

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1342

Finanzielle Solidarität im Bundesstaat

Der horizontale Länderfinanzausgleich
des Grundgesetzes und die bundesstaatliche
Solidargemeinschaft

Von

Christina Federer-Meyer



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTINA FEDERER-MEYER

Finanzielle Solidarität im Bundesstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1342

Finanzielle Solidarität im Bundesstaat

Der horizontale Länderfinanzausgleich
des Grundgesetzes und die bundesstaatliche
Solidargemeinschaft

Von

Christina Federer-Meyer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
hat diese Arbeit im Jahr 2016
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15078-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55078-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85078-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Wintersemester 2015/2016 als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Klaus F. Gärditz und ist auf dem Stand von Januar 2016.

Allen voran möchte ich ganz herzlich meinem Doktorvater Prof. Dr. Klaus F. Gärditz danken. Seine vielfältige Förderung und stete Unterstützung haben diese Arbeit erst ermöglicht. Ein besonderer Dank gilt ebenso Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, nicht allein für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens, sondern insbesondere für viele wertvolle Anmerkungen und positiven Zuspruch. Ferner möchte ich Prof. em. Andrea Amatucci danken, der bereits früh mein Interesse an der Wissenschaft und der Beschäftigung mit dem Finanzverfassungsrecht geweckt hat.

In der Entstehung der vorliegenden Arbeit haben mich Familie, Freunde, Kolleginnen und Kollegen begleitet und unterstützt. Ihnen allen gebührt mein herzlichster Dank. Ganz besonders möchte ich mich bei Dr. Marei Wilfert und Maria Geismann für die vielen anregenden Diskussionen bedanken. Für den steten Zuspruch und einen spannenden interdisziplinären Austausch danke ich Fabienne Gilbertz, Laura Grießer, Elena Kreitsch, Insa Braun, Sung Un Gang sowie Dr. Thomas Kreitsch. Meiner Familie danke ich vor allem für die motivierenden Worte und die vielfältige Unterstützung.

Für unzählige wertvolle Anregungen sowie immerwährenden Zuspruch möchte ich mich von ganzem Herzen bei Yannic Han Biao Federer bedanken. Ohne ihn wäre diese Arbeit eine andere.

Bonn, 25. August 2016

Christina Federer-Meyer

Inhaltsverzeichnis

Erkenntnisinteresse	11
A. Der angemessene Finanzkraftausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG und die bundesstaatliche Solidargemeinschaft der Länder	15
I. Die Angemessenheit von Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern als Zielvorgabe des horizontalen Länderfinanzausgleichs	15
II. Das Bundesverfassungsgericht und die bundesstaatliche Solidargemeinschaft der Länder	19
1. Die Funktion der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder in Bezug auf die Auslegung des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG	22
2. Verfassungsdogmatische Relevanz des Urteils	25
a) Rechtliche Geltungskraft	26
b) Rechtliche Bindungswirkung	29
c) Faktische Bindungswirkung	30
3. Kritische Beleuchtung der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die bundesstaatliche Solidargemeinschaft der Länder	34
a) Inhaltliche Konkretisierung des Auslegungsmaßstabes der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft durch das Gericht	35
aa) Die Entscheidung zum Finanzausgleichsgesetz (1952)	35
bb) Die Entscheidungen zum Länderfinanzausgleich II (1992) und III (1999)	37
cc) Bewertung	37
b) Überschreitung verfassungsrechtlicher Grenzen	38
aa) Materielle Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit	40
(1) Die Bindung der Judikative an Gesetz und Recht	40
(2) Die Gesetzesbindung nach Art. 97 Abs. 1 GG	45
(a) Art. 106 Abs. 4 GG (1949)	48
(b) Art. 107 Abs. 2 GG (1955)	51
(c) Art. 107 Abs. 2 GG	53
(d) Zwischenfazit	54
(3) Fazit	54
bb) Methodische Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit	55
(1) Gegenstandsbezogene Zuordnung	58
(2) Verwendungsbezogene Zuordnung	59
cc) Bewertung	59

