Staats- und Universitätsbibliothek Bremen
Staats-archiv Bremen
BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 11. Wahlperiode, 1983-84

25.06.1986 - Drucksache 11/666

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Visual Library

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/666
25. 06. 86

Mitteilung des Senats vom 25. Juni 1986

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum Finanzausgleich

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Text des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Der Präsident des Senats beabsichtigt, im Hinblick auf die besondere Aktualität dieses Urteils gegenüber der Bürgerschaft eine Erklärung abzugeben.

Der Senat bittet deshalb gemäß Art. 99 LV um dringliche Behandlung.

Leitsätze

zu dem Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juni 1986

— 2 BvF 1/83 —

— 2 BvF 5/83 —

— 2 BvF 6/83 —

— 2 BvF 1/85 —

— 2 BvF 2/85 —

1. Art. 107 Abs. 1 GG bestimmt als Teil eines mehrstufigen Systems zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht. Art. 107 Abs. 2 GG korrigiert die Ergebnisse dieser primären Steuerverteilung, soweit sie auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind.

2. Die grundsätzliche Bindung an die Steuerverteilung gemäß Art. 107 Abs. 1 GG gilt auch für die in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG vorgesehenen Bundesergänzungszuweisungen. Dort, wo diese Steuerverteilung für einzelne Bundesländer eine Finanzausstattung erbringt, die aus dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander korrekturbedürftig ist, wird der Weg für den Bund eröffnet, die Stellung eines oder mehrerer seiner Glieder finanziell zu verbessern.

3. Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Lohn- und Körperschaftsteuer so zu zerlegen, daß vereinnahmungsbedingte Verzerrungen, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken, in relevanter Weise vermindert werden. Innerhalb dieses normativen Rahmens darf er verschiedene Gestaltungen wählen.

4. Art. 107 Abs. 2 GG entzieht den horizontalen Finanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen dem freien Aushandeln der Beteiligten, unterstellt sie gewissen normativen Vorgaben und gibt sie in die Verantwortung des Bundesgesetzgebers.

5. Der Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist umfassend zu verstehen; er darf nicht allein auf die Steuerkraft reduziert werden.

6. Der Gesetzgeber kann die Finanzkraft anhand von Indikatoren bestimmen, sofern diese verläßlich sind und auch das Volumen der Finanzkraft zuverlässig erfassen. Er darf Einnahmen unberücksichtigt lassen, die ihrem Volumen nach nicht ausgleichsrelevant sind, in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfallen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zu dem möglichen Ausgleichseffekt außer Verhältnis steht.

7. Bei der Ermittlung der Finanzkraft müssen Sonderbedarfe einzelner Länder unberücksichtigt bleiben. Finanzkraft ist als Finanzaufkommen bezogen auf die Zahl der Einwohner des Landes zu verstehen. Nur wo die Angemessenheit dieses Kriteriums für den Mittelbedarf der Länder aus vorgegebener struktureller Eigenart, wie bei den Stadtstaaten, von vornherein entfällt, ist es gerechtfertigt, diesen Bezugspunkt — nach objektiven Indikatoren — zu modifizieren.

Die Berücksichtigung von Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen ist traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht.

8. Für die Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen enthält das Grundgesetz keine volumenmäßige Begrenzung; diese Zuweisungen sind jedoch als Ergänzung, nicht als Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs angelegt.

9. Bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen steht es dem Bundesgesetzgeber frei, entweder die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben oder Sonderlasten von Ländern zu berücksichtigen oder beides miteinander zu verbinden.

10. Aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern. Der Bund ist zur Gleichbehandlung der leistungsschwachen Länder verpflichtet, wenn die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen das Ziel hat, deren Finanzkraft allgemein anzuheben. Berücksichtigt der Finanzausgleichsgesetzgeber Sonderlasten, so muß er diese benennen und begründen; sie müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

— 2 BvF 1/83 —
— 2 BvF 5/83 —
— 2 BvF 6/83 —
— 2 BvF 1/84 —
— 2 BvF 1/85 —
— 2 BvF 2/85 —

Verkündet
am
24. Juni 1986
Hofer
Regierungshauptsekretärin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

In den verbundenen Verfahren über die Anträge

1. der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Mannesmannufer 1a, Düsseldorf 1

   — Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Jürgen Schmude, Kettwiger Str. 32/34, Essen 1 —

   — 2 BvF 1/83 —

2. der Regierung des Landes Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Richard-Wagner-Straße 15, Stuttgart 1

   — Bevollmächtigter: Professor Dr. Paul Kirchhof, Am Pferchelhang 33/1, Heidelberg 1 —

   — 2 BvF 5/83 —

3. des Senats der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten, Rathaus, Bremen 1

   — Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Professor Dr. Klaus Finkelnburg und Frau Melanie Arndt, Kurfürstendamm 29, Berlin 15 —

   — 2 BvF 6/83 —

4. der Hessischen Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Bierstadter Straße 2, Wiesbaden

   — Bevollmächtigter: Professor Dr. Gunter Kisker, Waldstraße 74, Linden — Am Mühlberg —

   — 2 BvF 1/84 —

5. der Regierung des Saarlandes, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Am Ludwigsplatz 14, Saarbrücken 1

— 2 BvF 1/85 —

6. des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Präsidenten, Rathaus, Hamburg 1

— Bevollmächtigte: Professor Dr. Gunnar Folke Schuppert, Beethovenstraße 1, Augsburg, und Rechtsanwalt Frank Dahrendorf, Neuer Wall 96, Hamburg 36 —

— 2 BvF 2/85 —

§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 4 des Gesetzes über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) — ZerlegungsG — vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145), mit späteren Änderungen, zuletzt vom 8. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1331),

und

§§ 7 Abs. 1—4, 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4—7, 11a Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern — Finanzausgleichsgesetz (FAG) — vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1857), wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz, insbesondere mit dessen Art. 107 Abs. 1 und 2 für verfassungswidrig und nichtig zu erklären,

hat das Bundesverfassungsgericht — Zweiter Senat — unter Mitwirkung der Richter

Präsident Zeidler als Vorsitzender,

Rinck,

Niebler,

Steinberger,

Träger,

Mahrenholz,

Böckenförde,

Klein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. und 15. Januar 1986 durch

U r t e i l für Recht erkannt:

1. § 5 Absatz 1 des Gesetzes über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in der Fassung vom 25. Februar 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 145), zuletzt geändert durch Steuerbereinigungsgesetz 1985 vom 14. Dezember 1984 (Bundesgesetzbl. I S. 1493), ist mit dem Grundgesetz vereinbar, insoweit er im Rahmen der gegenwärtigen Zerlegungsregelungen für die Lohnsteuerzerlegung an das Wohnsitzprinzip anknüpft.

   § 5 Absatz 2 Satz 4 dieses Gesetzes ist mit Artikel 107 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und mit Wirkung ab 1. Januar 1986 nicht mehr anzuwenden.

2. Die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1432), zuletzt geändert durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 19. Dezember 1985 (Bundesgesetzbl. I S. 2354), sind mit Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes unvereinbar. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, mit Wirkung spätestens für das Haushaltsjahr 1988 eine Neuregelung zu treffen. Bis zum Inkrafttreten dieser Neuregelung sind die geltenden Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern weiter anzuwenden.

Gründe:

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfahren betreffen die Frage, ob die von den Antragstellern angegriffenen Bestimmungen des Zerlegungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes mit der Verfassung, insbesondere mit Art. 107 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 2 GG, vereinbar sind.

A.

1. Im **Zerlegungsgesetz** hat der Gesetzgeber für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens (vgl. Art. 107 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) getroffen. In § 5 ist für die Lohnsteuer geregelt:

> Zerlegung der Lohnsteuer
>
> (1) Die von einem Land vereinnahmte Lohnsteuer wird insoweit zerlegt, als sie von den Bezügen der in den anderen Ländern ansässigen unbeschränkt steuerpflichtigen Arbeitnehmer insgesamt einbehalten worden ist. Die Zerlegungsanteile der einzelnen Länder bemessen sich nach Hundertsätzen der vereinnahmten Lohnsteuer. . . .
>
> (2) Der Festsetzung der Hundertsätze sind die Verhältnisse zugrunde zu legen, die sich aus den Eintragungen auf den Lohnsteuerkarten ergeben. Dabei gilt ein Arbeitnehmer als in dem Land ansässig, in dem seine Lohnsteuerkarte ausgeschrieben worden ist (Wohnsitzland). Die nach den Eintragungen der Arbeitgeber auf der Lohnsteuerkarte einbehaltene Lohnsteuer gilt als von dem Land vereinnahmt, zu dem das Finanzamt gehört, an das die Lohnsteuer nach der letzten Eintragung abgeführt worden ist (Einnahmeland). Bei Ehegatten, die im Feststellungszeitraum nicht dauernd getrennt gelebt und beide Arbeitslohn bezogen haben, sind die Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte des Ehemannes maßgebend.
>
> (3) bis (7).

2. Im **Finanzausgleichsgesetz** (in der ab 1. Juli 1983 geltenden Fassung) sind nähere Bestimmungen für den angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder (vgl. Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG) sowie über Ergänzungszuweisungen des Bundes (vgl. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG) getroffen.

In §§ 4 bis 6 ist geregelt, daß zur Durchführung des Finanzausgleichs aus Beiträgen der ausgleichspflichtigen Länder Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder geleistet werden (§ 4). Ob ein Bundesland ausgleichspflichtig oder -berechtigt ist, wird danach ermittelt, ob die im Landesdurchschnitt je Einwohner errechneten Steuereinnahmen die im Bundesdurchschnitt je Einwohner errechneten Steuereinnahmen übersteigen oder sie nicht erreichen (vgl. §§ 5 und 6). Dieses Verfahren wird in den folgenden Vorschriften (§§ 7 ff.) näher geregelt; in §§ 7 und 8 ist bestimmt, welche Einnahmen der Länder und Gemeinden in welchem Umfang in die Berechnung einzustellen sind; § 9 sieht eine je nach Land (für die Stadtstaaten) und Gemeindegröße unterschiedliche Gewichtung des einzelnen Einwohners vor; § 10 regelt das Ausmaß des Ausgleichs. Die von den Antragstellern angegriffenen Vorschriften haben folgenden Wortlaut:

> § 7
>
> Steuereinnahmen der Länder
>
> (1) Als Steuereinnahmen eines Landes gelten die ihm im Ausgleichsjahr zugeflossenen Einnahmen
>
> 1. aus seinem Anteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer;
>
> 2. aus seinem Anteil an der Gewerbesteuerumlage nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes;
>
> 3. aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Biersteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuer mit Ausnahme der Totalisatorsteuer.
>
> Als Steuereinnahmen eines Landes gelten ferner die nach § 2 für das Ausgleichsjahr festgestellten Anteile an der Umsatzsteuer.

(2) Den Steuereinnahmen der Länder gemäß Absatz 1 werden hinzugesetzt

ab Ausgleichsjahr 1983	33⅓ vom Hundert,
ab Ausgleichsjahr 1986	50 vom Hundert

des Aufkommens aus der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes.

(3) Zur Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven, Hamburg und Emden erwachsen, werden von den Steuereinnahmen

des Landes Bremen	25 000 000 DM
des Landes Hamburg	55 000 000 DM
des Landes Niedersachsen	6 000 000 DM

abgesetzt. Wenn sich die Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen erheblich ändern, können die Abgeltungsbeträge dieser Änderung durch Rechtsverordnung des Bundesministers der Finanzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, angepaßt werden.

(4) Zur Abgeltung übermäßiger Belastungen werden von den Steuereinnahmen

des Saarlandes	55 000 000 DM
und des Landes Schleswig-Holstein	30 000 000 DM

abgesetzt. Der für das Saarland vorgesehene Betrag erhöht sich vom Ausgleichsjahr 1984 an auf 65 000 000 DM.

§ 9

Einwohnerzahl

(1) Der Ausgleichsmeßzahl eines Landes wird die Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung) zugrunde gelegt, die das Statistische Bundesamt am 30. Juni des Ausgleichsjahres festgestellt hat.

(2) Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder werden die Einwohnerzahlen der Länder Bremen und Hamburg mit 135 vom Hundert und die Einwohnerzahlen der übrigen Länder mit 100 vom Hundert gewertet.

(3) Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes mit folgenden Ansätzen je Einwohner gewertet:

die ersten	5 000 Einwohner einer Gemeinde	mit 100 v. H.,
die weiteren	15 000 Einwohner einer Gemeinde	mit 110 v. H.,
die weiteren	80 000 Einwohner einer Gemeinde	mit 115 v. H.,
die weiteren	400 000 Einwohner einer Gemeinde	mit 120 v. H.,
die weiteren	500 000 Einwohner einer Gemeinde	mit 125 v. H.,
die weiteren	Einwohner einer Gemeinde	mit 130 v. H.

Für Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern werden dem Land darüber hinaus

bei einer Dichte von 1500 bis 2000 Einwohnern je Quadratkilometer 2 vom Hundert der Einwohnerzahl,

bei einer Dichte von 2000 bis 3000 Einwohnern je Quadratkilometer 4 vom Hundert der Einwohnerzahl,

bei einer Dichte von mehr als 3000 Einwohnern je Quadratkilometer 6 vom Hundert der Einwohnerzahl

hinzugerechnet.

§ 10

Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge

(1) Die Ausgleichszuweisungen der ausgleichsberechtigten Länder werden mit gestaffelten Hundertsätzen von den Beträgen errechnet, um die ihre Steuerkraftmeßzahl hinter ihrer Ausgleichsmeßzahl zurückbleibt. Hierbei werden als Ausgleichszuweisungen festgesetzt

1. 100 vom Hundert des Betrages, der an 92 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt;

2. 37,5 vom Hundert des Betrages, der von 92 bis 100 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt.

(2) Die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder werden mit einem einheitlichen Hundertsatz von den Beträgen errechnet, um die ihre Steuerkraftmeßzahl ihre Ausgleichsmeßzahl übersteigt. Hierbei bleibt die Steuerkraft, die zwischen 100 und 102 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegt, außer Ansatz, die Steuerkraft, die zwischen 102 und 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegt, wird mit 70 vom Hundert und die 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl übersteigende Steuerkraft voll angesetzt. Der Hundertsatz von den ausgleichspflichtigen Beträgen wird so bemessen, daß die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmt.

(3) . . .

(4) Die Ausgleichsbeiträge der Hansestädte werden um den Betrag herabgesetzt, um den ihre Steuerkraftmeßzahl nach Abzug ihres Ausgleichsbeitrages (Absatz 2 und Absatz 3) kleiner ist als der nach Absatz 6 zu errechnende Vergleichsbetrag. Bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl werden die Landessteuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe nach § 7 Abs. 1 und 2 und die ungekürzten Steuereinnahmen nach § 8 Abs. 1 bis 4 im Ausgleichsjahr und die Beträge zur Abgeltung der Sonderlasten nach § 7 Abs. 3 angesetzt.

(5) Erreicht die Steuerkraftmeßzahl einer Hansestadt nicht ihre Ausgleichsmeßzahl und erreichen die Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe (Absatz 4 Satz 2) und etwaige Ausgleichszuweisungen nach Absatz 1 nicht den nach Absatz 6 zu errechnenden Vergleichsbetrag, so erhält sie den am Vergleichsbetrag fehlenden Betrag als Sonderzuweisung, jedoch nicht mehr als den Fehlbetrag zwischen Steuerkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl, höchstens aber 12 000 000 DM.

(6) Der Vergleichsbetrag ist die Summe der auf den Einwohner entfallenden, um die Ausgleichsbeiträge (Absatz 2 und Absatz 3) verminderten Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe (§ 7) der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen und der auf den Einwohner entfallenden ungekürzten Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe (§ 8 Abs. 1 bis 4) der Städte Stuttgart und Köln im Ausgleichsjahr, vervielfacht mit der Einwohnerzahl der Hansestadt. § 9 Abs. 1 gilt entsprechend.

(7) Die nach den Absätzen 4 und 5 ermittelten Beträge werden von den ausgleichspflichtigen Ländern, auf die die Absätze 4 und 5 keine Anwendung finden, nach Maßgabe des Absatzes 2 zusätzlich aufgebracht.

§ 11a enthält Bestimmungen über Ergänzungszuweisungen des Bundes an sogenannte leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (vgl. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG):

§ 11a

Ergänzungszuweisungen des Bundes

(1) Der Bund gewährt den in Absatz 2 genannten ausgleichsberechtigten Ländern in den Jahren 1981, 1982, 1983, 1984 und 1985 jährlich Zuweisungen in Höhe von insgesamt 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen).

(2) Die Zuweisungen nach Absatz 1 werden an die nachstehenden Länder in folgendem Verhältnis verteilt:

für die Jahre 1981 und 1982	
Bayern	21,8 vom Hundert
Niedersachsen	36,9 vom Hundert
Rheinland-Pfalz	20,6 vom Hundert
Saarland	5,8 vom Hundert
Schleswig-Holstein	14,9 vom Hundert
	100,0 vom Hundert,
für das Jahr 1983	
Bayern	21,2 vom Hundert
Niedersachsen	35,8 vom Hundert
Rheinland-Pfalz	20,0 vom Hundert
Saarland	8,5 vom Hundert
Schleswig-Holstein	14,5 vom Hundert
	100,0 vom Hundert,
für die Jahre 1984 und 1985	
Bayern	20,8 vom Hundert
Niedersachsen	34,3 vom Hundert
Rheinland-Pfalz	19,7 vom Hundert
Saarland	9,7 vom Hundert
Schleswig-Holstein	15,5 vom Hundert
	100,0 vom Hundert.

(3) . . .

(4) . . .

3. Die verschiedenen Stufen der Steuervereinnahmung, -zerlegung, -verteilung und des Finanzausgleichs sowie der Ergänzungszuweisungen führten im Jahre 1984 in den einzelnen Bundesländern zu folgenden Veränderungen bei der Relation der Einnahmen im Landesdurchschnitt je Einwohner (Aufstellung auf der Grundlage der Angaben der BRDrucks. 458/85 S. 7 und 8 sowie des in der mündlichen Verhandlung eingereichten Schriftstücks des Bundesministeriums der Finanzen, Referat Presse und Information, Material für die Presse, vom 14. Januar 1986, mit Anlage):

Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern und Landessteuern (einschl. 1/3 der bergrechtlichen Förderabgabe und 1/2 der Gemeindesteuern im Sinne von §§ 7 Abs. 2, 8 Abs. 5 FAG), abzüglich 181 Mio DM Sonderlasten (im Sinne von § 7 Abs. 3 und 4 FAG), Jahr 1984, in 1000 DM

Land	örtl. Vereinnahmung (ohne Bundesanteile) (Art. 107 I 1 GG)	Zerlegungssaldo bei Lohn- und Körperschaftsteuer[1] (Art. 107 I 2 GG)	Umsatzsteuerverteilung (einschließlich Ergänzungsanteile)[2] (Art. 107 I 4 GG)	Finanzstatus **vor** Länderfinanzausgleich[3]	Finanzstatus **nach** Länderfinanzausgleich[4] (Art. 107 II 1 u. 2 GG)	Finanzstatus nach Länderfinanzausgleich zuzügl. Bundesergänzungszuweisungen[5] (Art. 107 II 3 GG)
Nordrhein-Westfal.	49 579 742	— 383 760	— 2 596 140	99,6/101,1 v. H. 46 599 842	100,1 v. H. 46 599 842	100,1 v. H. 46 599 842
Bayern	28 918 004	+ 341 663	+ 775 948	98,2/99,6 v. H. 30 035 615	99,8 v. H. 30 076 938	100,9 v. H. 30 422 297
Baden-Württemberg	28 760 545	— 848 547	+ 179 734	108,9/110,6 v. H. 28 091 732	104,8 v. H. 26 630 698	104,8 v. H. 26 630 698
Niedersachsen	14 883 257	+ 966 277	+ 2 210 072	89,5/90,8 v. H. 18 059 606	95,0 v. H. 18 895 378	97,9 v. H. 19 465 209
Hessen	16 981 493	— 388 919	— 125 502	106,4/107,8 v. H. 16 467 072	104,0 v. H. 15 892 266	104,0 v. H. 15 892 266
Rheinland-Pfalz	7 747 516	+ 821 313	+ 601 196	90,6/92,4 v. H. 9 170 025	95,2 v. H. 9 454 078	98,5 v. H. 9 781 143
Schleswig-Holstein	4 883 764	+ 697 430	+ 709 439	86,2/87,7 v. H. 6 290 633	95,0 v. H. 6 815 230	98,6 v. H. 7 072 095
Saarland	2 153 901	+ 47 733	+ 216 397	82,4/83,5 v. H. 2 418 031	95,0 v. H. 2 751 024	100,5 v. H. 2 911 553
Hamburg	9 954 203	— 1 373 231	— 2 188 084	143,2/109,8 v. H. 6 392 888	104,7 v. H. 6 098 459	104,7 v. H. 6 098 459
Bremen	2 391 533	— 154 519	— 250 142	106,0/82,1 v. H. 1 986 872	95,0 v. H. 2 298 403	95,0 v. H. 2 298 403
Berlin		+ 274 560	+ 467 082			

[1]) Länderanteil zuzüglich 50 v. H. Gemeindeanteil

[2]) Unterschied örtlicher Vereinnahmung (Länderanteil) zu gesetzlichem Anteil der einzelnen Länder

[3]) Vom-Hundert-Sätze je Einwohner, gemessen am Länderdurchschnitt vor/nach Einrechnung der Gewichtung gemäß § 9 Abs. 2 und 3 FAG

[4]) Vom-Hundert-Sätze je Einwohner, gemessen am Länderdurchschnitt unter Einrechnung der Gewichtung gemäß § 9 Abs. 2 und 3 FAG

[5]) Die Vom-Hundert-Sätze kennzeichnen den Zuwachs im Vergleich zur vorigen Spalte

B.

Die Regierungen von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und des Saarlandes sowie die Senate der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg haben Normenkontrollanträge gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Nr. 1 BVerfGG gestellt. Sie halten verschiedene Vorschriften des Zerlegungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes für unvereinbar mit dem Grundgesetz und begehren, diese für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Die Regierungen der Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen wenden sich beide gegen die Regelungen des § 7 Abs. 2 FAG, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen beanstandet darüber hinaus auch § 7 Abs. 1, 3 und 4 sowie § 11a Abs. 1 und 2 FAG; die Regierungen Baden-Württembergs und des Saarlandes greifen die Vorschriften der §§ 7 Abs. 4, 9 Abs. 2 FAG — mit unterschiedlicher Begründung und Zielrichtung — an, diejenige Baden-Württembergs außerdem die Bestimmungen der §§ 7 Abs. 3 und 10 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 bis 7 FAG und diejenige des Saarlandes zusätzlich die Regelung des § 11a Abs. 2 FAG; § 11a Abs. 2 FAG wird ebenfalls vom Senat der Freien Hansestadt Bremen angegriffen; der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hält §§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG sowie 9 Abs. 2 FAG für verfassungswidrig.

Im Verfahren geäußert haben sich die Bundesregierung sowie die Regierungen von Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Einige Antragsteller und Äußerungsberechtigte haben zur Unterstützung ihres Vortrags schriftliche Gutachten vorgelegt: Baden-Württemberg — Professor Kirchhof; Bremen — Professoren Selmer/Brodersen; Hessen — Professor Kisker; Saarland — Professor Schiedermair; Niedersachsen — Professoren Ossenbühl und Lerche/Pestalozza; Rheinland-Pfalz — Professor Rupp.

I.

Ihre Auffassung, daß einzelne Vorschriften des Zerlegungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes verfassungswidrig seien, gründen die Regierungen von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und Bremen sowie in ihrem abschließenden Vortrag auch diejenige des Saarlandes darauf, daß die Finanzverfassung des Grundgesetzes der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers klare Grenzen ziehe. Es handele sich insoweit nicht etwa um ein „Recht minderer Verbindlichkeit". Die Finanzverfassung bilde vielmehr eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung, die sich durch Formenklarheit auszeichne und auf Formenbindung angelegt sei. Der Finanzausgleich sei nicht maßstabslos der letztverbindlichen Beurteilungskompetenz des Finanzausgleichsgesetzgebers überlassen. Zwar habe der Gesetzgeber bei der Ausfüllung verschiedener in diesem Abschnitt des Grundgesetzes enthaltener unbestimmter Begriffe einen erheblichen Einschätzungs-, Interpretations- und Bewertungsspielraum. Seine Festlegungen müßten sich aber innerhalb der durch die verwendeten verfassungsrechtlichen Begriffe festgelegten Grenzen halten und im übrigen auch den Grundsatz der Autonomie der Bundesländer und ihrer Gleichbehandlung beachten. Finanzrechtliche Umverteilungen seien nur im Falle deutlich nachweisbarer ausgleichsbedürftiger Finanzkraftunterschiede zulässig; eine unbegrenzte Nivellierung unterschiedlicher Finanzkraft der Bundesländer sei mit ihrer Autonomie nicht vereinbar.

Die Bundesregierung und die Regierungen von Niedersachsen, Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein machen demgegenüber — bei gewissen Differenzierungen im einzelnen — geltend, daß den Vorschriften der Finanzverfassung keine festen, verbindlichen Maßstäbe entnommen werden könnten; es komme entscheidend darauf an, daß das letztliche Ergebnis der Finanzverteilung insgesamt angemessen sei. Die Ausfüllung und Ausformung der sehr unbestimmten Begriffe, die normativ in hohem Maß aussageschwach seien, sei dem Gesetzgeber überantwortet; die Verfassung gebe insoweit keine operationalen und vollzugsfähigen Handlungsanweisungen. Der Gesetzgeber könne sich bei seiner Regelung daher in weitem Maße an den Ergebnissen der finanzpolitischen Verständigung und des Kompromisses zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander orientieren. Weder einzelne Regelungen noch auch die Gesamtregelung einer einzelnen Stufe im Rahmen der verschiedenen Stufen der Finanzverteilung könnten für sich allein an der Verfassung gemessen werden. Alle Regelungen und Stufen stünden in einem untrennbaren Zusammenhang miteinander; sie stellten, wie die Staatspraxis zeige, einen Gesamtkompromiß dar. In ihm bedingten und beeinflußten sich die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern insbesondere über die Umsatzsteueranteile gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG und über den Fi-

nanzausgleich und die Ergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 GG gegenseitig. Die Verfassungsbestimmungen forderten lediglich, daß die Gesamtregelung einen „billigen Ausgleich" darstelle. Sie zögen dem Gesetzgeber nur insoweit eine Grenze, als die Einzelregelungen nicht evident willkürlich sein dürften und das rechnerische Endergebnis der Gesamtregelung nicht die von der Verfassung geforderte Angemessenheit des Ausgleichs unter den Ländern offensichtlich verfehlen dürfe. Von einer Überschreitung dieser Grenzen seien die geltenden Regelungen weit entfernt: Sie seien im Prinzip auf einen Ausgleich gerichtet; der gefundene Kompromiß trage ohne Verstoß gegen Verfassungsnormen auch den Interessen derjenigen Länder Rechnung, deren Vorstellungen die Mehrheit des Bundesrates nicht habe voll berücksichtigen können.

Eine Zwischenstellung nimmt der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg ein. Nach seiner Auffassung gibt die Verfassung dem Finanzausgleichsgesetzgeber nur ein allgemein formuliertes Ausgleichsziel vor; dessen Konkretisierung setze einen politischen Prozeß der ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Länder voraus, dessen Ergebnis der Bundesgesetzgeber in schiedsrichterlicher Weise übernehme und das zunächst die Vermutung in sich trage, daß es sich um einen angemessenen Ausgleich handele. Nur eine Betrachtung des mehrstufigen Verteilungsverfahrens auf seine „Gesamtverträglichkeit" sei verfassungsrechtlich angezeigt. Aber gerade eine solche Gesamtbetrachtung ergebe eine übermäßige Abschöpfung der von Hamburg vereinnahmten Finanzen; hiervon verbleibe ihm nach Durchführung der Zerlegung und der weiteren Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen des Art. 107 Abs. 1 und 2 GG letztlich nur mehr gut die Hälfte; eine vergleichbare Abschöpfung treffe kein anderes Bundesland. Indes müsse nach der Entscheidung BVerfGE 34, 9 (20) jedem Land ein angemessener Anteil am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.

