



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOTH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korioth
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737
Telefax: +49 89 2180-3990

e-mail:
korioth@jura.uni-muenchen.de

München, 16. März 2017

**Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung vom 13. Februar 2017 zu einem Gesetz
zur Änderung des Grundgesetzes – Bundestags-Drucksache 18/11131 –**

I. Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf die neugefassten oder neuen grundgesetzlichen Vorschriften der Art. 104b, 104c, 107, 109a, 114, 143d, 143f. Zur Einschätzung der Gesamtreform darf ich auf meinen im ifo-Schnelldienst, Heft 24/2016, veröffentlichten Kurzkomentar (Stand Anfang Dezember 2016) verweisen, der dieser Stellungnahme beigelegt ist.

Der Ausgangsbefund ist bemerkenswert. Um die vom Bund für die Zeit ab 2020 den Ländern angebotenen zusätzlichen Mittel (im Saldo dürfte es sich um eine Mehrausstattung der Ländergesamtheit in Höhe von ca. 5,5 Mrd. Euro handeln) im Bund-Länder-Finanzausgleich nach Art. 106, 107 GG so zu verteilen, dass alle Länder profitieren – evtl. in pro Einwohner unterschiedlich hohen Beträgen –, hätte es genügt, die bewährten Regelungen des Grundgesetzes unverändert zu lassen und das geltende Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz mit überschaubaren Novellierungen zu entfristen. Das fiskalische Ergebnis, das die Länder als Grundlage des Beschlusses der Ministerpräsidenten vom 3. Dezember 2015 entwickelt hatten (bei allen Unklarheiten der dortigen Berechnungs- und Vergleichsgrundlagen), hätte auf diese Weise erreicht werden können. Dies aber scheint zur Zeit aus Gründen, die eher der Finanzpsychologie als der Finanzpolitik und dem Finanzverfassungsrecht zuzurechnen sind, nicht gangbar. Solche Gründe sind aber wenig geeignete Ausgangspunkte für eine Änderung des Grundgesetzes, das die rechtliche Rahmenordnung für die Politik darstellt, aber nicht zum Ort der Verankerung situativer politischer Kompromisse werden sollte. Am Ende des im Jahre 2015 angestoßenen Prozesses steht jetzt eine umfangreiche Verfassungsänderung zur Beratung durch Bundestag und Bundesrat, die ohne Not und Verbesserungen in Grundlagen des föderalen Systems tief eingreift, Grundpfeiler der bisherigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs teils unsystematisch und in problematischer Weise, situationsbezogen sowie in redaktioneller Hinsicht nicht

überzeugend verändert. Die Normen des Entwurfs sollten daher nicht geltendes Verfassungsrecht werden.

II. Zu den Einzelregelungen

1. Art. 107 GG

Im geltenden Recht enthalten Art. 106 und Art. 107 GG die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Nach der vertikalen Verteilung der Steuereinnahmen auf den Bund, die Ländergesamtheit und die Gemeinden (Art. 106 GG) hat Art. 107 GG drei Gegenstände. Der gesamte Art. 107 Abs. 1 GG regelt die horizontale Steuerverteilung auf die Länder, dem folgen in Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG der Länderfinanzausgleich und in Satz 3 die Bundesergänzungszuweisungen. Art. 106 und Art. 107 GG bilden damit ein insgesamt vierstufiges System der Finanzverteilung im Bundesstaat, dessen prinzipielle Ausgestaltung und Zielsetzung das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Entstehungsgeschichte der Normen im Grundsatzurteil von 1986 eindringlich beschrieben hat (BVerfGE 72, 330). Mit Blick auf den vorliegenden Entwurf ist insbesondere wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht die gesamte horizontale Steuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 GG, eingeschlossen die Umsatzsteuerergänzungsanteile, der originären Steuerverteilung zurechnet. Auch die Umsatzsteuerergänzungsanteile sind keine Umverteilung, sondern Zuteilung von Steuereinnahmen. Damit trifft der geltende Art. 107 GG eine klare Aufteilung. Absatz 1 betrifft die originäre Steuerzuteilung, Absatz 2 regelt die Korrektur und Umverteilung der Ergebnisse der originären Steuerverteilung durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies festzuhalten, ist deshalb wichtig, weil in den Diskussionen der letzten Jahre gelegentlich Unklarheit festzustellen ist, indem zwischen einem sogenannten Länderfinanzausgleich „im engeren Sinne“ und „im weiteren Sinne“ unterschieden werden soll. Der letztgenannte Ausgleich soll neben dem Länderfinanzausgleich die Umsatzsteuerergänzungsanteile umfassen. Dies entspricht freilich nicht der Konzeption des Art. 107 GG. Es gibt nur einen Länderfinanzausgleich, nicht einen solchen im engeren und weiteren Sinne.

a) Nach dem Entwurf soll es ab dem Jahr 2020 kein vierstufiges, sondern nur noch ein dreistufiges System der Finanzverteilung geben. Der Länderfinanzausgleich soll wegfallen. Die Aufgaben der Zuteilung von Steuereinnahmen und gleichzeitig der angleichenden Umverteilung zur Annäherung der Finanzkraft soll zukünftig die Umsatzsteuerverteilung übernehmen.

