

Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltsachen, Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Dürner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

Aufsätze

Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen

von Rechtsanwalt Jochen-Konrad Fromme, MdB a.D., und Dr. Klaus Ritgen, Berlin*

Die öffentlich-rechtliche Abteilung des 70. Deutschen Juristentags (DJT) steht unter dem Titel »Neuordnung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen«. Auf der Grundlage eines Gutachtens von Simon Kempny und Ekkehart Reimer und den Ausführungen der drei Referenten Lars P. Feld, Hans-Günter Henneke und Wolfgang Voß wird in Hannover über Fragen zu diskutieren sein, die für die föderale Ordnung von grundlegender Bedeutung sind. Der DJT knüpft damit an eine gute Tradition an, denn die »richtige« Ausgestaltung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat war schon wiederholt Thema seiner Beratungen, und die gefassten Beschlüsse haben regelmäßig ihren Niederschlag in konkreten Reformen gefunden. Es wäre wünschenswert, dies rückblickend auch von der Ergebnissen des diesjährigen Juristentages sagen zu können. Das wird freilich nur gelingen, wenn die Abteilung bei ihren rechtspolitischen Vorschlägen Augenmaß walten lässt und im Blick behält, welche Reformansätze Aussicht auf Verwirklichung haben. Ausgehend von der Themenstellung des DJT sind im nachfolgenden Beitrag deshalb vor allem drei Fragen zu erörtern: (1.) Wann ist eine Finanzverteilung »aufgabengerecht«?, (2.) Inwieweit erweist sich – gemessen daran – das aktuelle System der Finanzverteilung als defizitär und (3.) schließlich: Welche Reformoptionen bestehen. Die Voraussetzungen für notwendige Korrekturen an der bundesstaatlichen Ordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind derzeit gut; diese Chance sollte der DJT nutzen und mit seinen Beschlüssen wichtige Wegmarken setzen.

I. Die Ordnung der Finanzverteilung im Bundesstaat – ein Dauerthema auch für den Deutschen Juristentag

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind auf der Ebene des Bundesverfassungsrechts Gegenstand der sog. »Finanzverfassung«¹, deren maßgebliche Aufgabe es ist, »den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht« zu beteiligen.²

In welchem Maße ihr dies aktuell noch gelingt, wird durchaus unterschiedlich bewertet. Die Skala der Einschätzungen reicht dabei von dem Befund, dass der deutsche Finanzföderalismus an »multiplen Erkrankungen« leide³, bis hin zu der nüchternen Feststellung, es sei nicht nur illusorisch, sondern auch unnötig, das bestehende System komplett umzubauen.⁴ Die Tragweite der unterbreiteten Reformvorschläge – an denen keine Mangel ist⁵ – orientiert sich am jeweiligen Ausgangsbefund. Wer das Gesamtsystem für im Grundsatz funktionsfähig erachtet, beschränkt sich auf Vorschläge, die auf punktuelle Verbesserungen und Fehlerkorrekturen – teils auf Verfassungsebene, teils auf der Ebene des einfachen Rechts – zielen, während diejenigen, die bei der Betrachtung des gegenwärtigen Systems der Finanzverteilung im Bundesstaat maßgebliche Konstruktionsfehler ausgemacht haben wollen, zu radikaleren Reformansätzen tendieren. Letzteres gilt in gewisser Weise auch für die Gutachter der öffentlich-rechtlichen Abteilung des diesjährigen DJT.⁶ Dabei zeigt die Erfahrung der letzten Jahrzehnte, dass wissenschaftlich noch so gut durchdachte und überzeugend begründete Ideen allein keine Garantie dafür sind, dass offenbar gewordene Missstände tatsächlich beseitigt werden. Vielmehr gilt: Je weiter sich ein Reformvorschlag von den etablierten und in der Staatspraxis erprobten Regeln der Finanzverfassung ent-

* Rechtsanwalt Jochen-Konrad Fromme war von 1998–2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und gehörte der Föderalismusreformkommission II an. Dr. Klaus Ritgen ist Verfassungsreferent beim Deutschen Landkreistag.

1 Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Art. 104a–108 sowie weitere Bestimmungen wie Art. 91a, 91b, 149c und 143d. Vgl. M. Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2012, Vorb. Art. 104a–115 Rdnr. 1, 5; H.-G. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Vorb. v. Art. 104a Rdnr. 1 f.

2 BVerfGE 91, 186 (201); 55, 274 (300).

3 E. Reimer, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, VVDStRL 71 (2014), S. 154 (155 ff.).

4 H. Tappe, DVBI 2013, 1079 (1081).

5 Vgl. dazu nur die umfassenden Nachweise bei U. Haltern, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, VVDStRL 71 (2014), S. 104 (110 ff. mit Fußn. 25–30).

6 S. Kempny/E. Reimer, Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Gutachten zum 70. DJT, 2014; dies., Die bundesstaatliche Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakt II, NJW-Beil. 2014, S. 39 ff.

fernt, um so geringer scheinen seine Erfolgsaussichten zu sein.⁷ Wer zuviel will, wird am Ende nichts erreichen. Dieser Befund ist kein Grund zur Resignation. Es sollte aber allen Beteiligten klar sein, dass die bundesstaatliche Finanzordnung kein Konstrukt ist, dem man sich mit dem Vorschlaghammer nähert; gefragt sind vielmehr chirurgische Instrumente – und ein langer Atem.

Entgegen einem mitunter verbreiteten Eindruck besteht allerdings auch kein Anlass für eine Reform der Finanzverfassung an »Haupt und Gliedern«; diese hat sich vielmehr im Großen und Ganzen bewährt.⁸ Dies heißt nicht, dass die Finanzverfassung nicht schon immer auch einem erheblichen Reformdruck ausgesetzt gewesen wäre. Namentlich der Länderfinanzausgleich wird regelmäßig hinterfragt und ist dem BVerfG in den letzten dreißig Jahren bereits viermal zur Prüfung vorgelegt worden.⁹ Dass dieser Weg nun erneut von zwei der (aktuell drei) »Geberländer« beschritten wird¹⁰, dürfte allerdings eher Ausdruck des Unwillens sein, »aus Eigenem«¹¹ Transferleistungen zugunsten der im Finanzausgleich begünstigten Länder erbringen zu müssen, als auf eine grundsätzliche Dysfunktionalität der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen hinzudeuten.

Vor diesem Hintergrund kann es nur darum gehen, die mit den Föderalismusreformen I und II bereits erreichten Erfolge organisch fortzuentwickeln, seither offenbar gewordene Mängel zu beseitigen und noch offene Probleme zu lösen. Für ein schrittweises Vorgehen immer mit dem Blick auf das Große und Ganze sowie in dem Bestreben, Finanz- und Handlungsverantwortung näher aneinander zu rücken, spricht auch die Tatsache, dass das Thema »Neuordnung der Finanzbeziehungen« eine große Stofffülle beinhaltet, was in einer großen Paketlösung leicht zu fehlerhaften Wechselwirkungen führen könnte. Losgelöst von den jetzt ganz konkret anstehenden Reformschritten darf überdies nicht aus dem Blick geraten, dass ein sparsamer Umgang mit öffentlichen Ressourcen das generelle Ziel der Finanz-, Steuer- und Haushaltspolitik sein muss. Auch bei der Ausgestaltung der Finanzverfassung im engeren Sinne ist darauf zu achten, dass insoweit keine Fehlreize gesetzt und Verantwortlichkeiten klar verteilt werden. Wer neue Aufgaben begründen will, muss auch sagen, wie diese finanziert werden sollen. Wenn zur Finanzierung Steuererhöhungen für erforderlich gehalten werden, muss der Urheber diese selbst durchsetzen. Bei Bundesratsinitiativen der Länder besteht hier ein großes Defizit. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass es nicht zum Aufbau neuer Bürokratien kommt.

Die äußeren Rahmenbedingungen für einen weiteren Reformschritt – man mag ihn Föderalismusreform III nennen oder nicht – sind derzeit jedenfalls günstig. Der sog. »Solidarpakt II«¹² sowie die einfachrechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs – insbesondere das MaßStG¹³ sowie das FAG¹⁴ – laufen Ende 2019 aus.¹⁵ Das gleiche gilt für die Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 1 GG. Ebenso bedeutsam ist, dass die »Schuldenbremse« (Art. 109 Abs. 3 GG) ab 2020 volle Wirksamkeit entfaltet und dann auch die Länderhaushalte betrifft.¹⁶ Die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse klammert die kommunalen Haushalte zwar aus, der im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigende europäische Fiskalpakt bezieht sie aber ein¹⁷, was bedeutet, dass die Haushalte der Gemeinden und Kreise (sowie der Sozialversicherungen) strukturell auf Dauer

ausgeglichen sein müssen, damit der Bund seinen ihm in Art. 109 Abs. 3 Satz 4 und Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG zugestandenen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttosozialprodukts voll ausschöpfen kann. Auch der Fiskalpakt drängt damit auf eine Reform der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, und zwar unter Berücksichtigung der Kommunen. Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben diese Impulse aufgenommen und sich in ihrem Koalitionsvertrag auf die Einsetzung einer Kommission verständigt, in der Bund und Länder unter Einbeziehung von kommunalen Vertretern über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beraten sollen.¹⁸

Dem DJT bietet sich also die Chance, zur rechten Zeit mit überzeugenden Vorschlägen die weitere Diskussion maßgeblich zu beeinflussen. Er könnte damit an die Verhandlungen des 61. bzw. des 65. DJT anknüpfen, die insbesondere den Arbeiten der Föderalismusreformkommission I wichtige Impulse gegeben haben.¹⁹

II. Zentrale Aussagen des Gutachten

Zur Vorbereitung der Verhandlungen des DJT haben Kempy und Reimer ein umfassendes Gutachten vorgelegt. Eine eingehende Darstellung und Analyse des Gutachtens würden den Rahmen dieses Beitrags sprengen; gleichwohl möchten

7 Zur Diskrepanz zwischen »wissenschaftlichem Ideenreichtum und politischem Immobilismus« zuletzt Haltern (Fußn. 5), S. 114; ferner Henneke, Finanzrecht in der Reform, in: Henneke/Pänder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen 2006, § 4 Rdnr. 1.

8 Dafür spricht bereits, dass es bis 1990 gelungen ist, die Lebensverhältnisse in den westdeutschen Ländern anzupassen. Auch die Bewährungsprobe der Wiedervereinigung wurde bestanden (dazu Heinzen (Fußn. 1), Vorb. Art. 104a–115 Rdnr. 34 ff.), ebenso die Banken- und Wirtschaftskrise, die freilich Auswirkungen auf die Schuldenbegrenzungsregelungen des GG hatte (vgl. F. Eckardt/D. Buscher, AöR 137 (2012), S. 42 ff.). Zum Ganzen auch Henneke, Der Landkreis 2013, S. 715 (716).

