

STEFAN HOMBURG

Die Finanzverfassung auf dem Prüfstand¹

Plädoyer für eine grundlegende Reform der Finanzverfassung

Prof. Dr. Stefan Homburg, Inhaber des Lehrstuhls Öffentliche Finanzen an der Universität Hannover, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und Mitglied der „Reformkommission Soziale Marktwirtschaft“

Jeder kennt dieses Bild: Irgendwo in der Stadt informiert ein Baustellenschild, daß der Bund, das Land und die Gemeinde gemeinsam eine Straßenbahnhaltestelle bauen, oder eine Brücke. Hierbei handelt es sich um Beispiele für die sogenannte „Mischfinanzierung“. Unter Mischfinanzierung versteht man, daß die staatlichen Ebenen ihre Aufgaben nicht getrennt wahrnehmen; vielmehr werden Aufgaben, die eigentlich Ländersache sind, von Bund und Ländern gemeinsam geplant, durchgeführt und bezahlt. Zur Verwirklichung einer Maßnahme benötigt ein Land nicht nur die Zustimmung des Bundes, sondern auch die der anderen Länder. Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a des Grundgesetzes (GG) und der Finanzhilfen nach Art. 104 a GG ist unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit ein Dickicht von nicht weniger als tausend (!) Bund-Länder-Gremien entstanden, in denen gemeinschaftlich über Städtebau- und Forschungsförderung, sozialen Wohnungsbau und vieles andere mehr entschieden wird. Allein der Bund steckt inzwischen rund 100 Milliarden Mark pro Jahr, mehr als ein Fünftel seines Etats, in die Mischfinanzierung. Die Frage nach deren Zweck ist von der Politik selten gestellt und nie zufriedenstellend beantwortet worden.

Die Föderalismustheorie erkennt den Sinn eines mehrstufigen Staatsaufbaus unter anderem darin, daß öffentlich bereitgestellte Güter unterschiedliche Nutzerkreise haben: Manche Güter, wie die Landesverteidigung, kommen allen Staatsbürgern zugute, andere, wie z.B. eine Hochschulklinik, haben eher regionale Bedeutung, dritte schließlich, wie eine Straßenbahnhaltestelle, haben einen lokal begrenzten Nutzerkreis. Dementsprechend sollten die erstgenannten Güter vom Zentralstaat, die übrigen von den Gliedstaaten bzw. Gemeinden bereitgestellt werden. Abweichungen von diesem Grundsatz führen nicht nur zu ökonomischer Verschwendung, sondern berühren, wichtiger noch, das Demokratieprinzip. Demokratie setzt voraus, daß die Bürger Ver-

¹ Herr Professor Dr. Homburg hat seinen Vortrag ohne Redemanuskript gehalten. Ein Abdruck des Vortrages liegt daher nicht vor. Herr Professor Dr. Homburg hat uns aber ermächtigt, an Stelle seines Vortrages den nachfolgenden Text zu veröffentlichen, der bereits in der FAZ vom 31. 10. 1998, S. 15 erschienen war.

antwortung festmachen und mit ihrem Wahlakt zwischen alternativen Politikentwürfen entscheiden können. Beides wird durch die Mischfinanzierung erschwert. Ein gutes Beispiel für den damit einhergehenden Demokratieverlust bilden die Studentenproteste vom Vorjahr, die letztlich ins Leere liefen, weil sie keinen klaren Adressaten hatten: Die angegriffenen Landesregierungen begründeten den Mangel an Hörsaalplätzen damit, daß die Bundesregierung für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau weniger Mittel zur Verfügung gestellt habe, während Bonn umgekehrt darauf verwies, daß die Hochschulfinanzierung Ländersache sei. Es wäre falsch zu sagen, daß die eigentlich Verantwortlichen im Nebel blieben – es gab einfach keine Verantwortlichen.