4. Zwischenergebnis	60
III. Inhaltliche Konkretisierung – Möglicher Gehalt des Auslegungsmaßstabes der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder	60
1. Die Bedeutung gliedstaatlicher Solidargemeinschaften im Rahmen ausgewählter Bundesstaatstheorien	62
a) Die République fédérative	62
b) Der amerikanische Bundesstaat	63
c) Die Bundestheorie Carl Schmitts zum Deutschen Bund von 1815	67
d) Die bundesstaatstheoretische Spiegelung des Deutschen Reichs von 1871	70
e) Die Bundesstaatstheorie Hans Kelsens	70
f) Der unitarische Bundesstaat des Grundgesetzes	73
g) Fazit	74
2. Eine rechtswissenschaftliche Deutung des Solidaritätsbegriffs	75
a) Die Problematik	75
b) Solidarität als Rechtsbegriff	79
c) Solidarität auf Verfassungsebene	82
aa) Faktischer Zustand	82
bb) Vorrechtliches Phänomen	84
cc) Moralischer Rechtsbegriff	87
dd) Schlussfolgerungen	91
d) Möglicher Gehalt einer Solidaritätsnorm zwischen den Bundesländern ..	93
aa) Bedarfsdeckende Umverteilung	94
bb) Reziprok-kooperative Unterstützung	99
cc) Zusammenfassung	103
e) Rückführung des Solidaritätsbegriffs	106
3. Die Solidaritätsnorm im bundesstaatlichen Kontext	108
a) Das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes	109
b) Bundesstaatliche Implikationen auf die Solidargemeinschaft der Länder ..	114
c) Zusammenfassung und These	116
IV. Auswirkung der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft auf die Auslegung des horizontalen Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG	117
V. Zwischenergebnis	120
B. Die bundesstaatliche Solidargemeinschaft der Länder im grundgesetzlichen Verfassungsgefüge	123
I. Auswirkungen eines bundesstaatlich-solidarischen Finanzausgleichs auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes	124
1. Das Demokratieprinzip	125

a)	Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes und sein Verhältnis zum Bundesstaatsprinzip	125
b)	Demokratie- und Bundesstaatsprinzip innerhalb der Finanzverfassung ...	133
c)	Das Demokratieprinzip und der horizontale Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG	141
d)	Der bundesstaatlich-solidarische Finanzausgleich zwischen Demokratie- und Bundesstaatsprinzip	148
e)	Bewertung	149
2.	Das Sozialstaatsprinzip	150
a)	Der soziale Bundesstaat des Grundgesetzes	150
b)	Sozial- und Bundesstaatsprinzip im horizontalen Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG	157
c)	Der bundesstaatlich-solidarische Finanzausgleich und das soziale Verfassungsprinzip	159
d)	Bewertung	160
3.	Das Rechtsstaatsprinzip	161
a)	Das Rechtsstaatsprinzip und die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes	161
b)	Das Verhältnis der beiden Verfassungsprinzipien innerhalb der Regelung des horizontalen Ausgleichsmechanismus nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG	164
c)	Der bundesstaatlich-solidarische Finanzausgleich im grundgesetzlichen Rechtsstaat	164
d)	Bewertung	165
4.	Die Gewaltengliederung	165
a)	Der Gewaltenteilungsgrundsatz innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	165
b)	Der Gewaltengliederungsgrundsatz und das Bundesstaatsprinzip im Gefüge des horizontalen Länderfinanzausgleichs	171
c)	Der bundesstaatlich-solidarische Finanzausgleich im System der Gewaltengliederung	172
d)	Bewertung	172
5.	Das republikanische Prinzip	172
6.	Zusammenfassung und Bewertung	174
II.	Funktionale Modifikation des Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG durch die Maßgabe einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder	177
1.	Die Funktion des horizontalen Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG im Vergleich zu anderen finanziellen Unterstützungsmechanismen	177
2.	Implikationen einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft	181
3.	Bewertung	182
III.	Zwischenergebnis	182

C. Der horizontale Länderfinanzausgleich des Grundgesetzes und die bundesstaatliche Solidargemeinschaft – Gesamtergebnis	184
D. Ausblick	195
Literaturverzeichnis	196
Sachregister	221