9 BVerfGE 72, 330; 86, 148 ff.; 101, 158 ff.; 116, 327 ff.

10 Die Geberländer Bayern und Hessen haben im März 2013 ein Normenkontrollverfahren zur Überprüfung einer Reihe von Bestimmungen des MaßStG und des FAG angestrengt (Az. 2 BvF 1/13). Drittes Geberland ist derzeit Baden-Württemberg, das ursprünglich auch den Gang nach Karlsruhe erwogen hatte, vgl. U. Häde, LKV 2011, S. 1 ff.

11 Vgl. BVerfGE 72, 330 (386).

12 BT-Drucks. 14/6577 vom 04.07.2011; Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955; dazu etwa A. Fuchs, LKV 2011, S. 538 ff.

13 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabgesetz) vom 09.09.2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.05.2009 (BGBl. I S. 1170).

14 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2401).

15 § 15 MaßStG, § 20 FAG.

16 Dies ergibt sich aus den Übergangsregelungen in Art. 143d Abs. 1 GG.

17 Eingehend Henneke, Der europäische Fiskalpakt und seine Umsetzung in Deutschland, 2013.

18 »Deutschlands Zukunft gestalten« – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 67. Auch die EU-Kommission drängt im Rahmen ihres Vorschlags für eine Empfehlung des Europäischen Rates zum Nationalen Reformprogramm auf eine Neuordnung der Finanzbeziehung, vgl. COM (2014) 406 final, S. 7.

19 Thema der öffentlichen Rechtlichen Abteilung des 61. DJT 1996 war »Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen«. Anlässlich des 65. DJT 2004 lautete das Thema der Abteilung »Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen«. Zusammenfassend K. Ritgen, Der Landkreis 2010, S. 330 (332 ff.).

wir darauf hinweisen, dass aus unserer Sicht ein Teil der rechtspolitischen Forderungen des Gutachtens nicht weiterverfolgt werden sollte, weil die Voraussetzungen für ihre Umsetzung derzeit (noch) nicht gegeben sind oder weil sie aus prinzipiellen Erwägungen nicht zu überzeugen vermögen. Völlig zu Recht klammert das Gutachten allerdings das Feld der föderalen Aufgabenverteilung aus und setzt die geltende Aufgabenverfassung als gegeben voraus.²⁰ Insoweit besteht – nach der Föderalismusreform I – in der Tat kein akuter Handlungsbedarf.

1. Mehr Steuerautonomie und -wettbewerb?

In die Kategorie der rechtspolitischen Forderungen, für die die Zeit noch nicht reif ist, gehören unseres Erachtens die Vorschläge der Gutachter, die auf ein höheres Maß an Steuerautonomie und einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern hinauslaufen.²¹ Der Gedanke eines Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern ist weder neu noch von vorneherein unplausibel. Sowohl die Eigenstaatlichkeit der Länder als auch allokativen Gesichtspunkte sind Gründe für einen größeren Spielraum in diesem Handlungsbereich; einem zu weiten Auseinanderdriften der Hebesätze in den Ländern ließe sich durch entsprechende Vorgaben, z.B. Nivellierungssätze wie im kommunalen Finanzausgleich, entgegenwirken.²²

Abgesehen davon, dass eine zu seiner Verwirklichung fraglos notwendige Verfassungsänderung derzeit erkennbar nicht auf der politischen Agenda steht,²³ setzt ein solcher Steuerwettbewerb aber vor allem voraus, dass in den Ländern eine im Wesentlichen vergleichbare wirtschaftsstrukturelle Ausgangslage besteht, insbesondere im Hinblick auf die Bemessungsgrundlagen für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Anderenfalls müssten finanzkraftschwache Länder ihre Unternehmen und Bürger mit deutlich höheren Zuschlägen belasten als die finanzkraftstarken, die mit geringeren Zuschlägen zu ähnlichen oder sogar höheren Einnahmen je Einwohner gelangen könnten.²⁴ Von einer derart vergleichbaren wirtschaftsstrukturellen Ausgangslage kann derzeit keine Rede sein; vielmehr ist zu erwarten, dass der Vorschlag der Gutachter zu einer weiteren Vertiefung der Ungleichheiten – insbesondere, aber nicht nur zwischen den west- und ostdeutschen Ländern – im Bundesgebiet führen würde, die dann – widersinnig genug – im Finanzausgleich ggf. wieder korrigiert werden müssten.²⁵ Langfristig führt an einem solchen Gegengewicht für die Gestaltungsrechte der Länder über den Bundesrat aber kein Weg vorbei.

2. Staatsvertrag über den Länderfinanzausgleich?

Auf prinzipielle Bedenken stößt es dagegen, wenn die Gutachter den sekundären horizontalen Finanzausgleich künftig der Handlungsform eines Staatsvertrages zwischen den Ländern überantworten wollen.²⁶ Die Entscheidung des Verfassungsgebers, die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne einem (zustimmungspflichtigen) Bundesgesetz zu überlassen und sie nicht dem freien Aushandlungsprozess (nur) der Länder zu übertragen, hat seinen guten Grund. Schon systematische Erwägungen sprechen gegen eine vertragliche Lösung. Die Handlungsform des Staatsvertrages ist dem Grundgesetz zwar nicht gänzlich fremd (vgl. z.B. Art. 29 Abs. 7 und 8 GG sowie neuerdings Art. 91c Abs. 2 und 3 GG), gerade das Finanzverfassungsrecht lässt »Verbindungen« zu (Art. 91b, Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG) und auch sonst sind Staatsverträge als Instrument der

Kooperation im Bundesstaat anerkannt, sofern Verfassungsrecht dem nicht entgegensteht.²⁷ Lässt man den singulären Fall der Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 Abs. 8 GG) außen vor, betreffen die in Art. 91b bzw. Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich ausdrücklich zugelassenen Vereinbarungen, aber auch die übrigen in der Praxis anzutreffenden Staatsverträge jedoch Sachverhalte, die nach Bedeutung und Tragweite, vor allem aber auch im Hinblick auf das mit ihnen verbundene Konfliktpotenzial kaum mit der Materie des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern verglichen werden können. In seiner Entscheidung vom 11.11.1999 hat das BVerfG deshalb zu Recht die Bedeutung des Gesetzes als »Handlungsmittel für die Verdeutlichung und Vervollständigung des finanzverfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichssystems« herausgestellt und sich ablehnend zu jeder Form der vertraglichen Vereinbarung geäußert. Wörtlich heißt es dort: »Die Regelung des Finanzausgleichs darf nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben. Das Grundgesetz stellt seine behutsam aufeinander abgestimmten Regeln über Steueraufkommen und Finanzausgleich nicht am Ende eines abgestuften und aufeinander bezogenen Regelungssystems zur Disposition der betroffenen Körperschaften. Es beauftragt vielmehr den Gesetzgeber, die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben in Fortbildung der bundesstaatlichen Verfassungsprinzipien so auszuformen, dass die Finanzverfassung in zeitgerechten Maßstäben verdeutlicht wird und die Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen jeweils gegenwertgerecht bemessen und periodisch überprüft werden können.«²⁸ Lassen sich diese Ausführungen noch als Hinweis des BVerfG auf die Rechtslage de constitutione lata verstehen, die nur das Gesetz als Handlungsform vorsieht und damit vertragliche Absprachen derzeit kategorisch ausschließt,²⁹ deutet der nächste Satz der Entscheidung auf ein Bedenken, das ganz grundsätzlich gegen finanzverfassungsrechtliche Verträge und damit auch gegen die von den Gutachtern vorgeschlagene Änderung des Grundgesetzes spricht: »Eine nur vertragliche Verständigung über Tatbestände und Rechtsfolgen des Finanzausgleichsgesetzes ist *auch deshalb* ausgeschlossen, weil damit jedes Land,

20 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 39.

21 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 41.

22 Zur Verfassungsmäßigkeit der bundesgesetzlichen Beschränkung (kommunaler) Hebesatzrechte BVerfGE 112, 216 ff.

23 Ohne Verfassungsänderung möglich ist derzeit nur, dass der Bundesgesetzgeber die Gemeinden ermächtigt, Hebesätze für ihren Anteil an der Einkommensteuer festzusetzen. Das ergibt sich aus Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG. Dies wäre durchaus erwägenswert, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausstattungssystems unabhängig davon gesichert ist.

24 Darauf hat der thüringische Finanzminister W. Voß, einer der Referenten der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 70. DJT, bereits anlässlich einer Diskussionsveranstaltung der Freiherr vom Stein-Gesellschaft im Frühjahr d. J. hingewiesen; dazu Ritgen, DVBl 2014, S. 766 (768); ausführlicher Henneke, Der Landkreis 2014, S. 215 (216).

25 So zu Recht Tappe (Fußn. 4), S. 1085 f.

26 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 41.

27 Dazu K.-P. Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 20 Abs. 1 Rdnr. 50 ff.; B. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 20 IV Rdnr. 152 ff. (Stand der Bearbeitung: März 2006); eingehend Ch. Vedder, Interföderale Staatsverträge, 1996.

28 BVerfGE 101, 158 (218).

29 W. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 2. Auflage 2006, Art. 107 Rdnr. 13, 16; T. Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 Rdnr. 34.

das zum Vertragsschluss nicht bereit wäre, sich seinen Ausgleichspflichten entziehen könnte.«³⁰ Das ist in der Tat die offene Flanke des Vorschlags der Gutachter: Während durch (zustimmungspflichtiges) Bundesgesetz der Finanzausgleich letztlich auch gegen den Widerstand einzelner Länder geregelt werden kann, verlangt eine staatsvertragliche Lösung Einstimmigkeit der Akteure. Das einzelne Land erhält eine Vetoposition³¹, die ihm nach dem gegenwärtigen System nicht zusteht. Die Gutachter sehen dies selbstverständlich auch und schlagen eine bundesrechtliche Auffangregelung vor, die für den notwendigen Einigungsdruck sorgen soll: Bis zu einer Einigung sollen finanzschwache Länder auf eine »unbequeme Mindestversorgung« gesetzt und finanzstarken Ländern zugleich im großen Umfang Liquidität entzogen werden.³² Dieser Vorschlag weist freilich keinen gangbaren Weg aus dem beschriebenen Dilemma: Sollte es dazu kommen, dass sich bei künftigen Verhandlungen über den Finanzausgleich auch nur ein oder zwei Länder gegen eine Einigung sperren, würde die vorgeschlagene Regelung dazu führen, alle anderen sozusagen in »Sippenhaft« zu nehmen und ihnen finanzielle Einbußen zuzumuten, für die es eine innere, dem Anliegen des verfassungsrechtlichen Finanzausgleichssystems entsprechende Rechtfertigung nicht gibt. Tatsächlich ist nicht ausgeschlossen, dass die »gutwilligen« Länder den einen Kompromiss ablehnenden Ländern über alle Vernunft hinaus entgegenkommen (müssten), nur um zu verhindern, in diese Sippenhaft genommen zu werden. Hinzukommt, dass eine staatsvertragliche Lösung zwischen den Ländern den Bund völlig ausklammert. Dies erscheint angesichts der im Übrigen engen Verflechtung beider staatlichen Ebenen im Bund-Länder-Finanzausgleich als nicht adäquat.