Gemessen daran ist die vorgelegte Neuformulierung des Art. 107 GG hochgradig unklar. Aus der Verteilung der Regelungsbestandteile auf Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 Satz 1 bis 4 wird nicht deutlich, ob die Verteilung der Umsatzsteuer, einschließlich der Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft der Länder, Steuerzuteilung oder Umverteilung von Steuereinnahmen sein soll. Nach der Logik des Ländervorschlages vom 3. Dezember 2015 müsste es sich auch bei den Zu- und Abschlägen um eine Zuteilung von Steuereinnahmen handeln. Dann aber läge es nahe, den gesamten Komplex in Absatz 1 zu regeln. Die derzeitige Zweiteilung lässt in der Schwebe, ob die Berechnung der Umsatzsteueranteile, soweit sie vom Maßstab der Einwohnerzahl abwei-

chen, Zuteilung oder Umverteilung sind. Unklar ist in diesem Zusammenhang auch der Satzteil „vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2“ in Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG. Die Formulierung „vorbehaltlich“ lässt beide Deutungen zu. Eine Regelung des Gesamtkomplexes in Absatz 1 würde den genannten Halbsatz im Übrigen entbehrlich machen.

Es sei noch ein problematisches Detail der neukonzipierten horizontalen Umsatzsteuerverteilung erwähnt. Wenn Art. 107 Abs. 2 S. 4 GG zukünftig von Verfassungen wegen darüber entscheiden soll, in welcher Weise die bergrechtliche Förderabgabe zu berücksichtigen ist, so wird hier ein auf die einfachgesetzliche Ebene gehörendes Element systemwidrig in die Verfassung genommen. Dieses Element widerspricht im Übrigen der ansonsten im gegenwärtigen Recht und auch im zukünftigen Recht verwendeten Begriffs der Finanzkraft der Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahre 1986 festgestellt, dass neben den Steuereinnahmen der Länder zu den finanzkraftbestimmenden Einnahmen solche mit Ausgleichsrelevanz gehören. Dies durchbricht die neue Verfassungsnorm zur werkrechtlichen Förderabgabe. Der Verfassungsbegriff der Finanzkraft verliert seine Klarheit.

Abgesehen von diesen regelungstechnischen Fragen sei hervorgehoben, dass die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs eine äußerst unglückliche Entscheidung wäre. Sie würde eine Verteilungsstufe abschaffen, die im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen finanziell eher begrenzt ist, sehr wohl aber eine hohe symbolische Bedeutung als Herzkammer des Föderalismus hat. Im Länderfinanzausgleich dokumentiert sich das bündische Element des gegenwärtigen Finanzföderalismus dadurch, dass die Länder füreinander finanziell eintreten. Es sollte nicht unterschätzt werden, dass dies nicht nur ein Element der Solidarität zwischen den Ländern ist. Im Länderfinanzausgleich findet eine Auseinandersetzung und Entscheidung der Länder darüber statt, in welchem Umfang die finanzstarken Länder mit Abgabepflichten aus eigenen Mitteln zugunsten der finanzschwachen Länder belastet werden können. Darin steckt auch ein Element des bundesstaatlichen Dialogs und der gegenseitigen Kontrolle der Länder. Schließlich sollte nicht vernachlässigt werden, dass der Länderfinanzausgleich ein reiner Ausgleich der Einnahmen ist. Unterschiedliche Aufgabenlasten oder gewillkürte Ausgaben der Länder bleiben unberücksichtigt. Im Grundsatz besteht der Länderfinanzausgleich seit 1949, seine gegenwärtige Gestalt besteht seit 1969. Das vierstufige System der Art. 106 und 107 GG mit dem Länderfinanzausgleich hat sich als beweglich genug erwiesen, um auch Großereignisse des Föderalismus bewältigen zu können. Die deutsche Wiedervereinigung und die Integration der ostdeutschen Länder in das bundesstaatliche System der Finanzverteilung im Jahre 1995 ließen sich ohne Verfassungsänderung bewältigen. Gemessen daran ist die gegenwärtige Reformaufgabe sehr viel begrenzter; warum ausgerechnet jetzt der Länderfinanzausgleich abgeschafft werden soll, erschließt sich nicht.

b) Fast vollständig missglückt sind die Neuregelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen in Art. 107 Abs. 2 S. 5 und 6 GG. Zunächst entspricht der Satz 5 inhaltlich vollständig und sprachlich fast ganz dem jetzigen Satz 3. Aufgenommen wird insbesondere der Begriff der leistungs-

schwachen Länder als Empfangsvoraussetzung für fakultative Zuweisungen des Bundes. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit 1986 hat Klarheit darüber geschaffen, dass Leistungsschwäche eines Landes etwas anderes bedeutet als (mangelnde) Finanzkraft. Finanzkraft bezieht sich allein auf die Einnahmenseite, während die Leistungsschwäche die Relation von Einnahmen und notwendigen Ausgaben eines Landes zum Gegenstand hat. Das Bundesverfassungsgericht hat weiterhin anerkannt, dass Leistungsschwäche eines Landes in zweifacher Weise gemessen werden kann. Leistungsschwäche kann sich zum einen darin dokumentieren, dass ein Land auch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist. Leistungsschwäche kann sich aber vor allem darin dokumentieren, dass ein Land, unbeschadet seiner jeweiligen Finanzkraft, ein besonders ungünstiges Verhältnis von Einnahmen und unverfügbar vorgegebenen Bedarfen hat. Entschließt sich der Gesetzgeber dazu, Bundesergänzungszuweisungen zur Auffüllung der allgemeinen Finanzkraft eines Landes zu verwenden, so gelten die Grenzen, die auch für den Länderfinanzausgleich gelten, also insbesondere das Nivellierungsverbot und das Verbot der Vertauschung der Finanzkraftreihenfolge. Diese Prinzipien gelten dann allerdings nicht, wenn besondere Belastungen eines Landes auf der Ausgabenseite durch Bundesergänzungszuweisungen kompensiert werden sollen.