II.

Im Hinblick auf die zur Überprüfung gestellten Regelungen des Zerlegungsgesetzes wird folgendes geltend gemacht:

1. Nach Ansicht Hamburgs, die von Bremen geteilt wird, ist die Ausgestaltung der Zerlegung durch § 5 Abs. 1 ZerlegungsG als willkürlich zu beanstanden. Die Anknüpfung an das Wohnsitzland entziehe den Stadtstaaten einen zunehmenden Anteil der dort vereinnahmten Steuern; denn zugleich mit dem Anwachsen des Lohnsteueraufkommens steige auch die Zahl der sogenannten Pendler, weil in zunehmender Zahl in den Stadtstaaten arbeitende Lohnsteuerzahler ihren Wohnsitz in die umliegenden Bundesländer (Niedersachsen und Schleswig-Holstein) verlegten. Dies widerspreche dem in Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Prinzip der örtlichen Wertschöpfung. Dieses Prinzip werde durch die in Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Verpflichtung zur Schaffung einer Zerlegungsregelung nicht durchbrochen, sondern — im Gegenteil — nur konkretisiert. Nach der Entstehungsgeschichte und dem Ziel dieser Verfassungsnorm sollten nur dann Korrekturregelungen getroffen werden, wenn das örtliche Aufkommen von dem angestrebten Verteilungsmaßstab nach der „wahren Steuerkraft der Länder" abweiche, wie es bei der Körperschaftsteuer infolge zunehmender Konzentration der steuerkräftigen Unternehmen in bestimmten Bundesländern und bei der Lohnsteuer infolge Zentralisierung der Lohnabrechnung in einer Betriebsstätte der Fall sei. Der Gesichtspunkt, die Lohnsteuer im Falle der Pendler zugunsten der Wohnsitzländer zu zerlegen, habe bei der Schaffung des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG keine Rolle gespielt und liege dieser Verfassungsbestimmung nicht zugrunde. Eine solche Zerlegung widerspreche auch dem in Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG zum Ausdruck gekommenen Prinzip der örtlichen Steuerkraft, denn der Ort der Wertschöpfung sei bei der Lohnsteuer die Arbeitsstätte; eine Gleichstellung mit der Einkommensteuerveranlagung sei weder notwendig noch zulässig. Die Vereinnahmung der Lohnsteuer folge gerade dem Arbeitsstättenprinzip, während die Einkommensteuer erhebungstechnisch an den Wohnsitz anknüpfe; systemwidrig sei nicht die Regelung bei der Lohnsteuer, sondern eher umgekehrt diejenige bei der Einkommensteuer. Nicht gerechtfertigt sei es, die Verzerrungen, die bei der Einkommensteuer wegen ihrer geringen Bedeutung noch hinnehmbar sein möchten, durch Übertragung auch auf die Lohnsteuer weiter zu vergrößern.

Die Zerlegung nach dem Wohnsitzprinzip verstoße aber nicht nur gegen den Grundgedanken des Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern vernachlässige in willkürlicher Weise auch den besonderen Status der Stadtstaaten, die als Arbeitsstättenländer für zahlreiche Bewohner der umliegenden Bundesländer zahlreiche Zusatzbelastungen hätten. Auch für die Pendler müßten sie nämlich anteilige Kosten für

Infrastrukturmaßnahmen, Verwaltung und Gerichte, Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen aufwenden. Anders als bei den Großstädten der Flächenländer sei bei den Stadtstaaten ein Landesinterner Ausgleich mangels landeszugehörigem Hinterland nicht möglich. In welchem gravierenden Ausmaß dies die Stadtstaaten benachteilige, zeige sich an ihren zunehmenden und mittlerweile ganz erheblichen und in Bälde existenzbedrohenden Finanzproblemen, die — wie belegt werden könne — keineswegs auf einer unsoliden Haushaltspolitik beruhten.

Den Ausführungen Hamburgs halten insbesondere die Bundesregierung und die Regierungen von Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz entgegen, daß ein Verfassungsauftrag, die Steuerverteilung gerade nach dem Arbeitsstättenprinzip auszurichten, nicht feststellbar sei. Einzelne Elemente der gesamten Finanzverteilungsregelungen könnten, wie dargelegt, ohnehin nicht für sich allein die Verfassungswidrigkeit begründen, solange das Gesamtergebnis noch billig sei. Selbst wenn man aber eine Einzelprüfung vornehme, ergebe sich nicht die von Hamburg und Bremen gezogene Folgerung der Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 1 ZerlegungsG. Der Verfassung lasse sich nämlich nicht entnehmen, ob die wirkliche Steuerkraft eines Landes nach den Steuerleistungen der in seinem Gebiet wohnenden oder nach den Leistungen der darin arbeitenden Bürger zu bestimmen sei. Hamburg und Bremen setzten unzulässigerweise den Ort der Steuerkraft mit demjenigen der Wertschöpfung gleich.

Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG knüpfe den Begriff des örtlichen Aufkommens lediglich an die finanzbehördliche Vereinnahmungszuständigkeit, ohne damit gleichzeitig ein Prinzip für die Steuerverteilung festzulegen. Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG besage mit dem Erfordernis einer Zerlegungsregelung nur, daß das örtliche Aufkommen nach anderen Maßstäben zu verteilen sei als nach der wie auch immer abgegrenzten örtlichen Vereinnahmung. Dabei habe der Gesetzgeber eine weite Gestaltungsfreiheit; bei der Entstehungsgeschichte des Art. 107 Abs. 1 GG habe entgegen den Ausführungen Hamburgs und Bremens auch durchaus die Frage der Lohnsteuerzerlegung im Falle der Pendler eine Rolle gespielt. Der Gesetzgeber sei lediglich insoweit gebunden, als er sachgerechte Maßstäbe und Anknüpfungspunkte wählen müsse. Diesen Anforderungen trage eine Lohnsteuerzerlegung, die nach dem Wohnsitzprinzip erfolge, Rechnung. Denn dieses Prinzip stelle für die Einkommensteuer und damit auch für die Lohnsteuer, die nur eine besondere Erhebungsform jener Steuer sei, einen Verteilungsmaßstab dar, den das Grundgesetz selbst mit seiner Regelung in Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG als sachgerecht ausweise. Das Wohnsitzprinzip entspreche auch der Struktur der Einkommensteuer als personenbezogener Steuer und berücksichtige in sachgerechter Weise, daß am Wohnsitz die überwiegenden Kosten für die Ver- und Entsorgung, für Gesundheit, Bildung, Verkehr und öffentliche Dienstleistungen und Aufwendungen z. B. für Arbeitslose und den Lohnsteuerjahresausgleich anfielen.

Es sei auch nichts dafür ersichtlich, daß die Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzprinzip den besonderen Status der Stadtstaaten in willkürlicher Weise vernachlässige. Welche Nachteile diese durch die Pendler hätten, sei nicht quantifizierbar; für einen großen Teil ihrer Leistungen, die auch die Pendler in Anspruch nähmen, könnten und würden die Stadtstaaten Gebühren und Beiträge erheben. Im übrigen brächten die Pendler ihnen nicht nur Nachteile, sie bewirkten vielmehr auch erhöhte Steuereinnahmen der Betriebsstätten (Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer); jedenfalls seien die Stadtstaaten trotz der Pendlerproblematik nach wie vor an der Ansiedlung von Gewerbegebieten in Konkurrenz zu ihrem Umland interessiert, wie ihre öffentlichen Erklärungen zeigten.

2. Nach Auffassung von Hamburg und Bremen ist überdies die Vorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG verfassungswidrig. Ihre Regelung, daß bei Ehegatten, die nicht getrennt leben und beide Arbeitslohn beziehen, für die Zerlegung die Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte des Ehemannes maßgebend seien, sei mit Art. 107 Abs. 1 Satz 2 und Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren. Die Vorschrift bewirke zum einen, daß für die Ehefrau, deren Ehemann nicht im Wohnsitzland arbeite, auch ein Zerlegungsanteil zu Lasten des Landes, in dem der Ehemann arbeite, berücksichtigt werde; zum anderen werde die Ehefrau, bei der zwar nicht ihre Arbeitsstätte, aber diejenige ihres Ehemannes im Wohnsitzland liege, im Rahmen der Zerlegung nicht berücksichtigt. Diese Wirkungen liefen dem sonstigen System der Zerlegungsregelungen zuwider, ohne daß dies sich rechtfertigen ließe. Die Annahme des Gesetzgebers, daß die entstehenden Verschiebungen sich im Gesamtergebnis der Länder ausgleichen dürften, habe sich als unzutreffend her-

ausgestellt; vielmehr seien durch diese Regelung die Zerlegungsverpflichtungen Hamburgs um mehr als 30 Millionen DM überhöht. Diese Diskrepanz könne nicht allein durch Gesichtspunkte der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt werden, zumal solchen Gesichtspunkten nach der mittlerweile eingetretenen Technisierung keine ins Gewicht fallende Bedeutung mehr zukomme.

Demgegenüber sehen andere Regierungen, insbesondere die Bundesregierung und die des Landes Rheinland-Pfalz, die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG als verfassungsgemäß an. Sie sei aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt. Die durch sie bewirkten Verschiebungen erreichten nicht ein solches Ausmaß, daß sich ein nicht mehr zu rechtfertigendes Mißverhältnis ergebe und damit der bundesstaatliche Grundsatz willkürfreier Ausgestaltung des Verhältnisses der Glieder des Gemeinwesens zueinander verletzt sei. Etwaige Ungleichgewichte zu beheben, sei Aufgabe der Verhandlungen von Bund und Ländern im Rahmen einer Neugestaltung der Finanzverteilungsregelungen.

III.

Für den normativen Gehalt des Art. 107 Abs. 2 GG, der den Länderfinanzausgleich betrifft, ist nach Auffassung der Regierungen von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, des Senats der Freien Hansestadt Bremen und nach ihrem abschließenden Vorbringen auch der Regierung des Saarlandes nicht nur bedeutsam, daß die Einzelnormen der Finanzverfassung des Grundgesetzes striktes, voll verbindliches Verfassungsrecht darstellen. Hierüber hinaus sehen sie auch die einzelnen Tatbestandsmerkmale innerhalb des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als Verfassungsbegriffe mit je eigenen Konturen und eigener Bedeutung an. So sei zunächst der Begriff der Finanzkraft für sich zu bestimmen und hieran zu messen, ob die Regelungen des § 7 FAG diesem Begriff entsprächen; danach sei gesondert zu prüfen, ob §§ 9 und 10 FAG dem Gebot des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG Rechnung trügen, die unterschiedliche Finanzkraft angemessen auszugleichen. Der Rechtsbegriff der „unterschiedlichen Finanzkraft" unterliege der vollen verfassungsgerichtlichen Überprüfung; lediglich bei der Frage des „angemessenen Ausgleichs" könne dem Gesetzgeber ein Spielraum eingeräumt werden, so wie auch die Entscheidung BVerfGE 45, 1 (39) nur bei dem Begriff des „Bedürfnisses" in Art. 112 Satz 2 GG, nicht aber auch bei den Merkmalen „unvorhergesehen und unabweisbar" einen politischen Wertungsspielraum anerkannt habe.

Demgegenüber muß nach Auffassung des Bundes, Niedersachsens, Rheinland-Pfalz' und Schleswig-Holsteins — und ansatzweise auch nach Ansicht des Saarlandes und Hamburgs — der Befund, daß die Finanzverfassung des Grundgesetzes keine festen Maßstäbe vorgebe, in besonderem Maße für Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG gelten. Wie insbesondere aus dessen Satz 2 ersichtlich sei, obliege es dem Gesetzgeber, das Ziel des angemessenen Ausgleichs zu konkretisieren; dieses Ziel „überwölbe" sozusagen den gesamten Normkontext und verwehre eine Aufspaltung in eine strikte Tatbestands- und eine gestaltbare Rechtsfolgeseite. Hier sei dem Gesetzgeber aufgegeben, den festen Rahmen zu schaffen, von dem das Bundesverfassungsgericht im Investitionshilfe-Urteil (BVerfGE 67, 256 [288 f.]) spreche. Dies habe entsprechend der bisherigen Staatspraxis auf der Grundlage von Kompromissen zu geschehen, die die Bundesländer in einem vertragsähnlichen Verständigungsverfahren tunlichst einstimmig oder, falls dies nicht möglich sei, mit Mehrheit zu beschließen hätten, wobei dem Bund die Funktion eines Treuhänders und redlichen Maklers mit Vermittlungs- und Beurkundungsaufgaben zukomme. In diesem traditionell praktizierten Procedere der vorgesetzlichen Verständigung liege die Gewähr für ein größtmögliches Maß der Angemessenheit und Billigkeit des Ausgleichs. Die auf diesem Weg des finanzpolitischen Kompromisses und der Verständigung zustande gekommene Regelung könne gerichtlich nur daraufhin überprüft werden, ob das rechnerische Endergebnis den geforderten angemessenen Ausgleich offensichtlich verfehle oder Einzelregelungen erkennbar villkürlich seien.

Diejenigen Länder, die die gesondere Bedeutung jedes einzelnen Tatbestandsmerkmals des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG hervorheben, verfolgen dabei allerdings unterschiedliche Anliegen und vertreten teilweise auch unterschiedliche Positionen. So gehen die Ausführungen der Regierungen von Nordrhein-Westfalen und Hessen schwerpunktmäßig dahin, daß der Begriff der Finanzkraft mehr als Steuerkraft bedeute und demgemäß der Katalog des § 7 Abs. 1 und 2 FAG vor allem um das volle Aufkommen aus der bergrechtlichen Förderabgabe erweitert werden müsse; die Regierung Baden-Württembergs wendet sich hauptsächlich gegen die Berücksichtigung von Sonderlasten im Rahmen der Ermittlung der Finanzkraft und

leitet daraus die Verfassungswidrigkeit der Regelungen der §§ 7 Abs. 3 und 4, 9 Abs. 2 FAG ab.

1. a) Vor allem die Regierungen von Nordrhein-Westfalen und Hessen sowie die Senate der Stadtstaaten sind der Ansicht, daß der Begriff der „Finanzkraft" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG mehr umfasse als die bloße „Steuerkraft" der Länder. Dies ergebe sich schon aus dem Wortsinn dieser unterschiedlichen Begriffe, darüber hinaus auch aus der unterschiedlichen Funktion des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG im Vergleich zu den vorstehenden Regelungen, die die Steuerverteilung und -umverteilung zum Gegenstand hätten; den Schlußpunkt bilde dabei Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG, der den letztlichen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede im Wege der Zuteilung von Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen ermögliche. Die weite Auslegung des Begriffs der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG könne nicht mit dem Argument in Zweifel gezogen werden, daß dessen Satz 2 an das in Art. 107 Abs. 1 GG vorgesehene Gesetz anknüpfe; denn ein ebenso enger Zusammenhang wie zwischen Art. 107 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 1 GG bestehe auch zwischen Art. 107 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 GG; bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen nach Satz 3 könnten aber anerkanntermaßen über die Steuerkraft hinausgehend auch nichtsteuerliche Einnahmen bei der Bewertung der Leistungsstärke oder -schwäche der Länder berücksichtigt werden. Für die weite Interpretation des Begriffs der Finanzkraft spreche vor allem auch das Wesen der Ausgleichspflicht: Den finanzstärkeren Ländern könne billigerweise eine Ausgleichspflicht nur gegenüber allgemein finanzschwachen, nicht aber gegenüber lediglich steuerschwachen (aber ansonsten finanzstarken) Ländern aufgebürdet werden. Die vor allem aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitende weite Auslegung des Begriffs der Finanzkraft sei nicht durch einen Hinweis auf die Entstehungsgeschichte und die Staatspraxis des horizontalen Finanzausgleichs als bloßen Steuerkraftausgleichs in Frage zu stellen; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne entstehungsgeschichtlichen Argumenten kein ausschlaggebendes, die Ergebnisse der grammatikalischen und teleologischen Auslegung umkehrendes Gewicht beigemessen werden.

Bei einem in dieser Weise weit interpretierten Begriff der Finanzkraft könnten lediglich solche Einnahmen außer Betracht bleiben, die auf einer bloßen Vermögensumschichtung beruhten und demgemäß „nicht fungibel" seien, sowie solche, die aufgrund landesautonomer Entscheidung erhoben würden und deshalb mit den Einnahmen anderer Länder „nicht vergleichbar" seien, und ferner solche, die der Höhe nach unbedeutend oder bundesweit je Einwohner etwa gleich hoch und dadurch „nicht ausgleichsrelevant" seien. Dabei ließen sich als nicht vergleichbar nur solche Einnahmen vernachlässigen, deren Erhebung auf einer wirklich autonomen Entscheidung des Landesgesetzgebers oder der Landesexekutive beruhe; Einnahmen, die lediglich aufgrund natürlicher — z. B. geographischer — Gegebenheiten nur in einzelnen Ländern erzielt werden könnten, seien einzubeziehen, weil hier der Autonomiegedanke im Grunde nicht berührt werde.

Hiervon ausgehend sind sich Nordrhein-Westfalen und Hessen allerdings nicht mit den Stadtstaaten darüber einig, welche verfassungsrechtlichen Konsequenzen sich daraus für § 7 Abs. 1 und 2 FAG ergeben. Während nach Auffassung insbesondere Nordrhein-Westfalens die Vorschrift des § 7 Abs. 1 FAG zu eng gefaßt ist, nämlich um die Gewerbe- und Feuerschutzsteuer sowie um die Spielbankabgabe und die Zinseinkünfte erweitert werden muß, sieht Hamburg dies nicht als notwendig an, weil die Grunderwerb- und die Feuerschutzsteuer beim Finanzausgleich zu wenig ins Gewicht fallen würden (Fehlen der Ausgleichsrelevanz) und die Spielbankabgabe dem nicht vergleichbaren Bereich der Länderautonomie zugehöre (Autonomie hinsichtlich der Konzessionserteilung und der Abgabenhöhe).

Einig sind sie sich aber darin, daß entgegen der Regelung des § 7 Abs. 2 FAG die bergrechtliche Förderabgabe in ihrer vollen Höhe einbezogen werden müsse. Diese sei durchaus „fungibel", sie sei nicht etwa lediglich die wirtschaftliche Gegenleistung — das Entgelt — für eine Vermögensumschichtung: Das Förderland verfüge durch die Erteilung einer bergrechtlichen Förderbewilligung nicht über ihm zugeordnete vermögenswerte Rechte. Es habe weder ein öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Eigentum an den Bodenschätzen noch ein Aneignungsrecht an ihnen; Erdöl sei vielmehr bergfrei und vor seiner Förderung herrenlos. Die „Endlichkeit" der Bodenschätze sei ohne Bedeutung, weil diese nicht nur kurzfristig zur Erhöhung der Finanzkraft beitrügen. Dem Land entstünden für die Förderung auch keine besonderen Kosten; denn diejenigen für Amtshandlungen würden durch ge-

sonderte Verwaltungsgebühren abgedeckt, und diejenigen für Infrastrukturmaßnahmen wie Zufahrtsstraßen, Umweltschutz und Rekultivierung trügen die Förderunternehmen. Die Einnahmen aus der Förderabgabe seien überdies „vergleichbar"; denn § 32 Abs. 2 BBergG gebe einen bundeseinheitlichen Bemessungsrahmen sowie bundeseinheitliche Bemessungskriterien vor und lasse den Ländern lediglich einen geringen Spielraum bei der Festsetzung der Höhe der Abgabe. Das Aufkommen aus der Förderabgabe sei schließlich auch „ausgleichsrelevant", betrage nämlich etwa zwei Milliarden DM. Die Auffassung, für die Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich müsse überdies auch eine „laufende Einnahme" im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG vorliegen, sei wegen der gegenüber Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG abweichenden Kriterien abzulehnen; im übrigen wäre dies Erfordernis aber auch erfüllt, weil die Förderabgabe ausreichend langfristig und regelmäßig fließe, um in die Umsatzsteuerverteilung gemäß Art. 106 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG einbezogen werden zu können.

Die Förderabgabe müsse auch sofort ohne Abzüge in den Finanzausgleich einbezogen werden, selbst wenn dies für Niedersachsen zu finanziellen Einbußen von annähernd einer halben Milliarde DM führe. Niedersachsen könne sich nicht auf Art. 109 Abs. 1 GG berufen, denn diese Verfassungsnorm gewährleiste lediglich die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der „Haushaltswirtschaft", nicht aber der „Finanzwirtschaft"; die Finanzhoheit der Länder sei schon im Vorwege nach Maßgabe der Art. 105 bis 108 GG beschränkt, und nur im Rahmen dieser eingeschränkten Finanzhoheit gewährleiste Art. 109 Abs. 1 GG dann die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft. Es sei auch nicht nur die Haushaltsautonomie Niedersachsens, sondern die aller Bundesländer berührt, denen gegenüber eine einseitig an den Interessen Niedersachsens ausgerichtete Übergangsregelung unverhältnismäßig sei. In einer solchen Konstellation sei kein Raum für den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, dessen Anwendbarkeit im Verhältnis von Bund und Ländern ohnehin fraglich sei. Auch ein Vertrauenstatbestand sei nicht gegeben, weil die Zahlungen nach dem Länderfinanzausgleichsgesetz nicht der Finanzierung eines konkreten Projekts dienten, sondern lediglich in den Gesamthaushalt flössen. Schließlich habe Niedersachsen ausreichend Zeit gehabt, sich auf die neue Rechtslage einzustellen; die Einbeziehung der Förderabgabe in den Finanzausgleich sei seit 1978 erörtert und seit 1981 mit Nachdruck gefordert worden; die bundesgesetzliche Regelung in Gestalt des Bundesberggesetzes sei bereits im August 1980 verkündet worden.

Selbst wenn man Niedersachsen aber dem Grunde nach Vertrauensschutz zubillige, sei dies immer noch mit dem Korrekturbedürfnis der übrigen Beteiligten abzuwägen. Hiernach hätte zumindest die in § 7 Abs. 2 FAG geregelte Progression bei der Einbeziehung der Förderabgabe stärker ausfallen und bis zu ihrer vollen Einbeziehung fortgeführt werden müssen (z. B. im Wege einer jährlich zehnprozentigen Steigerung von 60 v.H. im Jahre 1982 bis 100 v.H. im Jahre 1986).

b) Der Auffassung, daß der Begriff der „Finanzkraft" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG dazu verpflichte, auch andere Einnahmen der Länder über die Steuern hinaus in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, und § 7 Abs. 1 und 2 FAG deshalb verfassungswidrig sei, sind die Bundesregierung und die Regierungen von Niedersachsen, Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein entgegengetreten:

aa) Im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG komme die maßgebliche Bedeutung dem Regelungsziel des angemessenen Ausgleichs zu. Die Entscheidung darüber, welche Einnahmen zur Erreichung dieses Ziels als Berechnungsmaßstab zu berücksichtigen seien, sei dem Gesetzgeber überlassen; eine Verpflichtung, auch andere Einnahmen als das Steueraufkommen einzubeziehen, bestehe nicht. Auch innerhalb der Steuern sei es dem Gesetzgeber überlassen, welche von ihnen er erfasse, solange nur das Regelungsziel eines angemessenen Ausgleichs erreicht werde. Dabei könne nicht unterschieden werden zwischen einer Tatbestandsseite („unterschiedliche Finanzkraft"), die voll justitiabel sei, und einer Rechtsfolgenseite („angemessen auszugleichen"), die dem Gesetzgeber Spielräume eröffne; eine solche Unterscheidung widerspreche dem in Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG normierten umfassenden Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, dem lediglich das Ziel eines angemessenen Ausgleichs vorgegeben sei. Die von ihm auf der Grundlage des finanzpolitischen Kompromisses getroffene Regelung könne nur dann als verfassungswidrig angesehen werden, wenn sie das Ziel eines angemessenen Ausgleichs offensichtlich verfehle oder Einzelregelungen evident willkürlich seien.

Diese Grenzen seien eingehalten. Der Gesetzgeber habe die Grunderwerb- und Feuerschutzsteuer sowie die Spielbankabgabe und ebenso die in dem Antrag

Nordrhein-Westfalens nicht genannte Totalisatorsteuer nicht in die Regelung des § 7 Abs. 1 FAG einbeziehen müssen: Deren Aufkommen würde das Volumen des Finanzausgleichs nur um ca. 3 v.H. (ca. 90 Millionen DM) erhöhen, weil es insgesamt nur etwa 3,5 Milliarden DM und damit nur 2,5 v.H. der von § 7 Abs. 1 FAG erfaßten Einnahmen ausmache. Im übrigen stelle die Grunderwerbsteuer z. B. in Rheinland-Pfalz keine Einnahme des Landes, sondern der Kommunen dar; bei der Feuerschutzsteuer finde bereits eine Zerlegung statt; diese Steuer sowie die Spielbankabgabe würden in einigen Ländern zweckgebunden eingesetzt. Auch die Zinseinnahmen habe der Gesetzgeber außer Betracht lassen dürfen. Denn deren Höhe sei nur gering (ca. 600 Millionen DM), und vor allem ergäben sich je nach dem, ob ein Land mehr verzinsliche Darlehen oder mehr unverzinsliche Darlehen und verlorene Zuschüsse vergebe, erhebliche Unterschiede, die nicht durch Einbeziehung der Zinseinnahmen in den Länderfinanzausgleich zu Lasten der sparsameren Länder nivelliert werden dürften. Im übrigen wäre auch die genaue Feststellung der gesamten Höhe des Zinsaufkommens schwierig, weil die Länder ihre Finanzierungen teilweise über Nebenhaushalte und Treuhandfonds abwickelten und das Aufkommen möglicherweise mit Zinsausgaben verrechnet werden müßte.

Ferner sei die Regelung des § 7 Abs. 2 FAG über die nur stufenweise und in der Endstufe lediglich hälftige Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe nicht zu beanstanden. Diese Regelung sei ein wesentlicher Bestandteil der gesamten Regelung des Länderfinanzausgleichs. Ihr liege der sogenannte „Förderzinskompromiß" zugrunde, den die Ministerpräsidenten der Mehrheit der Länder Ende Mai 1982 in groben Zügen konzipiert und im Oktober 1982 erzielt hätten; er werde auch den Interessen derjenigen Länder gerecht, deren Änderungsanträgen der Bundesrat nicht habe zustimmen können.

bb) Nach Auffassung insbesondere der Niedersächsischen Landesregierung ist aber auch dann, wenn man sich entgegen diesem Standpunkt nicht auf eine Überprüfung am Maßstab des Regelungsziels des angemessenen Ausgleichs beschränke, sondern jedem einzelnen Tatbestandsmerkmal des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ein eigenes rechtliches Gewicht zuerkenne und auch die einzelnen Elemente der Ausgleichs-Gesamtregelung je für sich an den Tatbestandsmerkmalen dieser Verfassungsnorm messe, die Regelung des § 7 Abs. 2 FAG — ebenso wie die übrigen Einzelregelungen — nicht zu beanstanden:

(1) Das eigene rechtliche Gewicht des Tatbestandsmerkmals der „Finanzkraft" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG gehe nicht so weit, daß dem Gesetzgeber verbindlich vorgeschrieben sei, welche Landeseinnahmen er in den Länderfinanzausgleich einbeziehen müsse. Ihm komme vielmehr ein Entscheidungsspielraum bei der Frage zu, wie man die ausgleichspflichtige Finanzkraft bemesse. Die von den Regierungen Nordrhein-Westfalens und Hessens angeführten Kriterien der Fungibilität, Vergleichbarkeit und Ausgleichsrelevanz seien im Grundgesetz nicht verankert.