3. Staatliche Insolvenz als Lösung für extreme Haushaltsnotlagen?

Mit Blick auf extreme Haushaltsnotlagen halten die Gutachter Regelungen »über die gesamtstaatliche Insolvenz aller Verbände der Bundesrepublik Deutschland für denkbar«. Hinsichtlich der Gemeinden und Gemeindeverbände gehen sie sogar noch einen Schritt weiter und schlagen »eine ausdrückliche bundesgesetzliche Freigabe des Rechts der Kommunalinsolvenz und die Aufnahme insolvenzrechtlicher Regelungen in die Gemeinde- und Landkreisordnungen« vor, die sich am Recht der Verbraucherinsolvenz orientieren, insbesondere also keine Liquidation der betroffenen Kommune ermöglichen sollen.³³

Der Gedanke, kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit zu eröffnen, sich – wie Private – im Rahmen eines geordneten Verfahrens von Schulden zu befreien, um so die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit zurück zu erhalten, hat allenfalls prima vista einen gewissen Reiz. Sieht man genauer zu, ist freilich gerade die auf den in finanzielle Not geratenen Bürger zugeschnittene Verbraucherinsolvenz diejenige Verfahrensart des Insolvenzrechts, die am wenigsten als Vorbild für eine Kommunalinsolvenz in Betracht kommt.³⁴ Schwerer als solche rechtssystematischen Bedenken fällt aber ins Gewicht, dass die Gutachter die Folgewirkungen eines Insolvenzrechts für Kommunen weitgehend ausblenden. Sie lassen nicht nur außer Acht bzw. nehmen in Kauf, dass die Kreditwürdigkeit von Kommunen anders bewertet werden würde als heute, die Finanzierungskosten also insgesamt ansteigen würden, sondern blenden auch die Folgen für die kommunalen

Gläubiger völlig aus, bei denen es sich ja nicht nur um Banken handelt.³⁵ Auch dieser Vorschlag sollte daher nicht weiter verfolgt werden.

III. Die Kommunen in der bundesstaatlichen Finanzordnung

Derzeit werden Fragen der bundesstaatlichen Finanzordnung – nicht zuletzt aufgrund der entsprechenden Klage der Länder Bayern und Hessen vor dem BVerfG – insbesondere unter dem Gesichtspunkt des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern diskutiert. Das versperrt den Blick auf andere Aspekte, namentlich darauf, dass auch die Kommunen umfassender als bislang in die Reformüberlegungen einbezogen werden sollten.³⁶

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Gutachter meinen allerdings, die Bundesfinanzverfassung solle der kommunalen Ebene nicht noch stärkere Beachtung schenken, um die Freiräume der Länder zur eigenen inneren Gestaltung nicht übermäßig einzuengen.³⁷ Damit beziehen sie sich offenbar auf den Umstand, dass der verfassungsrechtlich ursprünglich allein als Angelegenheit des Bundes und der Länder konzipierte Finanzausgleich in der Tat ein Stück weit »kommunalisiert« wurde.³⁸ Während insbesondere Art. 106 Abs. 9 GG das Prinzip der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus auf die Finanzverfassung überträgt, in dem er anordnet, dass als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gelten, wird diese Mediatisierung der Kommunen durch die erst nachträglich in die Verfassung aufgenommenen Regelungen in Art. 106 Abs. 5 und Abs. 5a GG sowie durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, der die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen ausdrücklich anerkennt, relativiert. Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert – wie es das BVerfG ausdrückt – »die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung«, ³⁹ Andere sprechen bereits von einem »Drei-Ebenen-Verbund«⁴⁰ oder jedenfalls von einer »Zweieinhalb-Stufigkeit«.⁴¹ Das alles ist nicht Ausdruck einer finanzverfassungsrechtlichen- oder -politischen Fehlentwicklung, sondern folgerichtige Konsequenz der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung, aus der sich seit jeher – Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG hat insoweit nur klarstellende, nicht aber konstitutive Bedeutung⁴² – ein Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung ergibt. Dieser An-

30 BVerfGE 101, 158 (218 f.) – Hervorhebung nur hier; vgl. auch P. M. Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2010, Art. 107 Rdnr. 33.

31 Zutreffend Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 56.

32 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 42.

33 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 80 f.

34 Dazu eingehend K. v. Lewinski, Kommunalinsolvenz nach dem Vorbild der Verbraucherinsolvenz – Königsweg oder Irrweg?, demnächst in: Henneke (Hrsg.), Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, 2014; vgl. auch Henneke, Der Landkreis 2014, S. 222 (227).

35 v. Lewinski (Fußn. 34); Henneke (Fußn. 34), S. 227.

36 Vgl. auch A. Katz, VBfBW 2012, S. 41 (53 ff.).

37 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 25.

38 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 25 mit Fußn. 144; dazu auch Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 34 f.; Heintzen (Fußn. 1), Art. 106 Rdnr. 44.

39 BVerfGE 101, 158 (230).

40 Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 35.

41 P. Kirchhof, NJW 2002, S. 1549 (1549).

42 Henneke (Fußn. 1), Art. 28 Rdnr. 123; J. Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 28 Rdnr. 53 f. (Stand: 01.03.2014).

spruch mag sich zwar in erster Linie gegen die Länder richten⁴³, bei denen die Haupt- oder Letztverantwortung für die kommunale Finanzausstattung liegt.⁴⁴ Den Bund trifft aber jedenfalls eine Mitverantwortung.⁴⁵ Das Bundesverfassungsrecht begnügt sich daher nicht damit, den Kommunen einen solchen Anspruch einzuräumen, es sorgt auf der Ebene des Finanzverfassungsrechts durch eine entsprechende Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Bund und den Ländern sowie den Ländern untereinander auch dafür, dass dieser Anspruch nicht sozusagen ins Leere greift, sondern dass die finanziellen Voraussetzungen für seine Erfüllung durch die Länder gegeben sind. Durch die konkrete Ausgestaltung der Finanzverfassung wird der Bund mithin seiner Gewährleistungspflicht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gerecht.⁴⁶ Dass die Bundesfinanzverfassung den Kommunen Beachtung schenkt, stellt die Zweistufigkeit des Staatsaufbaus nach dem Grundgesetz also nicht in Frage, sondern trägt ihr Rechnung. Es besteht auch kein Anlass, diese Zweistufigkeit weiter zu modifizieren. Insbesondere unmittelbare Finanzbeziehungen des Bundes zu den Kommunen sollten daher – wie bisher – nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig sein, die Schaffung einer Mehrbelastungsausgleichspflicht unmittelbar zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kommunen also nicht in Betracht gezogen werden.

2. Anspruch der Kommunen auf aufgabenangemessene Finanzausstattung aktuell gefährdet

Nicht zu verkennen ist allerdings, dass der Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung derzeit aus einer Reihe von Gründen in Frage steht. Darauf muss im Rahmen der jetzt anstehenden Reform reagiert werden. So ist die Ausgabendynamik bei den sozialen Leistungen, die den Kommunen zu Last fallen, ungebrochen⁴⁷ – ungeachtet einer Reihe von Entlastungsmaßnahmen des Bundes⁴⁸. Neue Herausforderungen wie die Inklusion⁴⁹ treten verstärkend hinzu. Dem stehen Einnahmen der Kommunen gegenüber, die im besonderen Maße konjunkturanfällig sind. Schwächt sich die wirtschaftliche Entwicklung ab, sinken nicht nur das Steueraufkommen der Kommunen und das Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs, vielmehr steigen in der Krise zugleich auch die Ausgaben für soziale Leistungen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass es zwischen den Kommunen einzelner Länder, aber auch innerhalb eines Landes erhebliche Unterschiede im Hinblick auf ihre finanzielle Lage gibt.

3. Steuerfinanzierung der Landkreise?

Ein besonders augenfälliger Mangel des gegenwärtigen Systems der Finanzverfassung, den auch die Gutachter ansprechen⁵⁰, besteht in der asymmetrischen Verteilung der Ertragskompetenzen auf die Gemeinden einer- und die Gemeindeverbände (Landkreise) andererseits. Obwohl die Kreise (und die kreisfreien Städte) bei weitem die Hauptlast der sozialen Ausgaben zu tragen haben, verfügen sie anders als diese und die kreisangehörigen Gemeinden über keine ihnen von der Bundesverfassung zugeordneten Ertragskompetenzen.⁵¹ Lediglich für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern kann der Landesgesetzgeber die grundsätzliche Ertragskompetenz der Gemeinden durch eine Ertragskompetenz der Gemeindeverbände ersetzen (Art. 106 Abs. 6 Satz 1, 2. Halbsatz GG).⁵² Eine Behebung dieses Missstandes, der auch im Widerspruch zu dem den Gemeindeverbänden im gleichen

Maße wie den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz GG gewährten Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung steht⁵³, wird seit langem gefordert⁵⁴, gewinnt aber an Dringlichkeit, weil die Erhebung von Kreisumlagen, auf die die Kreise in Ermangelung sonstiger Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen müssen, nicht nur das Verhältnis zu den kreisangehörigen Kommunen unnötig belastet, sondern auch an verfassungsrechtliche Grenzen stößt, die das BVerwG jüngst verdeutlicht hat.⁵⁵ Will man den Kreisen eine insbesondere ihren Aufgaben im sozialen Bereich adäquate Ertragskompetenz zuweisen, kann insoweit vor allem eine Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer in Betracht; dafür wäre Art. 106 Abs. 5a GG entsprechend zu ändern. Denkbar wäre auch ein eigener Zuschlag zur Einkommensteuer.