Offenbar soll an diese gesicherten Erkenntnisse mit der Übernahme der bisherigen verfassungsrechtlichen Grundlage zu den Bundesergänzungszuweisungen in dem vorgeschlagenen Absatz 2 Satz 5 angeknüpft werden. Dazu passt allerdings der neue Satz 6 in keiner Weise. Hiernach sollen unabhängig von den Maßstäben nach Satz 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen gewährt werden können, „deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen)“. Würde dies geltendes Recht, so würde erstmals der Bund in eine Garantenstellung für die Finanzausstattung der Gemeinden einrücken. Dies könnte unabsehbare Folgen für den kommunalen Finanzausgleich in den Ländern haben; bislang ist die Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen über die verfassungsrechtlich zugeteilten Steuereinnahmen hinaus ausschließlich Sache des jeweiligen Landes. Ein weiteres Problem steckt darin, dass die Formulierung des Satz 6 nicht klar macht, in welchem Verhältnis das Merkmal der Leistungsschwäche eines Landes und die besonders geringe Steuerkraft ihrer Gemeinden stehen soll. Ist die Formulierung so zu verstehen, dass beides kumulativ gegeben sein muss? Dies würde bedeuten, dass Gemeindesteuerkraftzuweisungen im künftigen Recht nur solche Länder erhalten könnten, die ihrerseits unabhängig von der finanziellen Situation ihrer Gemeinden leistungsschwach im geschilderten Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind. Der neue Zuweisungstatbestand könnte aber auch so verstanden werden, dass unabhängig von der Leistungsschwäche eines Landes es allein auf die besonders geringe Steuerkraft ihrer Gemeinden ankommen soll. Selbst wenn dies gemeint ist, was die Formulierung nicht deutlich macht, so würde sich die Frage stellen, nach welchen Maßstäben die „besonders geringe Steuerkraft“ der Gemeinden bemessen sein sollte. Es sei darauf verwiesen, dass eine Lösung der zunehmenden Disparität der Finanzkraft der Gemeinden auch mit Blick auf die bundesstaatliche Finanzverteilung in anderer Weise sehr viel besser möglich wäre: Dazu

müsste der Länderfinanzausgleich beibehalten werden; bei der Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände wäre deren Finanzkraft zu 100 % einzubeziehen statt mit 64 %, wie es das geltende Recht vorsieht. Eine solche volle Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzkraft auf der Grundlage des gegenwärtigen Rechts könnte die Unklarheiten und Verwerfungen, die durch die vertikale Lösung des Entwurfs entstehen, vermeiden.

Einen schlechten föderalen Scherz stellt der letzte Halbsatz von Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG dar, wonach zukünftig auch Bundesergänzungszuweisungen „solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Art. 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten“, gewährt werden können. Solche Zuweisungen stehen in keiner Verbindung mit dem Merkmal der Leistungsschwäche eines Landes. Sie stehen im Übrigen in keinem Bezug zur Einwohnerzahl eines Landes; Art. 91b GG hat projektbezogene Finanzierungen durch gebundene vertikale Zuweisungen des Bundes zum Gegenstand. Dies hat mit ungebundenen Zuweisungen im allgemeinen Bund-Länder-Finanzausgleich nichts zu tun.

2. Art. 143d GG

Der neue Absatz 4 befasst sich mit dem Problem, dass die Länder Bremen und Saarland wohl auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein werden, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ab dem 1. Januar 2020 dauerhaft zu erfüllen. Wenn dies aber ein erkennbar dauerhaftes oder zumindest mittelfristiges Problem ist, läge es näher, dies in den allgemeinen Finanzausgleich hineinzunehmen und dort zu regeln. Wenn Satz 2 sagt, dass die Länder „hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft“ ergreifen sollen, so ist dies überflüssige Verfassungsslyrik.

3. Art. 104b GG und Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG

Nach Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG soll zukünftig das Bundesgesetz zu einzelnen Investitionshilfen nicht nur die Arten der zu fördernden Investitionen bestimmen können, sondern auch „die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen“. Absatz 3 soll der Satz angefügt werden: „Die Einzelheiten der Unterrichtung kann der Bund im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vereinbaren.“ Beide Regelungen stellen einen massiven Eingriff in die Eigenständigkeit der Länder bei den Investitionshilfen dar. Anders als dies nach geltendem Verfassungsrecht insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere BVerfGE 39, 96; 127, 165) festgestellt hat, hätte die Bundesregierung zukünftig die Möglichkeit, bis in Einzelheiten hinein die Verwendung von Investitionshilfen in den Ländern und Kommunen zu steuern.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Änderung des Art. 114 Abs. 2 GG durch Anfügung des Satzes 2. Diese Ergänzung steht in diametralem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesver-

fassungsgerichts (BVerfGE 127, 165), wonach dem Bundesrechnungshof nach Etatisierung der gebundenen Investitionshilfen im Länderhaushalt eine Prüfung auf Landesebene (einschließlich der Gemeinden) nicht möglich ist, dies vielmehr den Landesrechnungshöfen obliegt. Auch dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll jetzt die Grundlage entzogen werden. Das Ergebnis wäre eine weitere massive Stärkung der Zuständigkeiten des Bundes.

4. Art. 104c GG

Völlig systemfremd und verfehlt ist die neue Vorschrift des Art. 104c GG, wonach der Bund den Ländern „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“ kann. Hierbei soll „Art. 104b Abs. 2 und 3“ entsprechend gelten.

