Pflicht auch auf das bündische Prinzip des Einstehens füreinander zurück.³² Danach sind die Bundesländer ungeachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbständigkeit zu gewissen Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwache Länder verpflichtet.³³ Zur Begrenzung dieser Finanzierungspflicht können die Länder sich nicht wie der Bürger auf die grundrechtlichen Abwehrrechte berufen.³⁴ Ihre Ausgleichspflicht unterliegt stattdessen einer systemimmanenten Beschränkung. Das bündische Prinzip begründet die Ausgleichspflicht

²⁸ BVerfGE 72, 330 (386).

²⁹ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 21 f.

³⁰ Josef Isensee, Referat für den 57. Deutschen Juristentag, München 1988, S. N 32 ff (N 36).

³¹ Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band 2, Köln 1993, S. 530; Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 30), S. N 32 ff (N 36).

³² BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (386 f); 86, 148 (213 ff).

³³ BVerfGE 72, 330 (386 f).

³⁴ Hans D. Jarass in: Hans D. Jarass / Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., München 1997, Art. 19 Rn. 16; Bruno Schmidt-Bleibtreu in: Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl., Neuwied 1995, Art. 19 Rn. 13.

nämlich nicht nur, sondern begrenzt sie auch.³⁵ Es garantiert, daß die Bundesstaatlichkeit im Ganzen und die Eigenstaatlichkeit im Besonderen nicht beeinträchtigt werden. Das ist nur möglich, wenn den einzelnen Ländern mindestens die Mittel verbleiben, die sie zur erforderlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen.³⁶ Dem Abwehrrecht des Bürgers gegen die Abgabenbelastung entspricht daher auf Seiten der Bundesländer das bündische Prinzip.

Diese Rechtspositionen sind jedoch unterschiedlich strukturiert. Die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG verleiht dem Bürger als Grundrecht einen subjektiv-rechtlichen Abwehranspruch gegen den Staat.³⁷ Wenn der Staat eine unverhältnismäßige Besteuerung festlegt, kann der Bürger sich gegen diesen verfassungswidrigen Eingriff in seine Eigentumsfreiheit wehren. Das Besteuerungsverhältnis ist daher durch ein "Gegeneinander" gekennzeichnet.

Das bündische Prinzip sichert zwar den ausgleichsverpflichteten Bundesländern auch eine existentiell notwendige Finanzausstattung; indem es jedoch daneben die Erfüllung der Finanzbedürfnisse der finanzschwachen Länder bezweckt, ist es zweipolig ausgestaltet. Es gebietet den Ländern, sich untereinander zu verständigen und einen Ausgleich miteinander zu suchen.³⁸ Alle an dem verfassungsrechtlichen Bündnis Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und Wahrung beizutragen.³⁹ Als Internum der Staatsgewalt ist das Bund-Länder-Verhältnis auf allen Ebenen rechtlich gebunden und begrenzt.⁴⁰ Egoismen und Abwehrverhalten widersprechen dem bündischen Prinzip.⁴¹ Das Bundesstaatsprinzip beinhaltet zwar eine Grenze der Ausgleichsverpflichtung, ist aber nicht wie die grundrechtlichen Abwehrrechte als Gegenrecht konzipiert, sondern setzt ein Miteinander voraus.⁴² Das bestätigt auch die Wortwahl des Bundesverfassungsgerichts, das im Zusammenhang mit dem Bundesstaatsprinzip und dem Finanzausgleich von Hilfeleistung⁴³, solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung⁴⁴ und bündischem Entstehen füreinander⁴⁵ spricht.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß sich bei näherer Betrachtung der zu vergleichenden Rechtsverhältnisse nicht nur Gemeinsamkeiten zeigen. Man kann daher durchaus anzweifeln, ob dem organisationsrechtlichen Finanzrechtsverhältnis, das primär auf eine im Miteinander erreichte Verteilung abzielt, und dem grundrechtlichen Rechtsverhältnis, das die bürgerliche Freiheitssphäre durch Abwehrrechte sichern soll, vergleichbare Gefahrenlagen zugrundeliegen.⁴⁶

³⁵ BVerfGE 72, 330 (387).

³⁶ Dieter Birk, SuS 1993, 85 (85); Hans Pagenkopf, DÖV 1979, 613 (615).

³⁷ Vgl. Horst Dreier, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1. Aufl., Tübingen 1996, Vorbem. Rn. 30.

³⁸ Hermann-Wilfried Bayer, Die Bundestreue, Tübingen 1961, S. 43.

³⁹ BVerfGE 1, 299 (315).