IV. Anforderungen an eine aufgabengerechte Finanzverteilung

Die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden soll – so gibt es auch die Themenstellung des DJT vor – »aufgabengerecht« sein. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Verteilung der verfügbaren staatlichen Einnahmen nach der Verfassungssystematik des Grundgesetzes der Verteilung der staatlichen Aufgaben folgt. Der Finanzausgleich ist also eine Einnahmeverteilung nach den Erfordernissen der Aufgabenzuordnung.⁵⁶ Insoweit ist es durchaus zutreffend, wenn die Finanzverfassung häufig als »Folgeverfassung«⁵⁷ tituliert und

43 BVerfGE 86, 148, 218 f.; W. Löwer, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 28 Rdnr. 103; eingehend P. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 154 ff.

44 So kürzlich wieder der HessStGH, NVwZ 2013, S. 1151 (1152) m.w.Nachw. 45 Vgl. nur Heintzen (Fußn. 1), Art. 106 Rdnr. 43.

46 Löwer (Fußn. 43), Art. 28 Rdnr. 103; Hellermann (Fußn. 42), Art. 28 Rdnr. 54.4.

47 Das mit der Föderalismusreform I in das GG aufgenommenen Aufgabenübertragungsverbot vermag daran nichts zu ändern, weil es nur in die Zukunft wirkt, den Bestand an ausgabenintensiven Altaufgaben aber unangetastet gelassen hat; vgl. zu den sozialen Ausgaben der Kreise M. Wohlmann, Der Landkreis 2013, S. 356 (372 ff.); sowie demnächst ders., Der Landkreis 2014, Heft 7–8.

48 Z.B. durch die stufenweise Übernahme der Zweckausgaben für die Grundversicherung im Alter.

49 Dazu A. Faber, Der Landkreis 2014, S. 228 ff.; dies., NWVBl 2014, S. 8 ff.; W. Höfling/A. Engels, NWVBl 2014, S. 1 ff.; M. Tiips, NdsVBl 2013, S. 297 ff.

50 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 35 f.

51 Henneke (Fußn. 1), Art. 106 Rdnr. 53 ff.

52 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 35.

53 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 35; NWVerfGH, DVBl 1997, S. 121; Hellermann (Fußn. 42), Art. 28 Rdnr. 54.7; R. J. Tettinger/K.-A. Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 28 Rdnr. 243 f.

54 Vgl. etwa OVG Lüneburg, DVBl 1986, S. 1063 (1067) mit insoweit zustimmender Anm. E. Schmidt-Jortzig, ebd., S. 1068; J.-K. Fromme, ZRP 1986, S. 289 ff.; H. Lang, DVBl 1995, S. 657 (657 f.); A. Leidinger, Das Finanzsystem der Gemeindeverbände, in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6, 2. Auflage 1985, S. 331, 362 ff.; Schoch (Fußn. 46), S. 212 ff.; F. Kirchhof, Die Rechtmäßigkeit der Kreisumlage, 1995, S. 21 ff.; ders., Das Finanzsystem der Landkreise, in: Schoch (Hrsg.), Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland, 1996, S. 57 (71 ff.); E. Schmidt-Almann, Perspektiven der Selbstverwaltung der Kreise, ebd., S. 75 (96).

55 BVerwGE 145, 378 = DVBl 2013, S. 858 ff.; dazu Henneke (Fußn. 1), Art. 28 Rdnr. 151 f.; ders., DVBl 2013, S. 651 ff.

56 Henneke (Fußn. 1), Art. 106 Rdnr. 19; ders., Der Landkreis 2013, S. 649 (651).

57 Heintzen (Fußn. 1), Vorb. Art. 104a – 115 Rdnr. 29; Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 27.

damit ihre dienende Funktion akzentuiert wird.⁵⁸ Zwingend ist diese Ordnung der Dinge nicht; vorstellbar wäre vielmehr auch der umgekehrte Ansatz, mithin eine Zuweisung der Aufgaben in Abhängigkeit von der vorrangig geregelten Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen. Dass das Grundgesetz diesen Weg nicht beschritten und sich für ein Primat der Aufgabenverteilung entschieden hat, hat seinen guten Grund und ist Ausdruck der Einsicht, dass jeweils diejenige staatliche Ebene eine Aufgabe eigenverantwortlich wahrnehmen sollte, die dafür – unabhängig von Finanzierungsaspekten – strukturell am besten geeignet ist, also z.B. die Kommunen, wenn es für die Aufgabenwahrnehmung auf Ortskenntnisse und Bürgernähe ankommt. Finanzverfassung als »Folgeverfassung« bedeutet daher letztlich auch, dass die Art der Finanzierung einer Aufgabe die Art ihrer Wahrnehmung nicht beeinträchtigen darf, weil anderenfalls der Vorrang der »Aufgabenverfassung« und der dieser zugrundeliegenden Wertungen in Frage gestellt werden würde.

Ist danach die Verteilung der Sachaufgaben im Bundesstaat der entscheidende Orientierungspunkt, dann ist es Aufgabe der Finanzverfassung, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, und zwar in staatlicher Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit.⁵⁹ Bund und Ländern soll – unter Einbeziehung der Kommunen⁶⁰ – im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse eine Finanzausstattung verschafft werden, die der an die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung gebundenen Ausgabenbelastung – also dem Finanzbedarf der einzelnen Glieder des Bundesstaats – möglichst angemessen Rechnung trägt.⁶¹

Auf den ersten Blick könnte man daher meinen, die Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden sei schon dann »aufgabengerecht«, wenn alle Glieder des Bundesstaates – quantitativ – über Finanzmittel verfügen, die so ausreichend bemessen sind, dass ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglicht wird. Dies ist in der Tat das Ziel des Finanzausgleichs. Über das Ziel darf aber der verfassungsrechtlich vorgezeichnete Weg, auf dem es zu erreichen ist, nicht aus dem Auge verloren werden. Der Anspruch auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung hat nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Komponente, die sich insbesondere aus dem Bundesstaatsprinzip⁶² herleiten lässt und in den geltenden finanzverfassungsrechtlichen Regeln näher ausgestaltet ist.

1. Bundesstaatsprinzip und Finanzausgleich

Die Rede von der Finanzverfassung als an der grundgesetzlichen Verteilung der Aufgaben anknüpfenden »Folgeverfassung« könnte die Vermutung nahelegen, hinsichtlich der Verteilung der Finanzströme im Bundesstaat sei es geboten, bei den Aufgaben anzusetzen, den mit ihrer Wahrnehmung jeweils verbundenen Aufwand zu ermitteln und diesen Finanzbedarf zum Ausgangspunkt des Finanzausgleichs zu machen.

a) Aufgabeninakzessorische Steuerverteilung als Forderung des Bundesstaatsprinzips

Eine derartige, gleichsam ausgabenzentrierte bzw. aufgabenakzessorische Herangehensweise widerspricht allerdings dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes. Das Bundesstaatsprinzip verlangt nach Finanzierungsregeln, die die Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit der Glieder des Bundesstaates wahren.⁶³ Dies bedeutet einerseits zwar in der Tat, dass

der Bund und die Länder jeweils mit Mitteln ausgestattet sein müssen, die ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen. Ohne eine entsprechende Finanzausstattung verkümmerte die Eigenstaatlichkeit zu einer leeren Hülse. Die gebotene Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit sprechen andererseits aber auch gegen Finanzierungsmechanismen, die es dem Bund erlauben, steuernden Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung durch die Länder zu nehmen – und umgekehrt. Der Bundesstaat lebt davon, dass seine Glieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Wege beschreiten und dabei zu unterschiedlichen – auch unterschiedlich aufwändigen – Lösungsansätzen gelangen können.⁶⁴ Die insoweit erforderlichen Entscheidungsspielräume geraten aber in Gefahr, wenn eine staatliche Ebene die andere aufgabenakzessorisch finanziert. Wenn Finanzmittel aufgabenakzessorisch von einer auf die andere staatliche Ebene verschoben werden, liegt der Ruf nach einer Kontrolle der Verwendung des »eigenen« Geldes durch den jeweils anderen nicht nur nahe; es wird auch regelmäßig versucht, diesen Kontrollanspruch durchzusetzen⁶⁵, wie aktuelle Beispiele zur Genüge belegen. So hat der Haushaltsausschuss auf Antrag der Regierungskoalition jüngst ein »Monitoring« der Länderausgaben für Bildung und Forschung beschlossen, nach dem sich Bund und Länder zuvor verständigt hatten, dass der Bund die BAföG-Finanzierung vollständig übernimmt und so die Länder »entlastet«. ⁶⁶ Losgelöst von solchen konkreten Beispielen ist jedenfalls festzuhalten, dass das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes für ein Finanzierungssystem spricht, das einnahmeseitig ansetzt und danach strebt, den Bund und die Länder so mit eigenen Ertragskompetenzen auszustatten, dass diese den Gesamtbestand ihrer jeweiligen Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen können, ohne auf Finanztransfers angewiesen zu sein.

b) Notwendigkeit eines abstrakten Bedarfsmaßstabs

Auch wenn die aufgabeninakzessorische Verteilung der Ertragskompetenzen Ausgangspunkt einer dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes entsprechenden Finanzordnung ist, bedeutet dies nicht, dass Bedarfsgesichtspunkten im Finanzausgleich nicht Rechnung getragen werden müsste. Ohne Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten kann eine dem Aufgabenbestand der einzelnen Glieder des Bundes-

58 Dazu auch F. Schoch/J. Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 92 ff.

59 BVerfGE 72, 330 (383); 86, 148 (213); 116, 327 (377 f.).

60 So nahezu wörtlich BVerfGE 86, 148 (215 f.); ferner etwa Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 31.

61 BVerfGE 116, 327 (378).

62 Zu den Zusammenhängen zwischen Bundesstaatsprinzip und Finanzverfassung etwa Grzeszick (Fußn. 27), Art. 20 Rdnr. 98, 135 ff.; eingehend auch St. Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 507 ff.

63 BVerfGE 72, 330 (383); 86, 148 (213); 116, 327 (377 f.); Grzeszick (Fußn. 27), Art. 20 Rdnr. 98.

64 Treffend insoweit die Bemerkung von Oeter (Fußn. 62), S. 567: »Ohne den Willen zur Pluralität der Lösungsansätze wird der Bundesstaat zur Belastung.«

65 Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang an der derzeit vor dem BVerfG (Az. 2 BvR 1641/11) geführten Auseinandersetzung über die Verfassungsmäßigkeit von § 6b Abs. 3 SGB II, der dem Bundesrechnungshof die Finanzkontrolle über die Optionskommunen einräumt, sowie § 6b Abs. 4 SGB II, der dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales Prüfungsbefugnisse gegenüber diesen Kommunen zugesteht. Beide Regelungen werden seitens des Bundes mit der Erwägung begründet, es seien »Bundesgelder«, über die die Optionskommunen verfügen.