Zu dieser Norm ist zunächst festzustellen, dass Bildung und Bildungsinfrastruktur (was auch immer unter dem letztgenannten Begriff im Einzelnen zu verstehen sein mag) nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit der Länder gehören. Darüber setzt sich Art. 104c GG hinweg. Eine weiteres Problem steckt darin, dass ähnlich wie bei den zweckungebundenen Zuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG diese neue Vorschrift, hier im Bereich der gebundenen vertikalen Zuweisungen des Bundes, ignoriert, dass es Sache des jeweiligen Landes ist, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften zu sorgen. Zahlreiche Regelungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und außerhalb dessen Systematik in den Ländern betreffen auch Fragen der Schullasten seitens der Kommunen. Auch hier sollte das Grundgesetz nicht in die Länderzuständigkeiten einbrechen.

Abgesehen davon ist die Regelung selbst dann missglückt, wenn man die neue Zuständigkeit des Bundes zur Mitfinanzierung von kommunalen Bildungsausgaben grundsätzlich für richtig halten sollte. In der Norm ist die Rede von Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur, die aber zugleich „gesamtstaatlich bedeutsam“ sein sollen. Es erschließt sich nicht, was an punktuellen kommunalen Investitionen, so wichtig sie auch für die jeweilige Kommune und für ihre Bildungseinrichtungen sein sollen, gesamtstaatlich bedeutsam sein sollte. Wenn der Gesetzentwurf in der Begründung dazu ausführt, die „Sanierung und Modernisierung der Bildungsinfrastruktur ist ein wesentlicher Faktor, um die Zukunftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Damit ist sie auch gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung.“ (BT-Drs. 18/11131, S. 16), dann gilt dies für viele kommunale Aufgaben. Wenn die im speziellen Anwendungsbereich des Art. 104c GG nahegelegte Gleichsetzung der Bedeutung von kommunalen Ausgaben mit der Begründung einer Bundeskompetenz zur Mitfinanzierung richtig sein sollte, dann droht der föderalen Kompetenzverteilung ein erhebliches Ungleichgewicht.

Art. 104c GG gehört nicht ins Grundgesetz.

5. Art. 143f GG

Hoch problematisch ist auch diese Vorschrift. Sie bedeutet, dass die Geltung von Gesetzen und sogar einer Verfassungsnorm, nämlich des Art. 143d GG, kraft verfassungsrechtlicher Anordnung beendet wird, wenn die in Art. 143f beschriebenen Bedingungen eintreten, wenn also nach dem 31. Dezember 2030 die Bundesregierung oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist. Die Dokumentation wechselseitigen Misstrauens, ausgedrückt durch eine Verfassungsnorm, die andere Rechtsnormen unter eine Geltungsbedingung stellt, sollte unter keinen Umständen in das Grundgesetz aufgenommen werden. Die Verfassung ist die Grundordnung für die politischen Beziehungen der Verfassungsorgane und von Bund und Ländern (selbstverständlich auch für die hier nicht betroffenen Rechtsbeziehungen von Staat und Bürger), nicht aber der Ort, an dem politische Geltungsbedingungen der Rechtsordnung festgeschrieben werden sollten.

III. Fazit

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes hat kein konzeptionelles Ziel und behauptet ein solches auch nicht. Ginge es darum, die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wirklich zu durchdenken und zukunftsfest zu machen, dann wäre zunächst über die originäre horizontale Steuerverteilung nachzudenken, die derzeit die wirtschaftsstarken Länder begünstigt. Auch müsste in die Finanzverteilung eventuell ein demographischer Faktor eingebaut werden; die zunehmenden Disparitäten zwischen Ländern und zwischen Kommunen wären durch angemessene Instrumente zu berücksichtigen. Auch die Frage der Altschulden ist regelungsbedürftig. Schließlich ist die Lastentragung des Bundes (Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG) in Abgrenzung zur Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung ein wichtiges Thema.

Mit all diesen drängenden Fragen befasst sich der Gesetzentwurf nicht. Er betrifft begrenzte Fragen. Es geht erstens darum, die den Ländern ab 2020 nach dem Angebot des Bundes zustehenden zusätzlichen Mittel zu verteilen; weil dies innerhalb des geltenden Systems ohne weiteres möglich wäre, fehlt ein Grund zur Verfassungsänderung. Das zweite begrenzte Ziel besteht darin, dem Bund erhebliche Mitspracherechte in bisher von den Ländern sorgfältig gehüteten Zuständigkeiten einzuräumen. Die beiden Ziele zu kombinieren, ist doppelt verfehlt und geht an den Problemen der Bund-Länder-Finanzverteilung vorbei. Abgesehen davon ist die redaktionelle Umsetzung der situativen Vorstellungen des Bundes und der Länder unklar sowie sprachlich und inhaltlich nicht durchdacht. Soll es um die Erhaltung und Stärkung der föderalen Ordnung des Grundgesetzes und ihre problembezogene Fortentwicklung gehen, so verdient der Gesetzentwurf keine Zustimmung.

A handwritten signature in black ink on a light blue background. The signature is cursive and appears to read 'Stefan Koriath'.

Stefan Koriath



Stefan Koriath*

Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?

»Der Länderfinanzausgleich wird abgeschafft«

Am 14. Oktober 2016 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern nach langen Verhandlungen eine Einigung über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ab 2020 erzielt. Die nach diesen »Eckpunkten« nötigen umfangreichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen sollen zügig auf den Weg gebracht und bis zum Sommer 2017 abgeschlossen sein. Falls das vereinbarte Paket geltendes Recht wird, käme es zu einer tiefgreifenden Veränderung nicht nur der Finanzströme, sondern der gesamten Architektur des grundgesetzlichen Bundesstaates. Die Veränderungen wären einschneidender als die der beiden insgesamt wenig glücklichen Stufen der Föderalismusreform 2006 und 2009.