⁴⁰ Josef Isensee in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, Heidelberg 1990, § 98 Rn. 118.

⁴¹ Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 40), § 98 Rn. 154; ebenso Hermann-Wilfried Bayer, a.a.O. (Fn. 38), S. 43.

⁴² Vgl. Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 40), § 98 Rn. 154: Das Bund-Länder-Verhältnis fordert ein einendes Gegenprinzip, das die eigenständigen Kompetenzträger zusammenführt und in die "Mitwirkung fürs Allgemeine" (Hegel) einbindet.

⁴³ BVerfGE 72, 330 (397 f).

⁴⁴ BVerfGE 72, 330 (398).

⁴⁵ BVerfGE 86, 148 (214).

⁴⁶ Ebenso Jürgen W. Hidién, JZ 1998, 607 (610); Klaus Vogel / Christian Waldhoff, a.a.O. (Fn. 15), Vorbem. zu Art. 104a-115, Rn. 81 Fn. 253, die methodische Zweifel haben; allgemein zur Unmöglichkeit inhaltlicher Analogien aus der rechtsstaatlich geordneten Bürger-Staat-Beziehung auf die bundesstaatlich geordnete Land-Bund-Beziehung: Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 40), § 98 Rn. 118; ders., Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968, S. 253 ff.

2. Herleitung des Halbteilungsgrundsatzes

Gegen eine Übertragung des Halbteilungsgrundsatzes auf den Finanzausgleich könnte dessen spezifische Herleitung aus der Eigentumsgarantie sprechen. Durch die Bezugnahme auf das Wort "zugleich"⁴⁷ ist seine Begründung so eng mit dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG verknüpft, daß eine Übertragung auf den horizontalen Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 2 GG mangels gleichlautender Formulierung fern liegt.

Allerdings versucht Hans-Wolfgang Arndt, den Halbteilungsgrundsatz aus seiner engen Verbindung mit der Eigentumsgarantie zu lösen. Das Prinzip der hälftigen Teilung sei eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und könne als solche auf den Finanzausgleich übertragen werden.⁴⁸ Zu bedenken ist jedoch, daß die enge Verknüpfung zu Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG auch dann gewahrt bleibt, denn allein bei der Eigentumsgarantie ist das Zugleich von Privatnützigkeit und Allgemeinnützigkeit als Bezugspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorgeschrieben.

Stellt man diese Bedenken zurück, so bleibt die Frage, ob das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf den angemessenen Ausgleich Anwendung findet. Bejaht wird dies von Paul Kirchhof.⁴⁹ Er stützt sich dabei auf das Tatbestandsmerkmal der "Angemessenheit", das nach gefestigter Tradition des deutschen öffentlichen Rechts einen Bewertungsauftrag enthalte, der den Gesetzgeber auf die Einzelkriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, also auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip, verpflichte.⁵⁰ Diese Argumentation ist jedoch keineswegs zwingend, da es im Grundgesetz auch Normen gibt, die das Merkmal der Angemessenheit beinhalten, ohne einen Bezug zum Verhältnismäßigkeitsprinzip aufzuweisen.⁵¹

Darüber hinaus bestehen gegen eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auch grundsätzliche Bedenken. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entstammt dem Verhältnis zwischen Staat und Bürger.⁵² Auf dieses ist er mit seiner freiheitssichernden Funktion zugeschnitten.⁵³ Seine Funktion zur Verteidigung der individuellen Rechts- und Freiheitssphäre des Bürgers⁵⁴ hat dazu geführt, daß das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach neuerer Auffassung auch aus dem Wesen der Grundrechte selbst hergeleitet wird.⁵⁵

Diese Grundlage fehlt im bundesstaatlichen Bereich.⁵⁶ Die Kategorie der Freiheit paßt nicht zu staatsorganisationsrechtlichen Rechtsverhältnissen, die beiderseits von Staatlichkeit und Gemeinwohlorientierung geprägt sind.⁵⁷ Aus diesem Grund ist die Anwendbarkeit des

⁴⁷ BVerfGE 93, 121 (138); Paul Kirchhof, VVDStRL 39 (1980), 213 (271 f).

⁴⁸ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 21 f.

⁴⁹ Paul Kirchhof, a.a.O. (Fn. 14), S. 54 ff.

⁵⁰ Paul Kirchhof, a.a.O. (Fn. 14), S. 55 f.

⁵¹ Im näheren nachgewiesen für die Art. 36 Abs. 1 S. 1, 48 Abs. 3 S. 1 GG von Stefan Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 616 f.

⁵² Stefan Koriath, a.a.O. (Fn. 51), S. 619.