66 Vgl. dazu F. A. Z. vom 07.06.2014, S. 4 »Berlin wacht über Länderausgaben«.

staats gerecht werdende Verteilung der staatlichen Einnahmen nicht gelingen. Dies wirft allerdings die Frage auf, ob auf konkrete oder abstrakte Bedarfe abzustellen ist, wobei mit Blick auf konkrete Bedarfe noch näher zu bestimmen wäre, wie diese zu ermitteln sein sollen: Nach tatsächlichen Haushaltsansätzen oder objektivierend unter dem Gesichtspunkt, welches die Kosten sind, die bei der Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben »notwendig« entstehen.

Ganz abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten, die mit der Bedarfsermittlung verbunden sind⁶⁷, steht im Ergebnis fest, dass im (allgemeinen) Finanzausgleich prinzipiell nicht konkrete Bedarfe berücksichtigt werden können. Angesichts der Endlichkeit der zur Verteilung anstehenden Finanzmasse hätte die Berücksichtigung konkreter Bedarfe – erst Recht, wenn dabei auf tatsächliche Haushaltsansätze abgestellt werden würde – unausweichlich zur Konsequenz, dass einzelne Glieder des Bundesstaates von der besonderen Sparsamkeit anderer Glieder profitierten oder umgekehrt unter ihrer besonderen Ausgabefreudigkeit leiden müssten. Den Gliedern eines Bundesstaates kann aber schwerlich angesonnen werden, »die Folgen fremder Willensentscheidungen zu tragen«, wie es das BVerfG bereits in einer seiner ersten Entscheidungen formuliert hat.⁶⁸ Insoweit stößt der ebenfalls im Bundesstaatsprinzip verankerte Grundsatz der bündischen Solidarität an seine Grenzen.

Gesucht wird also ein vom tatsächlichen Ausgabenverhalten losgelöster Maßstab, in dem sich der objektive Bedarf der am Finanzausgleich beteiligten Körperschaften ausdrückt. Dieser Maßstab ist nach der Konzeption des geltenden Rechts die Einwohnerzahl. Die Zahl der Einwohner ist ein Kriterium, das unabhängig von eigenen »Prioritäts- und Dringlichkeitsentscheidungen« der Länder abstrakt ihren Mittelbedarf beschreibt⁶⁹, wobei vorausgesetzt wird, dass alle Länder grundsätzlich dieselben Aufgaben zu erfüllen haben und dass für die Erfüllung dieser Aufgaben in etwa dieselbe Summe aufgewendet werden muss.⁷⁰ Es mag nicht von vornherein ausgeschlossen sein, andere abstrakte Bedarfskriterien zu finden als die Einwohnerzahl; solche drängen sich aber jedenfalls nicht auf.⁷¹

c) Allgemeiner und besonderer Finanzausgleich

So überzeugend es für den Regelfall ist, die Ertragskompetenzen aufgabeninaccessorisch auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu verteilen und dabei die Zahl der Einwohner als Bedarfsindikator heranzuziehen, so unbestreitbar ist die weitere Erkenntnis, dass eine nur nach diesen Prinzipien erfolgende Verteilung der Finanzmasse nicht in allen Fällen zu befriedigenden Ergebnissen führen wird. Die Annahme, dass alle Länder grundsätzlich dieselben Aufgaben zu erfüllen haben und dafür in etwa dieselbe Summe aufwenden müssen, trifft – nicht zuletzt was den Erfüllungsaufwand angeht – häufig nicht zu. Die Länder sind nicht in jeder Hinsicht so homogen, wie es diese Annahme verlangt; vielmehr gibt es unbestreitbar geografische, demografische, historische oder sonstige Gegebenheiten, die von den Ländern nicht oder nur in Grenzen beeinflusst werden können und sich auf den Aufgabenbestand, aber auch auf den Erfüllungsaufwand auswirken. Insbesondere soweit es um die Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Unterstützung sozial bedürftiger Bevölkerungsgruppen geht, ist offensichtlich, dass die Einwohnerzahl als Ausdruck eines abstrakten Be-

darfsmaßstabs die Realität verfehlen kann.⁷² Das Bundesstaatsprinzip, das wie schon erwähnt auch auf die bündische Solidarität seiner Glieder setzt, spricht dafür, solche Ungleichheiten nicht einfach zu ignorieren und als gegeben hinzunehmen. Vielmehr muss im Rahmen der Finanzverteilung nach Mitteln und Wegen gesucht werden, wie diese im Einklang mit den bundesstaatlichen Vorgaben im Übrigen – also unter möglicher Schonung von Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit – kompensiert werden können.

2. Grundzüge der aktuellen Ordnung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat des Grundgesetzes

Die Ordnung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat des Grundgesetzes, wie sie in den Regelungen der Finanzverfassung und des diese näher ausgestaltenden Rechts niedergelegt sind, greift diese Vorgaben auf, so dass ein prinzipieller Korrekturbedarf nicht besteht – wohl aber Anlass für eine Fortentwicklung einzelner Elemente.

a) Die vier Stufen des Finanzausgleichs

Die Finanzverfassung sieht aktuell einen vierstufigen Finanzausgleich vor, der im Einzelnen in Art. 106 und 107 GG geregelt ist.

aa) Primärer vertikaler Finanzausgleich

Den Ausgangspunkt markiert dabei die Verteilung der Steuererträge auf den Bund und die Gesamtheit der Länder unter Einschluss der Gemeinden und Gemeindeverbände. Grundlage dafür ist Art. 106 GG, der verschiedene Verteilungsprinzipien in sich vereint. Dem sog. Trennprinzip folgt die Verteilung der in Art. 106 Abs. 1 und 2 GG geregelten Bundes- bzw. Landessteuern, die jeweils dem Bund (Abs. 1) bzw. der Gesamtheit der Länder (Abs. 2) zugeordnet werden. Welches Steueraufkommen den Kommunen zusteht, ergibt sich aus Art. 106 Abs. 6 GG. Wie schon erwähnt, werden dabei verfassungsunmittelbar nur die Gemeinden bedacht; dagegen steht den Gemeindeverbänden das Aufkommen aus örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern nur nach Maßgabe der Landesgesetzgebung zu. Die Landesgesetzgeber können die Landkreise also mit einer eigenen Ertragskompetenz versehen; eine entsprechende Verpflichtung besteht aber nicht.⁷³ Ohnehin ist der Ertrag aus den in Betracht kommenden Steuern begrenzt.

Hinsichtlich der drei ertragsreichsten und damit wichtigsten Steuerarten, der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer realisiert Art. 106 Abs. 3 bis Abs. 5a GG ein Verbundsystem. Am Aufkommen dieser Steuern sind der Bund auf der einen sowie die Länder einschließlich der Gemeinden – aber ohne die Gemeindeverbände – auf der anderen Seite in einem entweder bereits unmittelbar durch die Verfassung selbst oder auf ihrer Grundlage durch den Bundesgesetzgeber festgesetz-

67 Tatsächlich dürfte es kaum gelingen, die dem Bund und den Ländern jeweils zugeordneten bzw. freiwillig von ihnen wahrgenommenen Aufgaben auch nur systematisch zu erfassen, geschweige denn, sie finanzverfassungswirtschaftlich zu bewerten. Dazu Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 109; Th. Christmann, DÖV 2000, S. 315 (323 f.); optimistischer wohl H.R. Bull/W. Mehde, DÖV 2000, S. 305 (313 f.).

68 BVerfGE 1, 117 (133); F. Ossenbühl, Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, 1984, S. 44.

69 BVerfGE 72, 330 (400 f.); 101, 158 (223).

70 Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 109 f.

71 Häde (Fußn. 10), S. 3.

72 Auch dazu schon Ossenbühl (Fußn. 68), S. 44.

73 Heintzen (Fußn. 1), Art. 106 Rdnr. 49.

ten Verhältnis beteiligt. Bundesgesetzlicher Festsetzung bedarf zunächst der Anteil, der den Gemeinden am Aufkommen der Einkommen- und Umsatzsteuer zusteht (Art. 106 Abs. 5 und 5a GG). Der verbleibende Teil der Einkommensteuer sowie das gesamte Aufkommen aus der Körperschaftsteuer stehen sodann dem Bund und der Gesamtheit der Länder je zur Hälfte zu (Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG).

Dagegen bedarf die Verteilung des um den Anteil der Gemeinden reduzierten Aufkommens aus der Umsatzsteuer wiederum bundesgesetzlicher Festlegung (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG). Nach der Konzeption der Finanzverfassung handelt es sich deshalb um das (einzige) flexible Element im System der vertikalen Zuordnung der Ertragskompetenzen und damit dem Grunde nach um dasjenige Instrument, mit dem auf der Ebene der Verteilung der Erträge zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder auf Verschiebungen im Verhältnis der föderalen Ausgabelastungen und in der Folge der Finanzierungsbedürfnisse Rechnung getragen werden kann. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG bringt diesen »ausgaben- und bedarfsorientierten Charakter«⁷⁴ der Umsatzsteuerverteilung zum Ausdruck, in dem er hinsichtlich der Festlegung des Beteiligungsverhältnisses statuiert, dass der Bund und die Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Der Umfang der Ausgaben ist unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird. Überdies verlangt Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG im Sinne einer Revisionsklausel eine regelmäßig wiederkehrende Überprüfung der Deckungsquoten und unterstreicht damit die Verfassungserwartung, dass bei der Verteilung der Umsatzsteuer flexibel auf Veränderungen reagiert wird. Die Verfassungspraxis entspricht diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben vielfach nicht. Statt – wie geboten – bei Veränderungen an der Stellschraube des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zu drehen, entziehen sich der Bund und die Länder der Revisionspflicht⁷⁵ und verständigen sich auf Umgehungslösungen, die zum Teil ihren Niederschlag auch im Verfassungstext selbst gefunden haben. Auch gegenwärtig wird dieser Weg wieder beschritten. Die Gutachter verdienen daher Zustimmung, wenn sie sich für eine Revitalisierung der verfassungsrechtlich vorgesehenen regelmäßigen Überprüfung der Umsatzsteuerverteilung aussprechen.⁷⁶

Im Übrigen gehört eine Revision der Umsatzsteuerverteilung auch deshalb auf die Tagesordnung, weil der mit dem Solidaritätspakt eingeführte Solidaritätszuschlag ausläuft und als Ergänzungsabgabe gem. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG auch nicht dauerhaft erhoben werden kann. Das ausschließlich dem Bund zustehende Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag dient als Kompensation dafür, dass der Bund den Ländern im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sonderlasten der deutschen Einheit sieben Umsatzsteuerpunkte abgetreten hat. Beide Teile, das Finanzvolumen des Solidaritätszuschlags – wenn man ihn in anderer Form, z.B. reintegriert in den Steuertarif weiterführen will – und das Volumen von sieben Umsatzsteuerpunkten müssen deshalb einer neuen Betrachtung unterzogen werden.