Die Mischfinanzierung bildet einen, aber nicht den einzigen Anlaß, die derzeitige Finanzverfassung grundsätzlich zu überdenken. Als Einstieg soll ein kurzer Rückblick auf ihre Entstehungsgeschichte geworfen werden. Anders als die meisten europäischen Staaten, die wie England, Frankreich oder Rußland seit Jahrhunderten zentralstaatlich verfaßt sind, ist Deutschland aufgrund seiner Geschichte für einen föderalen Aufbau prädestiniert. Immerhin umfaßte das heutige Staatsgebiet lange Zeit eine Vielzahl autonomer Staaten, darunter viele Klein- und Kleinststaaten, bevor 1871 das Deutsche Reich gegründet wurde. Das Reich knüpfte an diese Tradition an und war, vor allem auf dem Gebiet der Finanzverfassung, in hohem Maße dezentral aufgebaut. Die Steuergewalt lag hauptsächlich bei den Einzelstaaten, die bis zur Erzbergerschen Finanzreform 1920 eigene Einkommensteuergesetze erließen (oder auf den Erlaß verzichteten). Die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit des Zentralstaats umfaßte einige Verbrauchsteuern und die Zölle; das Reich war „Kostgänger der Länder“. Dies änderte sich erst durch die Niederlage im ersten Weltkrieg und den Vertrag von Versailles, der das Reich zu erheblichen Reparationszahlungen verpflichtete. Aber erst der Nationalsozialismus löste die Länder als primäre Träger staatlicher Gewalt faktisch auf. Schon bald nach Ende des zweiten Weltkriegs erfolgte ihre Wiedererrichtung, und Deutschland kehrte zum föderalen Staatsaufbau zurück.

Es ist bemerkenswert, daß die historisch kurze Periode 1933–45 ausgereicht hat, die Einstellung der Deutschen zum Föderalismus grundlegend zu verändern, und einem Drängen nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ Vorschub geleistet hat, das in anderen föderalen Staaten, etwa den USA oder Schweiz, auch Australien oder Kanada, unvorstellbar ist. Daß sich das Straf- oder das Heirats- und Scheidungsrecht von Bundesland zu Bundesland unterscheiden, dürfte die Vorstellungskraft der meisten Deutschen übersteigen – während der US-Bürger nichts Ungewöhnliches dabei findet, daß Mörder in manchen Einzelstaaten mit dem Tode bestraft werden, in anderen mit lebenslanger Freiheitsstrafe.

Das Verlangen nach „Einheitlichkeit“ geht aber noch viel weiter und umfaßt in Deutschland inzwischen auch die Beamtenbesoldung, die zwischen Flensburg und Oberammergau identisch ist, mit einer Ausnahmeregel für die neuen Bundesländer, oder die innere Struktur der Hochschulen. Schließlich hat die Vereinheitlichung seit Erlaß des Grundgesetzes erheblich zugenommen. So sah die Erstfassung des Grundgesetzes noch keinen Finanzausgleich vor, und die Gesetzgebungshoheit über die Einkommensteuer lag, anknüpfend an die deutsche Tradition, bei den Bundesländern. Das

vielzitierte Wort von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ fand sich nur in Art. 72 GG, der die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes regelt, und sollte eine zu weitgehende Ausschöpfung dieser Kompetenz durch den Bund verhindern. Auch heute nennt das Grundgesetz die Formel von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nicht im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich unter den Ländern (Art. 107 GG), sondern nur anlässlich der vertikalen Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 106 GG). Nach dem Sinn dieser Norm wird der Bund dort tätig, wo die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Länder die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gefährden würde und hat Anspruch auf die erforderlichen Mittel. Der Wunsch nach „Einheitlichkeit“ ist ein Werturteil, und über Werturteile soll man nicht streiten. Jedoch stellen sich im Zusammenhang hiermit zwei Fragen, und zwar erstens die nach dem Preis der Einheitlichkeit und zweitens die fundamentalere, ob der Föderalismus überhaupt die geeignete Staatsform zur Schaffung von Einheitlichkeit ist. Zur Beantwortung muß man sich auf die eigentliche Funktion des Föderalismus besinnen. Statistisch gesehen soll der mehrstufige Staatsaufbau eine effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern sichern, die unterschiedliche Nutzerkreise haben. Zwei weitere Funktionen des Föderalismus werden zu Recht darin gesehen, daß er Macht begrenzt und darüber hinaus ermöglicht, für regional verschiedene Präferenzen und Eigenarten die passenden Angebote zu machen. Der frühere Verfassungsrichter Geiger hat dies treffend ausgemalt, wenn er forderte, im föderalen Staat müsse Platz sein für „bayerischen Stolz auf die eigene Geschichte und Leistung, Betätigungsraum für den hanseatischen hohen Mut und Geist Hamburgs, Betätigungsraum für die niedersächsische Art und Eigenständigkeit, Betätigungsraum für die historische Bedeutung und einmalige Aufgabe des Bundeslandes Berlin usw.“