Im Zentrum der Vereinbarung stehen vier Sätze: »Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorgewegausgleich. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft. Im Ergebnis erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.« Dies soll bedeuten, dass das zurzeit vierstufige System der föderalen Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder (und Kommunen) nach Art. 106 und 107 GG zukünftig nur noch drei Stufen hat. Der seit 1949 praktizierte horizontale umverteilende Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG) ist ab 2020 nicht mehr vorgesehen. Er wird abgeschafft, nicht nur in seiner »jetzigen Form«. Der Wegfall der vorgelagerten Umsatzsteuerergänzungsanteile (Art. 107 Abs. 1 S. 4 letzter

* Prof. Dr. Stefan Koriath ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Halbsatz GG) als Teil der Steuerverteilung, nicht der korrigierenden Umverteilung, ist auf dieser Grundlage keineswegs zwingend – wie das »damit« im zweiten Satz sagen will –, sondern Ergebnis politischer Setzung.

Um die Bewertung vorwegzunehmen: Die Bund-Länder-Einigung garantiert keine ausgewogene Finanzverteilung zwischen dem Bund und allen Ländern. Ihre Verteilungsergebnisse entbehren im Lichte der Forderung nach aufgabenangemessener Finanzausstattung überwiegend der Berechtigung und Folgerichtigkeit. Die Einigung überzeugt weder konzeptionell noch mit Blick auf die allseits geforderte Transparenz der Finanzströme. Sie kann gravierende Kollateralschäden im gesamten föderalen System anrichten. Die Einigung ist, insgesamt gesehen, ein föderales Desaster, vor allem für die Länder. Ohne Not willigen die Länder in eine Selbstverkleinerung und Selbstentmachtung gegen mehr Geld vom Bund ein. Der Bund muss zwar zahlen, erhält aber in wichtigen Bereichen der Länderautonomie Mitbestimmungsrechte. Auf die Schwächen des gegenwärtigen Föderalismus wirft die Einigung ein grelles Schlaglicht.

Der Weg zur Einigung

Zu Beginn der laufenden Legislaturperiode im Bund hatte sich die Große Koalition die Neuordnung der Finanzverteilung als Teil ihres bis 2017 zu bewältigenden Arbeitsprogramms vorgenommen. Dies geschah nicht ganz freiwillig, handelt es sich doch um ein politisch schwieriges und mit divergierenden Interessen vermintes Feld. Aber die geltenden Gesetze zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (nur die Gesetze, nicht etwa die Grundentscheidungen der Verfassung!) sind bis Ende 2019 befristet, Anschlussregelungen müssen also gefunden werden. Mit dieser begrenzten Reformaufgabe – man hätte etwa mit leichten Modifizierungen vor allem wegen des Auslaufens des Solidarpaktes II das geltende Recht fortschreiben können – hat es nichts zu tun, dass jetzt ohne Not ein Programm mit umfangreichen Verfassungsänderungen in Gang gesetzt wird. Das ist allein Ergebnis der politischen Eigendynamik.

Erste Überlegungen, dokumentiert etwa im zurückhaltenden, das vierstufige System des Finanzausgleichs nicht antastenden Scholz-Schäuble-Papier von 2014 (das offiziell nicht publik gemacht und zur Diskussion gestellt wurde), verfangen sich schnell in den unterschiedlichen Interessenlagen der Länder. Bewegung kam in den festgefahrenen Prozess, als im Herbst 2015 der Bund den Ländern ein »Transfervolumen« (also nicht etwa eine Nettoverbesserung der Länderebene) von etwa 8,5 Mrd. Euro ab 2020 zu ihren Gunsten anbot. Diese Summe so zu verteilen, dass alle Länder etwas erhalten, wäre im geltenden System nicht schwierig gewesen. Man hätte nur einige gesetzliche Stellschrauben verändern und dabei über die konkrete Einnahmeverbesserung eines jeden Landes (jedenfalls aufgrund der Fi-

nanzprognosen für die Zeit ab 2020) entscheiden können. Dieser leichte und vernünftige Weg war aber nicht gangbar, weil es zwei wichtige Länder mit unterschiedlichen und dem entgegenstehenden Sonderinteressen gab. Zunächst ging es um das Hauptzahlerland im gegenwärtigen Finanzausgleich, Bayern, das derzeit (2015) etwa 5 Mrd. Euro einzahlt und sein volles politisches Gewicht in die Verhandlungen einbrachte. Bayern wollte nicht nur um 1 Mrd. Euro jährlich entlastet werden; dazu hätte nur der Abschöpfungstarif, gegebenenfalls mit weiteren Korrekturen, verändert werden müssen. Bayern stellte die Grundidee des Länderfinanzausgleichs zur Disposition. Sie besteht darin, dass die finanzstarken Länder aus bereits etablierten Steuereinnahmen abgeben, also in den Worten des Bundesverfassungsgerichts eine »Abgabe aus Eigenem« leisten. Genau das ist landespolitisch schwer zu vermitteln. Aber schon die Forderung nach Entlastung um mindestens 1 Mrd. Euro war zwar politisch verständlich, verfassungsrechtlich dagegen nicht. Der grundgesetzliche Föderalismus ist ganz anders konstruiert als etwa der in der Schweiz oder in den USA. Er ist davon geprägt, dass Bundesgesetze (die zumeist die Zustimmung des Bundesrates benötigen) fast alle Lebensbereiche normieren. Die Länder vollziehen die Gesetze und tragen nach dem grundgesetzlichen Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) die Kosten. Sie haben praktisch keine Möglichkeit, Aufgabenstandards in wichtigen Bereichen, etwa im Sozialen, zu bestimmen. Auch über die Höhe ihrer Steuereinnahmen können sie nicht bestimmen. Nach Art. 105 GG ist Steuerrecht Sache des Bundes. Damit gewinnt die Verteilung der Steuereinnahmen ein großes Gewicht. Die Vorgaben bei den Aufgaben und Ausgaben treffen auf unterschiedlich starke Regionen, deren Leistungs- und Finanzkraft dann im Finanzausgleich, bei der Steuerverteilung (Art. 106, 107 Abs. 1 GG) und der korrigierenden Umverteilung durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 GG), angenähert werden muss. Dazu trägt der Länderfinanzausgleich einen begrenzten Teil bei. Wer und im welchem Umfang Zahler oder Nehmer ist, ist keineswegs zufällig, sondern orientiert sich an den unterschiedlichen Einnahmen; die Ausgabenseite eines Landes, insbesondere eine ausgabenfreudige Politik, spielt beim Umverteilungsgrad keine Rolle.