bb) Primärer horizontaler Finanzausgleich

Während die Länder auf der ersten Stufe des Finanzausgleichs als Gesamtheit behandelt werden, geht es auf der zweiten Stufe – dem primären horizontalen Finanzausgleich – um die Verteilung des ihnen in der Summe zugewiesenen Anteils auf die einzelnen Länder. Auch insoweit differenziert das Verfassungsrecht zwischen dem Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf der einen und der Umsatzsteuer auf der anderen Seite. Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG sieht hinsichtlich der Einkommen- und Körperschaftsteuer (sowie hinsichtlich der Landessteuern nach Art. 106 Abs. 2 GG) die Verteilung nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens vor. Das Aufkommen aus diesen Steuern steht den Ländern insoweit zu, als es von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt wird. Es liegt auf der Hand, dass das Prinzip des örtlichen Aufkommens keinerlei Bezug zu einem wie auch immer zu bestimmenden Finanzbedarf der Länder hat. Anknüpfungspunkt für diesen Verteilungsgrundsatz ist vielmehr, das jeweilige Land über die Steuern an den in seinem Gebiet bzw. durch seine Bürger erzielten Erträgen angemessen zu beteiligen.⁷⁷ Das ist schon deshalb sachgerecht, weil damit auch Anreize für das Land gesetzt werden, eine erfolgreiche Wirtschafts- und Strukturpolitik zu betreiben.⁷⁸ Dass es für die Zuordnung des Aufkommens aus den genannten Steuern nur auf den Ort der Vereinnahmung ankommt, kann allerdings zu Verzerrungen führen und bewirken, dass die Einnahmen eines Landes über- bzw. unterhalb seiner wirklichen Steuerkraft liegen.⁷⁹ Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG sieht deshalb vor, durch Bundesgesetz nähere Bestimmungen über die Abgrenzung bzw. über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Weitere Kriterien gibt die Verfassung insoweit nicht vor. Der Gesetzgeber hat sich im Zerlegungsgesetz⁸⁰ dafür entschieden, für die Körperschaftsteuer auf Betriebsstätten abzustellen und die Einkommensteuer nach dem Wohnsitz und nicht nach dem Erarbeitungsort zuzuweisen. Insoweit handelt es sich um eine überzeugende und vom BVerfG gebilligte Lösung⁸¹, die beibehalten werden sollte.

Die Gutachter schlagen demgegenüber vor, Steuererträge, die im weitesten Sinne »grundstücksbezogen« sind, demjenigen Bundesland zuzuordnen, in dem das Grundstück belegen ist. Bei tätigkeitsbezogenen Steuern soll es auf den Ausübungsort ankommen. Dieser Vorschlag hätte zur Folge, dass Ballungsgebiete gegenüber ländlichen Regionen bevorzugt werden würden.⁸² Es könnte zu einer Entwicklung kommen, die ohnehin zu erwartende demografische Prozesse noch verstärken

74 BVerfGE 72, 330 (383).

75 Zum verpflichtenden Charakter der Regelung etwa Heintzen (Fußn. 1), Art. 106 Rdnr. 40.

76 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 41.

77 Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 69; Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 15; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 107 Rdnr. 7.

78 Henneke (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 33.

79 BVerfGE 72, 330 (384); K. Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1169 f.; Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 16.

80 Vom 06.08.1998 (BGBl I S. 1998), zuletzt geändert durch G. v. 26.06.2013 (BGBl I S. 1809).

81 BVerfGE 72, 330 (406 f.).

82 An der geltenden Regelung wird dagegen moniert, dass sie die Ballungsräume benachteiligen würde, weil die zahlreichen Pendler zwar deren öffentlichen Einrichtungen in Anspruch nähmen, sich aber nicht an den Kosten dafür beteiligten; so z.B. Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 18.

würde, statt ihnen entgegenzuwirken. Insbesondere würden den ländlichen Regionen diejenigen Mittel entzogen, die sie zur Aufrechterhaltung und Sicherung ihrer Infrastrukturen benötigen. Unterbleiben solche Investitionen, wird sich der Abwanderungsprozess verstärken – eine Entwicklung, die niemand wünschen kann.

Richtet sich die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, korrigiert durch die Zerlegung⁸³, nach dem örtlichen Aufkommen, so folgt die Verteilung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer zwischen den Ländern einem anderen Prinzip, bei dem auch Bedarfsgesichtspunkte eine Rolle spielen, allerdings nicht als konkrete Bedarfe, sondern in Form eines abstrakten Bedarfsmaßstabs. Mindestens drei Viertel des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Wie schon näher ausgeführt (oben sub IV. 1. b)), fungiert die Einwohnerzahl als Bedarfsindikator bzw. als pauschaler Bedürfnismaßstab, dem der Gedanke einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung mit öffentlichen Leistungen zugrunde liegt.⁸⁴ Für das verbleibende Viertel des Länderanteils am Aufkommen aus der Umsatzsteuer eröffnet Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrates sog. Ergänzungsanteile für Länder vorzuschlagen, deren Einkommen aus den Landessteuern, aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer und nach Art. 106b je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.

Dieser sog. Umsatzsteuervorausgleich wird vielfach – auch von den Gutachtern – kritisiert, die vorschlagen, ihn abzuschaffen.⁸⁵ Diesem Vorschlag sollte nicht gefolgt werden. Schon im Ausgangspunkt sind die Gutachter im Irrtum, wenn sie im Umsatzsteuervorausgleich ein Element des sekundären horizontalen Ausgleichs sehen wollen.⁸⁶ Diese Auffassung wird zwar auch in der übrigen Literatur mitunter vertreten⁸⁷, findet aber weder im Wortlaut noch in der Systematik des Art. 107 GG eine Stütze. Art. 107 GG trennt systematisch und sprachlich klar zwischen der primären Zuteilung von Steuererträgen in Abs. 1 und der an dieser Zuteilung anknüpfenden Umverteilung in Abs. 2. In Abs. 1 GG ist dementsprechend durchgehend davon die Rede, dass Steuererträge den Ländern »zustehen«, während Abs. 2 den Terminus des Ausgleichs verwendet. Diese Systematik wird durch Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG nicht durchbrochen. Auch der Länderanteil an der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern zu – wird ihnen also originär zugeordnet, nur dass das Grundgesetz dafür zwei Zuordnungsmechanismen vorsieht, nämlich für den überwiegenden Teil nach Maßgabe der Einwohnerzahl, für den Rest nach Maßgabe der Einnahmen der Länder. Letzteres wirkt sich faktisch ausgleichend aus – das BVerfG spricht insoweit von einem »horizontal ausgleichenden Element«⁸⁸ – ändert aber nichts an der primären Zuordnung auch der Ergänzungsanteile zu den einzelnen Ländern. Alles, was den Ländern nach Art. 107 Abs. 1 GG »zusteht«, gehört daher zur eigenen Finanzausstattung der Länder.⁸⁹ Im Übrigen ist zu berücksichtigen: Wollte man den Gutachtern folgend den Umsatzsteuervorausgleich abschaffen, müsste sich zwangsläufig das Volumen des sekundären Finanzausgleichs erheblich vergrößern. Damit würde nicht nur derjenige Bestandteil des Finanzausgleichs besonders belastet, dessen Akzeptanz ohnehin schwach ausgeprägt ist⁹⁰; schwerer ins Gewicht fällt vielmehr, dass eine Umver-

teilung zwischen den Ländern unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten nur in Grenzen zulässig ist⁹¹, die in diesem Fall überschritten werden könnten. Mag das rechnerische Ergebnis auch dasselbe sein – in rechtlicher Hinsicht macht es einen Unterschied, ob einem Glied des Bundesstaates im Wege der primären Steuerverteilung zunächst Finanzmittel zugeordnet werden, die ihm dann durch eine ausgleichende Umverteilung wieder weggenommen werden (müssen), oder ob es von vornherein nicht zu einer entsprechenden Zuordnung der Finanzmittel kommt. Die Finanzverfassung als »Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung«⁹² regelt »die Verteilung des Finanzaufkommens in verschiedenen, aufeinander aufbauenden und aufeinander bezogenen Stufen, wobei jeder Stufe bestimmte Verteilungs- und Ausgleichsziele zugeordnet sind.«⁹³ Dieses Gefüge ist zwar in sich durchaus beweglich und anpassungsfähig; seine Stufen können aber nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden.⁹⁴ Der (sekundäre) Ausgleich darf also mit anderen Worten nicht uneingeschränkt aufgeblasen werden.

cc) Sekundärer horizontaler Finanzausgleich

Mit der nächsten – der dritten – Stufe verlässt der Finanzausgleich die Ebene der primären Verteilung von Steuererträgen. Auf dieser sowie auf der abschließenden vierten Stufe geht es um partielle Korrekturen am Ergebnis der primären Ertragsverteilung, und zwar im Verhältnis der Länder untereinander (sekundärer horizontaler Finanzausgleich) bzw. im Verhältnis des Bundes zu den Ländern (sekundärer vertikaler Finanzausgleich, dazu sogleich sub dd). Solche Korrekturen sind mit Blick auf die angestrebte aufgabengerechte Finanzausstattung geboten, weil sich die primäre Steuerverteilung ungeachtet der partiellen Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten im Wesentlichen an der zwischen den Ländern sehr unterschiedlich stark ausgeprägten Wirtschaftskraft orientiert und damit zwangsläufig zu einer Abstufung in ärmere und reichere Länder führt.⁹⁵ Ziel des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist es, dass diese Unterschiede angemessen ausgeglichen werden. Insofern handelt es sich ebenfalls um eine – durch das Sozialstaatsprinzip unterfütterte – Forderung des Bundesstaatsprinzips, das die einzelnen Glieder des Bundes zur horizontalen und vertikalen Solidarität verpflichtet.⁹⁶ Das Bundesstaatsprinzip ist aber nicht nur Grund, sondern auch Grenze der Solidarität und steht daher einer Umverteilung entgegen, die

83 Die Umverteilungswirkung ist erheblich; vgl. Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 76; Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 18.

84 BVerfGE 72, 330 (384); Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 19; Heintzen, Art. 107 Rdnr. 17; zweifelnd Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 80.

85 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 41; Gutachten, S. 65.

86 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 60 f.