Eine nicht minder wichtige Funktion des Föderalismus, die sich erst im Rahmen einer dynamischen Betrachtung zeigt, läßt sich als „Beschleunigung von Lernprozessen“ umschreiben: Welche Hochschulverfassung bildet die beste Voraussetzung für gute Forschung und Lehre? Welche Besoldungsstruktur fördert die Effizienz im öffentlichen Dienst? Welche Kombination aus Steuern und Abgaben entspricht den Wünschen der Bürger am besten? Nach dem heutigen Wissensstand lassen sich Antworten auf diese Fragen nicht am Computer ausrechnen, sondern sie ergeben sich durch Versuch und Irrtum. Und eben hierin, in der Möglichkeit des gleichzeitigen Ausprobierens unterschiedlicher Lösungen und des wechselseitigen Lernens, liegt ein erheblicher Vorteil des föderalen Staates gegenüber dem Einheitsstaat. Lernprozesse laufen im föderalen Staat schneller ab, so daß er sich rascher an veränderte globale Bedingungen anpassen kann. Dies setzt allerdings ausreichende Handlungsspielräume für die Einzelstaaten voraus, die derzeit in Deutschland nicht bestehen. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, daß Deutschland aufgrund der allseitigen Politikverflechtung nicht nur nicht schneller auf die Herausforderungen der Globalisierung reagiert, sondern im Vergleich zu manchem Einheitsstaat sogar langsamer vorankommt. Dieser Umstand hat dem Wort vom „Reformstau“ inzwischen zu trauriger Berühmtheit verholfen. Änderungen, die von allen Seiten als richtig erkannt sind – wie etwa eine Einkommensteuerreform, die auf geringere Steuersätze und Streichung von Ausnahme-

tatbeständen abzielt – kommen nicht zustande, sondern bleiben im Kompetenzdiktat stecken. In seiner jetzigen Form, dieses Eindrucks kann man sich kaum erwehren, zeigt der deutsche Föderalismus deshalb kaum Vorteile gegenüber Einheitsstaaten. Bedenkt man, daß er aus Sicht des Bürgers teuer ist – weil nicht eine Regierung und ein Parlament, sondern 17 Regierungen und 17 Parlamente mit Steuergeldern finanziert werden – muß der föderale Staat Vorteile abwerfen, wenn er seine Legitimation nicht verlieren will. Der föderale Staat ist nicht das geeignete Instrument zur Schaffung von Einheitlichkeit, sondern seine Hauptfunktion liegt darin, daß er Experimentiermöglichkeiten schafft und Lernprozesse beschleunigt. Der Preis für die Fixierung auf „Einheitlichkeit“ besteht im Verzicht auf diesen Trumpf. Die Rufe nach einer grundlegenden Finanzreform werden allerdings lauter. Weil die Politik aufgrund der bevorstehenden Bundestagswahl weitgehend mit sich selbst beschäftigt war, stammen sie hauptsächlich aus dem Bereich der Politikberatung: In bemerkenswerter Einmütigkeit haben die Friedrich-Ebert-Stiftung, das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG) sowie die von den Stiftungen Bertelsmann, Ludwig-Ehrhard und Heinz-Nixdorf getragene „Reformkommission Soziale Marktwirtschaft“ konkrete Vorschläge zur Änderung der Finanzverfassung vorgelegt, die in vielen Punkten frühere Konzepte des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und des Sachverständigenrats aufgreifen. Diese Vorschläge betreffen den Finanzausgleich im weitesten Sinn, also die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden. Sie zielen schwerpunktmäßig auf folgendes ab: Erstens sollte die Mischfinanzierung abgebaut werden. Konkrete Maßnahmen hierzu wären die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und der Finanzhilfen nach Art. 104a GG. Weiterhin sollten die Rahmengesetzgebung des Bundes und das bundeseinheitliche Besoldungsrecht abgeschafft werden. Die sich aus diesen Maßnahmen ergebende Verschiebung der Ausgabenlast vom Bund zu den Ländern wäre über eine Anpassung der vertikalen Finanzverteilung auszugleichen.