(a) Daß der Gesetzgeber den Länderfinanzausgleich als bloßen Steuerkraftausgleich ausgestalten dürfe, ergebe sich aus der bisherigen Staatspraxis, die Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG vorgefunden und aufgenommen habe. Die frühere Fassung dieser Norm und auch die früheren Finanzausgleichsgesetze hätten den horizontalen Finanzausgleich entsprechend dem Willen des Verfassungsgebers auf den Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft der Länder beschränkt. In Fortführung dieser Praxis und mit dem Willen, den Länderfinanzausgleich als bloßen Steuerkraftausgleich nicht zu verändern, sei auch im Jahre 1969 das Finanzausgleichsgesetz als bloßer Steuerkraftausgleich ausgestaltet worden. Auch der neue Sprachgebrauch in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG habe den Steuerkraftausgleich als konstitutives Element des Verfassungskompromisses nicht in Frage stellen sollen. Ebenso lege der Sachzusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der Finanzverfassung den horizontalen Finanzausgleich auf einen Steuerkraftausgleich fest: Sein Bezugspunkt seien nur die in Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG verteilten und umverteilten Finanzmittel, mithin nur die Steuereinnahmen der Länder; seine Zielsetzung stimme mit derjenigen des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG dahin überein, daß durch die Steuerverteilung und -umverteilung die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt bzw. hergestellt werden solle.

Entgegen der Ansicht Nordrhein-Westfalens könne nicht etwa in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG der eigentliche Ausgleich der wirklichen Steuerkraftunterschiede gesehen werden. Der hierin normierte Steuerkraftausgleich orientiere sich ausschließlich am Maßstab der Steuereinnahmen je Einwohner, er ermögliche auch nur die Umverteilung einer — herausgegriffenen — Steuer und sei ferner nur fakultativ. Einen vollständigen Steuerkraftausgleich ermögliche erst Art. 107

Abs. 2 Satz 1 GG, der hierin seine maßgebliche Funktion habe; eine erweiternde Interpretation in Richtung auf einen allgemeinen Finanzausgleich sei nicht veranlaßt. Die Anknüpfung des Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG an das in Art. 107 Abs. 1 GG vorgesehene Gesetz spreche ebenfalls für eine Begrenzung des Länderfinanzausgleichs auf die in Art. 107 Abs. 1 GG genannten Finanzmittel (Steuern). Der enge Zusammenhang zwischen Art. 107 Abs. 2 und Art. 107 Abs. 1 GG komme auch in dem Schlußbericht der Enquéte-Kommission Verfassungsreform vom 9. Dezember 1976 (BTDrucks. 7/5924 S. 208) deutlich zum Ausdruck.

Würde man die Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG über die Steuerkraft hinaus als allgemeine Einnahmekraft der Länder verstehen, ginge auch die Objektivität des horizontalen Finanzausgleichs verloren, die durch den Bedarfsmaßstab der Einwohnerzahl erreicht sei. Der Zusammenhang von Steuerkraft, Wirtschaftskraft und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse würde aufgegeben, ein sachgerechter Vergleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder wäre nicht mehr möglich. Nichtsteuerliche Einnahmen wie Gebühren, Beteiligungsgewinne, Konzessionsabgaben, Erlöse aus Vermögensveräußerungen oder Zinsen seien weder Ausdruck der stärkeren Wirtschaftskraft eines Landes noch bewirkten sie bessere Lebensverhältnisse, sie führten lediglich zu einer Umschichtung im Rahmen eines unveränderten Sozialprodukts. Ihre Einbeziehung verstoße auch gegen das Bundesstaatsprinzip, weil die Eigenständigkeit der Länder bei der Erhebung und Bemessung derartiger Einnahmen mißachtet würde; sie verletze gleichzeitig die in Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder, die entgegen der Ansicht Nordrhein-Westfalens nicht etwa hinter Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG zurücktrete, sondern vielmehr gerade durch einen angemessenen Länderfinanzausgleich sicherzustellen sei.

(b) Lege man diese Interpretation des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als bloßen Steuerkraftausgleich zugrunde, so könne die Forderung der Regierungen Nordrhein-Westfalens und Hessens nach weitergehender Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe nicht durchgreifen. Diese sei keine Steuer, sie stelle vielmehr eine Gegenleistung dar: Das Bundesberggesetz habe sie als Konzessionsabgabe ausgestaltet, die den Charakter einer Gegenleistung der Förderunternehmen für die Gewinnungsrechte an den zur Verfügung gestellten Bodenschätzen habe. Diese seien vor ihrer Überlassung an die Förderunternehmen rechtlich dem Land zugeordnet. Zwar habe das Bundesberggesetz auf einen echten Staatsvorbehalt verzichtet, damit aber nicht ein allgemeines Aneignungsrecht an den bergfreien Bodenschätzen begründet. Selbst wenn diese Bodenschätze als herrenlos anzusehen wären, so seien sie doch jedenfals dem Land am engsten zugeordnet, in dem sie belegen seien; dieses habe im Vergleich mit allen übrigen etwaigen Interessenten oder Beteiligten die stärkste Rechtsposition an den Bodenschätzen. Dem Land sei die Verfügungsbefugnis über das Ausbeutungsrecht gegeben, die der zivilrechtlichen Eigentümerposition an den Bodenschätzen angenähert sei. Mit der Gewinnung der Bodenschätze gehe laufend und unwiederbringlich eine Entreicherung des Landes einher; dessen Einnahmen aus der Förderabgabe milderten lediglich die Verminderung seines Nettovermögensstatus, erhöhten diesen aber nicht.

Die Ausgestaltung der Förderabgabe durch das Bundesberggesetz als Nichtsteuer knüpfe an die bereits vorher bestehende Rechtslage an, als die Abgaben für die Gewinnung von Erdöl und Erdgas keinen steuerlichen Charakter gehabt hätten, sondern ein vereinbartes Entgelt gewesen seien. Der nichtsteuerliche Charakter der Abgabe komme auch in den Regelungen der §§ 2 Abs. 2 und 3, 7 Abs. 2, 10 Abs. 3 bis 6 und 13 Nr. 1 FAG zum Ausdruck. Die Qualifizierung als Nichtsteuer könne nicht durch die jahrelange Diskussion um eine Art Gewinnbesteuerung durch Abschöpfung sogenannter windfall profits in Frage gestellt werden; mit einer solchen Abschöpfung der infolge gestiegener Weltmarktpreise entstandenen Förderungsgewinne, wie sie die Bundesregierung zwar erwogen, aber nicht realisiert habe, sei die Regelung der §§ 31 und 32 BBergG nicht vergleichbar; denn die Obergrenze von 40 v. H. (§ 32 Abs. 2 Satz 2 BBergG) übersteige nicht den Wert der zu entgeltenden Staatsleistung.

(c) Die bergrechtliche Förderabgabe könne auch nicht mit der Begründung wie eine Steuer behandelt werden, daß sie steuerähnlichen Charakter habe. Ob es eine solche Kategorie zwar nichtsteuerlicher, aber als Steuer zu behandelnder Abgaben überhaupt geben könne, sei schon fraglich. Jedenfalls habe das Bundesberggesetz sie nicht steuerähnlich ausgestaltet; dies zeige sich bereits daran, daß es bei seinen Verweisungen auf verfahrensrechtliche Regelungen nicht auf die Abgabenordnung, sondern auf das Verwaltungsverfahrensgesetz Bezug nehme (vgl.

§ 5 BBergG). Eine Behandlung der Förderabgabe als steuerähnlich scheitere überdies an dem ihr innewohnenden Gegenleistungscharakter, durch den sie sich grundlegend von einer Steuer unterscheide.

(2) Selbst für den Fall, daß das Tatbestandsmerkmal der „Finanzkraft" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG weit ausgelegt und nicht auf die Steuerkraft begrenzt werde, könne die Forderung Nordrhein-Westfalens und Hessens nach voller Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe nicht durchgreifen.

Auch ein solcher erweiterter Finanzausgleich könne jedenfalls nicht über den durch Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG gezogenen Rahmen der „laufenden Einnahmen" hinausgreifen; Einnahmen, die hier nicht einbezogen seien, könnten nicht nachträglich beim horizontalen Finanzausgleich mitberücksichtigt werden. Die Zuordnung zu den „laufenden Einnahmen" setze die Regelmäßigkeit (Kontinuität) und die Endgültigkeit einer Einnahme voraus; beides sei bei der bergrechtlichen Förderabgabe nicht gegeben. Diese stelle eine Gegenleistung für eine nichtregenerierbare Ressource dar, die den Nettovermögensstatus des Förderlandes nicht verbessere und dem Land auch nicht kontinuierlich zufließe; sie hänge von den außenwirtschaftlichen Entwicklungen ab und sei dadurch großen Schwankungen unterworfen. Ungeachtet dessen, daß das Land das Fördervorkommen nicht erst habe „anschaffen" und dafür Ausgaben oder Aufwendungen erbringen müssen, liege eine lediglich vermögensumschichtende Wertbewegung vor: Der natürliche Reichtum des Landes und seine Wirtschaftskraft gingen ständig und unwiederbringlich zurück, ohne daß es nach der Erschöpfung der Bodenschätze dafür entschädigt würde. Insofern sei die Lage bei der bergrechtlichen Förderabgabe grundlegend anders als bei Steuereinnahmen, die die Vermögenssubstanz und die Wirtschaftskraft unangetastet ließen; ein Substanzverzehr wie bei der Förderung von Bodenschätzen dürfe sich nicht im Länderfinanzausgleich zugunsten anderer Länder auswirken, auch dann nicht, wenn die dafür vereinnahmten Entgelte dem Land für längere Zeit zuflössen und besonders hoch und nicht auf alle Länder gleichmäßig verteilt seien.

(3) Unabhängig davon, ob Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als Steuerkraftausgleich oder als erweiterter Finanzkraftausgleich zu verstehen sei, stehe der Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe jedenfalls entgegen, daß der Zugriff auf die Bodenschätze dem einzelnen Land vorbehalten sei. Ob dieses sie zu Tage fördern lasse und in welcher Höhe es dafür im Rahmen des durch §§ 31 Abs. 2, 32 Abs. 2 BBergG belassenen Spielraums die Förderabgabe erhebe, sei seiner autonomen Entscheidung überlassen. Der Länderfinanzausgleich könne nur solche Einnahmequellen erfassen, die allen Ländern zur Verfügung stünden und dadurch interregional vergleichbar seien; dies sei bei der Förderabgabe nicht der Fall. Mindestvoraussetzung wäre ein Verfahren, mit dem die Vergleichbarkeit hergestellt würde, z. B. entsprechend § 8 Abs. 2 und 3 FAG oder nach Maßgabe eines durchschnittlich erreichbaren Aufkommens. Ein solches Verfahren sei jedoch nicht möglich bei solchen Einnahmen wie der Förderabgabe, die etwa zu 90 v. H. nur in einem Land anfielen.

Sollte trotz aller dieser Bedenken die bergrechtliche Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen sein, so könne dies aber nur geschehen, wenn insoweit die Lage aller Bundesländer miteinander vergleichbar gemacht würde. Hierfür müßten Einnahmen aus Förderabgaben auch allen anderen Ländern zugerechnet werden, die ebenfalls Bodenschätze hätten, es aber unterließen, Förderabgaben zu erheben bzw. diese erheblich niedriger ansetzten; gleiches gelte, wenn sie ihre Bodenschätze überhaupt nicht zu Tage fördern ließen, dies aber sehr wohl könnten. Eine solche Zurechnung müsse vor allem das Land Nordrhein-Westfalen treffen, das ergiebige Lagerstätten mit Steinkohle und Braunkohle habe und diese teilweise auch zu Tage fördern lasse, aber keine Förderabgabe erhebe. Es könne nicht damit gehört werden, daß es aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen zu deren Erhebung nicht in der Lage sei. Sein Argument, die Erhebung von Förderabgaben sei in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation nicht realistisch, beinhalte nur eine Rücksichtnahme auf den regionalen Arbeitsmarkt und bestätige im übrigen, daß die Erhebung der Förderabgabe von landesautonomen Entscheidungen und Prioritäten abhänge und der Autonomiegesichtspunkt im Grunde der Einbeziehung der Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich überhaupt entgegenstehe.

Der Hinweis Nordrhein-Westfalens auf rechtliche Hindernisse bei der Erhebung der Förderabgabe könne ebenfalls nicht durchgreifen: Soweit es bei der **Steinkohle** sich selbst wenige Monate vor Inkrafttreten des Bundesberggesetzes das Berg-

werkseigentum verliehen habe, sei die Anwendung der Ausschlußregelung des § 151 Abs. 2 Nr. 2 BBergG seinem eigenen Verhalten zuzurechnen; daraus dürfe ihm im Rahmen des Länderfinanzausgleichs kein Vorteil erwachsen. Abgesehen davon könne es im Rahmen der Weiterverpachtung oder Einräumung eines dinglichen Gewinnungsrechts durchaus ein Förderentgelt vereinbaren. Soweit sich Nordrhein-Westfalen bei der **Braunkohle** darauf berufe, seine Vereinbarungen mit den Förderunternehmen sähen die Erhebung einer Förderabgabe nicht vor, sei es darauf zu verweisen, daß es deren Änderung erwirken müsse, wie es Niedersachsen in seinem Gebiet gegenüber den Förderunternehmen für Erdöl und Erdgas getan habe. Auf diesem Wege könne Nordrhein-Westfalen bei einer Förderabgabe von 33 v. H. ein jährliches Aufkommen von etwa zwei Milliarden DM erzielen. Jedenfalls müsse ihm der erhebliche Kostenvorteil angerechnet werden, den es durch seine Braunkohle bei der Stromerzeugung habe und der ca. 0,05 DM/kwh und damit insgesamt ca. 4,5 Milliarden DM betrage. Soweit dieser Kostenvorteil an die Stromverbraucher weitergegeben werde, wirke er wie eine Finanzhilfe des Landes für die dort ansässigen Unternehmen und ermögliche ihm, sich mit geringeren Subventionen zu begnügen. Zu berücksichtigen seien schließlich auch die hohen Zuschüsse aus den Kohle- und Stahlhilfen des Bundes und die umfangreichen Transferleistungen aus dem sogenannten Kohlepfennig.

(4) Schließlich könne von Verfassungs wegen, wenn überhaupt, die Einbeziehung der Förderabgabe allenfalls in Höhe der Hälfte der aus ihr gezogenen Einnahmen gefordert werden. Die Schwierigkeit ihrer Quantifizierung gebiete ebenso wie bei der Einbeziehung der Gemeindesteuern gemäß § 8 Abs. 1 und 5 FAG eine bloß hälftige Berücksichtigung. Von daher genüge die in § 7 Abs. 2 FAG für die Zeit ab 1986 getroffene Regelung voll dem verfassungsrechtlich Gebotenen. Die für die vorangehenden Jahre normierte Stufenregelung sei aus den Gesichtspunkten der Haushaltsautonomie, des Härteausgleichs, der Zumutbarkeit, der Verhältnismäßigkeit und vor allem des Vertrauensschutzes gerechtfertigt. Niedersachsen habe auf die Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs als eines Steuerkraftausgleichs vertrauen dürfen, wie er im Wege der finanzpolitischen Verständigung ausgestaltet und langjährig praktiziert worden sei. Hierauf habe es seine Haushalte sowie seine Finanzplanung eingestellt. Eine Änderung dürfe jedenfalls nicht über den 1982 geschaffenen „neuen" Finanzausgleich hinausgehen. Eine schärfere Stufenregelung, wie sie die Landesregierung Nordrhein-Westfalens fordere und bis hin zur vollen Einbeziehung der Förderabgabe erstreckt wissen wolle, wäre verfassungswidrig.

(5) Wäre die nichtsteuerliche Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen — was die Auffassung Niedersachsens nicht sei —, müßte das gleiche auch für die weiteren relevanten, bisher überhaupt nicht einbezogenen Landessteuern gelten, unabhängig davon, ob diese landesrechtlich oder bundesrechtlich geregelt seien. Außer der von Nordrhein-Westfalen bereits angeführten Grunderwerb- und Feuerschutzsteuer müßte auch die Totalisatorsteuer in den Länderfinanzausgleich eingestellt werden. Gleiches gelte für die Haushaltseinnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (Erwerbseinkünfte), insbesondere die Zuführungen und Ablieferungen landeseigener Unternehmen, Gewinne aus Beteiligungen, Miet- und Pachteinnahmen, Erlöse aus der Bewirtschaftung der Forsten und Domänen sowie alle Einnahmen aus der Verwertung von Ressourcen und alle Konzessionsabgaben. Auch die zweckgebundenen Zuschüsse des Bundes oder anderer Einrichtungen müßten dann jedenfalls insoweit einbezogen werden, als das Land eigene Aufwendungen erspare. Bedenken bestünden allerdings gegen die von Nordrhein-Westfalen ebenfalls geforderte Einbeziehung der Spielbankabgabe und noch mehr gegen die Berücksichtigung der Zinseinnahmen, deren Höhe maßgeblich von landesautonomen Entscheidungen (verzinsliche oder unverzinsliche Darlehen oder verlorene Zuschüsse) abhänge und außerdem aufgrund unterschiedlicher haushaltstechnischer Veranlagungen (Nebenhaushalte u. a.) und der Notwendigkeit der Verrechnung mit Zinsausgaben schwierig festzustellen wäre.

c) Der Auffassung Niedersachsens, daß im Falle einer weitergehenden Einbeziehung des Aufkommens aus der Förderabgabe auch Nordrhein-Westfalen solche Einnahmen angerechnet werden müßten, hat dessen Landesregierung mit dem Argument widersprochen, an der Erhebung einer solchen Abgabe sei das Land gehindert:

Zur **Steinkohle** sei darauf hinzuweisen, daß diese gegenwärtig nur aus solchen Feldern gewonnen werde, die schon seit langem im Bergwerkseigentum der Förderunternehmen stünden und für die demgemäß die Ausschlußregelung des § 151

Abs. 2 Nr. 2 BBergG eingreife. Es gebe zwar auch Steinkohlefelder, deren Eigentum sich das Land kurz vor Inkrafttreten des Bundesberggesetzes verliehen habe; hier werde aber bisher keine Kohle gewonnen, und dies komme auch angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation des Steinkohlebergbaus in absehbarer Zeit nicht in Betracht.

Die **Braunkohle** werde in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig ebenfalls nur aus solchen Feldern gewonnen, die schon seit langem im Eigentum der Förderunternehmen stünden und für die demgemäß ebenfalls § 151 Abs. 2 Nr. 2 BBergG eingreife. Entgegen dem Vorhalt Niedersachsens bestehe insoweit keine Möglichkeit zur Vereinbarung eines Förderzinses; dem stünden energiewirtschaftliche und energierechtliche Gründe entgegen. Auch Niedersachsen habe für seine Braunkohlefelder im Helmstedter Revier eine Förderabgabe nicht vorgesehen. Sein Hinweis auf angebliche eigene Umstellungsverhandlungen sei irreführend; die herangezogenen Beispiele aus dem Bereich der Erdöl- und Erdgasförderung seien nicht vergleichbar, denn hier bestehe seit der Erdölverordnung vom 13. Dezember 1934 (Preuß.GS S. 463) ein „echter Staatsvorbehalt"; die auf dessen Grundlage seit jeher praktizierten Förderzinsvereinbarungen seien durch § 149 Abs. 1 Nr. 2 BBergG aufrechterhalten und den Regelungen des Bundesberggesetzes einschließlich der Verordnungsermächtigung des § 32 Abs. 2 unterworfen worden; die Behauptung einer Umstellung im Verhandlungs- und Vereinbarungswege treffe nicht zu.

Die Forderung Niedersachsens, daß Nordrhein-Westfalen sich im Falle der vollen Einbeziehung der Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich jedenfalls die Kostenvorteile anrechnen lassen müsse, die sich bei der Stromerzeugung aus Braunkohle ergäben, sei ebenfalls unbegründet. Die Kostenvorteile schöpfe nicht das Land ab. Der Stromerzeuger (Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG — RWE —) gebe sie entsprechend dem Energiewirtschafts-, Strom- und Kartellrecht in vollem Umfang über den Strompreis an den Verbraucher weiter. Die von Niedersachsen behaupteten Vorteile beim Wettbewerb und bei Industrieansiedlungen seien einer besonderen Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich nicht zugänglich, weil die aus ihnen resultierende Stärkung der Wirtschaftskraft bereits über die insoweit höhere Steuerkraft Nordrhein-Westfalens in den Länderfinanzausgleich einfließe. Schließlich werde der von der RWE gelieferte Strom nur zur guten Hälfte in Nordrhein-Westfalen, im übrigen aber in anderen Bundesländern genutzt.

2. a) Die Regierung des Landes Baden-Württemberg ist der Ansicht, bei der Ermittlung der Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG könnten nur die **Einnahmen** der Länder berücksichtigt werden; eine gleichzeitige Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder widerspreche der verfassungsrechtlichen Regelung.

aa) Die Unzulässigkeit, spezielle Ausgabenlasten einzelner Länder zu berücksichtigen, ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, der den Vergleich unter den Ländern auf die Finanz**kraft** beschränke und nur bei den Gemeinden ausdrücklich auch den Finanz**bedarf** miteinbeziehe. Hierfür spreche auch das System der Finanzverfassung. Das Grundgesetz regele in Art. 104a GG die Finanzierungslast und in Art. 105 die Gesetzgebungszuständigkeit und in Art. 106, 107 Abs. 1 GG die Mittelverteilung, ohne Sonderlasten einzelner Länder zu berücksichtigen. Auch der traditionell geprägte Begriff der „notwendigen Ausgaben" in Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG erfasse nicht solche Ausgaben, die auf der politischen Entscheidung einzelner Länder beruhten. In dieselbe Richtung weise auch die historische Auslegung; schon die Vorschläge der 1953/54 vom Bundesminister der Finanzen eingesetzten Studienkommission wie auch das Troeger-Gutachten von 1966 und die Absicht des Vermittlungsausschusses im Jahre 1969 seien dahin gegangen, die Berücksichtigung von Sonderlasten weitestmöglich zurückzudrängen. Diese klaren Grundlinien hätten sich im Finanzausgleichsgesetz (vgl. §§ 7 Abs. 3 und 4, 9 Abs. 2) nur deshalb nicht voll niederschlagen können, weil sich anders keine Gesetzgebungsmehrheit gefunden habe. Der richtige systematische Ort für die Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder seien die ausdrücklich darauf ausgerichteten Regelungen der Art. 104a Abs. 2 bis 4 und Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG über Finanzhilfen und Ergänzungszuweisungen des Bundes.

Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder widerspräche auch dem Prinzip der Finanzautonomie jedes Bundeslandes, wie sie in der verfassungsrechtlich gewährleisteten eigenständigen Ausgabenverantwortung (Art. 104a Abs. 1 GG) und selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft (Art. 109

Abs. 1 GG) zum Ausdruck komme. Die Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG, wonach jedes Land grundsätzlich seine eigenen Ausgaben selbst trage, gehe davon aus, daß wesentliche Lastenunterschiede in den finanzpolitischen Entscheidungen des Landes selbst ihre Ursache hätten; es widerspreche der Finanzautonomie, wenn ein Land die finanziellen Folgen eigener politischer Entscheidungen im Wege der Einbringung von Sonderbedarfen in den Länderfinanzausgleich auf andere Länder überwälzen könnte; dann bestehe die Gefahr eines „Bedarfswettlaufs".

Aus der Unzulässigkeit, im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs Sonderlasten einzelner Länder zu berücksichtigen, ergebe sich, daß die Regelungen des § 7 Abs. 3 und 4 und des § 9 Abs. 2 FAG verfassungswidrig seien.

bb) Unabhängig von der Grundsatzfrage, ob die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar sei, seien die Regelungen der §§ 7 Abs. 3 und 4, 9 Abs. 2 FAG jedenfalls in ihrer konkreten derzeitigen Ausgestaltung verfassungsrechtlich zu beanstanden:

Die Auswahl der in § 7 Abs. 3 FAG berücksichtigten Sonderbedarfe sei willkürlich, weil andere den Hafenlasten vergleichbare Sonderbedarfe mit ebenfalls gesamtstaatlicher Bedeutung, wie z. B. die Hochschullasten, nicht berücksichtigt seien. Es entbehre der sachlichen Rechtfertigung, daß § 7 Abs. 4 FAG Hochschullasten nur zugunsten des Saarlandes und zugunsten Schleswig-Holsteins die — inzwischen längst bewältigte — Flüchtlingsbelastung berücksichtige; ein Vorrang dieser Lasten gegenüber denjenigen Baden-Württembergs für seine Hochschulen, die Umweltschäden seiner Waldgebiete und die militärischen Einrichtungen sei nicht ersichtlich.

Die erhöhte Einwohnerwertung der beiden Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG sei schon in ihrer Struktur zu beanstanden: Die Lösung des Problems der zentralörtlichen Umlandversorgung und der sogenannten Pendler, deren Einkommensteuer den umliegenden Flächenländern zugute komme, sei nicht Aufgabe eines bundesweiten Finanzausgleichs, sondern müsse im Rahmen eines regionalen Finanzausgleichs zwischen den norddeutschen Ländern erfolgen. Die Regelung des § 9 Abs. 2 FAG sei aber auch der Höhe nach nicht gerechtfertigt: Ein etwaiger erhöhter Bedarf im Bereich der k o m m u n a l e n Aufgaben werde bereits durch § 9 Abs. 3 FAG berücksichtigt; ein Mehrbedarf der Stadtstaaten im Bereich der L ä n d e r aufgaben um 35 v. H. sei nicht feststellbar; den Mehrkosten in dichtbesiedelten Gebieten stünden in dünnbesiedelten andere höhere Ausgaben (z. B. für weiträumige Straßen- und Versorgungsnetze sowie viele kleinere Schulen) gegenüber. Allein höhere Ausgaben ließen im übrigen ohnehin nicht auf einen höheren Bedarf schließen, weil sie auch durch entsprechende landespolitische Zielsetzungen und Entscheidungen willentlich erzeugt werden könnten.

b) Der Ansicht Baden-Württembergs, daß die Regelungen der §§ 7 Abs. 3 und 4, 9 Abs. 2 FAG verfassungswidrig seien, stimmen die Regierungen von Niedersachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz im Sinne eines Hilfsarguments im wesentlichen zu, d. h. unter der von ihnen in Zweifel gezogenen Voraussetzung, daß die isolierte Prüfung einzelner Vorschriften der Gesamtregelung des Länderfinanzausgleichs überhaupt zulässig sei.

aa) Grundsätzlich sehen es auch diese Länder als bedenklich an, wenn die Länder — entgegen dem Prinzip des Art. 104a Abs. 1 GG — Ausgabenbelastungen, die sich aus der Wahrnehmung der ihnen verfasungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben ergeben, auf die Ländergesamtheit abwälzen könnten. Sofern eine Aufgabe überregionale Bedeutung habe, könne der Bund nach Maßgabe der Art. 91a, 91b, 104a Abs. 2 bis 4, 106 Abs. 8, 107 Abs. 2 Satz 3 GG Finanzhilfen gewähren.

Demgegenüber halten die Regierungen Nordrhein-Westfalens und ihr folgend auch diejenige Schleswig-Holsteins sowie die Senate der Stadtstaaten die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Länder jedenfalls für zulässig, wenn nicht gar in bestimmten Fällen — so Bremen und wohl auch Hamburg — für geboten. Der Begriff der „Finanzkraft" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG lege — verglichen mit demjenigen des Finanzaufkommens — eine Berücksichtigung des Finanzbedarfs nahe. Was im zweiten Halbsatz der Vorschrift für die Gemeinden ausdrücklich vorgeschrieben sei, müsse außer für diese Glieder der Länder auch für diese selbst gelten, zumal in einem der Bundesländer, nämlich im Stadtstaat Hamburg, ohnehin nicht zwischen der Kommunal- und der Länderebene unterschieden werden könne. Für die Zulässigkeit der Berücksichtigung des Finanzbedarfs spreche außerdem der Befund, daß die Finanzverfassung auch andere bedarfsbezogene Regelungen enthalte, die teilweise zwar nur pauschalierend an der Einwohner-

zahl ausgerichtet seien (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG), teilweise aber hierüber hinausgehend die notwendigen Ausgaben der Länder (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG) oder sogar den spezifischen Bedarf einzelner Länder berücksichtigten (Art. 104a Abs. 4, 106 Abs. 8, 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Auch der Zweck der Regelung, einen „angemessenen" Ausgleich zu erreichen, sowie die neben der Entstehungsgeschichte bedeutsame bisherige Staatspraxis und Finanzausgleichsgesetzgebung sprächen für die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einzelner Bundesländer; anderenfalls sei in bestimmten Fällen ein angemessener Ausgleich gar nicht herzustellen. Bei der Entscheidung über die zu berücksichtigenden Sonderbedarfe habe der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum, die von ihm zugrunde gelegten Maßstäbe und Kriterien unterlägen aber der verfassungsgerichtlichen Kontrolle; er dürfe länderspezifische Sonderlasten nur zum Ausgleich herausragender Mehrbedarfe berücksichtigen und müsse gemäß dem Gleichheitssatz, der als Element des Rechtsstaatsprinzips auch zwischen Bund und Ländern gelte, für alle Länder gleiche Maßstäbe anlegen. Durch diese Einschränkungen werde ein befürchteter „Bedarfswettlauf" zwischen den Ländern ausgeschlossen.