Erkenntnisinteresse

Die Umsetzung und Ausgestaltung des horizontalen Länderfinanzausgleichs war seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland immer wieder Anlass für Streitigkeiten zwischen Politikern und Regierungsvertretern von Bund und Ländern – sowohl auf dem politischen Parkett als auch vor dem Bundesverfassungsgericht.¹ So hatte sich das Bundesverfassungsgericht bereits kurze Zeit nach seiner Konstituierung im ersten abstrakten Normenkontrollverfahren seiner Rechtsprechungstätigkeit mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der bundesgesetzlichen Umsetzung des Länderfinanzausgleichsmechanismus zu befassen.² Während sich das Gericht im Rahmen dieser ersten Entscheidung zum Länderfinanzausgleich mit grundsätzlichen Aussagen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben und Implikationen zur Umsetzung des horizontalen Länderfinanzausgleichs, der zu dieser Zeit in Art. 106 Abs. 4 GG 1949 geregelt war, noch vergleichsweise zurückhielt, bediente es sich in seinem nachfolgenden Urteil im Jahr 1986 apodiktisch einer eigenständigen Begriffskonstruktion, um das Vorliegen eines angemessenen Finanzkraftunterschiedes zwischen den Ländern – und damit das entscheidende Tatbestandsmerkmal des grundgesetzlichen Länderfinanzausgleichs – näher zu bestimmen: Der *bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder*.

„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.“³

¹ Antragsteller des ersten Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zum Länderfinanzausgleich (Urteil vom 20.02.1952) waren die Regierungen der Länder Württemberg-Baden und der Senat der Hansestadt Hamburg, vgl. BVerfGE 1, 117; im Urteil vom 24.06.1986 waren es die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, die Regierung des Saarlandes sowie die Senate der Hansestadt Bremen und der Hansestadt Hamburg, vgl. BVerfGE 72, 330; im Urteil vom 27.05.1992 waren die Hansestädte Bremen und Hamburg sowie die Regierung des Saarlandes und die Landesregierung Schleswig-Holstein Antragsteller, vgl. BVerfGE 86, 146; im vorerst letzten Urteil vom 11.11.1999 klagten die Regierung des Landes Baden-Württemberg, die Bayerische Staatsregierung, die Hessische Landesregierung, der Senat der Hansestadt Bremen und die Landesregierungen Niedersachsens und Schleswig-Holsteins, vgl. BVerfGE 101, 158. Derzeit ist erneut eine Klage der Länder Bayern und Hessen gegen den horizontalen Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht anhängig, vgl. Az. 2 BvF 1/13. Überblick über die bisherige Rechtsprechung bei *Geske*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Der Staat 46 (2007), S. 203 ff.; *Dörfer*, S. 198 ff. Zu den aktuellen Reformvorschlägen vgl. insbesondere *Reimer*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, VVDStRL 73 (2014) S. 153 ff. (177 f.).

² *Häde*, Solidarität im Bundesstaat, DÖV 1993, S. 461 ff. (461).

³ BVerfGE 72, 330 (386). Zweite Hervorhebung durch d. Verf.

Dem Gericht zufolge bestimmt sich die Angemessenheit potentieller Finanzkraftunterschiede nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG damit gerade aus dem Gedanken einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder.

Die besondere bundesstaatliche Relevanz dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt sich mit Blick auf die Eigenart des horizontalen Länderfinanzausgleichsmechanismus innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. Der horizontale Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG stellt die dritte und zugleich vorletzte Stufe eines Verteilungs- und Ausgleichssystems dar, nach welchem das Steueraufkommen im Bundesstaat zwischen Bund und Ländern verteilt werden soll.⁴ Diese Zuweisung des Finanzaufkommens erfolgt in dem Bestreben, sowohl dem Bund als auch den Ländern eine selbstständige und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen⁵ und damit letztlich die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zu sichern.

Auf der einen Seite ermöglicht der horizontale Länderfinanzausgleich die erforderliche Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder im Bundesstaat, während er sich auf der anderen Seite gleichsam als Gefährdung eben dieser darstellt. Denn indem die ausgleichspflichtigen den ausgleichsberechtigten Ländern einen Anteil ihrer eigenen Finanzausstattung zukommen lassen, vermag der horizontale Finanzkraftausgleichsmechanismus gerade zu einer Schwächung der finanziellen Leistungsfähigkeit und somit zu einer Einbuße an finanziellem Handlungsspielraum der ausgleichsverpflichteten Länder zu führen. Die Verfassungsnorm des Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG offenbart damit ein äußerst ambivalentes Verhältnis zum föderalen Element des bundesstaatlichen Prinzips – sie bewirkt sowohl dessen Stärkung wie auch dessen Schwächung.