87 Vgl. etwa Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 20, 22: »konzeptionell fragwürdig«.

88 BVerfGE 72, 330 (385).

89 BVerfGE 72, 330 (384 f.); 101, 158 (215); Heintzen (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 18; Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 85; Sielmann (Fußn. 77), Art. 107 Rdnr. 16; Henneke (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 39.

90 Treffend Tappe (Fußn. 4), S. 1082, der davon spricht, dass die Auswirkungen des sekundären horizontalen Finanzausgleichs psychologisch schwerer wiegen.

91 Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 84.

92 BVerfGE 78, 249 (266 f.); 55, 274 (300).

93 BVerfGE 72, 330 (383); 101, 158 (214).

94 BVerfG a. a. O.; Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 17 f.

95 Henneke (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 49.

96 BVerfGE 72, 330 (386); 86, 148 (214); zur Bedeutung des Sozialstaatsgebots in diesem Zusammenhang Heun (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 24.

Unterschiede in der Finanzkraft nivelliert und damit die staatliche Eigenständigkeit in Frage stellt.⁹⁷ Insbesondere der horizontale Finanzausgleich ist daher von vornherein beschränkt auf die Korrektur nur solcher Ergebnisse der primären Steuerverteilung, »die auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind.«⁹⁸

Der Wirkungsmechanismus des horizontalen Finanzausgleichs kann hier nicht in allen seinen Facetten nachgezeichnet werden. Für sein Verständnis wichtig ist aber, dass er maßgeblich auf dem Kriterium der Einwohnerzahl beruht. In dem die Finanzkraft der Länder, um deren Ausgleich es geht, pro Einwohner berechnet wird, wird zum einen sichergestellt, dass die einwohnerstärkeren Länder nicht schon allein wegen ihres größeren Haushaltsvolumens ausgleichspflichtig werden. Zum anderen fungiert die Einwohnerzahl auch hier als abstrakter Bedarfsmaßstab, ermöglicht also einen von länder-eigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängigen Vergleich der Finanzkraft.⁹⁹ Im Übrigen unterstreicht bereits ein Blick auf die Zahlen, dass sich die durch den horizontalen Finanzausgleich bewirkte Umverteilung tatsächlich auf eine Korrektur der primären Steuerverteilung beschränkt und sich nur auf einen relativ kleinen Teil der Steuereinnahmen der Länder erstreckt, konkret auf 8 Mrd. Euro im Jahr 2012, bei Steuereinnahmen in Höhe von 293 Mrd. Euro.¹⁰⁰ Deshalb soll die Aufmerksamkeit im Folgenden nur auf zwei Aspekte gelenkt werden, die aktuell im Fokus der Diskussion stehen: Die Frage, in welchem Umfang Finanzkraft und -bedarf der Kommunen in den Finanzausgleich einzustellen sind, und die Berechtigung der sog. Einwohnerwertung oder -veredelung, von der insbesondere die Stadtstaaten profitieren.

(1) Berücksichtigung von Finanzkraft und -bedarf der Kommunen

Art. 107 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GG verlangt, dass im Rahmen des angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt werden. Dies ist nur folgerichtig, handelt es sich bei den Kommunen staatsorganisationsrechtlich doch um einen Teil der Länder. Schon aus diesem Grunde ist nicht nachvollziehbar, warum die Gutachter die nach geltendem Verfassungsrecht zwingende Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich streichen und es in das Ermessen des Gesetzgebers stellen wollen, ob es zu einer solchen Berücksichtigung kommt oder nicht.¹⁰¹ Das Bundesverfassungsrecht zieht mit der Regelung in Art. 107 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GG die Konsequenz aus dem Umstand, dass die Finanzausstattung der Länder und diejenige der Kommunen in einer engen Wechselbeziehung stehen. Die Länder sind nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG sowie aufgrund der einschlägigen Vorgaben des jeweiligen Landesverfassungsrechts zu einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung ihrer Kommunen verpflichtet. Sie tragen – wie auch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte immer wieder betont – die Haupt- und Letztverantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen.¹⁰² Je schlechter die Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zu den ihnen übertragenen Aufgaben ist, umso höher müssen die Transferleistungen der Länder ausfallen, welche wiederum deren eigene Finanzkraft schwächen. Umgekehrt gilt dies auch: Je »reicher«

die Kommunen eines Landes sind, umso weniger muss dieses Finanzmittel, die ihm nach der primären Steuerverteilung zustehen, zur Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände einsetzen.¹⁰³ Angesichts dieser Zusammenhänge wäre es widersinnig, die Berücksichtigung der kommunalen Finanzen im Länderfinanzausgleich in das Ermessen des Gesetzgebers zu stellen. Die Haupt- und Letztverantwortung der Länder hinsichtlich der Sicherstellung einer aufgabenangemessenen kommunalen Finanzausstattung streitet im Übrigen auch dafür, die kommunale Finanzkraft auf der Grundlage normierter Hebesätze – anders als heute – vollständig zu erfassen.¹⁰⁴

(2) Einwohnerwertung

Ein weiterer Streitpunkt des horizontalen Länderfinanzausgleichs ist die Frage der Einwohnerwertung. Art. 107 Abs. 2 GG schreibt diese nicht ausdrücklich vor, das Finanzausgleichsgesetz berücksichtigt aber seit jeher vermeintliche Mehrbedarfe der Stadtstaaten, in dem es bei ihnen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs nicht auf die tatsächliche, sondern auf eine mit 135 % gewertete Einwohnerzahl abstellt. Jüngeren Datums und deutlich geringer ist die Einwohnerwertung bzw. -veredelung, die den besonders dünn besiedelten Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern (105 %), Sachsen-Anhalt (103 %) und Brandenburg (102 %) zugute kommt. Hinsichtlich der Stadtstaaten liegt dem die Annahme einer überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration zugrunde, während es bei den genannten Flächenländern gerade umgekehrt darum geht, Deglomerationsnachteile auszugleichen.¹⁰⁵ Das BVerfG hat bereits 1992 mit Blick auf die Stadtstaaten Zweifel geäußert, ob diese Annahme noch zutrifft, und dem Gesetzgeber einen entsprechenden Prüfauftrag erteilt¹⁰⁶, dem dieser – trotz einer weiteren Aufforderung des Gerichts im Jahr 1999¹⁰⁷ – bislang nicht nachgekommen ist. Auch in der Literatur überwiegen die kritischen Stimmen.¹⁰⁸ Die anstehenden Reformberatungen bieten nunmehr die Chance, sich dieser Problematik anzunehmen. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass der Bund sich seit 2001 in erheblichem Umfang an Geldleistungsgesetzen beteiligt hat. Dass die Zahl von Empfängern solcher Leistungen in den Ballungsräumen der Stadtstaaten über dem Bundesdurchschnitt liegt, fällt daher heute deutlich weniger ins Gewicht als früher. Dies muss jedenfalls zu einer Absenkung des Satzes führen, mit dem die Einwohner der Stadtstaaten gewertet werden.

97 So schon BVerfGE 1, 117 (131).
 98 BVerfGE 72, 330 (386); 86, 148 (214 f.); Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 89.
 99 BVerfGE 72, 330 (400 ff.); 101, 158 (223); Huber (Fußn. 30), Art. 107 Rdnr. 97.
 100 Dazu Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2013, S. 147 f.
 101 Kempny/Reimer (Fußn. 6), Gutachten, S. 65 f.
 102 So jüngst HessStGH, NVwZ 2013, S. 1151 (1152); vgl. ferner oben sub III. 1.
 103 In diesem Sinne auch BVerfGE 86, 148 (218 ff.).
 104 Eingehend zum Ganzen Henneke (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 63 ff.
 105 Dazu Henneke (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 80 ff.
 106 BVerfGE 86, 148 (233 ff.).
 107 BVerfGE 101, 158 (230 f.).
 108 Henneke (Fußn. 1), Art. 107 Rdnr. 80 ff. (»verfassungswidrig«); Heur (Fußn. 29), Art. 107 Rdnr. 30 m.w.Nachw. in Fußn. 148; Siekmann (Fußn. 77), Art. 107 Rdnr. 35.

dd) Sekundärer vertikaler Finanzausgleich

Den Schlusspunkt des vierstufigen Finanzausgleichs bilden die sog. Ergänzungszuweisungen des Bundes für leistungsschwache Länder. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber dazu, solche Zuweisungen vorzusehen. Das Finanzausgleichsgesetz hat davon Gebrauch gemacht und unterscheidet zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und solchen, mit denen ein Sonderbedarf gedeckt werden soll. Die allgemeinen Ergänzungszuweisungen dienen dazu, die Finanzkraft leistungsschwacher Länder zu verbessern. Begünstigt werden nur solche Länder, die nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs hinsichtlich ihrer Finanzkraft in einem Maße hinter dem Durchschnitt aller Länder zurückbleiben, das einerseits unangemessen erscheint, andererseits aber aus Landesmitteln nicht ausgeglichen werden kann.¹⁰⁹ Demgegenüber geht es bei den Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen um einen Ausgleich für bestimmte Sonderlasten, die nur einzelne Länder treffen. In § 12 MaßstG ist geregelt, für welche Sonderlasten derartige Zuweisungen des Bundes in Betracht kommen. Die Gutachter schlagen vor, die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach Grund und Höhe deutlich zu verringern und den notwendigen Ausgleich auf die dritte Stufe des Finanzausgleichs zu verlagern, also in den horizontalen Finanzausgleich der Länder untereinander einzubeziehen. Sonderbedarfszuweisungen sollen auf Fälle von Bedarfen einzelner Länder beschränkt werden, die sich politischer Kontrolle entziehen.¹¹⁰

Es trifft in der Tat zu, dass die Sonderbedarfszuweisungen in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand gehören. Das hat das BVerfG so vorgegeben¹¹¹; das Maßstäbengesetz hat diese Forderung aufgegriffen (§ 12 Abs. 3). Insoweit bringt der Vorschlag der Gutachter also letztlich nur eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck. Spielraum für ein Abschmelzen der Sonderbedarfszuweisungen in größerem Umfang besteht aber wohl nicht. Dies gilt namentlich mit Blick auf die Zuweisungen, die der Deckung teilungsbedingter Sonderlasten dienen. Dass es sich insoweit um Sonderlasten handelt, lässt sich nicht wegdiskutieren. Es ist auch sachgerecht, die Deckung dieser Sonderlasten nicht allein dem horizontalen Finanzausgleich zu zuordnen. Hier gilt wie hinsichtlich der vorgeschlagenen Verringerung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, dass der horizontale Finanzausgleich vor einer Überbeanspruchung geschützt werden muss. Insoweit ist auf das oben sub bb) Gesagte zu verweisen.