Auch die Regierung des Saarlandes hält die Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder für zulässig. Dabei dürfe es sich allerdings nur um historisch oder geographisch vorgegebene, unabweisbare Sonderbelastungen leistungsschwacher Länder handeln. Dies sei in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG mit dem Begriff des „allgemeinen Finanzbedarfs" umschrieben und müsse wegen des engen Bezugs zwischen dieser Vorschrift und Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG auch für den horizontalen Finanzausgleich gelten. Durch diese Eingrenzung sei zugleich die Objektivierung des Bedarfselements erreicht, womit dem Hauptbedenken Baden-Württembergs Rechnung getragen und seiner überzogenen Folgerung, daß jegliche Sonderlastabzüge unzulässig seien, der Boden entzogen sei.

bb) Unabhängig von der Grundsatzfrage der Zulässigkeit der Berücksichtigung von Sonderbedarfen stimmen die Regierungen von Nordrhein-Westfalen, im Sinne eines Hilfsarguments auch die von Niedersachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz der Auffassung Baden-Württembergs zu, daß jedenfalls die derzeitige konkrete Ausgestaltung der Regelung der §§ 7 Abs. 3 und 4 sowie 9 Abs. 2 FAG verfassungswidrig sei:

In § 7 Abs. 3 und 4 FAG seien willkürlich einige wenige Sonderlasten gegenüber einer großen Zahl anderer vergleichbarer Sonderlasten begünstigt: § 7 Abs. 3 FAG erfasse nur einige der Seehäfen; die in § 7 Abs. 4 FAG berücksichtigten Sonderlasten unterschieden sich nicht von denen, die andere Länder z. B. durch ihre Zonenrand- oder Küstenlage, ihre Agrarstruktur oder Waldgebiete, ihre Hochschulen bzw. den „Studentenimport" aus anderen Bundesländern oder die Massierung von Bundes- und Nato-Streitkräften hätten. Einer weiteren Ausdehnung der zu berücksichtigenden Sonderlasten, die sich danach zur Vermeidung willkürlicher Ungleichbehandlungen abiete, sei allerdings letztlich deren völlige Beseitigung vorzuziehen.

Über die Frage der Berücksichtigung der Sonderlasten Nordrhein-Westfalens aus dem Kohle- und Stahlbereich sind die genannten Regierungen nicht einig: Während nach Ansicht Nordrhein-Westfalens diese Lasten schon wegen ihrer Eigenart als nationale Aufgabe den Hafenlasten des § 7 Abs. 3 FAG vergleichbar seien, jedenfalls aber in § 7 Abs. 4 FAG berücksichtigt werden müßten, weisen die anderen Regierungen auf die gerade in diesem Bereich vom Bund bereits anderweitig geleisteten erheblichen Zuschüsse hin. Dem hält die Landesregierung Nordrhein-Westfalens entgegen, daß diese Finanzhilfen nicht dem Landeshaushalt zugute kämen, sondern im Gegenteil eine Pflicht des Landes auslösten, seinerseits die Hälfte dieses Betrages bereitzustellen.

Die höhere Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten in § 9 Abs. 2 FAG halten außer den Regierungen von Niedersachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz auch die von Schleswig-Holstein — diese ebenfalls im Sinne eines Hilfsarguments — und die des Saarlandes für verfassungswidrig: Die Annahme sogenannter Agglomerationsnachteile hochverdichteter Gebiete liege zwar traditionsgemäß dem Länderfinanzausgleich ebenso wie den kommunalen Finanzausgleichssystemen zugrunde, sei aber zumindest für die Landesaufgaben nicht empirisch nachgewiesen; frühere Annahmen könnten nicht mehr ohne weiteres auch heute noch Geltung beanspruchen. Den Agglomerationsnachteilen stünden sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite auch Vorteile gegenüber (z. B. kleinere Straßen- und Versorgungsnetze; weniger Schulbauten; überdurchschnittliche Einkommen). Ebenso wie Agglomerationsnachteile in hochverdichteten Gebieten

gebe es Deglomerationsnachteile in wenig bevölkerten Gebieten. Etwaige Agglomerationsnachteile könnten jedenfalls nicht doppelt, sowohl auf der Kommunalebene im Wege der kommunalen Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 3 FAG als auch auf der Landesebene im Wege der stadtstaatlichen Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 2 FAG, berücksichtigt werden.

c) Die Regierungen der durch §§ 7 Abs. 3 und 4, 9 Abs. 2 FAG begünstigten Länder (außer Niedersachsen) verteidigen demgegenüber — ausgehend von der Zulässigkeit der Berücksichtigung von Sonderbedarfen — die jeweils für sie günstige Regelung und halten überdies die Höhe des Sonderlastansatzes für unzureichend:

aa) Ein Sonderlastabzug für Hafenlasten — wie in § 7 Abs. 3 FAG — ist nach Auffassung Hamburgs und Bremens durchaus mit der Verfassung vereinbar. Solche besonderen Abgeltungsbeträge seien traditioneller Bestandteil des Finanzausgleichs seit dem Finanzausgleichsgesetz von 1923. Sie rechtfertigten sich aus der Besonderheit, daß insoweit ein politischen Manipulationen entrückter „naturgegebener" Sonderbedarf vorliege, der topographischen Gegebenheiten folge. Außerdem sei die Vorhaltung der Seehäfen durch ihre wichtige Bedeutung im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb für die gesamte deutsche Wirtschaft und somit für alle Bundesländer von Nutzen. Indes seien die Kosten für die Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen zwischenzeitlich derart gewachsen, daß das in § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG eingeräumte Ermessen sich zu einer Pflicht der Betragserhöhung verdichtet habe.

Der in § 7 Abs. 4 FAG normierte Sonderlastabzug zugunsten Schleswig-Holsteins ist nach Auffassung seiner Regierung auch dann, wenn man jede einzelne Vorschrift der Gesamtregelung des Länderfinanzausgleichs für sich überprüfe, von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Dabei bedürfe keiner Vertiefung, ob der Vorwegabzug zugunsten Schleswig-Holsteins sich noch heute aus den Flüchtlings- und anderen Kriegsfolgelasten des Landes rechtfertigen lasse, deren mittelbare Folgen sich in zahlreichen Struktur- und Finanzdaten immer noch deutlich zeigten. Der Sonderbonus sei jedenfalls deshalb nach wie vor begründet, weil die Kosten politischer Führung für Länder mit weniger Einwohnern verhältnismäßig höher seien. Diesen Gesichtspunkt, den die Landesregierung bereits Ende der 50er Jahre geltend gemacht habe, habe der Gesetzgeber 1969 aufgegriffen; das ergebe sich aus der „argumentativen Entwicklungsgeschichte" des Finanzausgleichsgesetzes, die sich in den Gesetzgebungsmaterialien — nicht zuletzt wegen des Zeitdrucks bei den Finanzreformberatungen — allerdings nur wenig niedergeschlagen habe; für Hamburg und Bremen seien die entsprechenden Kosten durch § 9 Abs. 2 FAG mitabgegolten. Im übrigen ließe sich der Abzugsbetrag des § 7 Abs. 4 FAG auch aus der besonders schwierigen Finanzlage Schleswig-Holsteins rechtfertigen, die sich aus seiner EG-Rand-, Zonenrand- sowie Küstenlage mit zahlreichen Wasserläufen und Inseln sowie aus seiner Agrarstruktur ergebe. Die von Nordrhein-Westfalen geltend gemachten Sonderlasten aus dem Kohle- und Stahlbereich habe der Gesetzgeber wegen ihres anderen Charakters unberücksichtigt lassen können.

Ebenso hält die Regierung des Saarlandes den in § 7 Abs. 4 FAG normierten Sonderlastabzug zugunsten ihres Landes für gerechtfertigt, weil das Saarland nämlich ein leistungsschwaches Land sei, das durch objektive, historisch und geographisch vorgegebene Sonderbelastungen besonders schwer betroffen sei: Es sei erst zum 1. Januar 1957 — also nach der ersten Phase des Wirtschaftsaufschwungs — in den deutschen Staatsverband wieder eingegliedert worden und sei nach wie vor durch die Kosten der von Frankreich gegründeten Universität belastet; außerdem sei es das Flächenland mit der kleinsten Fläche und geringsten Bevölkerungszahl, die seit über einem Jahrzehnt noch weiter zurückgehe; die Kosten der politischen Führung seien verhältnismäßig hoch; das Verhältnis zwischen Ballungszentren und ländlichen Gebieten und die einseitig auf die Stahlindustrie ausgerichtete Wirtschaft seien strukturell unausgewogen. — Die Regelung des § 7 Abs. 4 FAG sei aber betragsmäßig zu beanstanden und insoweit für verfassungswidrig zu erklären: Wie insbesondere der Bericht des Landesrechnungshofes vom 29. Juli 1985 ausweise, hätten die Sonderbelastungen des Saarlandes zwischenzeitlich ein solch existenzbedrohendes Ausmaß erreicht, daß der Abgeltungsbetrag beträchtlich angehoben werden müsse; dafür komme auch eine erhöhte Einwohnerwertung wie bei den Stadtstaaten in Betracht.

bb) Die Berücksichtigung von Sonderlasten der Stadtstaaten in § 9 Abs. 2 FAG halten Bremen und Hamburg für verfassungsgemäß; sie erachten im Gegenteil die hierin normierte höhere Einwohnerwertung für noch nicht genügend hoch.

(1) Die Notwendigkeit einer höheren Einwohnerwertung der Stadtstaaten ergebe sich aus ihrer Eigenart als Ober- und Ballungszentrum ohne Umland, wodurch sie

einerseits höhere Lasten und andererseits geringere Einnahmen hätten. Die geringeren Einnahmen ergäben sich aus dem für die Lohnsteuerverteilung geltenden Wohnsitzprinzip; deswegen müßten die Steuerleistungen der Pendler an die umliegenden Bundesländer abgeführt werden. Höhere Kosten träfen die zentralen Orte und Ballungszentren vor allem im Bereich der Polizei und des Rechtsschutzes, bei der Infrastruktur (Straßen mit z. B. Verkehrsampeln, Tunnels und Brücken, öffentlicher Nahverkehr, andere öffentliche Dienstleistungen), in den Bereichen des Umweltschutzes (Lärmschutz u. a.), des Gesundheitswesens und der Kultur und Bildung (Theater, Museen, Erwachsenenbildung, Hochschulen usw.) und bei der Anschaffung von z. B. Grundstücken. Im Gegensatz zu den Flächenländern, in deren Ballungszentren diese Kosten ebenfalls anfielen, hätten die Stadtstaaten keinen Kostenausgleich durch umliegendes weniger dichtbesiedeltes Gebiet. Ihre Kosten würden dazuhin durch ihre Funktion als Hauptstadt erhöht, ohne daß sie diese Kosten wie die einwohnerreichen Flächenländer auf eine große Einwohnerzahl verteilen könnten. Die Hauptstadtfunktion bedeute zuätzliche Kosten für die Verwaltung, da diese auch die Funktionen einer Landesregierung erfüllen müsse (sog. Führungskosten), sowie auch zusätzliche Kosten im Kultur- und Bildungsbereich. Baden-Württembergs Vorbringen, daß ein Mehrbedarf der Stadtstaaten nicht feststellbar sei, treffe erkennbar nicht zu; auch die Flächenländer berücksichtigten einen Mehrbedarf ihrer Ballungs- und Oberzentren und vor allem ihrer Hauptstädte; ihre Gesetze über den kommunalen Finanzausgleich sähen eine höhere Einwohnerwertung für die Ballungs- und Oberzentren vor, zusätzlich erhielten diese und insbesondere die Hauptstädte höhere Zuschüsse aus Landesmitteln bzw. würden auf die Städte sich auswirkende Länderaufgaben (Theater, Universitäten usw.) vor allem in Ballungszentren und Hauptstädten wahrgenommen.

Diesen Besonderheiten der Stadtstaaten müsse im Wege des Länderfinanzausgleichs Rechnung getragen werden. Dessen Sinn sei es, daß alle Bundesländer gleichermaßen die haushaltswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine autonome Politik erhielten, weil sie alle unter der föderativen Ordnung des Grundgesetzes den gleichen verfassungsrechtlichen Status hätten. Der verfassungsrechtliche Auftrag, im Wege des Länderfinanzausgleichs die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, werde durch die Verbundenheit von Bund und Ländern in einer Solidargemeinschaft und ihre Pflicht zu einander freundlichem Verhalten sowie auch durch den allgemeinen Gleichheitssatz verstärkt und konkretisiert. Mit diesen Vorgaben wäre es nicht vereinbar, wenn der Länderfinanzausgleich vorzugsweise an den Belangen der Flächenländer orientiert würde und die Besonderheiten der Struktur der Stadtstaaten nicht ausreichend berücksichtigte. Entgegen der Ansicht Baden-Württembergs könne für die Problematik der Umlandversorgung und der Pendler nicht auf den Weg eines regionalen Finanzausgleichs verwiesen werden; damit würde die Solidargemeinschaft der Länder als Fundament des Länderfinanzausgleichs preisgegeben und einer „Balkanisierung" des Finanzausgleichs das Wort geredet.

(2) Wenn der Gesetzgeber die besonderen stadtstaatlichen Lasten durch eine höhere Einwohnerwertung wie in § 9 Abs. 2 FAG berücksichtige, so sei dies dem Grunde nach eine sachgerechte Regelung. Sie orientiere sich ihrer Struktur nach an dem objektiven Bedarfsindikator der Einwohnerzahl und -dichte in Verbindung mit der Lehre der progressiven Parallelität von Einwohnerdichte und Kosten, die der Geschichte und Staatspraxis des Finanzausgleichs seit jeher und bisher unangefochten zugrunde liege. Diese Lehre sei bis heute nicht widerlegt und weise nach wie vor einen richtigen Kern auf, wie auch die entsprechende Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in den Flächenländern zeige. Jedenfalls im Falle der Stadtstaaten könne die These Baden-Württembergs nicht durchgreifen, daß das Land die Einwohnerverdichtung selbst zu verantworten habe. Solche stadtstaatenspezifischen Regelungen seien historisch gewachsen, sie hätten seit 1958 die Gestalt einer erhöhten Einwohnerwertung.

Die Ausgestaltung der Regelung sei aber der Höhe nach unzureichend und insoweit für verfassungswidrig zu erklären: Die in § 9 Abs. 2 FAG normierte Einwohnerwertung von 135 v. H. reiche nicht aus. Die kommunale Einwohnerwertung in § 9 Abs. 3 FAG bringe nur eine geringe zusätzliche Erhöhung um ca. 11 v. H. (Hamburg) bzw. 7,6 v. H. (Bremen) des durch § 9 Abs. 2 FAG bedingten Betrages; eine Doppelberücksichtigung liege entgegen der Ansicht Baden-Württembergs, Niedersachsens und Bayerns nicht vor, weil die stadtstaatliche Einwohnerwertung ohnehin nur Indikatorenfunktion für die Sondersituation der Stadtstaaten habe. Die Finanzausstattung der Stadtstaaten reiche zumal deshalb nicht aus, weil das

System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs die mit den höheren Lasten gleichzeitig verbundenen höheren Einnahmen aus der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer bei Hamburg fast zur Hälfte und bei Bremen immerhin auch zu einem gewissen Teil abschöpfe. Dadurch sei Bremen, das das leistungsschwächste Land sei und durch die Kosten der Universität und die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur erhebliche Belastungen habe, in einer existensbedrohenden Finanzlage, ohne daß ihm eine unsolide Haushaltspolitik vorgeworfen werden könne; wenn keine entscheidenden Korrekturen erfolgten, werde auch Hamburg binnen weniger Jahre in eine ebensolche katastrophale Lage geraten.

3. Das in Art 107 Abs. 2 Satz 1 GG normierte Erfordernis, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen auszugleichen", verstehen alle Regierungen dahin, daß damit eine vollständige Nivellierung der Finanzkraft weder gefordert noch erlaubt sei. Der Gesetzgeber habe einen Spielraum, das Ausmaß der Angleichung zu bestimmen. Die Regierung des Landes Baden-Württemberg meint aber, daß der Gesetzgeber mit den Regelungen der §§ 10 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 bis 7 FAG den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten habe und diese deshalb für verfassungswidrig zu erklären seien:

a) Die gesetzestechnische Ausgestaltung der ausgleichsfreien Zone in § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG erweise sich in zweierlei Hinsicht als verfehlt: Zum einen könnten Verbesserungen der Finanzkraft eines Landes innerhalb dieser Zone von 100 v. H. bis 102 v. H. der durchschnittlichen Länderfinanzkraft zu Zahlungspflichten von Drittländern führen; eine solche Finanzkrafterhöhung könne nämlich die Ausgleichsmeßzahlen im Sinne des § 6 Abs. 2 FAG und damit auch die Ausgleichsansprüche der finanzschwächeren und die Ausgleichsverpflichtungen der finanzstärkeren Länder verändern. Zum anderen begünstige die Ausgleichsfreiheit bis 102 v. H. in gleichheitswidriger Weise die Länder, deren Finanzkraft von vornherein innerhalb der ausgleichsfreien Zone liege; diese Grenze komme den anderen Ländern, wenn diese ausgleichspflichtig seien, nicht zugute. So könne die Finanzkraft eines finanzstärkeren und daher ausgleichspflichtigen Landes durch die Erhöhung seiner Ausgleichsverpflichtungen aufgrund des § 10 Abs. 3 FAG unter diese Grenze von 102 v. H. absinken und damit die bei knapp 102 v. H. liegende Finanzkraft eines anderen Landes unterschreiten. Das bedeute über eine bloße Annäherung der Finanzkraft hinausgehend eine Vertauschung der Reihenfolge der Länder in ihrer Finanzkraft, die dem Nivellierungsverbot widerspreche.

Demgegenüber ist nach Auffassung Bayerns die Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG verfassungsgemäß: Es sei durchaus sinnvoll, einem Land, das erst knapp aus dem Bereich der Finanzschwäche hinausgewachsen sei, einen stärkeren Bestandsschutz zu gewähren, damit es sich konsolidieren könne und nicht einem ständigen Wechselbad von Ausgleichsverpflichtung und -berechtigung ausgesetzt sei.

b) Weiterhin wird — dies auch von den Regierungen des Saarlandes und Niedersachsens — die in § 10 Abs. 4 bis 7 FAG normierte Garantie eines finanziellen Mindestbestandes für die Stadtstaaten beanstandet. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ziele als spezieller finanzverfassungsrechtlicher Gleichheitssatz auf einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder, indem es sie alle in eine bundesstaatliche Ertrags- und Gefahrengemeinschaft einbinde. Hiermit sei nicht vereinbar, daß in § 10 Abs. 4 bis 7 FAG nur für einige bestimmte Länder — nämlich die Stadtstaaten — das Privileg eines finanziellen Mindestbestandes garantiert sei.

Diesen Ausführungen halten die Senate der Stadtstaaten entgegen, daß das Finanzausgleichssystem auch sonst Vorabgarantien enthalte (§§ 2 Abs. 2, 10 Abs. 3 FAG) und die Regelung des § 10 Abs. 4 bis 7 FAG einen finanziellen Mindestbestand ohnehin nur auf einem sehr niedrigen Niveau garantiere und dies aufgrund der Sonderstellung der Stadtstaaten gerechtfertigt sei.

IV.

Die Regelungen des § 11a FAG über die Bundesergänzungszuweisungen halten mehrere Regierungen für nicht vereinbar mit Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Sie beanstanden überwiegend die Vorschrift des § 11a Abs. 2 FAG über die Zuteilung der Zuweisungen, einige auch die seines Absatzes 1 über das Gesamtvolumen der Zuweisungen. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit haben Nordrhein-Westfalen für § 11a Abs. 1 FAG, das Saarland, Bremen und Nordrhein-Westfalen für § 11a Abs. 2 FAG beantragt.

1. Das Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen muß nach Auffassung Nordrhein-Westfalens und Bayerns deutlich unter demjenigen der Ausgleichs-

leistungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG bleiben. Dies ergebe sich aus ihrem subsidiären Charakter; dieser komme in der verfassungsrechtlichen Umschreibung als „Ergänzungs"zuweisungen zur „ergänzenden" Deckung des Finanzbedarfs und auch in ihrem nur fakultativen Charakter zum Ausdruck; das entspreche darüber hinaus föderalistischen Erfordernissen, die eine übermäßige Abhängigkeit einzelner Länder vom Bund verböten. Die hiernach gegebene Begrenzung des Volumens der Ergänzungszuweisungen sei überschritten; ihr Gesamtvolumen, das in § 11a Abs. 1 FAG auf 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens bestimmt sei, betrage fast drei Viertel der Ausgleichsleistungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG.

Die Regierungen von Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und des Saarlandes sind demgegenüber der Ansicht, daß aus dem Gesichtspunkt des ergänzenden Charakters eine Begrenzung der Bundesergänzungszuweisungen nicht hergeleitet werden könne. Der Zweck der ergänzenden Deckung eines nach dem horizontalen Finanzausgleich noch verbliebenen allgemeinen Finanzbedarfs könne ein vergleichsweise beträchtliches Gesamtvolumen der Engänzungszuweisungen geradezu erfordern. Auch nach der Entstehungsgeschichte der Vorschrift sei mit dem Begriff der „ergänzenden" Deckung keine volumensmäßige Begrenzung beabsichtigt gewesen; diese Bezeichnung sei ursprünglich auch für die Leistungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs vorgesehen gewesen (vgl. BTDrucks. II/480) und insoweit lediglich aus redaktionellen oder sprachtechnischen Gründen fallengelassen worden. Jedenfalls sei das bisherige Volumen der Ergänzungszuweisungen mit weniger als zwei Drittel des horizontalen Finanzausgleichs verfassungsrechtlich unbedenklich; richtigerweise betrage es sogar nur knapp 40 v.H., weil dem horizontalen Finanzausgleich die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG, die ihm wesensgleich seien, hinzugerechnet werden müßten.

2. Bei der Bestimmung des Kreises der Empfänger der Bundesergänzungszuweisungen und des Ausmaßes der Leistungen an die einzelnen Länder ist dem Gesetzgeber nach der einhelligen Auffassung aller Regierungen ein Gestaltungsspielraum eingeräumt, bei dessen Ausfüllung er allerdings gebunden sei: Der Kreis der Empfänger wie auch die Höhe der Zuweisungen an die einzelnen Länder müsse sich grundsätzlich daran ausrichten, wie sich deren Leistungskraft nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs darstelle. Manche Regierungen befürworten dabei eine Herausrechnung der Sonderlastabzüge und der erhöhten Einwohnerwertung (§§ 7 Abs. 3 und 4, 9 Abs. 2 FAG). Die Anknüpfung an den horizontalen Finanzausgleich wird einhellig daraus hergeleitet, daß die Begriffe der „Finanzkraft" und „Leistungsschwäche" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG in engem sachlichen Zusammenhang stünden sowie Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG auf das Gesetz über den horizontalen Finanzausgleich Bezug nehme. Diese Anknüpfung bedeutet nach der fast einhelligen Auffassung der Regierungen, daß nur solche Länder Bundesergänzungszuweisungen erhalten dürften, deren Leistungskraft nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs unter dem Durchschnitt der Ländergesamtheit verblieben sei. Innerhalb dieser Länder müßten die leistungsschwächeren mindestens ebenso hohe Zuweisungen erhalten wie die weniger leistungsschwachen; andererseits dürften sie aber auch nicht so viel erhalten, daß ihre Leistungskraft über diejenige der weniger leistungsschwachen hinaus angehoben werde. Das ergebe sich aus dem Nivellierungsverbot. Schließlich dürfe kein Land durch die Zuweisungen eine überdurchschnittliche Leistungskraft erreichen.

Die Regierungen sind sich aber nicht einig, ob der Gesetzgeber bei der Bemessung der Leistungskraft der einzelnen Länder außer dem Ergebnis des horizontalen Finanzausgleichs auch Sonderbelastungen einzelner Länder berücksichtigen darf. Die Regierung von Nordrhein-Westfalen leitet aus dem Nachrang der Ergänzungszuweisungen in der Stufenabfolge des bundesstaatlichen Finanzsystems her, daß Sonderlasten einzelner Länder in erster Linie schon im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen seien. Ihrer Einberechnung erst bei den Ergänzungszuweisungen stünden kaum überwindbare praktische Schwierigkeiten entgegen; ein Fehlbedarf, der auf autonomen Entscheidungen des jeweiligen Landes beruhe, dürfe nicht durch Ausgleichs- oder Ergänzungszuweisungen befriedigt werden. Nach Auffassung Bremens und des Saarlandes hat der Gesetzgeber demgegenüber einen Gestaltungsspielraum, auf welcher Ausgleichsstufe er den Sonderbedarf eines Landes berücksichtige: Wenn er bei den Bundesergänzungszuweisungen Sonderlasten leistungskraftmindernd einbeziehe, müsse er freilich für alle Länder gleiche Maßstäbe anlegen und die berücksichtigten Sonderlasten offenlegen.

Nach Ansicht Bremens gibt aber weder die Regelung des § 11a Abs. 2 FAG noch

ihre Entstehungsgeschichte einen Anhaltspunkt dafür, daß ihr die Berücksichtigung von Sonderbelastungen einzelner Länder zugrunde liege. Von daher sei kein Grund ersichtlich, warum nicht auch **Bremen** Bundesergänzungszuweisungen erhalte. Das habe es bereits seit 1972 vergeblich versucht, und auch der Bundesminister der Finanzen habe dies im September 1982 vorgeschlagen. Aber auch bei einer Berücksichtigung von Sonderlasten hätte Bremen als das Land mit der schlechtesten Wirtschafts- und Finanzlage Ergänzungszuweisungen erhalten müssen; eine zu großzügige Ausgabenwirtschaft könne ihm nicht vorgeworfen werden. — Den Ausschluß Bremens hält auch Nordrhein-Westfalen für verfassungswidrig, weil Bremen leistungsschwächer als einige der in § 11a Abs. 2 FAG genannten Empfängerländer sei. — Nach Ansicht von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und des Saarlandes ist Bremen demgegenüber zu Recht nicht beteiligt; seine Ausgleichs- und Steuerkraftmeßzahl werde lediglich künstlich durch die Regelungen der §§ 7 Abs. 3, 9 Abs. 2 FAG verringert, die überdies seine Sonderbelastungen bereits abdeckten. Zur Bewältigung seiner sonstigen Wirtschaftsprobleme erhalte Bremen bereits ausreichende Finanzhilfen außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes.