Diese Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben wird allseits als wesentliches Reformelement angesehen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung, das IWG und die „Reformkommission Soziale Marktwirtschaft“ schlagen darüber hinaus eine Trennung auch der staatlichen Einnahmen vor, wobei der Bund die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Verbrauchsteuern und die Umsatzsteuer erhält, während die Länder die entsprechenden Zuständigkeiten für die Einkommen- und Körperschaftsteuern erhalten. Ausgehend von der bisher gemeinschaftlichen Beteiligung an beiden Steuern ergäben sich kaum Verschiebungen in der vertikalen Finanzkraft, weil die genannten Steuern ähnlich ertragreich sind. Die Idee des Trennsystems hat im Sommer der Bundesminister der Finanzen aufgegriffen, und aufgrund der hierüber geführten intensiven Diskussion sollte sie etwas näher beleuchtet werden. Der Hauptvorteil des Trennsystems besteht darin, daß Verantwortung klar festgemacht werden kann und ein Trauerspiel wie das Scheitern der großen Einkommensteuerreform ausgeschlossen ist. Jedes Bundesland erläßt sein eigenes Einkommensteuergesetz – ähnlich, wie dies seit jeher die amerikanischen Bundesstaaten oder die Schweizer Kantone tun. Es besteht Autonomie bezüglich der Steuersätze, aber auch bezüglich der Bemessungsgrundlage. Wer

meint, daß bestimmte Schlupflöcher erhalten bleiben müssen, etwa steuerfreie Zuschläge für Sonntagsarbeit (für die sich unter anderen die deutschen Eishockeypromis bedanken), kann dies auf dem Gebiet seines Bundeslandes tun und die anderen Steuerzahler seines Landes mit entsprechend höheren Steuersätzen heranziehen. Faule Kompromisse in nichtöffentlichen Sitzungen des Vermittlungsausschusses werden überflüssig. Auf der anderen Seite wäre der Bund autonom bei der Festlegung der Umsatzsteuer und müßte sich bei Erhöhungen gegenüber den Wählern rechtfertigen. Das Trennsystem weist folglich einen Weg aus der jetzigen „Hochsteuerfalle“, bei der jede Steuersenkung irgendwie blockiert wird und nur bei Steuererhöhungen Einvernehmen hergestellt werden kann. Am Trennsystem entzündet sich freilich vielerlei Kritik, die teils richtig, teils unberechtigt ist. Auf einem Mißverständnis beruht zunächst der Einwand, daß das Trennsystem dem Bund mit der Umsatzsteuer eine stabile Einnahme zuweise, während die Länder mit Einkommen- und Körperschaftsteuer starke Einnahmeschwankungen zu befürchten hätten. Ein bloßer Blick in die Steuerstatistiken der vergangenen Jahre lehrt das Gegenteil: Beide Steuerquellen sprudeln vergleichbar stabil. Der Grund liegt darin, daß das Aufkommen aus den direkten Steuern zum größten Teil aus dem Lohnsteueraufkommen besteht, das sich weitgehend parallel zum Umsatzsteueraufkommen entwickelt. Die sogenannte veranlagte Einkommensteuer schwankt zwar sehr stark, aber dies wirkt sich aufgrund ihres geringen Volumens kaum auf das Gesamtaufkommen der direkten Steuern aus. Auch die Befürchtung, es käme bei Steuerautonomie der Länder zu massenhaften Wohnsitz- oder Sitzverlagerungen in Niedrigsteuerländer, läßt sich am Beispiel der Schweiz empirisch widerlegen. Dieser Einwand offenbart sogar eine erschreckend enge Perspektive, weil er implizit voraussetzt, daß sich Steuerwettbewerb bloß innerhalb des Nationalstaats vollzieht. Der Steuerwettbewerb ist jedoch global, und Steuersatzdifferenzen zwischen Bayern und Rheinland-Pfalz sind ökonomisch nichts anderes als Steuersatzdifferenzen zwischen dem Elsaß und Rheinland-Pfalz. Demnach ist auch das Argument zusätzlicher Erschwernisse für die Unternehmen überzogen, weil international tätige Unternehmen bereits heute die damit verbundenen Besteuerungsprobleme lösen müssen. Insgesamt sollte das Trennsystem durchaus weiter diskutiert werden. Die hierzu bestehende Alternative, nämlich Zuschlagsrechte der Länder auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, ist administrativ einfacher, hat jedoch den Nachteil, daß Bemessungsgrundlage und Tarif weiterhin gemeinschaftlich festgelegt werden müssen. Die große Einkommensteuerreform wäre auch bei einem Zuschlagsystem gescheitert.