⁵³ Vgl. BVerfGE 79, 311 (341); Hermann Hill in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, Heidelberg 1989, § 156 Rn. 21.

⁵⁴ So BVerfGE 81, 330 (338).

⁵⁵ BVerfGE 19, 342 (348 f); Hermann Hill, a.a.O. (Fn. 53), § 156 Rn. 21; Friedrich E. Schnapp in: Ingo von Münch / Philip Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 4. Aufl., München 1992, Art. 20 Rn. 27.

⁵⁶ Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 40), § 98 Rn. 118.

⁵⁷ Stefan Koriath, a.a.O. (Fn. 51), S. 619.

Verhältnismäßigkeitsprinzips auf den bundesstaatlichen Bereich und damit auf die Ausgestaltung eines angemessenen Ausgleichs abzulehnen.⁵⁸

⁵⁸ Ebenso BVerfGE 81, 310 (338) mit besonderem Bezug auf die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Bereich der Kompetenzabgrenzung; Josef Isensee, a.a.O. (Fn. 40), § 98 Rn. 118; Horst Dreier, a.a.O. (Fn. 37), Vorbem. Rn. 91 Fn. 361.

3. Bezugspunkt des Halbtteilungsgrundsatzes

Wenn man sich über diese Bedenken hinwegsetzt, stellt sich die Frage, welchen Bezugspunkt der Halbtteilungsgrundsatz im Länderfinanzausgleich hätte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vermögensteuer gewährleistet er dem Steuerzahler die Hälfte seiner Vermögenserträge.⁵⁹ Bei der Konkretisierung des angemessenen Ausgleichs im Sinne von Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG wird der Halbtteilungsgrundsatz jedoch nicht angeführt, um den ausgleichspflichtigen Ländern die Hälfte ihres örtlichen Aufkommens an den Landessteuern und die Hälfte ihres Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern zu bewahren, sondern um ihnen die Hälfte ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft zu sichern.⁶⁰ Das setzt voraus, daß allein die überdurchschnittliche Finanzkraft Bezugspunkt für den Halbtteilungsgrundsatz ist.⁶¹

Wenn das Prinzip hälftiger Teilung gerade deshalb auf den horizontalen Finanzausgleich übertragen werden soll, weil es sich hier - wie im Fall der Besteuerung - um eine "Abgabe aus Eigenem"⁶² handelt, liegt die Lösung für die Suche nach dem richtigen Bezugspunkt des Halbtteilungsgrundsatzes in der Interpretation des "Eigenen".

Was "Eigenes" im Sinne der Formulierung des Verfassungsgerichts ist, ergibt sich aus dem Verfassungstext.⁶³ Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG lautet: "Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern ... zu, ...". Damit erhalten die einzelnen Länder bestimmte Steuererträge als eigene Finanzausstattung.⁶⁴ "Eigenes" ist also der gesamte Steueranteil, der einem Bundesland nach Art. 107 Abs. 1 GG zugeordnet wird. In diesem gesamten Steueranteil muß zunächst der Bezugspunkt des Halbtteilungsgrundsatzes gesehen werden.

Hans-Wolfgang Arndt versucht nun, den Bezugspunkt der hälftigen Teilung auf die überdurchschnittliche Finanzkraft zu beschränken, indem er auf Parallelen zur Besteuerung verweist⁶⁵. Nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG ist nur der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft sicherzustellen, und die Ausgleichspflicht nach dem FAG greift nur auf die überdurchschnittliche Finanzkraft zu. Die dadurch dem Ausgleich entzogene durchschnittliche Finanzkraft bezeichnet Hans-Wolfgang Arndt als "ländereigenes Minimum der Eigenstaatlichkeit".⁶⁶ Hierin sieht er eine Entsprechung zum "steuerlich zu schonenden Existenzminimum des Bürgers".⁶⁷

Abgesehen davon, daß die durchschnittliche Finanzkraft über der existenznotwendigen Finanzausstattung eines Landes liegen kann, spricht der Vergleich auch aus anderen Gründen nicht zwingend für einen Ausschluß der durchschnittlichen Finanzkraft aus dem Bezugspunkt der hälftigen Teilung. Zwar ist das Existenzminimum des Bürgers nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von der Besteuerung freizustellen⁶⁸; es ist jedoch umstritten,

⁵⁹ BVerfGE 93, 121 (138).

⁶⁰ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 23 ff.

⁶¹ So Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 24.

⁶² BVerfGE 72, 330 (386).

⁶³ BVerfGE 72, 330 (385).

⁶⁴ BVerfGE 72, 330 (385).

⁶⁵ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 22 ff.

⁶⁶ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 24.