Nordrhein-Westfalen muß nach Auffassung seiner Landesregierung in den Kreis der Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen einbezogen werden, weil es bei Zugrundelegung der verfassungsrechtlich notwendigen Einbeziehung weiterer Einnahmen (Grunderwerb- und Feuerschutzsteuer, Spielbankabgabe und Zinseinkünfte sowie Förderabgabe) zu den leistungsschwachen Ländern gehöre. Dies gelte auch dann, wenn gemäß den Ausführungen Bremens Sonderbelastungen als leistungskraftmindernd berücksichtigt würden, denn Nordrhein-Westfalen habe gerade im Kohle- und Stahlbereich einen hohen, strukturell bedingten Sonderbedarf. Die vom Bund geleisteten Finanzhilfen und der sog. Kohlepfennig könnten ihm nicht angerechnet werden, denn hiermit würden nicht Aufgaben des Landes, sondern solche des Bundes finanziert; sie kämen auch nicht dem Landeshaushalt zugute, sondern lösten im Gegenteil eine Pflicht des Landes aus, auch seinerseits Beträge bereitzustellen. Dadurch, daß es keinerlei Ergänzungszuweisungen erhalte, aber Bayern, Niedersachsen und das Saarland nennenswerte Beträge erhielten, werde die Leistungskraft dieser Länder in unzulässiger Weise über diejenige Nordrhein-Westfalens hinaus angehoben. Überhaupt sei der Verteilungsschlüssel noch immer an längst überholten Steuerkraftrelationen der Jahre 1968 und 1969 ausgerichtet und zwischenzeitlich nur geringfügig geändert worden, obgleich die Relationen sich grundlegend geändert hätten. — Eine Einbeziehung Nordrhein-Westfalens in den Kreis der Zuweisungsempfänger lehnen dagegen die Regierungen von Niedersachsen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und des Saarlandes ab. Die geltend gemachten Sonderlasten könnten die Einbeziehung nicht rechtfertigen; außerdem seien die Kohle- und Stahlhilfen anzurechnen, weil sie dem Land jedenfalls Ausgaben ersparten und seine Leistungskraft auf mehr als 99 v.H. des Bundesdurchschnitts steigerten.

Die dem **Saarland** gewährten Bundesergänzungszuweisungen sind nach Auffassung seiner Regierung gerechtfertigt und sogar noch unzureichend, weshalb § 11a Abs. 2 FAG insoweit für verfassungswidrig erklärt werden müsse. Eine weitere Vergrößerung des Abstandes zwischen seiner Leistungskraft und derjenigen der übrigen Bundesländer müsse verhindert werden; es habe unausweichliche, außerordentlich hohe Sonderlasten, die immer noch vor allem Folge seiner späten Eingliederung in die Bundesrepublik sowie seiner einseitigen Wirtschaftsstruktur und durch § 7 Abs. 4 FAG allenfalls teilweise abgedeckt seien; zudem müsse es seit 1984 die Beihilfen für seine Stahlindustrie vollen Umfangs selbst tragen. — Die dem Saarland gewährten Ergänzungszuweisungen dürfen demgegenüber nach Ansicht Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens nicht weiter angehoben werden. Eine Berücksichtigung der Krise der saarländischen Stahlindustrie liefe dem Grundsatz der Finanzautonomie der Länder zuwider. Die Zuweisungen an das Saarland seien im Gegenteil schon zu hoch; durch sie werde seine Finanzkraft nämlich unzulässigerweise über diejenige Nordrhein-Westfalens und sogar über den Länderdurchschnitt hinaus angehoben.

Die Einbeziehung **Niedersachsens** in den Kreis der Zuweisungsempfänger wird vor allem von der Regierung von Nordrhein-Westfalen beanstandet, weil es eine überdurchschnittliche Leistungskraft habe. Ihm sei nämlich die bergrechtliche Förderabgabe in voller Höhe anzurechnen; außerdem müßten ihm, falls man Nordrhein-Westfalen die Kohle- und Stahlhilfe anrechnen wolle, mit gleicher Berechtigung die Finanzhilfen des Bundes im Agrarbereich und zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur angerechnet werden. — Nach Ansicht Niedersach-

sens sind die Ergänzungszuweisungen demgegenüber nicht zu beanstanden. Es habe im Ländervergleich das geringste Pro-Kopf-Aufkommen; die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe dürften entsprechend der Regelung auf der Vorstufe des horizontalen Finanzausgleichs allenfalls zur Hälfte angerechnet werden. — Die Regierung des Saarlandes hält dagegen die Einbeziehung der Förderabgabe an sich in voller Höhe für nötig, die Höhe der Ergänzungszuweisungen an Niedersachsen aber trotzdem aus dem Gesichtspunkt einer schonenden Übergangsregelung für gerechtfertigt.

Im Hinblick auf **Bayern** beanstandet seine Regierung, daß es bei einem Vergleich der Finanzkraft der Länder vor dem horizontalen Finanzausgleich mit ihrer Finanzkraft nach Zuteilung der Ergänzungszuweisungen von der Position des finanzstärksten unter den finanzschwachen Ländern an die letzte Stelle zurückfalle. Selbst wenn man bei dem Vergleich die halbe Gemeindefinanzkraft nochmals berücksichtige, wie die Niedersächsische Landesregierung dies tue, werde jedenfalls die Finanzkraft des Saarlandes über diejenige Bayerns hinaus angehoben.

Zur Einbeziehung von **Rheinland-Pfalz** in den Kreis der Zuweisungsempfänger weist seine Regierung vorsorglich darauf hin, daß hieran nichts geändert werden dürfe. Es sei an den hauptsächlichen Finanzhilfen des Bundes für den Bergbau- und Stahlbereich, die Werften und Luftfahrt, die Fischerei und den Küstenschutz sowie die Zonenrandförderung nicht beteiligt und habe schon bei der jüngsten Neuregelung 0,9 v.H. seines Anteils an den Ergänzungszuweisungen abgegeben.

V.

Die nachgereichten Schriftsätze Nordrhein-Westfalens vom 6. Februar 1986 und Niedersachsens vom 20. März 1986 sind für diese Entscheidung nicht berücksichtigt worden; zu einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung haben sie keinen Anlaß gegeben.

C.

Die zulässigen Normenkontrollanträge führen zu dem Ergebnis, daß § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG und der zweite Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Dabei ist von folgenden verfassungsrechtlichen Vorgaben auszugehen:

I.

Art. 107 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG sind ebenso wie die Regelung des horizontalen Finanzausgleichs in Art. 107 Abs. 2 GG Teil eines mehrstufigen Systems zur Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat.

Ziel dieser Verteilung ist, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen; erst dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten. Im Hinblick auf die mit dieser Aufgabenverteilung verknüpfte Ausgabenbelastung, die in Art. 104a Abs. 1 bis 3 und 5 GG geregelt ist, soll im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse Bund und Ländern, soweit möglich, eine angemessene Finanzausstattung verschafft werden. Von diesem Ansatzpunkt her regelt das Grundgesetz die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind. Daraus ergibt sich insgesamt ein verfassungsrechtlich normiertes Gefüge des Finanzausgleichs, das zwar in sich durchaus beweglich und anpassungsfähig ist, dessen einzelne Stufen aber nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden können.

1. Das Grundgesetz regelt zunächst in Art. 106 GG die **vertikale** Steuerertragsaufteilung, die das Verhältnis des Bundes zur Ländergesamtheit betrifft. Es weist die Erträge bestimmter Steuern entweder dem Bund (Art. 106 Abs. 1 GG) oder den Ländern (Art. 106 Abs. 2 GG) zu. Die vom Ertrag her bedeutendsten Steuern — Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer — sind als Gemeinschaftssteuern ausgestaltet; dabei sind Bund und Länder am Aufkommen der Einkommensteuer (nach Abzug des den Gemeinden zufließenden Anteils) und der Körperschaftsteuer je zur Hälfte beteiligt, während ihre Anteile an der Umsatzsteuer variabel sind und durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden (Art. 106 Abs. 3 GG). Diese variable Festlegung ist nicht beliebig, sie orientiert sich vielmehr an einer gleichmäßigen Deckung der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern bei Abstimmung der jeweiligen Deckungsbedürf-

nisse aufeinander im Sinne eines billigen Ausgleichs (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG). Damit erhält bereits die vertikale Steueraufteilung, bezogen auf die Ländergesamtheit, ausgaben- und bedarfsorientierten Charakter.

2. Auf der Grundlage dieser Aufteilung der Steuererträge zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit regelt dan Art. 107 Abs. 1 GG die **horizontale** Steuerertragsaufteilung, d. h. wie der Anteil der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder verteilt wird. Maßgebliches Kriterium dafür ist zunächst die örtliche Vereinnahmung, deren Ergebnis allerdings durch das Zerlegungsgebot des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG eine Korrektur in Richtung auf die wirkliche Steuerkraft erfährt. Dieser Verteilungsgesichtspunkt knüpft nicht an den Finanzbedarf der Länder an, sondern an das Erwirtschaften von Steuern im eigenen Bereich.

Dagegen wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt. Dies rechtfertigt sich nicht zuletzt aus der besonderen Erhebungstechnik dieser Steuer; sie wird vielfach nicht dort vereinnahmt, wo sie wirtschaftlich (durch die Endverbraucher) erbracht wird. Zugleich wird damit ein abstrakter Bedarfsmaßstab (gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung) in die Verteilung eingeführt. Zusätzlich eröffnet das Grundgesetz die Möglichkeit, unterdurchschnittliche Erträge einzelner Bundesländer auszugleichen, die sich aus der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen ergeben haben. Bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer kann nämlich durch Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) als Ergänzungsanteil für solche Länder ausgeworfen werden, die bei der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen unter den Durchschnittseinnahmen der Ländergesamtheit je Einwohner verblieben sind (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG).

Art. 107 Abs. 1 GG insgesamt bestimmt, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht. Dem steht nicht entgegen, daß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 (2. Hs) GG ein **horizontal** ausgleichendes Element im Sinne eines Gegenstromprinzips enthält. Entschließt der Gesetzgeber sich dazu, von der Ermächtigung des Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG Gebrauch zu machen und für einen Teil des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer Ergänzungsanteile für steuerschwächere Länder vorzusehen, steht erst nach der Zuteilung dieser Ergänzungsanteile die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest.

Diese primäre Aufteilung des Steueraufkommens, das das Grundgesetz den Ländern insgesamt als ihnen originär zustehende Finanzausstattung zuweist, ist also sowohl vom Prinzip der örtlichen Vereinnahmung, korrigiert durch die Zerlegung, als auch von Bedarfsgesichtspunkten — abstrakt gemessen an der Einwohnerzahl — geprägt. Das Schwergewicht liegt allerdings eindeutig auf dem Prinzip der örtlichen Vereinnahmung; Bedarfsgesichtspunkte werden nur in gewissem Umfang eingesetzt. Das ist für das Verständnis des horizontalen Finanzausgleichs, den Art. 107 Abs. 2 GG regelt, ebenso von Bedeutung wie die Tatsache, daß das Grundgesetz die ertragsstärksten Steuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) als Gemeinschaftssteuern ausgestaltet hat. Das Grundgesetz weist nicht etwa den Ländern die Erträge bestimmter Steuern zu und überläßt es ihnen dann, mit dem in ihrem Gebiet erzielten örtlichen Aufkommen dieser eigenen Steuern auszukommen, sondern führt sowohl bei der vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG) als auch bei der Aufteilung der Steuererträge der Ländergesamtheit an die einzelnen Länder (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG) Bedarfsgesichtspunkte ein. Darin kommt der von der Verfassung gefundene Kompromiß zum Ausdruck zwischen der auch auf finanzwirtschaftlichem Gebiet bestehenden Eigenstaatlichkeit der Länder und der sich aus dem bundesstaatlichen Prinzip ergebenden Gemeinschaft auch in der Teilhabe an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates.

3. Der **horizontale** Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 GG korrigiert dann noch einmal die Ergebnisse der primären Steuerverteilung unter den Bundesländern, soweit diese auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind.

Der horizontale Finanzausgleich kann nicht einfach als Fortsetzung der vertikalen Steuerverteilung mit anderen Mitteln angesehen werden; denn bei diesem Ausgleich werden die Länder selbst mit ihrer eigenen Finanzausstattung in die Ausgleichsregelung einbezogen und gegebenenfalls mit förderalen Ausgleichsleistungen belegt; er ist eine Abgabe der leistungsstärkeren Länder aus Eigenem. Als Korrektur der von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung und

der dadurch bewirkten Finanzausstattung der Länder ist er dieser gegenüber subsidiär. Das Grundgesetz will die unterschiedliche Finanzkraft der Bundesländer „angemessen ausgeglichen" wissen, gibt den ausgleichsberechtigten Ländern „Ansprüche" und belastet die ausgleichspflichtigen Länder mit „Verbindlichkeiten". Damit zieht es der auch durch ihre Finanzausstattung unterfangenen Autonomie der Länder angesichts deren Bedeutung für die Entwicklung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik dort Grenzen, wo die Unterschiede in der Finanzkraft innerhalb des Bundesstaates als nicht mehr angemessen angesehen werden können (vgl. hierzu Bundesfinanzminister Strauß, Verh. des Bundesrates, 334. Sitzung, Sten.Ber. S. 11 C). In diesem Falle verlangt das Grundgesetz die „Sicherstellung" des angemessenen Ausgleichs. In dieser Bestimmung verwirklicht sich also ein bündisches Prinzip des Einstehens füreinander, das nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt. Dieses Prinzip verpflichtet die einzelnen Länder ungeachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbständigkeit zu gewissen Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwache Länder. In diesem sie rechtfertigenden Grund ist zugleich auch die Grenze dieser Hilfeleistungspflicht angelegt.

Der Finanzausgleich zwischen den Ländern ist somit kein Mittel, das Ergebnis der in Art. 107 Abs. 1 GG geregelten primären Steuerverteilung durch ein neues System zu ersetzen, das etwa allein vom Gedanken der finanziellen Gleichheit der Länder geprägt wird, ihre Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung jedoch nicht mehr berrücksichtigt. Seine Zielrichtung ist, solche Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, die durch die primäre Verteilung des Steueraufkommens nicht aufgehoben, sondern möglicherweise erst offenbar werden, aber gleichwohl im Hinblick auf die bundesstaatliche Solidargemeinschaft als unangemessen gelten müssen, in gewissem Umfang, wenn auch nicht voll auszugleichen.

4. Die grundsätzliche Bindung an die Steuerverteilung gemäß Art. 107 Abs. 1 GG gilt auch für die in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG vorgesehenen **Bundesergänzungszuweisungen.** In dieser Regelung kommt wiederum das bündische Prinzip des Einstehens füreinander zum Tragen, diesmal allerdings im Verhältnis zwischen **Bund** und Ländern. Dort wo die Steuerverteilung innerhalb der Ländergesamtheit eine Finanzausstattung erbringt, die unter diesem Gesichtspunkt korrekturbedürftig ist, wird der Weg für den Bund eröffnet, die Stellung eines oder mehrerer seiner Glieder finanziell zu verbessern. Das Grundgesetz gibt durch die fakultative Ausgestaltung — ebenso wie in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG — zu erkennen, daß solche Ergänzungszuweisungen nicht in jedem Fall ein notwendiger Bestandteil der bundesstaatlichen Steuerverteilung sind.

5. Betrachtet man die Verteilung des bundesstaatlichen Finanzaufkommens, darf schließlich nicht übersehen werden, daß das Grundgesetz in den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG noch andere Instrumente vorsieht, um Ausgabenlasten der Länder zu mindern und ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Die Gemeinschaftsaufgaben betreffen näher benannte Aufgaben der Länder, die für die Gesamtheit bedeutsam sind. Der Bund beteiligt sich an ihrer Planung und trägt die Finanzierung zu 50 v.H., teilweise zu 60 und 70 v.H. Die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG betreffen besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände). Die Bereiche, für die sie gewährt werden können, sind sehr weit umschrieben; praktisch wird von ihnen in beträchtlichem Umfang Gebrauch gemacht.

Sowohl die Mitfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wie die Finanzhilfen beinhalten nicht unerhebliche Finanzausgleichswirkungen: Verteilungswirkungen im Hinblick auf die Finanzausstattung der einzelnen Länder, je nach der örtlichen Belegenheit der geförderten Vorhaben, horizontale Ausgleichswirkungen im Hinblick auf das Verhältnis geförderter zu weniger oder nicht geförderten Ländern. Sie sind daher geeignet, Lasten von Ländern und Gemeinden abzufangen oder Bedarfe zu kompensieren, die der Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt.

6. Art. 107 GG bildet ebenso wie die übrigen finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes einen der tragenden Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Insgesamt sollen sie eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Ertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt (BVerfGE 55, 274 [300]). Nur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die eigene Staatlichkeit zu entfalten. Insofern ist es unabdingbar, daß die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder bestimmt und absichert.

a) Diese Ordnungsfunktion der Finanzverfassung schließt es aus, ihre Regelung — sei es insgesamt, sei es in Teilen — als Recht von minderer Geltungskraft anzusehen, das etwa bis zur Willkürgrenze abweichenden Kompromissen und Handhabungen zugänglich ist, sofern nur ein vertretbares Ergebnis erreicht wird. Ebensowenig sind die Normen der Finanzverfassung mit minder verbindlichen Regelungen im Bereich des Völkerrechts („soft law") vergleichbar. Dem bundesstaatlichen Verfassungsverhältnis würde auf diese Weise in einem zentralen Punkt seine Stabilität und die Sicherheit, die Freiheit verbürgt, genommen. Das Grundgesetz hat auch in diesem Bereich, der nicht das Verhältnis des Bürgers zum Staat, sondern das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander betrifft, rechtliche Positionen, Verfahrensregeln und Handlungsrahmen festgelegt, die Verbindlichkeit beanspruchen. Dadurch erhalten politische Kooperationen und Auseinandersetzungen der Glieder des föderativen Staatsverbandes Regeln und Form.

Das bestätigt auch die geschichtliche Entwicklung der Finanzverfassung. Ihr normatives Gerüst, das im Bismarckreich noch lückenhaft war, ist in der Weimarer Republik und schließlich im Parlamentarischen Rat zunehmend ausgebaut worden (zum Finanzausgleich im Bismarckreich vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band III, 2. Aufl., S. 947—955; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 4, 5. Aufl., S. 378—384; Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, S. 129 ff.; zur Entwicklung des Finanzausgleichs in der Weimarer Republik, die durch Art. 8 Abs. 2 WRV stark unitarisch geprägt war, vgl. Bühler, Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd., S. 321 [323—326]; Hensel, a.a.O., S. 176 ff.; Huber, a.a.O., Band VI, S. 486 [494—498]; zur Beratung im Parlamentarischen Rat, v. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR N.F. 1 [1951], S. 762 ff.). Auch die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes sind wiederholt geändert worden. Das Ziel dabei war gerade, bestehende politische Abhängigkeiten und breite rechtliche Unsicherheiten zu beseitigen und für die immer wieder notwendige politische Kooperation und Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander einen tragfähigen Boden und gesicherten Rahmen zu schaffen. Das gilt auch und besonders für die Finanzverfassungsreform des Jahres 1969, aus der die geltende Fassung des Art. 107 Abs. 2 GG hervorgegangen ist.

b) Die normativen Festlegungen der Finanzverfassung weisen allerdings zum Teil nicht das Maß an inhaltlicher Bestimmtheit auf, das für Regelungen im Staat-Bürger-Verhältnis charakteristisch ist, verwenden vielmehr unbestimmte Begriffe und schaffen damit Beurteilungs- oder auch Entscheidungsspielräume, die verfassungsgerichtlicher Nachprüfung nur auf Einhaltung des verbindlich gesetzten Rahmens unterliegen (vgl. auch Fischer-Menshausen, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundsestaatlichen Finanzverfassung, in: Probleme des Finanzausgleichs I, S. 135 [136, 138—146]). Diese Eigenart und besondere Struktur der Finanzverfassung ist bei ihrer Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen. Innerhalb dieses Rahmens vermag der politische Prozeß sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten, der Rahmen selbst stellt indessen eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf (BVerfGE 67, 256 [288 f.]).

Art. 107 Abs. 1 regelt die Zerlegung der Lohnsteuer. Satz 1 sieht die Aufteilung des Länderanteils am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer auf die einzelnen Länder nach der Vereinnahmung durch die im Land befindlichen Steuerbehörden vor; Satz 2 verpflichtet den Bundesgesetzgeber, in einem Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des so bestimmten örtlichen Aufkommens zu treffen. Satz 3 ermächtigt, aber verpflichtet nicht zu entsprechenden Regelungen auch für andere Steuern.

1. Dem Wortlaut des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG läßt sich hinsichtlich der Lohnsteuer das Gebot entnehmen, nähere gesetzliche Bestimmungen über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. In welcher Art und in welchem Umfang das örtliche Aufkommen zerlegt werden soll, kommt darin nicht zum Ausdruck. Deutlich wird nur, daß der Länderanteil am Aufkommen der Lohnsteuer nicht ausschließlich nach dem örtlichen Aufkommen, wie es in Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG definiert ist, verteilt werden darf.

2. Näheren Aufschluß über die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den

Zerlegungsmaßstab ergibt der systematische Zusammenhang der beiden ersten Sätze des Art. 107 Abs. 1 GG. Satz 2 dieser Vorschrift normiert eine Ausnahme von der generellen Regelung des Satzes 1, die als örtlich das Aufkommen definiert, das von den Finanzbehörden im Gebiet eines Landes vereinnahmt wird. Damit wird auf Erhebungsregelungen für die entsprechenden Steuern verwiesen, für deren Ausgestaltung der Gesetzgeber über eine weitgehende, nicht zuletzt nach erhebungstechnischer Zweckmäßigkeit ausfüllbare Gestaltungsfreiheit verfügt.

a) Von Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG her, der dem Gesetzgeber diesen weiten Gestaltungsspielraum beläßt, gewinnen die nachfolgenden Sätze 2 und 3 ihren Sinn: Sie enthalten Vorgaben an den Gesetzgeber, damit dieser die nach erhebungstechnischen Zweckmäßigkeitsregelungen vereinnahmten Steuern auf die Länder in einer Weise verteilt, die nach Möglichkeit der wirklichen Steuerkraft, d. h. der Steuerleistung der Wirtschaft und der Bürger des einzelnen Landes, entspricht. Regionaler Wertschöpfungsbeitrag, persönliche Steuerleistung und regionales Steueraufkommen werden in ihrem Zusammenhang durch vielfältige Verflechtungen und Konzentrationsprozesse in der arbeitsteiligen Wirtschaft, namentlich durch das Auseinanderfallen von Unternehmenssitz und Betriebsstätten sowie durch die Einrichtung zentraler Lohnbüros gestört (vgl. Fischer-Menshausen in: v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Art. 107 Rdnr. 10). Hinzu tritt die Pendler-Problematik, die darauf beruht, daß Ländergrenzen Wirtschaftsräume durchschneiden und Wohn- und Arbeitsstätte in verschiedenen Bundesländern liegen.

Nach welchen Kriterien die Erträge der einzelnen Steuern zur wirklichen Steuerkraft eines Landes gehören, sagt die Verfassung nicht. Die Steuerverteilung nach der wirklichen Steuerkraft liegt der horizontalen Steuerverteilung zwar als gerechtigkeitsbezogene Leitidee zugrunde, sie ist aber vom Grundgesetz nicht näher bestimmt oder definiert. Die wirkliche Steuerkraft kann in dem Sinne verstanden werden, daß die Steuerkraft dort entsteht, wo die steuerzahlenden Bürger wohnen; sie kann aber auch dahin verstanden werden, daß für sie der Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung maßgebend ist.

Die landeseigene wirkliche Steuerkraft läßt sich nicht allein entweder nach dem Erarbeitungsort oder nach dem Wohnsitzprinzip bestimmen; über das Gewicht des einen oder anderen Anknüpfungspunktes hat die Verfassung nicht vorentschieden. Beide Anknüpfungspunkte haben einen sachlichen Bezug; in einer in hohem Maße arbeitsteiligen Gesellschaft bedingen sich wirtschaftliche Wertschöpfung an der Betriebsstätte und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der dort tätigen Lohnsteuerpflichtigen gegenseitig. Zudem haben die staatlichen Gemeinwesen einen allgemein anerkannten Doppelcharakter als „Gebietskörperschaft" und „Personenverband". Wird der Staat primär als Gebietskörperschaft gesehen, erscheint als eigener Steuerertrag dasjenige Aufkommen, welches in seinem Gebiet erwirtschaftet wird, ohne Rücksicht darauf, durch welche Personen dies geschieht. Wird er hingegen primär als Personenverband gesehen, erscheint als eigener Steuerertrag dasjenige Aufkommen, das durch seine (grundsätzlich nach Wohnsitz und Zugehörigkeit bestimmten) Mitglieder, d. h. die Bürger erwirtschaftet wird, unabhängig davon, ob dies innerhalb oder außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets geschieht. Der Gesetzgeber bewegt sich daher im Rahmen seines Handlungsspielraums, wenn er — ohne den anderen ganz zu vernachlässigen — auf einen der beiden Anknüpfungspunkte das stärkere Gewicht legt.

b) Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Rahmen der Sätze 2 und 3 des Art. 107 Abs. 1 GG ist allerdings enger als bei dessen Satz 1. Nach dem Sinn der Sätze 2 und 3 müssen in ihrem Rahmen ergehende Regelungen die Zuteilung der Steuern der wirklichen Steuerkraft **annähern.** Allerdings braucht der Gesetzgeber auch dort, wo ihm die Schaffung von Abgrenzungs- und Zerlegungsregelungen wie in Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG zur Pflicht gemacht ist, das Prinzip der Zuweisung nach der wirklichen Steuerkraft nicht in vollem Umfang, also bis zur Korrektur jeglicher Verzerrungen durchzuführen. Er darf sich auch mit einer Teil-Korrektur begnügen, da ihm Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG die Entscheidung über „Art und Ausmaß" der Zerlegung überläßt. Die Korrektur muß aber immer ein relevantes Ausmaß haben, der Gesetzgeber darf sich nicht etwa mit bloßen Randkorrekturen begnügen; sonst würde er dem Charakter des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG als zwingender Vorschrift nicht gerecht.

3. Die Entstehungsgeschichte bestätigt dieses Ergebnis. Bis zur Finanzverfassungsreform des Jahres 1969 enthielt Art. 107 Abs. 1 GG nur eine Ermächtigung, aber

keine Verpflichtung zur Zerlegung. Auch der Regierungsentwurf eines Finanzreformgesetzes sah noch keine Änderung der fakultativen Fassung des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG vor (vgl. Art. 1 § 7 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, BRDrucks. 138/68, S. 8). Erst der Bundesrat schlug in seiner Stellungnahme eine obligatorische Steuerzerlegung vor, weil das bis dahin geltende System der Steuerverteilung auf die einzelnen Länder infolge der zunehmenden Konzentration der Wirtschaft und der zentralen Lohnabrechnung zu Verzerrungen im regionalen Steueraufkommen führe und damit die tatsächliche Steuerkraft der Länder verfälsche (BRDrucks. 138/68 [Beschluß], Anl. S. 24). Nachdem im ersten Vermittlungsverfahren der Vermittlungsausschuß nur eine fakultative Zerlegung vorgeschlagen hatte, wurde im zweiten Vermittlungsverfahren auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses (BTDrucks. V/4105, S. 6 f.) die heutige Fassung des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG beschlossen.

Diese Forderung begründete der Abgeordnete Dr. Althammer im Bundestag damit, daß in einem vereinfachten Zerlegungsverfahren die Verzerrungen beim örtlichen Aufkommen zwischen den einzelnen Bundesländern beseitigt werden sollten. Gleichzeitig sei sichergestellt, daß die von der Zerlegung der Steuern betroffene Finanzmasse eigenes Steueraufkommen der Länder bleibe, was ein Anliegen aller Länder im Bundesrat gewesen sei (Verh. d. Deutschen Bundestages, 5. WP., 227. Sitzung, Sten.Ber. S. 12539 C). Eine ausführliche Begründung des Vorschlags des Vermittlungsausschusses gab im Bundesrat der Berichterstatter Senator Dr. Heinsen (Hamburg). Der Vermittlungsausschuß habe mehrheitlich am Prinzip der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen für die örtlich radizierbaren Steuern, das heiße die Einkommen- und Körperschaftsteuern festgehalten. Um aber die mit Recht kritisierten Verzerrungen infolge der Unternehmenskonzentrationen zu korrigieren, sei die Zerlegung von Lohn- und Körperschaftsteuer obligatorisch gemacht worden. Der Vermittlungsausschuß gehe dabei davon aus, daß dieses Gesetz zur Vermeidung erheblicher Mehrarbeit in den Finanzverwaltungen und bei der Wirtschaft auf möglichst wenige, im Finanzvolumen aber entscheidende Großfälle beschränkt werden solle (Verh. d. Bundesrates, 338. Sitzung, Sten.Ber. S. 111).