Ein weiteres politisch definiertes Sonderinteresse stammt aus Nordrhein-Westfalen. Dieses Land erlebt seit mindestens 15 Jahren einen im Ländervergleich gravierenden Verfall seiner Wirtschafts- und Finanzkraft. Nordrhein-Westfalen wollte dies verschleiern und die Verteilung so verändern, dass es mit viel föderaler Kosmetik und Umdefinition vom durchschnittlichen Land zum Geberland oder finanzstarken Land würde. Das ist war mit den gegenwärtigen Regeln nicht zu leisten, die erbarmungslos und transparent den relativen Standort jedes Landes nachzeichnen und finanzielle Folgen daran knüpfen. Eine untergeordnete Rolle spielten in den Verhandlungen die finanzschwächeren westlichen Flächenländer, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rhein-

land-Pfalz. Das Votum der östlichen Länder war in den Verhandlungen eher zaghaft zu vernehmen. Gebannt auf das Auslaufen des Solidarpaktes II schauend, wollten sie jedenfalls nichts verlieren.

Um all dies auf einen Nenner zu bringen, verfielen die Länder in ihrer Ende 2015 überraschend präsentierten Einigung auf die kühne und wenig durchdachte Idee, den gordischen Knoten durch Streichen des Länderfinanzausgleichs zu durchtrennen und bei der originären Steuerverteilung ebenso mit den Umsatzsteuerergänzungsanteilen zu verfahren, die den nachgelagerten umverteilenden horizontalen Ausgleich entlasten sollen. Das hat sich jetzt in der Einigung mit dem Bund vom Oktober 2016 durchgesetzt. Mit dem Wegfall des Länderfinanzausgleichs gibt es – formal – keine Geber und Nehmer mehr. Die Umsatzsteuerverteilung soll die Funktion der bisherigen Umverteilung übernehmen. Oder anders: Alle Länder sind Nehmer von Steueranteilen, die das Bundesgesetz ihnen zuteilt. Zukünftig wird es drei Stufen der Finanzverteilung geben: die vertikale und horizontale Steuerverteilung und die stark aufgewerteten Bundesergänzungszuweisungen.

Der Bund hatte sich zu dieser Idee zunächst zurückhaltend geäußert. Noch in seinem Verhandlungsvorschlag vom 23. September 2016 hieß es wörtlich: »Der Länderfinanzausgleich wird entlastet (d.h. verringert), der (sic) als solcher jedoch erhalten bleibt.« Mit dem Länderfinanzausgleich werde »ein zentrales Element föderaler Solidarität und Transparenz« bewahrt. Vorsorglich hatte der Bund jedoch schon im Frühjahr 2016 »15 Forderungen« präsentiert, von denen das Bundesministerium der Finanzen mit einigem Recht annehmen konnte, dass sie für die Länder nicht akzeptabel sein würden und sie damit den Verhandlungskorridor wieder eröffnen würden. Wie auch immer – in der Einigung vom Oktober 2016 haben die Regierungschefs jetzt das Ländermodell mit den leicht entschärften Bundesforderungen kombiniert. Das Transfervolumen zugunsten der Länder hat sich zugleich auf gut 9,5 Mrd. Euro brutto erhöht. Unter Berücksichtigung wegfallender Elemente aus dem gegenwärtigen System erhält die Länderebene nach derzeitigen Projektionen ab 2020 ca. 4,5 Mrd. Euro pro Jahr mehr. Das Einknicken des Bundes zwischen September und Oktober 2016 ist wohl nur mit der Berücksichtigung seiner Forderungen zu erklären und damit, dass die Regierungen das unangenehme Thema vom Tisch haben wollten. Jetzt geht es nur noch darum, den Bundestag (und den Bundesrat) als Staatsnotare in Bewegung zu setzen, die das Ergebnis möglichst ohne Diskussion in Verfassungs- und Gesetzesänderungen umsetzen.

Eine sachgerechte Lösung?

Warum ist die Reduktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf drei Stufen kein Gewinn? Zunächst zum Verteilungsergebnis. Die der Einigung beigefügte Tabelle zu den

Veränderungen zeigt, dass Gewinner und Verlierer bei den Ländern erkennbar, aber nur politisch erklärbar sind. Die neuen Länder halten sich, unter Berücksichtigung des Wegfalls von Solidarpaktmitteln (die in der offiziellen Tabelle nicht berücksichtigt sind) ungefähr auf dem jetzigen Status. Die größten Gewinne werden Bayern und Nordrhein-Westfalen verbuchen können, relativer Verlierer ist vor allem Niedersachsen. Zum Gesamtergebnis gehört auch, dass Bremen und das Saarland zusätzliche vertikale Hilfen des Bundes erstritten haben, die ihnen auch nach 2020 die Bewältigung ihrer schwierigen Haushaltssituation erlauben sollen.