b) Bundesfinanzierung von Einzelaufgaben der Länder und Kommunen

Neben dem Steuerzuweisungs- und Finanzausgleichssystem der Art. 106 und 107 GG, das die zweckungebundene Finanzausstattung der Gebietskörperschaften abschließend regelt¹¹², sieht die Finanzverfassung für Ausnahmekonstellationen eine vollständige bzw. teilweise Übernahme der Kosten vor, die den Ländern bzw. den Kommunen bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben entstehen. Beispiele für diese stets besonders begründungsbedürftigen Ausnahmekonstellationen sind die Art. 104b, 91a, 91e Abs. 2, 106 Abs. 8 sowie Art. 104a Abs. 3 GG. Letztere Regelung verdient besondere Aufmerksamkeit, zumal auch die Gutachter sich mit ihr befassen haben.

aa) Die Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen

Als Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG, wonach der Bund und die Länder jeweils gesondert die Ausgaben tragen, die

sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, eröffnet Art. 104a Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, bei Geldleistungsgesetzen die Finanzierungskompetenz auch dann für sich in Anspruch zu nehmen, wenn diese von den Ländern ausgeführt werden. Bestimmt das entsprechende Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrag des Bundes ausgeführt. Entgegen dem oben erwähnten Grundsatz, wonach aufgrund des Charakters der Finanzverfassung als Folgeverfassung die Art der Finanzierung grundsätzlich keinen Einfluss auf die Art der Aufgabenwahrnehmung haben soll, kommt es bei der Bundesfinanzierung von Geldleistungsgesetzen also zu einem Wechsel im Aufgabenmodus: An die Stelle der Ländereigenverwaltung tritt Bundesauftragsverwaltung mit allen Folgen, die das für den Gestaltungsspielraum der Länder hat. Diese Regelung ist – wie sogleich noch zu zeigen sein wird – reformbedürftig. Auch die Gutachter sehen im Hinblick auf Art. 104a Abs. 3 GG Reformbedarf. Statt die in Art. 104a Abs. 3 GG angelegte Durchbrechung des Primats der Aufgaben- vor der Finanzverfassung als Folgeverfassung jedoch zu begrenzen, wollen sie den Anwendungsbereich der Regelung sogar noch erweitern und auch auf Gesetze erstrecken, die geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen. Nach geltendem Recht bedürfen solche Gesetze – wie auch die Geldleistungsgesetze – zwar der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind (Art. 104a Abs. 4 GG); ein Umschlagen in Auftragsverwaltung ist aber nicht vorgesehen. Die Gutachter schlagen vor, die Finanzierungsbefugnis des Bundes auch auf die bislang nur von Art. 104a Abs. 4 GG erfassten Sach- und Dienstleistungsgesetze auszudehnen bzw. insoweit sogar eine Finanzierungspflicht vorzusehen.

bb) Beschränkung der Bundesbeteiligung auf Geldleistungsgesetze – keine Bundesauftragsverwaltung

Dieser Vorschlag vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil er die kategorialen Unterschiede zwischen Geldleistungsgesetzen auf der einen und Sach- bzw. Dienstleistungsgesetzen auf der anderen Seite außer Acht lässt. Bei Geldleistungsgesetzen geht es in erster Linie um die Abwicklung von Zahlungen durch die insoweit in erster Linie betroffenen Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte). Die Leistungen sind in den entsprechenden Gesetzen des Bundes in aller Regel durchnormiert und müssen dies aus rechtsstaatlichen und gleichheitsrechtlichen Gründen auch sein. Bei Gesetzen, die Sach- und Dienstleistungen betreffen, geht es dagegen viel häufiger um echte Verwaltungstätigkeit, und es besteht dementsprechend ein größerer, auch ausgabenrelevanter Gestaltungsspielraum der auch im Hinblick auf den Vollzug dieser Gesetze in der Hauptsache berufenen Kommunen.

Wollte man entsprechend dem Vorschlag der Gutachter dem Bund auch bei Sach- und Dienstleistungsgesetzen eine Finanzierungskompetenz zugestehen, hätte dies zwangsläufig Auswirkungen auf den Gesetzesvollzug. Auch unterhalb der in Art. 104a Abs. 3 GG für ein Umschlagen der Selbstverwal-

109 BVerfGE 101, 158 (224).

110 Kempny/Reimer (Fußn. 6), NJW-Beil. 2014, S. 42.

111 BVerfGE 101, 158 (225).

112 H. Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 106 Rdnr. 4 (Stand: 01.06.2014).

tung in eine Bundesauftragsverwaltung vorgesehenen Schwelle wäre damit zu rechnen, dass es zu einer Verschärfung bundesrechtlicher Standardvorgaben und zu entsprechenden Kontrollrechten kommt. Die Kommunen würde damit gerade in solchen Handlungsbereichen wie der Kinder- und Jugendhilfe durch den viel beschworenen »goldenen Zügel« in ihrer Bewegungsfreiheit eingeeignet, wo Gestaltungsspielräume besonders gefragt sind, um sachangemessen reagieren zu können.

Auch wenn die von den Gutachtern vorgeschlagene Ausweitung der Bundesfinanzierungskompetenz daher als systemwidrig abzulehnen ist, besteht im Hinblick auf Art. 104a Abs. 3 GG Entwicklungsbedarf. Denn auch wenn man dem Vorschlag der Gutachter nicht folgt, bleibt der Ausgangsbefund, dass Art. 104a Abs. 3 GG nicht mit dem Charakter der Finanzverfassung als Folgeverfassung in Einklang steht. Dieses Defizit lässt sich durch eine einfache Streichung von Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG beseitigen, ohne dass der Bund befürchten müsste, dass der Verzicht auf ein Umschlagen der Ländereigen- in eine Bundesauftragsverwaltung bei mehr als hälftiger Beteiligung an den von Geldleistungsgesetzen verursachten Ausgaben negative Folgen für ihn hätte. Die erwähnte, für Geldleistungsgesetze regelmäßig anzutreffende, verfassungsrechtlich gebotene Durchnormierung lässt nämlich als funktionales Äquivalent die bei der Bundesauftragsverwaltung bestehende Möglichkeit der administrativen Weisung überflüssig werden, so dass die Rechtsaufsicht des Bundes ausreicht.

V. Zusammenfassung

Fasst man die vorstehenden Überlegungen zusammen, lassen sich daraus folgende konkrete Vorschläge für die Fortentwicklung des geltenden Finanzverfassungsrechts im Hinblick auf eine aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ableiten:

(1) Kommt es zu Verschiebungen im Aufgabenbestand zwischen Bund und Ländern einschließlich der Kommunen oder zu Ausgabenzuwächsen auf einer der genannten Ebenen ist ein einnahmeseitiger Ausgleich vorzunehmen, um eine in quantitativer, aber auch in qualitativer Hinsicht aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen zu gewährleisten. Die Finanzverfassung stellt dafür mit

der in Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG vorgesehenen Neufestsetzung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern ein Instrument zur Verfügung, das – unter Beachtung der Folgen des Wegfalls des Solidaritätszuschlags – revitalisiert werden sollte, statt anlassbezogen auf der Ausgabenseite nach »Entlastungsmöglichkeiten« zu suchen, die insbesondere der qualitativen Dimension des Anspruchs auf aufgabengerechte Finanzausstattung nicht gerecht werden (dazu oben sub IV. 1. a), 2. a) aa)).

(2) Da die Kreise und kreisfreien Städte die Hauptlast der auf bundesrechtliche Vorgaben zurückgehenden sozialstaatlichen Ausgaben zu tragen haben, empfiehlt es sich, die Kommunen stärker als bislang am Aufkommen aus der Umsatzsteuer zu beteiligen. Insbesondere den Landkreisen ist dabei – anders als bisher – eine entsprechende Ertragskompetenz einzuräumen. Die Zahl der Einwohner sollte auch insoweit als abstrakter Bedarfsindikator fungieren (dazu oben sub III. 3.).

(3) Der Umsatzsteuervorausgleich nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG ist beizubehalten (sub IV. 2. a) bb)).

(4) Im Länderfinanzausgleich ist die kommunale Finanzkraft vollständig zu erfassen; die bisher zugunsten der Stadtstaaten vorgesehene Einwohnerwertung ist zumindest abzusenken (sub IV. 2. a) cc)).

(5) Art. 104a Abs. 4 GG ist in seiner bisherigen Form beizubehalten; in Art. 104a Abs. 3 GG sollte dagegen Satz 2 (Bundesauftragsverwaltung) gestrichen werden (sub IV. 2. b)).

Die Themenstellung der öffentlich-rechtlichen Abteilung des diesjährigen DLT betont zu Recht, dass die aufgabengerechte Finanzverteilung ein verfassungsrechtliches Gebot ist, das Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen betrifft. Diesem Aspekt sollte auch bei den nun anstehenden Beratungen über die notwendigen (begrenzten) Reformen Rechnung getragen werden. Deshalb ist es notwendig – und so ja auch im Koalitionsvertrag vorgesehen, der ausdrücklich von der Einbeziehung kommunaler Vertreter spricht¹¹³ –, für den Verhandlungsprozess ein Format zu finden, in dem neben dem Bund und den Ländern auch die Kommunen ein Rede- und Antragsrecht haben.

¹¹³ Koalitionsvertrag (Fußn. 18), S. 67.

Die Glaubensfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG und der Salafismus

von Dr. Ehrhart Körting, Berlin*

Viele terroristische Aktivisten in Afghanistan, im Irak und in Syrien sind über den Salafismus beeinflusst worden, eine Religionsbewegung innerhalb des Islam, die sich nur an der Scharia ausrichtet und den demokratischen Rechtsstaat ablehnt. Der Beitrag untersucht in rechtswissenschaftlicher Hinsicht die Grenzen der Glaubensfreiheit für religiöse Bewegungen, die nicht auf demokratisch-rechtsstaatlicher Basis stehen. Er stellt dar, dass die Glaubensfreiheit auch für derartige Bewegungen gilt, solange sie sich auf das private Leben ihrer Mitglieder beschränken. Die Glaubensfreiheit endet für den Salafismus bei der Bejahung von Gewalt. Aber auch die nicht gewaltbereiten Salafisten un-

terliegen wegen ihrer den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat ablehnenden Ziele staatlichen Sanktionen.

1. Die Salafistische Bewegung in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es nach den Erkenntnissen des Bundesamts für Verfassungsschutz mindestens 4500 Anhänger salafistischer Bestrebungen.¹

* Der Verfasser ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und war 1992 bis 1997 Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs Berlin, 1997 bis 1999 Justizsenator, 2001 bis 2011 Innensenator des Landes Berlin.

¹ Verfassungsschutzbericht 2012, Berlin 2013, S. 233.