Ausweislich der Materialien wurde weder im Bundestag noch im Bundesrat die Pendlerproblematik bei der Lohnsteuerzerlegung angesprochen. Der damalige Bundesminister der Finanzen hat allerdings in einer Schrift darauf hingewiesen, daß die Lohnsteuer zerlegt werden müsse, um Nachteile für Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu vermeiden, woher ungefähr 200 000 Pendler nach Hamburg kämen (Strauß, Die Finanzverfassung, Geschichte und Staat, Bd. 144/45, 1969, S. 135).

Aus der Entstehungsgeschichte insgesamt ergibt sich, daß Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG das Ziel verfolgt, erhebungstechnisch bedingte Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftssteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft abzubauen. Auf dieses Ziel muß die Zerlegung ausgerichtet sein. Diese Korrektur der Verteilung des Steueraufkommens durch die zwingend vorgeschriebene Zerlegung berücksichtigte in gewissem Umfang die Bedenken der finanzschwachen Länder gegen das Verteilungsprinzip der örtlichen Vereinnahmung. Wenn schon die Verteilung von Körperschaft- und Lohnsteuer nicht nach Bedarfsgesichtspunkten erfolgt, sollen doch wenigstens Verzerrungen, die aus der örtlichen Vereinnahmung entstehen, korrigiert werden.

4. Der Gehalt des Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG läßt sich damit folgendermaßen umschreiben: Der Gesetzgeber muß die Lohnsteuer und die Körperschaftsteuer so zerlegen, daß vereinnahmungsbedingte Verzerrungen abgebaut werden, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken. Indem Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG es dem Gesetzgeber überläßt, Art und Umfang der Zerlegung bei den einzelnen Steuern zu bestimmen, schreibt er nicht die volle Beseitigung jedweder Verzerrung vor, sondern räumt ihm im Hinblick auf das Ausmaß und die Maßstäbe der Zerlegung einen eigenen Gestaltungsspielraum ein. Dieser Gestaltungsspielraum ist dadurch begrenzt, daß die vom Gesetzgeber gewählte Regelung das Ziel und die Wirkung haben muß, die Verzerrung nicht nur marginal, sondern in relevanter Weise zu vermindern. Entsprechen die vom Gesetzgeber gewählten Zerlegungsmaßstäbe und der Umfang der Zerlegung diesen Anforderungen, ist Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG Genüge getan. Die Vorschrift gibt dem Gesetzgeber, wie andere Regelungen der grundgesetzlichen Finanzverfassung auch, nur einen normativen Rahmen vor, innerhalb dessen er verschiedene Gestaltungen wählen darf.

III.

Art. 107 Abs. 2 GG verpflichtet den Bund, durch Gesetz sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Außerdem kann der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewähren.

1. Die Eigenart des grundgesetzlichen Rahmens für den horizontalen Finanzausgleich in Art. 107 Abs. 2 GG ist in folgendem zu sehen: Zum einen wird er dem freien Aushandeln der Länder untereinander entzogen und in die Verantwortung des Bundesgesetzgebers (hier mit Zustimmung des Bundesrates) gegeben, der als solcher den Ländern insgesamt gegenübersteht und ihnen gegenüber zur Bundestreue verpflichtet ist. Zum anderen wird er darüber hinaus nicht einfach der freien politischen Gestaltung des Bundesgesetzgebers überlassen, sondern gewissen normativen Vorgaben unterstellt, die sich aus Art. 107 Abs. 2 GG und dessen Regelungszusammenhang ergeben. In Satz 1 wird der Tatbestand und Gegenstand des Ausgleichs, nämlich die Finanzkraft der Länder, bezeichnet und das Ziel der gesetzgeberischen Regelung: der angemessene Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft, verbunden mit bestimmten Regelungsaufträgen und Ermächtigungen hierzu in Satz 2, festgelegt. Nach Maßgabe des Satzes 3 gilt entsprechendes für die Bundesergänzungszuweisungen.

Diese Bindungen und Vorgaben schließen politische Verhandlungen zwischen allen Beteiligten nicht aus, ebensowenig ein Zusteuern auf Verständigung und Kompromiß; beides liegt vielmehr im Sinne des bündischen Prinzips. Der Bund darf sich in diesen Verhandlungen auch durchaus als „ehrlicher Makler" betätigen. Letztlich wird allerdings der **Bundes**gesetzgeber von der Verfassung in die Pflicht genommen, die gesetzliche Regelung so zu gestalten, daß sie den normativen Anforderungen des Grundgesetzes genügt. Er darf sich nicht etwa damit begnügen, politische Entscheidungen einer Ländermehrheit ohne Rücksicht auf deren Inhalt zu beurkunden.

Das Grundgesetz enthält in diesem Bereich kein besonderes, auf Ausgleich und Verständigung ausgerichtetes Verfahren, das die Länder in dieser für sie wesentlichen Frage nicht allein Mehrheitsentscheidungen überantwortete. An Verfahrensregelungen enthält Art. 107 Abs. 2 GG nur, daß das erforderliche Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ergehen muß. Das bedeutet praktisch, daß die Bundesratsmehrheit (die nicht notwendig die Mehrheit der Länder umfassen muß) sich auf Kosten der Minderheit rechtlich durchsetzen kann. Ein weitergehender Einigungszwang besteht nicht, weder in der Form qualifizierter Mehrheiten, wie in den Planungsgremien nach den Ausführungsgesetzen zu den Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 91a Abs. 3 GG (dort verbunden mit dem Sitzlandvorbehalt), noch in der Form eines eventuell gestuften Vermittlungsverfahrens zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern. Die Verfahren, auf die im Vorbringen wiederholt Bezug genommen worden ist, sind rein faktischer, informeller Art. Sie spielen im Vorfeld der jeweiligen gesetzlichen Regelung, aber ohne normativen Rückhalt und ein ausgeformtes Procedere. Sie können jederzeit, auch ohne daß eine Einigung oder ein einigungsfähiger Kompromiß erzielt worden sind, eingestellt oder abgebrochen werden.

Angesichts dessen kann Art. 107 Abs. 2 GG nicht dahin verstanden werden, daß er sich eigener materieller Festlegungen ganz enthält und die Länder untereinander ebenso wie Bund und Länder bis zur Grenze offensichtlicher Willkür auf Verständigung und Kompromiß verweist. Erforderliche Verständigungs- und Kompromißbereitschaft kann, wenn es sich wie hier um den Ausgleich erheblicher und dabei gegensätzlicher Finanzinteressen handelt, nicht von vornherein unterstellt werden. Sie bedarf der Aktivierung und Unterstützung. Diese erhält sie dadurch, daß die Verfassung gewisse materiell-rechtliche Vorgaben für den politischen Kompromiß setzt, auf die die Beteiligten sich in Verhandlungen beziehen und auf die sie — zur Erhaltung der Verständigungsbereitschaft auf **allen** Seiten — zurückgreifen können.

2. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Der Begriff Finanzkraft ist umfassend zu verstehen und darf nicht allein auf die Steuerkraft reduziert werden. Das ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern läßt sich auch ihrem Sinn und Zweck entnehmen. Die Verpflichtung zum horizontalen Finanzausgleich folgt aus dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander. Das bündische Prinzip

begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Eine dieser Pflichten besteht nach dem Grundgesetz darin, daß die finanzstärkeren Länder den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben. Diese Pflichtbeziehung führt notwendigerweise zu einer gewissen Beschränkung der finanziellen Selbständigkeit der Länder. Es würde indes gegen das bundesstaatliche Prinzip verstoßen, wenn der horizontale Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächte oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führte (BVerfGE 1, 117 [131]). Der Länderfinanzausgleich teilt die dem Bundesstaatsprinzip innewohnende Spannungslage, die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite. Würden allein die Steuereinnahmen der Länder zur Grundlage und zum Maßstab des horizontalen Finanzausgleichs gemacht und sonstige Einnahmen außer Betracht gelassen, ließe sich der damit verbundene Eingriff in die Eigenständigkeit der ausgleichspflichtigen Länder nicht mehr mit dem bündischen Prinzip des Eintretens füreinander rechtfertigen. Grund für Solidarleistungen der Bundesländer aus ihrer eigenen Finanzausstattung kann nur eine allgemeine Finanzschwäche anderer Länder sein, nicht dagegen ein unzulängliches Steueraufkommen, das durch andere Einkünfte — beruhen sie auf Landesautonomen Entscheidungen oder nicht — aufgestockt wird.

Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 107 Abs. 2 GG sowie seiner Vorläufer im Grundgesetz legt es nahe, Finanzkraft weit zu interpretieren. Das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 an in Art. 107 Abs. 2 GG mit dem Begriff „Finanzkraft" die Formulierung von den „leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern" ersetzt. Leistungsfähigkeit und Leistungsschwäche eines Landes ergeben sich aber unzweifelhaft nicht nur aus seinem Steueraufkommen, sondern aus seiner gesamten Finanzlage. Da mit der Änderung des Wortlauts eine sachliche Änderung nicht beabsichtigt war, spricht das dafür, auch Finanzkraft in diesem Sinne weit zu verstehen.

Systematische Stellung und Staatspraxis vermögen zur Klärung des Bedeutungsgehalts von Finanzkraft hingegen nichts beizutragen. Aus ihnen ergeben sich insbesondere keine Argumente gegen ein weites Verständnis des Begriffes Finanzkraft. Zwar steht Art. 107 Abs. 2 GG in engem Zusammenhang mit den Vorschriften des Grundgesetzes über die Verteilung des Steueraufkommens. Ob er sich aber allein auf die Steuererträge beschränkt oder vielmehr gerade über die bloße Verteilung des Steueraufkommens hinausgehen will, läßt sich aus der Stellung der Vorschrift in der Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht entnehmen.

Die langjährige Staatspraxis könnte nur dann etwas zur Interpretation des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG beitragen, wenn der Gesetzgeber sich für ein Verständnis der Finanzkraft als Steuerkraft entschieden hätte, obwohl infolge sonstiger Einnahmeunterschiede nennenswerte Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern bestanden hätten. Da die nichtsteuerlichen Einnahmen der Länder aber bis Ende der 70er Jahre keine ins Gewicht fallenden Finanzkraftunterschiede begründeten, tauchte für den Gesetzgeber die Frage nicht auf, ob er Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG entgegen seinem Wortlaut nur als Verpflichtung zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden verstehen wollte.

3. Finanzkraft der Länder ist ein unbestimmter Begriff, der vom Grundgesetz in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 nicht definiert wird. Er ist vom Gesetzgeber im Finanzausgleichsgesetz anzuwenden und zu handhaben. Dabei ist der Gesetzgeber befugt, ihn begrenzt näher zu bestimmen. Die Wahrnehmung dieser Befugnis muß — im Hinblick auf den Sinn und Gehalt dieses Begriffs — vertretbar sein.

Aus der Verfassung läßt sich eine Pflicht des Gesetzgebers nicht ableiten, zur Bestimmung der Finanzkraft alle Einnahmen der Länder zu addieren. Vielmehr ist es dem Gesetzgeber möglich, die Finanzkraft anhand von Indikatoren zu bestimmen, sofern diese verläßlich sind und auch das Volumen der Finanzkraft zuverlässig erfassen. Es ist demgemäß verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Finanzausgleichsgesetzgeber die Steuerkraft als Indikator für die Finanzkraft heranzieht, solange die Steuerkraft die Finanzkraft der einzelnen Länder widerspiegelt. Es müssen aber dann grundsätzlich alle Steuern einbezogen werden.

Treten zu den Steuern weitere Abgaben hinzu, die vom Volumen her bedeutsam sind und nicht gleichmäßig anfallen, sind diese ebenfalls in die Berechnung der Finanzkraft der Länder einzubeziehen. Der Indikator Steuerkraft verliert durch diese neuen Abgaben seine Verläßlichkeit.

Aus der Verfassung läßt sich nicht detailliert ableiten, welche Einnahmen der Länder im einzelnen in die Berechnung ihrer Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG einfließen müssen. Dies zu bestimmen ist Sache der — wenn auch begrenzten — Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers. Das Grundgesetz verpflichtet ihn aber, seine Regelung an der Ausgleichsrelevanz der Ländereinnahmen zu orientieren. Er kann eine Einnahme demgemäß bei der Ermittlung der Finanzkraft unberücksichtigt lassen, wenn sie ihrem Volumen nach nicht ausgleichsrelevant ist, wenn sie in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfällt oder wenn der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zu dem möglichen Ausgleichseffekt außer Verhältnis steht.

4. Unberücksichtigt bleiben müssen bei der Ermittlung der Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG Sonderbedarfe einzelner Länder. Finanzkraft ist hier primär als Finanz**aufkommen** zu verstehen, nicht als Relation von Aufkommen und besonderen Ausgabenlasten. Grundlage des Finanzkraftvergleichs können allerdings nicht die absoluten Erträge der Länder sein, weil die größeren Länder sonst allein wegen ihres Haushaltsvolumens und ungeachtet ihrer Leistungskraft ausgleichspflichtig würden. Deshalb werden die absoluten Erträge auf die jeweilige Einwohnerzahl der Länder umgerechnet. Darin liegt zwar zugleich die Berücksichtigung eines abstrakten, nämlich auf die Zahl der Einwohner bezogenen Kriteriums für den Mittelbedarf der Länder. Dieses Kriterium ist jedoch jedweder besonderen, aus spezifischen Situationen sowie eigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen der Länder herrührenden Ausgabenlast vorgelagert; es ist lediglich ein — als solcher unabdingbarer — Bezugspunkt, um das summenmäßige Finanzaufkommen im Hinblick auf die Erfüllung der den Ländern verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zwischen diesen angemessen vergleichbar zu machen. Nur wo solche Angemessenheit aus vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern, wie bei den Stadtstaaten, von vornherein entfällt, ist es gerechtfertigt, diesen Bezugspunkt — nach objektiven Indikatoren — zu modifizieren.

Diese primäre Ausrichtung auf das Finanzaufkommen wird bereits vom Text des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nahegelegt, dessen erster Halbsatz den Gesetzgeber verpflichtet, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, während erst im zweiten Halbsatz neben der Finanzkraft auch der Finanzbedarf der Gemeinden erwähnt wird. Ebenso wie die vorangegangene Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die Ertragsverteilung zwischen den Ländern (Art. 107 Abs. 1 GG), bezieht sich auch die Regelung über den horizontalen Finanzausgleich der Länder untereinander vorrangig auf das Finanzaufkommen. Nachdem die ursprüngliche Regelung des Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 106 Abs. 4 GG a.F. auch die unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben ausgleichen sollte, schlug schon die vom Bundesminister der Finanzen 1953/54 eingesetzte Studienkommission zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vor, den horizontalen Finanzausgleich künftig auf einen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zu beschränken. Lediglich die den beiden Hansestädten entstehenden Kosten der Unterhaltung ihrer Seehäfen sollten angemessen berücksichtigt werden; diese waren schon traditionell — auch während der Weimarer Republik — stets in den Finanzausgleich aufgenommen worden (Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Bericht der Studienkommission an den Herrn Bundesminister der Finanzen, Anlage 1 zu BTDrucks. II/480, S. 137 [157]). Das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 sah in dem neugefaßten Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nur noch einen angemessenen finanziellen Ausgleich zwischen leistungsstärkeren und leistungsschwächeren Ländern vor, ohne auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Länder mit Ausgaben einzugehen (§ 1 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung vom 23. Dezember 1955, BGBl. I S. 817). Im Rahmen der Finanzverfassungsreform 1969 trat dann an die Stelle dieser Formulierung die heutige Verpflichtung zu einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Somit liegt es — mit der historisch begründeten Ausnahme der Seehäfen — im Sinne des Verfassungsgesetzgebers, die Bemessungsgrundlage Finanzkraft allein auf die objektiven, von politischen Bedarfs- und Dringlichkeitsentscheidungen unabhängigen Finanzaufgaben zu beziehen. Das aber ist nur möglich, wenn das benötigte Ausgabevolumen nach abstrakten Bedarfskriterien definiert wird.

IV.

Anders als der Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist der Begriff der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG nicht aufkommensorientiert, sondern bezeichnet eine Relation zwischen Finanzaufkommen und Ausgabenlasten

der Länder. Das bedeutet, daß der Bund bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen auch Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigen darf; die Bundesergänzungszuweisungen sind jedoch als Ergänzung, nicht als Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs angelegt.

1. Das Grundgesetz geht in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG davon aus, daß die Ländergesamtheit in der vertikalen Steuerertragsaufteilung, insbesondere bei der Verteilung der Umsatzsteuer gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG, einen solchen Anteil an den verfügbaren Finanzmitteln erhalten hat, daß die Länder ihre Aufgaben insgesamt hinreichend erfüllen können. Ist das nicht möglich, besteht aus der Bundestreue eine Pflicht zur Neuverhandlung über die Umsatzsteueranteile gemäß Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG.

Das Grundgesetz enthält keine volumensmäßige Begrenzung für die Bundesergänzungszuweisungen. Der Zweck des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann es gerade erfordern, nicht zuletzt wegen der hier möglichen Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder, Bundesergänzungszuweisungen in einer Höhe bereitzustellen, die im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich nicht nur geringfügig ist. Falls sich der Gesetzgeber zur Berücksichtigung von Sonderlasten der Länder entschließt, kann es geboten sein, daß die Bundesergänzungszuweisungen insgesamt im Verhältnis zum horizontalen Länderfinanzausgleich ein beträchtliches Volumen erreichen.

2. Auch wenn das Grundgesetz in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 davon spricht, daß das Finanzausgleichsgesetz Ergänzungszuweisungen des Bundes gewähren **kann,** verfügt der Bundesgesetzgeber insoweit nicht über ein unbegrenztes Ermessen. Sein Entscheidungsspielraum hängt wesentlich davon ab, wie weit die Finanzausstattung der leistungsschwachen Länder im horinzontalen Finanzausgleich an den Länderdurchschnitt herangeführt wird. Je niedriger hier die Grenze der Angleichung gezogen wird, umso mehr wird eine ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen praktisch zur Pflicht.

3. Voraussetzung für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an ein Land ist dessen Leistungsschwäche. Die Leistungsschwäche im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ergibt sich aus der Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen und besonderen Ausgabenlasten. Sie kann zwar in aller Regel danach bestimmt werden, ob das Land nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist; davon abweichend kann, wenn bei der Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen auch Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigt werden, eine Leistungsschwäche auch bei einem Land vorliegen, das keine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist.

Das Grundgesetz schreibt dem Bund allerdings nicht im einzelnen vor, wie er die Bundesergänzungszuweisungen auf die leistungsschwachen Länder zu verteilen hat. Es steht dem Bundesgesetzgeber frei, entweder die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben oder Sonderlasten von Ländern zu berücksichtigen oder beides miteinander zu verbinden.

a) Entschließt sich der Gesetzgeber, mit Hilfe der Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder **allgemein** anzuheben, darf er die Zuweisungen allerdings nur so bemessen, daß die Finanzkraft jedes einzelnen Empfängerlandes die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nicht übersteigt. Nur solche Länder können Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen sein, die nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs unter diesem Länderdurchschnitt geblieben sind, und die Ergänzungszuweisungen dürfen die Finanzkraft der Empfängerländer nicht über den Länderdurchschnitt hinaus erhöhen. Diese Grenze des gesetzgeberischen Spielraums bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ergibt sich daraus, daß dem Bundesstaat des Grundgesetzes neben dem bündischen Prinzip des Eintretens füreinander zugleich ein Nivellierungsverbot (BVerfGE 1, 117 [131 f.]) eigen ist. Der Bund darf die Ergänzungszuweisungen nicht etwa dazu benutzen, leistungsschwachen Ländern eine überdurchschnittliche Finanzkraft zu verschaffen.

Der Bundesgesetzgeber ist bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, die das Ziel haben, die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben, darüber hinaus zur Gleichbehandlung der Länder verpflichtet. Aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt insoweit ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern.

b) Berücksichtigt der Gesetzgeber bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen dagegen **Sonderlasten einzelner Länder,** ist es nicht ausgeschlossen, Zuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs den Länderdurchschnitt erreicht oder überschritten hat. Allerdings ist das Erreichen oder Überschreiten der durchschnittlichen Länderfinanzkraft ein deutlicher Indikator dafür, daß für die Berücksichtigung von Sonderlasten an sich wie auch für deren Umfang außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen müssen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen. Im Regelfalle soll die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen auch bei der Berücksichtigung von Sonderlasten nicht dazu führen, daß die Finanzkraft des begünstigten Landes die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nach dem horizontalen Finanzausgleich übersteigt.

Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, daß die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen einzustehen haben. Ausnahmen hiervon mögen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergeben, wenn die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert und Abhilfe auf andere Weise (Art. 104a Abs. 4 GG) nicht zu verwirklichen ist. Nach dem Sinn des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, der nicht auf aktuelle Projektfinanzierung oder die Behebung augenblicksbedingter finanzieller Notstände zielt, dürfen ferner nur kurzfristige Sonderlasten bei der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen nicht berücksichtigt werden. Berücksichtigungsfähig sind danach zum Beispiel die Kosten politischer Führung, die für Länder mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hoch sein können.

Berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten, ist er aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot heraus verpflichtet, diese zu benennen und zu begründen. Damit ist sichergestellt, daß der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Gleichbehandlung der Länder auch bei der Berücksichtigung von Sonderlasten nachkommt. Die Pflicht zur Gleichbehandlung führt unter diesen Umständen dazu, daß die ausgewiesenen und benannten Sonderlasten bei allen Ländern berücksichtigt werden müssen, bei denen sie vorliegen. Zudem ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, die berücksichtigten Sonderlasten in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand zu überprüfen. Andernfalls könnte die ursprüngliche Gleichbehandlung der Länder infolge einer Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten im Laufe der Zeit in eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung umschlagen.

D.

Nach den dargelegten normativen Maßstäben, wie sie in Art. 107 Abs. 1 und Abs. 2 GG enthalten sind, ergibt sich, daß § 5 Abs. 1 ZerlegungsG in dem zu prüfenden Umfang mit dem Grundgesetz vereinbar ist, hingegen § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG und etliche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar sind.

I.

1. § 5 Abs. 1 ZerlegungsG verstößt nicht gegen das Grundgesetz, insoweit er im Rahmen der gegenwärtigen Zerlegungsregelungen für die Lohnsteuerzerlegung an das Wohnsitzprinzip anknüpft.

Der Gesetzgeber überschreitet den ihm durch Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG gezogenen Rahmen nicht, wenn er seine Abgrenzungs- und Zerlegungsregelungen schwerpunktmäßig entweder am Wohnsitz oder am Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung orientiert. Sind grundsätzlich beide Anknüpfungspunkte verfassungsrechtlich zulässig, liegt es nahe und ist nicht sachwidrig, für die Zerlegung auf die Steuerart abzustellen und demgemäß personenbezogene Steuern nach dem Wohnsitzprinzip, wertschöpfungs- und produktionsbezogene Steuern nach dem Ort der Wertschöpfung bzw. Produktion zu zerlegen. Die Lohn- und Einkommensteuer ist eine personenbezogene Steuer, die an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit natürlicher Personen anknüpft und diese — unter Berücksichtigung aller persönlichen und familiären Verhältnisse des Steuerpflichtigen — abschöpft.

Aus der Gesamtheit der vom Gesetzgeber getroffenen Zerlegungsregelungen, die wegen ihres sachlichen Zusammenhangs bei der verfassungsrechtlichen Beurtei-

lung einer einzelnen Regelung mit in Betracht zu ziehen sind, ergibt sich ferner, daß der Gesichtspunkt der örtlichen Wertschöpfung vom Gesetzgeber keineswegs vernachlässigt worden ist. Denn die Körperschaftsteuer — als die „Einkommensteuer" juristischer Personen — wie auch die Gewerbesteuer fließen nach dem Betriebsstättenprinzip zu bzw. werden danach zerlegt (§ 2 Abs. 1 ZerlegungsG; §§ 29—31, 33 GewStG). Diese Steuern bleiben dort, wo sie „erwirtschaftet" worden sind. Ihr Volumen ist im Verhältnis zu dem der Lohnsteuer zwar geringer, aber keineswegs nur marginal.

Für die Verteilung der Einkommensteuer sieht auch das Grundgesetz den Wohnsitz als ein sachgerechtes Kriterium an. Das ergibt sich aus der Regelung des Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG, wonach die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer erhalten, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung der Lohnsteuerzerlegung der Pendler nach dem Wohnsitzprinzip hält sich somit in dem Rahmen, der von Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG vorgezeichnet ist; sie ist — im Zusammenhang mit den anderen Zerlegungsvorschriften — auch unter den Gegebenheiten eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, den Ländergrenzen durchschneiden, nicht willkürlich. In ihrer Verteilungswirkung erreicht sie eine erhebliche Annäherung an die wirkliche Steuerkraft der Länder.

2. Die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG, wonach bei Ehegatten, die im Feststellungszeitraum nicht dauernd getrennt gelebt und beide Arbeitslohn bezogen haben, für die Lohnsteuerzerlegung die Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte des Ehemannes maßgebend sind, verstößt gegen Art. 107 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Gesetzgeber genügt mit der angegriffenen Regelung nicht seiner aus Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Pflicht, die Lohnsteuer so zu zerlegen, daß Verzerrungen abgebaut werden, die eine Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft verhindern. Indem er die Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte des Ehemannes für maßgeblich erklärt, verhindert er eine Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse in der Person der Ehefrau hinsichtlich Wohnort und Arbeitsstätte. Ein hinreichend tragfähiger Grund für diese Abweichung von dem einmal gewählten Zerlegungsmaßstab ist nicht ersichtlich. Zwar wurde diese Ehegattenklausel im Regierungsentwurf seinerzeit damit begründet, daß im Rahmen der Lohnsteuerstatistik die Lohnsteuerkarten von Ehegatten, auf denen entweder die Steuerklasse IV oder die Steuerklasse III bzw. V eingetragen seien, zu einem Zählfall zusammengeführt würden; zugleich sprach die Regierung die Erwartung aus, daß sich die dadurch auftretenden Verschiebungen im Gesamtergebnis der Länder ausgleichen würden (BTDrucks. VI/802, S. 6). Diese Begründung hält jedoch nicht mehr stand. Das ergibt sich schon daraus, daß der Finanzausschuß des Deutschen Bundestages in seinen Beschlüssen zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Zerlegungsgesetzes vorgeschlagen hat, diese Regelung zu streichen, weil die Annahme, daß sich hierdurch auftretende Verschiebungen im Gesamtergebnis der Länder ausglichen, sich nicht bestätigt habe. Deshalb sollten der Zerlegung künftig die tatsächlichen Gegebenheiten der Ehegatten zugrunde gelegt werden (BTDrucks. 10/705, S. 4 f.). Dies läßt erkennen, daß Gesichtspunkte der Verwaltungsvereinfachung zur Rechtfertigung der Ehegattenklausel offenbar nicht stark ins Gewicht fallen. Sie könnten überdies nur ein geringes Maß an Nachteilen rechtfertigen.

Ein solches geringes Maß an Nachteilen wird indes überschritten. Nach den von Hamburg genannten Zahlen, die unwidersprochen geblieben sind, belief sich der Einnahmeverlust dieses Landes allein im Jahre 1983 auf 37 Millionen DM (nach Abzug des Bundesanteils). Damit führt die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG jedenfalls in Hamburg zu Verzerrungen, die angesichts der nur noch kleinen Manövriermasse in den staatlichen Haushalten nicht mehr als gering bezeichnet werden können. Sie fallen schon ins Gewicht. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß durch die Nichtberücksichtigung von Einmal- und Pauschalzahlungen der Lohnsteuer bei der Lohnsteuerzerlegung für diese Verzerrungen ein Ausgleich vorhanden sei. Denn es ist ungewiß, ob diese Nichtberücksichtigung den Verzerrungseffekt teilweise kompensiert, ihm gegenüber neutral ist oder ihn gar verschärft.