Aufgrund dieser widersprüchlichen Bedeutung des horizontalen Länderfinanzausgleichs für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes knüpft das rechtswissenschaftliche Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit an die verfassungsgerichtliche Maßgabe einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft an und versucht, sowohl deren potentielle Auswirkungen auf die Verfassungsnorm des horizontalen Länderfinanzausgleichsmechanismus nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG sowie auf das bundesstaatliche Verfassungsgefüge insgesamt zu bestimmen.

Im ersten Teil der Arbeit soll zunächst auf die Bedeutung der Figur einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder für die Auslegung der Verfassungsnorm des Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG eingegangen werden. Ziel ist es dabei zu klären, ob und inwiefern die bundesstaatliche Solidargemeinschaft das verfassungsrechtliche Merkmal der Angemessenheit etwaiger Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern zu konkretisieren vermag und damit unmittelbar auf den länderinternen Finanzausgleichsmechanismus einwirkt. Als Ausgangspunkt der

⁴ Vgl. hierzu etwa *Maunz*, Art. 107, in: ders./Dürig, Grundgesetz Kommentar, Rn. 1 ff.

⁵ Vgl. BVerfGE 72, 330 (383). Vgl. hierzu auch *Rennert*, Der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassungsreform, Der Staat 32 (1993), S. 269 ff. (267).

Überlegungen dient die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1986. Der Fokus ist dabei nicht allein auf den Inhalt sowie die Funktion zu richten, sondern zugleich auf die rechtliche Verbindlichkeit der verfassungsgerichtlichen Entscheidung. Aufgrund der Abstraktheit des Topos einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft liegt des Weiteren der Verdacht nahe, das Gericht könnte hier seine funktionalen Grenzen überschritten haben, was in der Konsequenz dazu führen müsste, dass der Entscheidung des Gerichts in Bezug auf die bundesstaatliche Solidargemeinschaft dem Grunde nach keinerlei verfassungsrechtliche Erheblichkeit zukommen dürfte. Vor einer inhaltlichen Untersuchung sind daher sowohl die Bedenken im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, als auch dessen verfassungsrechtliche Verbindlichkeit zu überprüfen.

Stellt sich heraus, dass der Entscheidung des Gerichts im Hinblick auf die bundesstaatliche Solidargemeinschaft rechtliche oder auch nur faktische Bindungswirkung zukommt und sie letztlich von verfassungsdogmatischer Relevanz ist, ist eine umfassende inhaltliche Untersuchung des Gedankens für das Verständnis des horizontalen Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG sowie dessen Bedeutung für den deutschen Bundesstaat unentbehrlich. Mangels ausführlicher verfassungsrechtlicher Untersuchungen bietet sich zur inhaltlichen Bestimmung zunächst der Rekurs auf bundesstaatstheoretische Überlegungen an. Sollten sich diese als unergiebig erweisen, bleibt der Versuch einer terminologischen Bedeutungsbestimmung der Figur einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder.

Die hieraus resultierende These wird nachfolgend in den Kontext der Verfassungsnorm des Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG zu setzen sein, wobei von besonderem Interesse sein wird, inwiefern die bundesstaatliche Ordnungsidee in Gestalt der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft Einfluss auf den horizontalen Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1, 2 GG nimmt und so den Inhalt dieser positiven Verfassungsnorm konkretisiert resp. modifiziert. Schließlich lässt sich im ersten Teil das konkrete Bild eines horizontalen Länderfinanzausgleichs unter Maßgabe der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Länder skizzieren.

Im zweiten Teil der Arbeit wird der bislang konkret normbezogene Untersuchungsfokus auf das bundesstaatliche Verfassungsgepräge des Grundgesetzes insgesamt ausgeweitet, um mögliche Konsequenzen des horizontalen Länderfinanzausgleichs unter Maßgabe der zuvor konzipierten bundesstaatlichen Solidargemeinschaft auf das verfassungsstrukturelle Gepräge der deutschen Bundesstaatlichkeit insgesamt aufzeigen zu können. Denn nicht allein vermag der Gedanke der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft den horizontalen Länderfinanzausgleich zu prägen, zugleich vermag der horizontale Länderfinanzausgleich unter Maßgabe einer bundesstaatlichen Solidargemeinschaft auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes insgesamt einzuwirken.

Um etwaige Wechselwirkungen aufzeigen zu können, ist zunächst eine Skizze der strukturellen Grundbeziehungen zwischen dem Bundesstaatsprinzip und den