Schwerer als die eher zufälligen Verschiebungen zwischen den Ländern wiegt die Systemfrage. Der Länderfinanzausgleich hat, im Kontrast zum Dauerstreit um ihn, ein vergleichsweise geringes Volumen. Er schichtet derzeit etwa 9,5 Mrd. Euro jährlich zwischen den Ländern um, bei Gesamtsteuereinnahmen aller Ebenen von ca. 680 Mrd. Euro. Dennoch liegt im Länderfinanzausgleich eine der Herzkammern des gegenwärtigen Föderalismus. Hier legen die Länder durch Verhandlungen fest, ohne Geld des Bundes, wie sie Autonomie und Solidarität in den Länderbeziehungen gestalten und gewichten. Der Länderfinanzausgleich ist ein Element der spezifisch deutschen Form föderaler Problembewältigung. Er ist ein in Geldsummen ausgedrückter Kompromiss zwischen Länderidentität und gesamtstaatlicher Solidarität und Integration. Herkömmlich akzeptiert der Bundesgesetzgeber das hier zwischen den Ländern gefundene Ergebnis und nimmt bei der Gesetzgebung die Rolle eines ehrlichen Maklers wahr. Das Maß der Umverteilung zeigt die wechselseitige Bereitschaft der Starken und Schwachen, aufeinander Rücksicht zu nehmen. Die Regeln und das Ausmaß der Umschichtung sind, allen populären gegenläufigen Behauptungen zum Trotz, transparent und nicht konfiskatorisch. Auch unter dem Länderfinanzausgleich lohnt sich Leistung. Bayern hat in den letzten Jahren von zusätzlichen Steuereinnahmen letztlich etwa 20% in den Länderfinanzausgleich einzahlen müssen. Modellrechnungen, die zum Ergebnis kommen, von zusätzlichen Steuereinnahmen würden bis zu 98% durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft, isolieren einzelne Länder und berücksichtigen nicht das Zusammenspiel aller 16 Länder. Zum Ergebnis der umverteilenden Wirkungen sollte man keine Modellrechnungen befragen, sondern die jährlichen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs ansehen, die das Bundesministerium der Finanzen erstellt. Schließlich hat der Länderfinanzausgleich auch eine wechselseitig disziplinierende und kontrollierende Funktion. Er bringt die Länder dazu, sich ständig zu beobachten und Verschiebungen in der Finanzkraft zu bewerten. Wegen der besonderen, auch symbolischen Bedeutung des Länderfinanzausgleichs erklärt das Grundgesetz ihn für obligatorisch – wenn er jetzt abgeschafft werden soll, so wird allein dies eine Verfassungsänderung erfordern. Wer aber den Länderfinanzausgleich abschaffen will, schwächt die Länder, weil automatisch der Bund in die Rolle des Regulators und der Verteilungsinstanz zwischen ihnen

eintreten muss. Dass jetzt nicht etwa der Bund, sondern die Länder auf Abschaffung des Länderfinanzausgleichs gedrungen haben, deutet auf gravierende Defizite ihrer Selbstwahrnehmung und mangelnde Wertschätzung der föderalen Institute hin, aber auch auf Defizite in der Gewichtung langfristiger Interessen. Nur der kurzsichtige, wenn auch insoweit berechtigte Blick auf das Verteilungsergebnis brachte die Länder dazu, die Formel »mehr Geld gegen Selbstentmachtung« konsequent zu verfechten.

Die verstärkte Rolle des Bundes in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen zeigt sich auch in der Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen. Völlig systemfremd und eher ein föderaler Scherz ist dabei die neu vorgesehene Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung. Die Einigung vom 14. Oktober 2016 sagt dazu: »Die Forschungsförderung des Bundes nach Art. 91b GG erfolgt nicht nach den Kriterien einer gleichmäßigen Verteilung. Um für leistungsschwache Länder einen Ausgleich zu gewährleisten, wird eine Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung eingeführt.« Hier wird das Kriterium der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG völlig denaturiert. Dass leistungsschwache Forschung nicht zur Leistungsschwäche eines Landes im Sinne des Finanzausgleichs führt, sollte auf der Hand liegen. Auch hier wird eine Verfassungsänderung erforderlich sein, um die situative Zielsetzung der neuen Ergänzungszuweisung zu ermöglichen. Schließlich werden bei den Bundesergänzungszuweisungen solche »zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene« geschaffen. Dies stellt einen weiteren Systembruch dar. Zum ersten Mal in der Geschichte der Finanzverfassung des Grundgesetzes rückt der Bund, dem unmittelbare Finanzbeziehungen zur Gemeindeebene nach geltendem und auch zukünftigem Recht verschlossen sind, in die Rolle eines Garanten für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen. Das Fatale ist dabei, dass die Bundesergänzungszuweisung zwingend den Weg über die Länderhaushalte nehmen muss. Was tatsächlich bei den Gemeinden ankommt, ist offen. Hier werden sich auch Rückwirkungen auf das landesinterne System des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs ergeben. Machen die Gemeinden in Zukunft eine ungenügende Mindestfinanzausstattung geltend, so ist nicht länger das Land der alleinige Adressat, sondern daneben der Bund. Dies verheißt für künftige Auseinandersetzungen um die kommunale Finanzausstattung nichts Gutes.