II.

§ 7 FAG verstößt insoweit gegen Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, als er einerseits nicht alle für die Finanzkraft der Länder als Indikatoren maßgeblichen Einnahmen be-

rücksichtigt und andererseits Sonderbedarfe einzelner Länder in Rechnung stellt.

1. § 7 Abs. 1 FAG ist jedenfalls insoweit mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar, als er bei der Ermittlung der Steuereinnahmen eines Landes die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe nicht berücksichtigt. Da der Finanzausgleichsgesetzgeber die Steuerkraft der Länder als Indikator für ihre Finanzkraft herangezogen hat, war er verpflichtet, grundsätzlich alle Steuern in die Berechnung des Finanzausgleichs einzubeziehen. Nur die so ermittelte Steuerkraft ist ein verläßlicher Indikator auch für das Volumen der Finanzkraft.

Die Einnahmen der Länder aus der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe sind ihrer Höhe nach ausgleichsrelevant; das Volumen der Grunderwerbsteuer betrug in allen am Finanzausgleich beteiligten Ländern seit 1982 jährlich mehrere Milliarden DM, das der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe jährlich einige hundert Millionen DM. Auch unterscheiden sich die Erträge der einzelnen Länder je Einwohner aus diesen Steuern ganz erheblich. Nennenswerter Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen entsteht deshalb nicht, weil die benötigten Zahlen allen Beteiligten schon gegenwärtig zur Verfügung stehen.

2. § 7 Abs. 2 FAG ist insoweit mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar, als er nicht die volle Einbeziehung der Erträge aus der bergrechtlichen Förderabgabe in die Berechnung der Einnahmen der Länder mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 1987 vorsieht.

a) Der Ertrag der bergrechtlichen Förderabgabe zählt seit 1982 zu den im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigenden Einnahmen der Länder. Mit dem Inkrafttreten des Bundesberggesetzes ist die bergrechtliche Förderabgabe als weitere Abgabe zu den Steuern hinzugetreten. Diese Abgabe ist nicht Ausdruck einer Vermögensumschichtung im Sinne eines Entgelts für die Aufgabe einer eigentumsartigen Sachherrschaft des jeweiligen Landes an seinen Bodenschätzen. Sie stellt eine nicht nur einmalige Einnahme des betreffenden Landes dar, die diesem eine Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg der Förderunternehmen verschafft, die ein Gut der Allgemeinheit — als solches sind die zunächst in niemandes Eigentum stehenden Bodenschätze (§ 3 Abs. 1 und 3 BBergG) anzusehen — nach Maßgabe einer ihnen nach öffentlichem Recht verliehenen Befugnis wirtschaftlich verwerten dürfen (vgl. Friauf, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, JA 1984, S. 618 [627]). Ob diese Teilhabe wegen der Erschöpfbarkeit der Bodenschätze nur zeitlich begrenzt möglich ist, hat für den Länderfinanzausgleich keine Bedeutung, weil dieser auf einen Ausgleich des **gegenwärtigen** Finanzaufkommens der Länder ausgerichtet ist. Ebensowenig spielt es eine Rolle, daß diese Teilhabe, da der wirtschaftliche Erfolg der Förderunternehmen wesentlich auch von der Weltmarktsituation abhängig ist, in ihrer Höhe nicht unbeträchtlich schwanken kann.

Das Volumen der bergrechtlichen Förderabgabe ist ausgleichsrelevant. Die Gesamteinnahmen der Bundesländer hieraus belaufen sich derzeit jährlich auf knapp 2 Milliarden DM (vgl. die Tabelle 1 im Bericht der Bundesregierung vom 7. November 1984, BTDrucks. 10/2298). Die Erträge fallen auch nicht in allen Bundesländern gleichmäßig an, sondern konzentrieren sich zu über 90 v. H. auf Niedersachsen (Tabelle 1, a.a.O.). Infolge dieses Aufkommens der bergrechtlichen Förderabgabe hat der Indikator Steuerkraft seine Verläßlichkeit für die in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG angesprochene Finanzkraft der Länder verloren.

Die begrenzte Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers bei der Bestimmung der Finanzkraft ermächtigt ihn nicht, eine vom Volumen und ihrer Verteilung her für den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder so bedeutsame Einnahme auf Dauer unberücksichtigt zu lassen. Vielmehr hat er bei seiner Regelung von der Ausgleichsrelevanz der bergrechtlichen Förderabgabe auszugehen.

b) Das bedeutet allerdings nicht, daß der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet gewesen wäre, die Erträge der bergrechtlichen Förderabgabe schon ab 1982 vollständig in die Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs einzubeziehen. Als 1982 die Erträge der bergrechtlichen Förderabgabe dazu führten, daß der Indikator Steuerkraft für die Durchführung des Finanzausgleichs seine Verläßlichkeit verlor, bedingte das für die davon betroffenen Länder eine Umstellung und Anpassung ihrer Finanzwirtschaft und Haushaltsplanung. Es war nicht unvertretbar, sondern hielt sich noch im Rahmen der begrenzten Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers, daß er diesen Schwierigkeiten durch eine stufenweise Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe in den

Länderfinanzausgleich Rechnung trug. Dies auch deshalb, weil seinerzeit die Verfassungslage als ungeklärt galt, soweit es darum ging, ob die Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG über die Steuerkraft hinaus auch weitere Einnahmen umfaßt. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß sich der Gesetzgeber unter diesen Umständen um Konsens und Kompromisse der beteiligten Länder bemühte.

Angesichts der gegebenen — und jetzt auch geklärten — Verfassungslage ist es jedoch unerläßlich, dem Verfassungsgebot der vollen Berücksichtigung der bergrechtlichen Förderabgabe im Länderfinanzausgleich so schnell und so weitgehend wie möglich Geltung zu verschaffen. Nur so läßt sich auch vermeiden, daß andere Länder, die infolge der Nicht- oder nur teilweisen Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe höhere Ausgleichsleistungen zu erbringen haben, in verfassungswidriger Weise ungerechtfertigt belastet werden.

Die volle Einbeziehung dieser Abgabe ist zwar nicht mehr für bereits abgeschlossene Haushaltsjahre geboten und auch nicht für den bereits beschlossenen und in Vollzug befindlichen Haushaltsplan 1986. Einem solchen, zu mannigfachen Rückabwicklungen zwingenden Eingriff ließe sich hier der Grundsatz der verläßlichen und kalkulierbaren Haushalts- und Finanzwirtschaft entgegenhalten, der ebenfalls verfassungsrechtliche Bedeutung hat. Für das noch nicht begonnene Haushaltsjahr 1987 ist indessen die volle Einbeziehung möglich und daher mit Wirkung für dieses Haushaltsjahr verfassungsrechtlich geboten.

c) Unter den derzeit gegebenen Umständen hält sich der Gesetzgeber im Rahmen seiner Abgrenzungs- und Gestaltungsbefugnis, wenn er die Einnahmen der Länder aus Kapitalzinsen, aus wirtschaftlicher Tätigkeit und sonstigen Ertragszuführungen nicht als weitere Indikatoren für deren Finanzkraft behandelt.

Die Zinseinnahmen der Länder beruhen auf sehr unterschiedlichen Rechtsgründen. Nur zu einem Teil betreffen sie eigentliche Kapitalzinsen. Daneben handelt es sich teils um durchlaufende Posten in den Haushalten der Länder, teils um solche Zinsen, die sich aus der besonderen Gestaltung der Wohnungsbauförderung durch einzelne Länder ergeben, indem dort nicht verlorene Zuschüsse, sondern verzinsliche Darlehen gewährt werden. Zinsrückflüsse dieser Art zählen nicht zu den ausgleichspflichtigen Einnahmen der Länder, weil sie aus der Art und Weise der Durchführung einer staatlichen Aufgabe unter Einsatz allgemeiner Finanzmittel stammen.

Wie weit die verbleibenden Einnahmen der Länder aus Kapitalzinsen nach ihrem Gesamtvolumen und ihrer Verteilung auf die einzelnen Länder ausgleichsrelevant sind, ist fraglich. Das gleiche gilt für die Einnahmen der Länder aus wirtschaftlicher Tätigkeit und sonstigen Ertragszuführungen. Die Ermittlung dieser Einnahmen und die Feststellung ihrer Ausgleichsrelevanz erforderte zum einen ein Auseinanderrechnen und eine nähere Differenzierung bislang einheitlicher Haushaltsposten in den Haushaltsplänen der Länder, zum anderen eine angesichts der bestehenden Haushaltssystematik vielfach komplizierte Rückführung auf die jeweiligen Nettoeinnahmen, die teilweise eine weitgreifende Umstellung bisheriger Haushaltsrechnungen der Länder notwendig machte. Der Gesetzgeber verläßt unter den derzeit gegebenen Umständen den Rahmen der ihm durch Abs. 107 Abs. 2 Satz 1 GG eingeräumten Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis bei der Bestimmung der Finanzkraft noch nicht, wenn er angesichts dessen von der Heranziehung dieser Einnahmen als weitere Indikatoren der Finanzkraft absieht. Diese Frage wäre allerdings bei einer erheblichen Änderung des Volumens und einer deutlich unterschiedlichen Verteilung dieser Einnahmen möglicherweise anders zu beurteilen.

3. § 7 Abs. 3 FAG ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Zwar müssen bei der Ermittlung der unterschiedlichen Finanzkraft Sonderlasten einzelner Länder unberücksichtigt bleiben. Eine Ausnahme gilt jedoch für die Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen. Deren Berücksichtigung bei der Bestimmung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder hält sich im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers, denn sie ist traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht.

Die Häfen in Hamburg und Bremen wurden als Unternehmungen der Länder im Sinne von § 63 des Finanzausgleichsgesetzes von 1923 (RGBl. I S. 494) angesehen. Diese Vorschrift sah Reichszuschüsse für Unternehmungen der Länder vor, deren Bedeutung sich auf das gesamte Reichsgebiet erstreckte (siehe Popitz, Der künftige

Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 330). Die Begründung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs vom 21. Februar 1940 (RGBl. I S. 391) rechtfertigte eine Begünstigung der Hansestadt Hamburg und des Landes Bremen in § 1 Abs. 6 des Gesetzes mit deren Aufwendungen für ihre besonderen Aufgaben wie die Hafenverwaltung und den Strombau (RStBl. 1940, S. 291 f.). Der Bundesgesetzgeber knüpfte im Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern im Rechnungsjahr 1950 (BGBl. 1951, S. 198) an diese Regelungen an, indem er in § 5 Nr. 6 und § 11 die Lasten der Hansestädte Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung ihrer Seehäfen gesondert ansetzte. Von 1955 bis 1957 wurden die Hafenlasten der Länder Bremen und Hamburg im Finanzausgleich dadurch berücksichtigt, daß die Steuereinnahmen dieser Länder um 5 v. H. gekürzt wurden (siehe BRDrucks. 78/54 a—c, a S. 8 und 132). § 4 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1958 an (BGBl. 1959 I S. 73) kehrte dann wieder zur Abgeltung der Sonderbelastungen für die Unterhaltung der Seehäfen durch die Anrechnung bestimmter absoluter Beträge zurück und erstreckte sie auf den inzwischen ebenfalls zu einem relevanten Seehafen gewordenen Hafen Emden. Diese über 60jährige Tradition der Berücksichtigung von Hafenlasten im Länderfinanzausgleich erlaubt es dem Gesetzgeber, im Rahmen seiner Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis bei der Bestimmung der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG die Belastungen der Länder aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen anders als sonstige Sonderbedarfe einzelner Länder jeweils angemessen zu berücksichtigen.

4. Dagegen läßt sich die Abgeltung übermäßiger Belastungen des Saarlandes und des Landes Schleswig-Holstein in § 7 Abs. 4 FAG nicht mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbaren. Sie unterscheiden sich ihrer Art nach nicht von Sonderbedarfen anderer Länder, die ebenfalls im Finanzausgleichsgesetz keine Berücksichtigung finden und auch nicht finden dürfen. Der Finanzausgleichsgesetzgeber hat schon zur Zeit der Finanzreform des Jahres 1969 abstrakte und objektivierbare Kriterien für die Bestimmung der Finanzkraft gewählt, indem er in § 6 Abs. 2 FAG die Ausgleichsmeßzahl eines Landes anhand der auszugleichenden Steuereinnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt, vervielfacht mit der Einwohnerzahl des Landes definiert hat. Wenn er seinerzeit auch für die bestehende Abgeltung übermäßiger Belastungen des Saarlandes und des Landes Schleswig-Holstein in § 7 Abs. 4 FAG eine Art Bestandsschutz ins Auge faßte, ging er doch davon aus, daß diese Sonderbedarfe Auslaufposten seien. Für das Saarland ergibt sich das daraus, daß der Ausbau und Neubau von Hochschulen mit der Einfügung von Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 in das Grundgesetz zur Gemeinschaftsaufgabe wurde, für Schleswig-Holstein daraus, daß sich ein Ende der Flüchtlings- und der dadurch bedingten Strukturbelastung abzeichnete. Jedenfalls seit 1982 ist kein Grund für eine Berücksichtigung dieser Sonderbelastungen mehr ersichtlich.

III.

Die Berücksichtigung der vorgegebenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten Bremen und Hamburg durch die Einwohnerwertung des § 9 Abs. 2 FAG ist dem Grunde nach zumindest zulässig. Es handelt sich hierbei nicht um die Einstellung von Sonderbedarfen dieser Länder in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs, sondern um die Folge einer spezifischen Problematik des deutschen Bundesstaates. Das Bestehen von Stadtstaaten gehört zum historischen Bestand der deutschen Staatsentwicklung, insbesondere auch seit der Entstehung des deutschen Bundesstaates im 19. Jahrhundert. Es ist sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Dies kann in Form einer Einwohnerveredelung geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenstaaten hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes.

Umfang und Höhe dieser Berücksichtigung dürfen allerdings vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich — nach Maßgabe verläßlicher, objektivierbarer Indikatoren — als angemessen erweisen, wobei auch die Auswirkung der Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 3 FAG — verglichen mit der Wertung der Einwohner einer Durchschnittsgemeinde — mit in Ansatz zu bringen ist. Als solche Indikatoren kommen etwa in Betracht: ein schlichter Großstadtvergleich, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe — unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen — mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird; das Fehlen der Möglichkeit eines landesinternen Finanzausgleichs in den Ländern Bremen und Hamburg, die beide Ballungszentren ohne Umland sind; die Besonderheit, daß die Länder Bremen und Hamburg Hauptstädte ohne Umland sind. Dabei kann auch ein Blick auf

die hanseatische Pendlerproblematik geworfen werden. Diese hat insofern eine stadtstaatenspezifische Komponente, als die beiden Hansestädte für die Wirtschaftsregion, in der sie liegen, Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentren darstellen, die zugleich Enklavecharakter haben, d. h. nach allen Seiten von **Staats**grenzen umschlossen sind.

Der Gesetzgeber hat die Angemessenheit der gegenwärtigen Regelung, die seit dem Rechnungsjahr 1958 (siehe § 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1958 an, BGBl. 1959 I S. 73) mit einer Änderung zugunsten des Landes Bremen im Jahre 1969 (siehe die heutige Fassung von § 9 Abs. 2 FAG) gilt, unter anderem anhand der genannten Indikatoren für die stadtstaatliche Besonderheit der Länder Bremen und Hamburg zu überprüfen und gegebenenfalls — sei es nach oben, sei es nach unten — zu korrigieren. Das Ergebnis dieser Überprüfung und gegebenenfalls einer Korrektur muß auch dann maßgeblich bleiben, wenn dadurch der finanzielle Status der Länder Bremen und Hamburg nicht in seinem gegenwärtigen Stand — auch im Verhältnis zu den anderen Ländern — erhalten bleibt oder einen früher als angemessen angesehenen Stand nicht (wieder) erreicht. Die zulässige Berücksichtigung stadtstaatlicher Besonderheiten kann nicht die Bedeutung einer finanziellen Status- oder Besitzstandsgarantie haben; sie ist auch weder eine Absicherung gegenüber allgemeinen wirtschaftlichen Strukturveränderungen, die nicht zuletzt durch technologische und weltwirtschaftliche Entwicklungen bedingt sind und die Hansestädte härter als andere treffen mögen, noch gegenüber Verschiebungen des Wohlstandsniveaus zwischen den Bundesländern. Gegenüber solchen Veränderungen und Wandlungen kann der Länderfinanzausgleich keine Abhilfe bieten.

IV.

§ 10 Abs. 2 Satz 2 FAG ist in der im folgenden dargelegten Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar. § 10 Abs. 4 bis 7 FAG verstößt gegen Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG.

1. § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG ist auch insoweit mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar, als er bei einer Verbesserung der Steuerkraft eines finanzstarken Landes innerhalb der „ausgleichsfreien Zone" dazu führt, daß sich Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge der übrigen Länder erhöhen. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG fordert allerdings eine Interpretation des § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG dahin, daß die Steuerkraft, die zwischen 102 und 110 v. H. der Ausgleichsmeßzahl liegt, mit mehr als 70 v. H., und die Steuerkraft, die zwischen 100 und 102 v. H. der Ausgleichsmeßzahl liegt, dann ebenfalls für die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder angesetzt wird, wenn nur so die erforderlichen Ausgleichszuweisungen aufgebracht werden können.

a) Es hält sich im Rahmen der Verfassung, daß Bewegungen der Steuerkraft eines Landes innerhalb der ausgleichsfreien Zone zwischen 100 und 102 v. H. der Ausgleichsmeßzahl bei der Ermittlung der Ausgleichsbeiträge gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG nicht berücksichtigt werden, obgleich sie die Ausgleichsmeßzahlen der einzelnen Länder und damit die Höhe der Zuweisungen und Beiträge im Länderfinanzausgleich beeinflussen. Das Grundgesetz sieht in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 nicht einen vollständigen, sondern nur einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder vor. Das bedeutet, daß das Finanzausgleichsgesetz die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nicht auf 100 v. H. vereinheitlichen darf. Solange der horizontale Finanzausgleich nicht die gesamte 100 v. H. der Ausgleichsmeßzahl übersteigende Finanzkraft für die Ausgleichzuweisungen heranzieht, ist es möglich, daß sich die Einnahmen eines Landes innerhalb der ausgleichsfreien Zone erhöhen und daß andere Länder deshalb höhere Ausgleichsbeiträge zu zahlen haben. Denn jede Erhöhung der Einnahmen eines Landes — auch wenn sie sich innerhalb der ausgleichsfreien Zone bewegt — wirkt sich auf die Steuereinnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 2 FAG aus und erhöht damit die Ausgleichsmeßzahl aller Länder. Dementsprechend steigen die Ausgleichsansprüche gemäß § 5 Abs. 2 FAG. Das wiederum bedingt ein entsprechendes Steigen der Ausgleichsbeiträge. Umgekehrt führt die Verringerung der Einnahmen eines Landes, dessen Finanzkraft sich innerhalb der ausgleichsfreien Zone bewegt, über die Verringerung der Ausgleichsmeßzahl zur Verringerung der Ausgleichsbeiträge der ausgleichsberechtigten Länder, deren Einkünfte sich nicht verändert haben. Diese Modalitäten der Berechnung von Ausgleichsbeiträgen und Ausgleichszuweisungen ergeben sich aus der Vorgabe eines nur angemessenen — d. h. nicht vollständigen — Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als notwendige Folge; sie sind deshalb mit der Verfassung vereinbar.

b) Indem § 10 Abs. 2 Satz 3 FAG den Vomhundertsatz von den ausgleichspflichtigen Beträgen so bemißt, daß die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmt, sieht er zugleich vor, daß Ausgleichspflichten über die in § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG an sich vorgesehenen Freibeträge hinaus entstehen können, wenn die Summe der Ausgleichsbeiträge nur so an die Summe der Ausgleichszuweisungen angeglichen werden kann. Dieser Zugriff auf die Freibeträge des § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG darf aber nicht dazu führen, daß sich die Reihenfolge der Finanzkraft der ausgleichspflichtigen Länder verändert. Eine solche Verkehrung der Reihenfolge widerspräche dem Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen. Wenn ein Satz von 100 v. H. der Beträge, um die die Steuerkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl der ausgleichspflichtigen Länder — unter Berücksichtigung der Freibeträge — übersteigt, nicht ausreicht, um die Summe der Ausgleichsbeiträge an die Summe der Ausgleichszuweisungen anzugleichen, muß zunächst die Steuerkraft, die zwischen 102 und 110 v. H. der Ausgleichsmeßzahl liegt, mit mehr als 70 v. H. angesetzt werden. Sollte auch der volle Ansatz dieser Steuerkraft nicht ausreichen, muß solange auf die Steuerkraft, die zwischen 100 und 102 v. H. der Ausgleichsmeßzahl liegt, zugegriffen werden, bis die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmt. Dieses Verfahren stellt sicher, daß die Inanspruchnahme der ausgleichspflichtigen Länder nicht zu einer Veränderung in der Reihenfolge ihrer Finanzkraft führen kann.

2. § 10 Abs. 4 bis 7 FAG ist mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar. Zwar gebietet das Grundgesetz, daß die finanzstärkeren Länder den finanzschwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben. Es ist aber 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.

V.

Während § 11a Abs. 1 FAG mit dem Grundgesetz vereinbar ist, verstößt § 11a Abs. 2 FAG gegen Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

1. § 11a Abs. 1 FAG, der die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen mit 1,5 v.H. des Umsatzsteueraufkommens festlegt, ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Grundgesetz enthält keine volumensmäßige Begrenzung für die Bundesergänzungszuweisungen. Da Art. 107 Abs. 2 Satz 3 die Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder zuläßt, kann die Summe der Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich ein beträchtliches Volumen erreichen. Aus dem ergänzenden Charakter der Zuweisungen des Bundes läßt sich nicht ableiten, daß diese im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich nur geringfügig sein dürften.

2. Die Regelung des § 11a Abs. 2 FAG verstößt gegen Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, da der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich vorgegebenen Kriterien für die Verteilung von Bundesergänzungszuweisungen nicht beachtet hat. Der Gesetzgeber ist bei der Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen nicht den Weg gegangen, die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben. In diesem Fall hätte er das im horizontalen Finanzausgleich empfangsberechtigte Land Bremen schon vor 1986 in den Kreis der Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen einbeziehen müssen. Als rechtfertigende Grundlage für die von ihm festgelegten Bundesergänzungszuweisungen kann somit nur die Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder in Betracht kommen. Demgemäß wäre er aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot heraus verpflichtet gewesen, die berücksichtigten Sonderlasten zu benennen und zu begründen. Zudem hätte er die berücksichtigten Sonderlasten in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand überprüfen müssen.

Beiden Verpflichtungen hat der Gesetzgeber nicht genügt. Im Ergebnis hat er sich darauf beschränkt, pauschal Sonderbedarfe von Bundesländern anzunehmen, ohne diese überhaupt zu benennen und regelmäßig deren Angemessenheit zu überprüfen. Ein solches Verfahren begünstigt die als Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen in § 11a Abs. 2 FAG genannten Länder ungerechtfertigt gegenüber den dort nicht genannten Ländern. Dieser Verstoß gegen Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG gewinnt dadurch noch zusätzlich an Gewicht, daß nicht nur der prozentuale Anteil der begünstigten Bundesländer an den Ergänzungszuweisungen ohne Rücksicht auf Veränderungen ihrer Sonderlasten weithin gleich geblieben ist, sondern auch die

Anteile durch die Bindung an das Umsatzsteueraufkommen „dynamisiert" wurden und deshalb stetig und in erheblichem Umfang gewachsen sind.

Von 1974 bis 1985 haben nicht nur stets dieselben Länder Bundesergänzungszuweisungen empfangen, es hat sich auch die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf diese Länder, abgesehen vom Saarland, nur minimal verändert: Bayern hat 1974 21,8 v.H. und 1985 20,8 v.H. der Bundesergänzungszuweisungen erhalten; für Niedersachsen lauten die entsprechenden Zahlen 36,9 und 34,3 v.H.; für Rheinland-Pfalz 20,6 und 19,7 v.H.; für das Saarland 5,8 und 9,7 v.H. und für Schleswig-Holstein 14,9 und 15,5 v.H. (siehe Art. 1 Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 8. Mai 1974 [BGBl. I S. 1045] und Art. 6 Nr. 5b des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 vom 20. Dezember 1982 [BGBl. I S. 1857]). Zudem ist die Summe dieser Zuweisungen durch die Bindung an das Umsatzsteueraufkommen gemäß § 11a Abs. 1 FAG erheblich gestiegen. Das hat dazu geführt, daß die Anteile der begünstigten Bundesländer absolut in beträchtlichem Umfang gewachsen sind. Auf diese Weise ist die Finanzkraft der empfangsberechtigten Länder Bayern und Saarland im Jahre 1984 sogar auf über 100 v.H. der durchschnittlichen Finanzkraft angewachsen (vgl. Tabelle S. 8 dieses Urteils).

E.

1. § 7 Abs. 1, 2 und 4, § 10 Abs. 4 bis 7 und § 11a Abs. 2 FAG sind aus den dargelegten Gründen und in dem dargelegten Umfang mit Art. 107 Abs. 2 GG unvereinbar. Da diese Unvereinbarkeit erhebliche Teile der Ausgleichsregelungen des Finanzausgleichsgesetzes umfaßt, die alle in einem gegenseitigen Ergänzungsverhältnis stehen, ist die Unvereinbarkeitserklärung auf alle Regelungen des Zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes zu erstrecken, ungeachtet dessen, ob sie für sich genommen verfassungsrechtlichen Bestand haben. Würde die Unvereinbarkeitserklärung auf § 7 Abs. 1, 2 und 4, § 10 Abs. 4 bis 7 und § 11a Abs. 2 FAG beschränkt, bliebe nur ein Torso bestehen, der aus sich keinen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder mehr herbeiführen könnte. Die Erklärung der Unvereinbarkeit des gesamten Zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes macht hingegen für den Gesetzgeber auch den Weg zu einer Neukonzeption des Systems des horizontalen Finanzausgleichs frei. Das entspricht den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht schon bisher bei der Erstrekkung von Unvereinbarkeitserklärungen angewandt hat (vgl. BVerfGE 48, 127 [177]; 61, 149 [206]).

Obwohl die Unvereinbarkeit der beanstandeten Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes mit Ausnahme von § 7 Abs. 2 nicht erst von einem bestimmten Zeitpunkt an, sondern für den gesamten Geltungszeitraum besteht, ist eine Neuregelung auch für die Vergangenheit nicht angezeigt. Nicht allein Gesichtspunkte der Rechtssicherheit, vielmehr auch solche der verläßlichen und in ihren Wirkungen kalkulierbaren Finanz-, Ausgaben- und Haushaltsplanung sowie einer entsprechenden Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft stehen bei der hier in Frage stehenden Regelungsmaterie rückwirkenden Eingriffen entgegen. Beim Länderfinanzausgleich geht es um die Zuteilung bzw. Abgabe von Finanzmitteln, welche unmittelbar für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben bestimmt sind und verbraucht werden. Seine Rückabwicklung würde zu umfänglichen, für mehrere Jahre vorzunehmenden Rück-Umverteilungen einerseits bereits verbrauchter, andererseits nicht vorhanden gewesener Mittel führen. Das bedeutete einen praktisch kaum zu leistenden Eingriff in bereits abgeschlossene Perioden der Haushalts- und Ausgabenwirtschaft und des Haushaltsvollzugs.

Entscheidend ist demgegenüber, so schnell wie möglich den Übergang von dem jetzigen verfassungswidrigen in einen verfassungsmäßigen Zustand herzustellen. Zwar ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung nach dem bisherigen Gesetz zu verfahren. Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs muß jedoch spätestens für das Haushaltsjahr 1988 gelten. Tritt sie nicht schon für das Haushaltsjahr 1987 in Kraft, sind den Ländern, die dadurch gegenüber einem verfassungsmäßigen Zustand Nachteile erleiden, diese Nachteile auszugleichen. Ebenso sind die Nachteile, welche ab dem Haushaltsjahr 1983 jene Länder erlitten haben, die bisher bei den Bundesergänzungszuweisungen entgegen den hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht berücksichtigt wurden, bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen angemessen auszugleichen.