⁶⁷ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O. (Fn. 10), S. 22.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 87, 153 - Grundfreibetrags-Beschluß.

welche Auswirkungen Freibeträge auf die Berechnung der hälftigen Teilung haben.⁶⁹ Nach Paul Kirchhof, dem Berichterstatter im Vermögensteuer-Beschluß, soll sich der Halbteilungsgrundsatz nicht auf den Steuersatz für das besteuertfähige Vermögen beziehen, sondern auf die steuerliche Gesamtbelastung des Bürgers.⁷⁰ Danach wären das steuerlich zu schonende Existenzminimum und folglich auch die durchschnittliche Finanzkraft in die Berechnung der hälftigen Teilung mit einzubeziehen.

Sieht man im Anschluß an diese Ansicht den Bezugspunkt für eine Übertragung des Halbteilungsgrundsatzes in dem gesamten Steueranteil eines Landes, bestehen gegen die Höhe der Ausgleichspflichten nach dem gegenwärtigen FAG keine Bedenken.⁷¹

⁶⁹ Vgl. Hans-Wolfgang Arndt, BB 1996, Beilage 7 zu Heft 14, S. 3 ff, der die Diskussion, ob der vom Halbteilungsgrundsatz geschützte Sollertrag einer Netto- oder Bruttobetrachtung unterliegen soll, ausführlich darstellt.

⁷⁰ Paul Kirchhof, Capital 11/95, S. 25, a.A. Hans-Wolfgang Arndt, BB 1996, Beilage 7 zu Heft 14, S. 3.

⁷¹ Das Land Bayern hatte im Jahre 1995 vor dem Finanzausgleich (einschließlich der Gemeindesteuern) eine Finanzkraft von 59.636 Mill. DM. Davon wurden ihm im Umsatzsteuervorwegausgleich 2.156 Mill. DM genommen. Ausgleichspflichtig war das Bundesland mit 2.533 Mill. DM. Es verbleibt eine Finanzkraft von 54.947 Mill. DM, das sind 92% der dem Bundesland Bayern nach Art. 107 Abs. 1 GG zustehenden Landessteuern. Der Berechnung zugrundegelegt wurden Angaben aus: Institut der Deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1997, 1997, S. 6, abgedruckt bei Klaus Vogel / Christian Waldhoff, a.a.O. (Fn. 15), Vorbem. zu Art. 104a-115, Rn. 100.

4. Flexibilität der Finanzverfassung

Über diese im Halbtteilungsgrundsatz selbst angelegten Zweifel hinaus, könnte auch die Grundkonzeption der Finanzverfassung gegen seine Übertragung auf den Länderfinanzausgleich sprechen. Eine Anwendung des Halbtteilungsgrundsatzes auf den Finanzausgleich hat zwar den bestechenden Vorteil, daß sie die Ausgleichspflicht konkret begrenzt und damit berechenbar macht, sie übersieht jedoch, daß vieles dafür spricht, die Obergrenze der Ausgleichspflicht nicht pauschal auf einen relativen oder absoluten Wert festzulegen.

Die unbestimmten Rechtsbegriffe der Finanzverfassung bilden eine Rahmenordnung.⁷² Das Ausfüllen dieses Rahmens liegt nicht im freien Ermessen des Gesetzgebers, ihm steht dabei aber ein Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zu.⁷³ Dieser Spielraum ist unerläßlich, um die Allgemeingültigkeit, Grundsätzlichkeit und Beständigkeit der Finanzverfassung zu wahren.⁷⁴ Da die Finanzkraftrelationen zwischen den Ländern nicht starr sind, sondern sich im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung dauernd verschieben, muß auch der Finanzkraftausgleich flexibel gehalten und periodisch angepaßt werden.⁷⁵ Die erforderliche Flexibilität wird dem horizontalen Finanzausgleich durch den unbestimmten Rechtsbegriff der "Angemessenheit" verliehen. Erst die Ausfüllungsbedürftigkeit und Ausfüllungsfähigkeit dieses Begriffs gewährleisten auf Dauer eine rationale und bedarfsgerechte Finanzausstattung der Bundesländer sowie eine flexible Anpassung an die jeweiligen ökonomischen Gegebenheiten.⁷⁶