Die wichtigsten Gegenforderungen des Bundes berühren Tätigkeitsbereiche der Länder, die diese bisher mit allen Mitteln verteidigt haben. Im Vordergrund steht hier die durch Änderung des Art. 90 GG beabsichtigte Schaffung einer »Infrastrukturgesellschaft Verkehr«, die dazu dienen soll, die Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Gesellschaft geschaffen werden. Nur nebenbei bemerkt sei, dass dieses privatrechtlich organisierte Sondervermögen Kredite aufnehmen könnte, ohne

an die für die Kernhaushalte des Bundes und der Länder geltenden Schuldenbegrenzungsregeln gebunden zu sein. Außerhalb des Finanzausgleichs hat der Bund bei den vertikalen zweckgebundene Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b und den Finanzhilfen nach Art. 104b GG verschärfte Kontrollrechte durchgesetzt. Zukünftig soll der Bundesrechnungshof berechtigt sein, in den Ländern und Gemeinden die effiziente Verwendung der Mittel zu prüfen. Bemerkenswert ist an dieser Neuregelung, die ebenfalls eine Verfassungsänderung erfordern wird, dass sich noch 2009 im Rahmen des Konjunkturpaketes II die Länder gegen solche Kontrollrechte entschieden zur Wehr setzten und mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts die Feststellung erreichten, dass im Rahmen von Mischfinanzierungstatbeständen allein die Landesrechnungshöfe zur Prüfung berechtigt sind. Dies ist jetzt vergessen.

Mit Blick auf den eigentlichen Bund-Länder-Finanzausgleich hatte der Bund in den Verhandlungen darauf verwiesen, dass das von den Ländern gewünschte fiskalische Ergebnis ohne weiteres in den gegenwärtigen vier Stufen des Finanzausgleichs erreichbar wäre. Das belegt die Beweglichkeit des gegenwärtigen Systems. Warum sind also dann die Beteiligten letztlich den Weg einer situativen Verfassungsänderung gegangen? Schon der Ländervorschlag von Ende 2015 offenbarte hier ein eigenwilliges Föderalismusverständnis und eine Missachtung unserer Verfassungskultur. Das Grundgesetz ist Rahmen der Politik, nicht ihr Spielfeld. Es sollte nicht leichtfertig, sondern nur dann geändert werden, wenn es zwingende Gründe dafür gibt. Mehrheiten allein legitimieren Verfassungsänderungen nicht. Situative Verfassungsnormen sind freilich ein Problem, das nicht nur die bundesstaatliche Finanzordnung betrifft. Das Grundgesetz entwickelt sich zunehmend zu einer Verfassung auf Rädern, seine Funktion als grundlegende normative Ordnung wird geschwächt.

Was zu tun wäre

Es gibt zahlreiche drängende Fragen, die von der Bund-Länder-Einigung nicht einmal berührt werden. Das gegenwärtige föderale Grundproblem liegt in zunehmenden regionalen Disparitäten. Ob und wie sie zu lösen sind, muss diskutiert und entschieden werden. So ist zu erwägen und zu entscheiden, ob in die Finanzverteilung ein demographischer Faktor einzubauen ist; gegenwärtig und auch nach der Einigung ab 2020 ist die Finanzverteilung stark am Maßstab der jeweiligen Einwohnerzahl orientiert. Dem liegt die doppelte Annahme nicht zu starker Spreizungen in der Bevölkerungsdichte und in der Fähigkeit der öffentlichen Haushalte zugrunde, mit der gleichen Pro-Kopf-Finanzkraft annähernd gleiche öffentliche Leistungen erbringen zu können. Wanderungen und Altern der Bevölkerung stellen dies in Frage. Wir brauchen weiterhin eine Entscheidung darüber,

welchen Preis wir bei anhaltender Konzentration von Wirtschafts- und Finanzkraft in den Ballungsräumen für einheitliche Lebensbedingungen und einheitliche Infrastrukturangebote auch in der Fläche zu zahlen bereit sind. Die Forderung des Grundgesetzes dazu ist klar. Im Interesse der föderalen Integration soll ein starkes Wohlstandsgefälle vermieden werden. Diese Zielsetzung ist nach wie vor richtig. Sodann ist die Finanzierung der Sozialversicherung zu gewährleisten. Die gegenwärtige formale Trennung von Sozialversicherung und gebietskörperschaftlichen Haushalten bedarf angesichts zunehmender Defizite vor allem der Rentenversicherung einer neuen Austerierung. Weiterhin ist trotz Reform der Schuldenregelungen das Altschuldenproblem offen. Die 2009 eingeführte »Schuldenbremse«, genauer der dritte Versuch einer Schuldenbremse seit 1949, hat das Problem des Schuldensockels – derzeit betragen die öffentlichen Schulden ca. 2 150 Mrd. Euro – völlig ungelöst gelassen. Auch die ab 2020 in vollem Umfang geltenden neuen Kreditbegrenzungsregeln, die zwar den Grundsatz des Neuverschuldungsverbots kennen, diesen aber in vielfältiger Weise durchlöchern und mit Exit-Optionen versehen, sind mehr Symbolpolitik als Problembewältigung.

Drängende Reformfragen im Finanzbereich gibt es also genug. Es ist bedauerlich, dass die Bund-Länder-Einigung zum Finanzausgleich ein eher begrenztes Problem mit fragwürdigen Instrumenten lösen will und die wichtigen Fragen aufgeschoben hat. Insgesamt hat der Verhandlungsprozess der letzten zwei Jahre gezeigt, dass die Schwächen des grundgesetzlichen Föderalismus nicht in den Elementen der Kooperation und der vertikalen Gewaltenteilung nach den Staatsfunktionen liegen und auch nicht in der Finanzkraftangleichung durch Umverteilung zwischen den Ländern. All das sind systemkonforme und im Kontext des grundgesetzlichen Föderalismus konstruktive Züge. Gefährlich ist die Entschiedenheit der Länder, sich selbst zu marginalisieren und solche Probleme auszublenden, zu deren Lösung die doppelte Staatlichkeit im Bundesstaat gerade beitragen soll.