Schließlich sind bei der Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen Regelungen ins Auge zu fassen, die eine in Abständen vorzunehmende Überprüfung

und gegebenenfalls Anpassung der Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen ermöglichen und ein dafür geeignetes Procedere vorsehen.

2. § 5 Abs. 2 Satz 4 ZerlegungsG ist aus den dargelegten Gründen mit Art. 107 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Die mit Rückabwicklungen für bereits abgeschlossene Haushaltsjahre verbundenen Eingriffe in eine verläßliche und kalkulierbare Haushalts- und Finanzwirtschaft lassen es geboten sein, die Anwendbarkeit der Vorschrift erst mit Wirkung ab 1. Januar 1986 auszuschließen.

F.

Diese Entscheidung ist zu Nr. 1 des Tenors einstimmig, zu Nr. 2 mit sieben Stimmen gegen eine Stimme ergangen.

Zeidler Rinck Dr. Dr. h. c. Niebler

Steinberger Träger Mahrenholz

Böckenförde Klein

Abweichende Meinung des Richters Prof. Dr. Dr. h. c. Niebler zum Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juni 1986

Der Entscheidung des Senats vermag ich insoweit nicht zuzustimmen, als § 6 sowie § 7 Abs. 1 und 2 FAG für mit Art. 107 Abs. 2 GG unvereinbar erklärt worden sind. Der Entscheidung des Senats stimme ich zu, soweit sie das Zerlegungsgesetz (Nr. 1 des Urteilstenors) und soweit sie die übrigen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) betrifft.

I.

Zunächst drei Vorbemerkungen:

1. Es bedarf keiner abschließenden Stellungnahme zu der Frage, wieweit die Verbindlichkeit der Regelungen der Finanzverfassung geht (vgl. C I 6 des Urteils). Auch das Urteil geht davon aus, daß die Regelungen in diesem Bereich, der unmittelbar das Feld spezifisch politischer Auseinandersetzungen und politischen Zusammenwirkens betrifft, nicht das Maß an inhaltlicher Bestimmtheit aufweisen, das für Regelungen im Staat-Bürger-Verhältnis charakteristisch und rechtsstaatlich gefordert ist. Vielmehr verwenden sie nicht selten sehr unbestimmte oder nur Zielbegriffe und schaffen damit weite Beurteilungs- oder auch Entscheidungsspielräume, die Bindungen anhand rechtlicher Maßstäbe nur begrenzt unterliegen (vgl. Fischer-Menshausen, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Probleme des Finanzausgleichs I, 1978, S. 135 ff. [138—146]). Darin liegen Eigenart und besondere Struktur der Finanzverfassung, die bei ihrer Anwendung zu berücksichtigen sind. Innerhalb der gegebenen Rahmen- und Verfahrensordnung kann der politische Prozeß sich nach seinen eigenen Regelungen und Bedingungen entfalten; der Rahmen selbst stellt nur eine Grenze dar, die der einfache Gesetzgeber nicht überschreiten darf (vgl. BVerfGE 67, 256 [288 f.]).

Diesem Charakter der Regelungen über den Finanzausgleich als Rahmen- und Verfahrensordnung entspricht es, wenn hier — wo ein Solidarausgleich zwischen den Ländern aus der ihnen zustehenden Finanzausstattung stattfinden soll — das Grundgesetz sich materieller Festlegungen enthält und die Länder für die Erreichung des Ziels auf Verständigung und Kompromiß verweist.

In der Staatspraxis ist der Finanzausgleich stets als ein politischer Kompromiß verstanden worden, der in zahlreichen Vorbesprechungen, Absprachen und Abstimmungen sich allmählich herausbildet und sodann als Wille des Finanzausgleichsgesetzes seine normative Gestalt gewinnt. Dieser Weg, den der Finanzausgleich jeweils nimmt, ist nicht zufällig, sondern durch die Weite und Vagheit der verfassungsrechtlichen Richtschnuren für den Finanzausgleich in der Verfassung selbst angelegt und so gewollt (vgl. Ossenbühl, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 GG, 1984, S. 62).

2. Es bedarf ebenfalls keiner abschließenden Stellungnahme zu der Frage, ob von den aus der Verfassung zu entnehmenden Regelungen für den Länderfinanzausgleich bei allseitiger Einigung der Länder untereinander und mit dem Bund abgewichen werden könnte. Dafür spräche immerhin, daß ungeachtet der formell gegebenen Verantwortung des Bundesgesetzgebers der Länderfinanzausgleich in der Staatspraxis immer wieder zwischen den Ländern sowie zwischen Ländern und

Bund im Wege vorgesetzlicher politischer Verständigung ausgehandelt wird, daß hierbei das Prinzip des „do ut des" eine tragende Bedeutung hat, daß für die gefundenen Ergebnisse die schließliche Einigung wichtiger ist als die genaue Einfügung in normative Vorgaben, daß Rücksichten auf Darstellungs- und Konsensprobleme innerhalb der Länder, auf besondere politische Empfindlichkeiten u. a. m. eine Rolle spielen. Weiter spräche dafür, daß in diesen Verhandlungen die verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs, die nach dem Konzept der Verfassung ihre eigenen Verteilungs- und Ausgleichsziele haben, oftmals miteinander verknüpft, eventuell auch zum Teil funktional gegeneinander ausgewechselt werden, um Schwierigkeiten oder Konsensdefizite auf der einen durch Entgegenkommen auf einer anderen Stufe auszugleichen.

Somit sprechen gute Gründe für die Möglichkeiten auch solcher Einigungen. Werden in dieser Weise für den Finanzausgleich Ergebnisse erzielt, die auf einer allseitigen Einigung zwischen den Ländern und zwischen den Ländern und dem Bund beruhen, dann werden die Rechte und Interessen der Beteiligten nicht beeinträchtigt.

Fraglich und ungeklärt bliebe zwar, ob solche Ergebnisse, in die Form des nach Art. 107 Abs. 2 GG erforderlichen Bundesgesetzes gebracht, rechtlich bedenkenfrei wären. **Faktisch** käme ihnen jedoch durchaus Bestand und Wirksamkeit zu, sofern eine allseitige Einigung erreicht worden ist und diese fortbesteht.

3. Jedenfalls würde es Sinn und Zweck der Regelungen des Grundgesetzes über den Finanzausgleich sowie dem bündischen Prinzip besser entsprechen, wenn über die Probleme im Wege des Kompromisses eine Einigung gesucht würde. Es entspricht sicher nicht den Vorstellungen der Schöpfer unseres Grundgesetzes, wenn in derartigen Fragen das Bundesverfassungsgericht angerufen wird. Seine begrenzten verfassungsrechtlichen Kontrollmöglichkeiten gestatten ihm — wie auch dieses Urteil zeigt — nicht, eine alle Fragen erschöpfende allseitig befriedigende Lösung für den Bereich des Finanzausgleichs zu finden.

II.

Die weite Auslegung des Begriffs „Finanzkraft" in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG durch den Senat vermag ich nicht zu teilen.

1. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum ist streitig, ob die Finanzkraft sich lediglich nach Maßgabe des Steueraufkommens der Länder richtet oder ob auch sonstige Einnahmequellen zu berücksichtigen sind.

a) Die Befürworter eines weiten Verständnisses von Finanzkraft berufen sich vor allen Dingen auf den Wortlaut des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG: Wenn das Grundgesetz von Finanzkraft spreche, so sei dieser Begriff weiter auszulegen, als es der Begriff Steuerkraft wäre. Die Finanzkraft umfasse neben den Steuererträgen auch alle übrigen staatlichen Einnahmen, etwa Gebühren, Beiträge, Gewinne aus wirtschaftlichen Unternehmungen, Geldstrafen usw. (siehe z. B. Vogel/Kirchhof in: Bonner Kommentar [Zweitbearbeitung], Art. 107 GG Rdnr. 151; Maunz in: Maunz/Düring, Grundgesetz, Art. 107 Rdnr. 41 und 48; vgl. aber auch Lerche/Pestalozza, Die bergrechtliche Förderabgabe im System des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 GG, 1984, S. 37 f., Fn. 66).

Die Gegenmeinung verweist darauf, daß die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs weitgehend synonym gebraucht würden. Deshalb könne man aus der Verwendung des Terminus Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nicht darauf schließen, daß die Verfassung andere Einnahmen als die Steuererträge der Länder in den Finanzausgleich einbezogen sehen wolle (Lerche/Pestalozza, a.a.O., S. 37 f. mit umfassenden Nachweisen in Fn. 67).

Tatsächlich werden in der finanzverfassungsrechtlichen Literatur die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft im Zusammenhang des horizontalen Finanzausgleichs oft ohne erkennbares System nebeneinander verwendet. Es ist dabei auch zu berücksichtigen, daß der horizontale Finanzausgleich tatsächlich bis 1982 ausschließlich als Steuerkraftausgleich durchgeführt worden ist.

b) Die **systematischen** Überlegungen der Literatur knüpfen an die Nachbarschaft des Art. 107 Abs. 2 GG zu Art. 107 Abs. 1 und Art. 106 GG an, in denen es um die Verteilung des Steueraufkommens geht. Lerche und Pestalozza verweisen auf den engen sachlichen Zusammenhang zwischen den beiden Absätzen des Art. 107 GG. Er spiegele sich schon formal in der Tatsache wider, daß es sich lediglich um einen weiteren Absatz in derselben Bestimmung handele, nicht aber um einen eigenen

Artikel. Dabei mache schon die Formulierung des Absatzbeginns („Durch das Gesetz . . .") den unmittelbaren Zusammenhang mit Abs. 1 sichtbar. Art. 107 Abs. 2 GG habe eine nur prolongierende, d. h. die einzelnen Stufen des Absatzes 1 um eine weitere Stufe vermehrende Funktion (Lerche/Pestalozza, a.a.O., S. 52 f.). Außerdem sei Art. 107 Abs. 2 GG mit Art. 106 GG dadurch verbunden, daß das in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 erscheinende Zielmerkmal der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" im Grunde gar nicht bei der Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund einerseits und Ländern andererseits seine wirkliche Bedeutung finden könne, sondern erst bei der länderinternen Aufteilung (horizontaler Finanzausgleich). Diese Verklammerung des Art. 106 mit Art. 107 GG unterstreiche, daß Gegenstand des horizontalen Finanzausgleichs nur die Steuerkraft sei; denn der Regelungsgegenstand des Art. 106 GG bewege sich ausschließlich auf dieser Linie.

c) Auch ein Blick in die Entstehungsgeschichte der Vorschriften über den Finanzausgleich im Grundgesetz bestätigt die gewollte Gleichstellung von Finanzkraft und Steuerkraft.

Erster Vorläufer des Art. 107 Abs. 2 GG war in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes Art. 106 Abs. 4:

Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen, kann der Bund Zuschüsse gewähren und die Mittel hierfür bestimmten den Ländern zufließenden Steuern entnehmen. Durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird bestimmt, welche Steuern hierbei herangezogen werden und mit welchen Beträgen und nach welchem Schlüssel die Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder verteilt werden; die Zuschüsse sind den Ländern unmittelbar zu überweisen.

Ein Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion in der 55. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 6. April 1949, der neben der steuerlichen Leistungsfähigkeit auch die Erwerbseinkünfte berücksichtigen wollte, hat sich nicht durchgesetzt. Daraus ergibt sich, daß die Endfassung allein die **steuer**liche Leistungsfähigkeit im Auge hatte (vgl. Lerche/Pestalozza, a.a.O., S. 39 f.).

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung vom 29. April 1954 verlangte einen angemessenen finanziellen Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern.

In der Gesetzesbegründung wird sowohl von Steuerkraftunterschieden als auch von Finanzkraftunterschieden gesprochen, ohne daß diesem unterschiedlichen Sprachgebrauch eine inhaltliche Bedeutung beigemessen wurde (BTDrucks. II/480, S. 78 f. [Rdnr. 118]; 116, [Rdnr. 175]). Folgende Fassung wurde schließlich als Art. 107 Abs. 2 Satz 1 HS 1 GG verabschiedet:

Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern sicherzustellen (BGBl. 1955 I, S. 817).

Auch im Schrifttum wird vielfach Steuerkraft und Finanzkraft bedeutungsgleich verwendet (vgl. z. B. Henle, Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik, DÖV 1966, S. 608 [615]; Hettlage, Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung, FinArch NF 14 [1953/54], S. 405 ff. [417, 441]; Patzig, Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts, AöR 92 [1967], S. 297 [304 f.]; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., 1980, Art. 107 Rdnr. 8).

Das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) gab dann dem Art. 107 GG seine noch heute geltende Fassung. Sie geht auf einen Vorschlag des Vermittlungsausschusses vom 21. April 1969 zurück (BTDrucks. V/4105, S. 6 f.). Ausführungen zum Verständnis des Begriffs Finanzkraft wurden in diesem Zusammenhang nicht gemacht. Da mit der Änderung des Wortlauts eine sachliche Änderung nicht beabsichtigt war, läßt sich das dahin auslegen, daß die bisherige Beschränkung auf Steuerkraft weitergelten sollte. So war auch im Gesetzgebungsverfahren — bezogen auf den horizontalen Finanzausgleich — wieder von Steuerkraftunterschieden die Rede:

„Das Institut des horizontalen Länderfinanzausgleichs ist beibehalten worden. Allerdings wird durch den erwähnten Verteilungsmodus der Umsatzsteuer einmal

nach der Einwohnerzahl und zweitens durch die Vorwegverteilung eines Viertels des Länderanteils der Umsatzsteuer der horizontale Finanzausgleich jetzt schon auf ein Minimum, nämlich auf den echten Spitzenausgleich der Steuerkraftunterschiede, zurückgeschraubt." (Mündlicher Bericht des Vermittlungsausschusses im Deutschen Bundestag am 20. März 1969, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Sten.Ber. V/222, S. 12059 B).

Damit zeigt die Entstehungsgeschichte des Art. 107 Abs. 2 GG sowie seiner Vorläufer im Grundgesetz, daß sich der Verfassungsgeber bzw. der verfassungsändernde Gesetzgeber keine Gedanken über den Unterschied zwischen Steuerkraft und Finanzkraft gemacht hat. Er hat vielmehr beide Begriffe mehr oder weniger synonym verwendet. Da in der Staatspraxis der horizontale Länderfinanzausgleich stets nur als Steuerkraftausgleich durchgeführt wurde, ist dieser Sprachgebrauch nicht überraschend. Wenn als Finanzkraft für den Länderfinanzausgleich tatsächlich über lange Jahre bis 1982 nur die Steuerkraft ins Gewicht fiel, ist dies ein Indiz dafür, daß Finanzkraft auch normativ nur die Steuerkraft bezeichnen sollte. Zudem ist von Bedeutung, daß der Begriff der Finanzkraft an die Stelle der Begriffe Leistungsfähigkeit und Leistungsschwäche getreten ist, die ebenfalls im Sinne der Steuerkraft verstanden wurden.

Weder aus dem Gesetzgebungsverfahren noch aus den Vorläufern des jetzigen Art. 107 Abs. 2 GG läßt sich somit entnehmen, daß Finanzkraft anders als Steuerkraft zu verstehen sein sollte und daß auch die nichtsteuerlichen Einnahmen der Länder in den Finanzausgleich einbezogen werden sollten.

d) Das Verständnis von Finanzkraft als Steuerkraft kann sich — wie schon angedeutet — vor allem auf die bisherige Staatspraxis stützen.

Bis 1982 ist der horizontale Finanzausgleich ausschließlich als Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft der Länder ausgestaltet gewesen. Schon in § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern im Rechnungsjahr 1950 vom 16. März 1951 (BGBl. I S. 198) hieß es:

Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Länder zu sichern und um die unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen, bringen die Länder, deren Finanzkraftmeßzahl (§ 2) die auf der Grundlage der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft errechnete Ausgleichsmeßzahl (§ 12) übersteigt (ausgleichspflichtige Länder), durch Beiträge eine Ausgleichsmasse auf . . .

Die Finanzkraftmeßzahl eines Landes wurde in § 2 dieses Gesetzes definiert als „die Summe seiner Steuereinnahmen und der Realsteuereinnahmen seiner Gemeinden, vermindert um die Summe seiner Rechnungsanteile an den Ausgleichslasten". Diese einfachgesetzliche Regelung entsprach dem damaligen Art. 106 Abs. 4 GG, der den horizontalen Länderfinanzausgleich ja ausdrücklich auf die Hebung der Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Länder ausrichtete. Auch nach der Verfassungsänderung von 1955 beschränkte sich die einfachgesetzliche Regelung des Länderfinanzausgleichs weiterhin auf den Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft, obwohl in Art. 107 Abs. 2 GG mittlerweile die Finanzkraft zum Maßstab des horizontalen Finanzausgleichs erhoben worden war.

Mit Lerche und Pestalozza halte ich diese durchgehende Staatspraxis unabhängig davon für sehr bedeutsam, ob der Gesetzgeber bis 1982 davon ausgehen durfte, daß nur die steuerlichen Abgaben die **wesentliche** Einnahmequelle des Bundes und der Länder darstellten.

Die nichtsteuerlichen Einnahmen der Länder haben sicher erst durch die Entwicklung der Erdölförderabgabe besondere Bedeutung erlangt. Das Problem bestand aber schon vorher. Und wenn man nichtsteuerliche Einnahmen als Teil der Finanzkraft im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG betrachtet hätte, hätte man darüber sicher in den Jahren von 1955 bis 1982 Überlegungen angestellt, ob oder warum sie nicht in die Berechnung der Finanzkraft einzubeziehen seien.

Das Schweigen muß hier dahin ausgelegt werden, daß man Finanzkraft in der Praxis auch nach der Grundgesetz-Änderung von 1955 weiterhin als Steuerkraft verstanden hat.

2. Die Pflicht der finanzstärkeren Länder, den schwächeren in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten, wird — als Ausfluß des bündischen Prinzips — wohl nicht ernstlich bestritten. Diese Pflicht beschränkt sich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG auf

einen **angemessenen** Ausgleich, die Hilfeleistung hat nur „in gewissen Grenzen" zu erfolgen (Urteil C III 2).

Nicht ersichtlich ist, wieso der mit dem Finanzausgleich verbundene Eingriff in die Eigenständigkeit der ausgleichspflichtigen Länder bei Berücksichtigung lediglich der Steuereinnahmen nicht mehr mit dem bündischen Prinzip des Eintretens füreinander zu rechtfertigen wäre.

a) Tatsächlich ist der Finanzausgleich lange Jahre — mindestens bis 1982 — ohne Schaden für das bündische Prinzip auf Grundlage nur der Steuereinnahmen durchgeführt worden.

b) Abgesehen von dem — besonders zu erörternden — Aufkommen aus der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes (BBergG) sind im Laufe des Verfahrens keine nichtsteuerlichen Einnahmen ersichtlich geworden, die nach Meinung des Senats berücksichtigt werden müßten.

Bei der konkreten Anwendung des umfassend ausgelegten Begriffs „Finanzkraft" ergeben sich entweder keine ins Gewicht fallenden Einnahmen, oder die Einnahmen lassen sich — wie die Ausführungen des Urteils zu den Zinseinnahmen (D II 2 c) zeigen — aus unterschiedlichen Rechts- oder Berechnungsgründen nicht gerecht einbeziehen. Das gilt in besonderem Maße für den unüberschaubaren Bereich der meist nicht vergleichbaren Einnahmen der Länder aus wirtschaftlicher Tätigkeit und „sonstigen Ertragszuführungen".

c) Soweit die Beschränkung der „Finanzkraft" auf die Steuereinnahmen im Einzelfall entgegen den bisherigen Erfahrungen tatsächlich dazu führen sollte, daß ein finanzschwaches Land beim Finanzausgleich gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG unzureichend berücksichtigt würde, könnte dem durch Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG — im gleichen Gesetz! — Rechnung getragen werden.

3. Unter Abwägung aller Gesichtspunkte ist es meines Erachtens verfassungsrechtlich nicht **geboten,** den Begriff Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 GG über die Steuerkraft hinaus auszudehnen.

Das Bundesverfassunggericht ist gegenüber dem Gesetzgeber zur Zurückhaltung verpflichtet. Es darf nicht ohne weiteres seine Wertung an die Stelle der Wertungen des Gesetzgebers setzen, zumal die Weite und Unbestimmtheit der Kontrollmaßstäbe vielfach unterschiedlichen Wertungen Raum läßt (vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 15. Aufl., 1985, Rdnr. 569). Auch deshalb halte ich die Beschränkung des Begriffs Finanzkraft im zweiten Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes auf die Steuereinnahmen nicht für verfassungswidrig.

4. Als Folge dieses Ergebnisses ist auch die nur teilweise Einbeziehung des Aufkommens aus der Förderabgabe nach § 31 BBergG in § 7 Abs. 2 FAG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da es sich bei ihr nicht um eine Steuer handelt.

a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes der durch § 1 Abs. 1 Reichsabgabenordnung vom 22. Mai 1931 (RGBl. I S. 161) definierte Steuerbegriff zugrunde. Danach sind Steuern „einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft" (vgl. BVerfGE 65, 325 [344]). Nicht darunter fallen Gebühren für besondere Inanspruchnahme der Verwaltung, Beiträge und (außersteuerliche) Sonderabgaben.

b) Die Förderabgabe ist nach der Vorstellung des Gesetzgebers keine Steuer, sondern eine öffentlich-rechtliche Verleihungsgebühr (BTDrucks. 8/1315, 95). Dieser zum Teil angezweifelten Auffassung ist u. a. auch Ipsen (Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung, DVBl. 1976, S. 653 ff), der von einer Abgabe mit Beitragseinschlag spricht, die zur Ausgleichung des Vorteils, nämlich der gesicherten heimischen Rohstoffversorgung aus staatlichem Lenkungsmonopol dient. Für den Gebührencharakter auch Nicolaysen (Bewilligung und Förderabgabe nach dem BBergG, 1982, S. 33 ff.); der Inhaber der Gewinnungsberechtigung erlange nämlich aus staatlicher Leistung das absolute Ausschließungsrecht gegenüber Dritten sowie eine uneingeschränkte Aneignungsbefugnis an den gewonnenen und mitgewonnenen Bodenschätzen. Das diene der Sicherung seiner wirtschaftlichen Position. Angesichts dieser Begründung ist es konsequent, daß § 31 Abs. 1 Satz 3 BBergG

Ausnahmen von der Förderabgabe dann vorsieht, wenn Bodenschätze ausschließlich aus gewinnungstechnischen Gründen gewonnen und nicht wirtschaftlich verwertet werden können. Zum Beispiel unterliegt abgefackeltes Erdölgas, das nicht wirtschaftlich verwertet werden kann, nicht der Förderabgabe. Die staatliche Leistung für die Verleihungsgebühren liegt vor allem in der Zulassung, eine an sich nicht erlaubte Tätigkeit auszuüben und hierbei einige ausschließliche Rechte für sich in Anspruch nehmen zu können. Bei der Bewilligung ist dies nach Auffassung des Gesetzgebers der absolute Ausschluß Dritter sowie eine uneingeschränkte ausschließliche Aneignungsbefugnis und die damit verbundene Sicherung einer wirtschaftlichen Position (vgl. Boldt/Weller, BBergG, 1984, vor § 30 Rdnr. 4).

Auch ein Vergleich z. B. mit der Schankerlaubnissteuer oder mit der Spielbankabgabe geht fehl. Diese beiden Abgaben knüpfen zwar ebenfalls an eine Konzession an. Dort stellt der Staat aber abgesehen von der Erlaubnis keine weiteren Leistungen zur Verfügung. Anders ist die Lage bei der Förderabgabe. Die bergfreien Bodenschätze sind nach h. M. vor der Verleihung herrenlos. Das ändert nichts daran, daß der Staat heute wie damals an diesen Bodenschätzen ein Verfügungsrecht in dem Sinne besitzt, daß ohne seine Mitwirkung kein Dritter eine Bergbauberechtigung oder Eigentum an den Bodenschätzen erwerben kann. Die wirtschaftliche Position, die der Staat nach dem Bundesberggesetz zunächst innehat und mit der Konzession aufgibt, an den Bergbauberechtigten „abtritt", ist keine andere als unter dem System des echten Staatsvorbehaltes, der in den Ländern, auch in Niedersachsen bzw. seinen Vorgängern, spätestens seit 1934 gegolten hat.

Auch wenn die bergfreien Bodenschätze in niemandes, auch nicht des Staates Eigentum stehen, so hat doch allein der Staat das Recht, über sie zu verfügen. Dieses Recht und mit ihm die Sache, d. h. die Bodenschätze, überträgt der Staat an den künftigen Bergbauberechtigten (vgl. näher Lerche/Pestalozza, a.a.O., S. 70 ff. [71/72]).

III.

Auch wenn man den Begriff „Finanzkraft" mit dem Senat weit auslegt und auch alle bedeutsamen nichtsteuerlichen Einnahmen einbezieht (vgl. C III 3 des Urteils), ist meines Erachtens die Regelung in § 7 Abs. 2 FAG verfassungsrechtlich unbedenklich.

1. Die Förderabgabe hat nämlich auch gegenüber anderen nichtsteuerlichen Einnahmen einen besonderen Charakter, der auch verfassungsrechtlich eine besondere Bewertung rechtfertigt.

a) Wie bereits oben dargelegt ist, überträgt der Staat an den Berechtigten das Recht, Bodenschätze zu gewinnen, d. h. über sie zu verfügen. Wirtschaftlich rückt dadurch die der Förderabgabe zugrunde liegende Bewilligung der Förderung in die Nähe eines Veräußerungsgeschäftes. Selmer folgert daraus immerhin, daß die Förderabgabe nicht unbeschränkt in den Ausgleich einbezogen werden dürfte.

b) Mit der Rechtsübertragung geht Hand in Hand eine **Entreicherung** des Staates, der über den dem Dritten zur Verfügung gestellten Bodenschatz nun nicht mehr frei verfügen kann. Wenn und soweit der Dritte von der Berechtigung Gebrauch macht, ist der Bodenschatz unwiederbringlich verbraucht. Die Leistung des Staates ist nicht regenerierbar. Anders als bei der Konzession einer Spielbank oder einer Schankstätte überträgt der Staat bei der Übertragung der Bergbauberechtigung Vermögenswerte. Die Rechtsübertragung wird mit einer „Sachleistung" verbunden.

2. Diesen besonderen Charakter der Förderabgabe — Entgelt für Überlassung nicht regenerierbarer Bodenschätze — durfte der Bundesgesetzgeber in angemessener Weise berücksichtigen.

Der Senat hält selbst für eine Übergangszeit eine nur teilweise Berücksichtigung der Förderabgabe in § 7 Abs. 2 FAG für verfassungsrechtlich hinnehmbar (D II 2 b des Urteils).

Erlöse aus dem Verkauf von Vermögen des Staates müßten auch nach der Gesamtkonzeption des Urteils bei der Berechnung der Finanzkraft außer Betracht bleiben, weil dadurch — lediglich Ausgleich von Vermögensverlust durch gleichzeitigen Zuwachs — die Finanzkraft nicht gestärkt würde.

Dem entspricht es, daß die Entschädigung für die Übertragung von Bodenschätzen — die in der Förderabgabe jedenfalls teilweise enthalten ist — auch bei Festlegung der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG berücksichtigt wird.

Die Einbeziehung des Aufkommens der Förderabgabe (nur) zu 50 Prozent ab 1986 in § 7 Abs. 2 FAG ist deshalb angemessen, jedenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine volle Einbeziehung erscheint mir unter den dargelegten Gesichtpunkten sogar verfassungsrechtlich bedenklich im Sinn einer Ungleichbehandlung, die in der Nichtberücksichtigung der Besonderheiten der Förderabgabe im Verhältnis zu anderen nichtsteuerlichen Einnahmen liegt.

Dr. Niebler

Druck: Anker-Druck Bremen