Legte man durch die Übertragung des Halbtteilungsgrundsatzes eine relative Obergrenze für die Ausgleichsverpflichtung der Bundesländer fest, könnte dies einen bedarfsgerechten Ausgleich behindern. Je nach den tatsächlichen ökonomischen Gegebenheiten kann die Steuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 GG nämlich zu dem Ergebnis führen, daß es viele finanzschwache und wenige finanzstarke Länder gibt. Unter Umständen ist die Anhebung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder dann nicht möglich, ohne daß die überdurchschnittliche Finanzkraft der finanzstarken Länder zu mehr als der Hälfte in die Ausgleichspflicht einbezogen wird. In einem solchen Fall verlangt es das bündische Prinzip jedoch, daß die Ausfüllungsgarantie Vorrang vor einer Besitzgarantie hat. Sie versetzt die schwachen Länder überhaupt erst in die Lage, haushaltswirtschaftliche Autonomie zu gewinnen, während die Abschöpfung auf Seiten der reichen Länder noch nicht bedeuten muß, daß das Schwächungsgebot verletzt ist und die ausgleichspflichtigen Länder ihre Autonomie verlieren.⁷⁷ Aus diesem Grund ist es mit dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander unvereinbar, einzelnen Ländern eine - sei es relative, sei es absolute - Garantie ihrer Finanzkraft zu gewähren und sie damit ein Stück weit aus der politischen Schicksalsgemeinschaft des Bundesstaates zu entlassen.⁷⁸ Eine Besitzgarantie, wie sie der Halbtteilungsgrundsatz vermitteln würde, ist im Rahmen einer variablen und flexiblen Finanzverfassung nicht überzeugend.⁷⁹ Sie könnte zwar gegenwärtig ein aus

⁷² BVerfGE 72, 330 (388 ff); zum Konzept des (Finanz-)Verfassungsrechts als "Rahmenrecht" erstmals BVerfGE 67, 256 (288 f); dazu Joachim Wieland, Jura 1988, 410 (418).

⁷³ BVerfGE 72, 330 (390).

⁷⁴ Herbert Fischer-Menshausen in: Wilhelmine Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik n.F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 135 (135).

⁷⁵ Karl Heinrich Friauf, JA 1984, 618 (621).

⁷⁶ Ferdinand Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), 71 (76).

⁷⁷ So Stefan Koriöth, a.a.O. (Fn. 51), S. 627.

⁷⁸ BVerfGE 72, 330 (419).

⁷⁹ So auch Jürgen W. Hiden, ZRP 1998, 274 (278).

finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus wünschenswertes Ergebnis erzielen, würde aber als Verfassungsgrundsatz den Gesetzgeber auch in finanziellen Spannungslagen in seinen Verteilungsmöglichkeiten beschränken und die nötige Flexibilität der Finanzverfassung gefährden.

IV. Schlussfolgerung

Die Vergleichbarkeit der steuerrechtlichen und finanzausgleichsrechtlichen Finanzierungspflichten ist nicht hinreichend begründbar. Auch die Herleitung des Halbteilungsgrundsatzes aus den spezifischen Formulierungen des Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG legt eine Übertragung dieses Prinzips auf den Finanzausgleich nicht nahe. Bestärkt werden diese Zweifel durch die Frage nach dem richtigen Bezugspunkt des Halbteilungsgrundsatzes im Rahmen des angemessenen Ausgleichs sowie durch die einer Übertragung widersprechende Grundkonzeption der Finanzverfassung.

Die Argumentation, daß der Halbteilungsgrundsatz die Ausgleichsverpflichtung im horizontalen Finanzausgleich verfassungsrechtlich auf 50% der überdurchschnittlichen Finanzkraft begrenzen soll, erweist sich nicht als überzeugend. Die Erfolgsaussichten, auf diesem Weg die Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Höhe der Ausgleichsbeiträge zu begründen, sind gering. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Normenkontrollanträge der Landesregierungen von Bayern und Baden-Württemberg weitere Begründungsansätze für die Unangemessenheit des Finanzkraftausgleichs enthalten⁸⁰, und daß die hessische Landesregierung plant, im Dezember 1998 beim Bundesverfassungsgericht einen Normenkontrollantrag mit eigener Begründung einzureichen⁸¹.

⁸⁰ Vgl. Pressemitteilung 331/98 vom 30.07.1998 mit Anlage: Zusammenfassung des Normenkontrollantrages des Freistaates Bayern, Internet: <http://www.bayern.de/STMF/presse/331-98.html>. Für die Verfassungswidrigkeit der Höhe der Ausgleichsverpflichtungen werden neben der Übertragbarkeit des Halbteilungsgrundsatzes die Länderautonomie, das Demokratieprinzip und das finanzwissenschaftliche Argument von der mangelnden allokativen Effizienz des gegenwärtigen Finanzausgleichs angeführt.

⁸¹ Karl Starzacher in: Süddeutsche Zeitung vom 30.07.1998, S. 2.