Ein anderes Element der Finanzverfassung, nämlich der Finanzausgleich im engsten Sinn (Länderfinanzausgleich), hat in den vergangenen Monaten besondere öffentliche Beachtung gefunden, und zwar hauptsächlich wegen der Klagen der Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern (demnächst gefolgt von Hessen und evtl. Nordrhein-Westfalen) gegen dieses System. Während die bisher geschilderten Teile der Finanzverfassung, die beileibe nicht weniger bedeutsam sind, überwiegend sachlich diskutiert werden, ist die Luft beim Länderfinanzausgleich traditionell bleihaltig – dies zeigte sich spätestens in dem Moment, als eine Finanzsenatorin den Ministerpräsidenten eines süddeutschen Bundeslandes als „Voralpen-Milosevic“ titulierte. Der Reformbe-

darf erstreckt sich sehr wohl auch auf den Länderfinanzausgleich, sollte jedoch nicht hierauf verengt werden: Es ist logisch widersinnig, mit der Mischfinanzierung, dem Besoldungskartell und den ständig und allseits „abgestimmten“ Aktionen einen Rahmen zu schaffen, der weitgehend gleiche Bedingungen für die Ausgabenseite der Länder schafft, und dann bei der Einnahmenseite für Autonomie zu plädieren. Dies müssen alle Beteiligten einsehen. In sich stimmig ist allein eine Gesamtreform, die den Ländern sowohl ausgabenseitig als auch einnahmenseitig mehr Spielraum verschafft. Die genannten Klagen der Länder Baden-Württemberg und Bayern richten sich, allgemein gesprochen, gegen die Ausgleichsintensität im Länderfinanzausgleich und insbesondere gegen eine behauptete „Reihenfolgeumkehr“. Hiermit ist gemeint, daß Länder, die ursprünglich eine hohe Finanzkraft pro Einwohner besitzen, nach Durchführung des Finanzausgleichs hinter finanzschwächere Bundesländer zurückfallen. Die Reihenfolgeumkehr würde das vom Bundesverfassungsgericht postulierte Nivellierungsverbot, wonach bereits ein vollständiger Ausgleich der Länderfinanzkraft verfassungswidrig ist, eklatant verletzen. Hinsichtlich der Frage, ob es überhaupt zu einer Reihenfolgeumkehr kommt, besteht keine einheitliche Meinung. Der Grund hierfür dürfte in der immensen Komplexität des Finanzausgleichs liegen, die viel Raum für semantische Spielereien eröffnet. Der Autor maßt sich deshalb kein Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichs an, sondern behauptet, daß der Finanzausgleich verfassungswidrig wäre, wenn man das System ausgehend von der im Steuerrecht geläufigen wirtschaftlichen Betrachtungsweise bewertet; jedoch sei vorab betont, daß die wirtschaftliche Betrachtungsweise bisher nicht in diesen Teil des Finanzrechts vorgedrungen ist. Wirtschaftlich gesehen geht es um folgendes (die Zahlen beziehen sich auf die vorläufige Abrechnung für das Jahr 1997). Das Land Hessen etwa hat einschließlich seiner Gemeinden vor Durchführung des Länderfinanzausgleichs (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen) eine Steuerkraft von 118,8 v.H. des Bundesdurchschnitts und liegt damit hinter Hamburg an zweiter Stelle in der Rangfolge. Nach Durchführung des Finanzausgleichs liegt Hessen bei 97,6 v.H. des Durchschnitts, sofern man die unstrittigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder außer Betracht läßt. Es fällt also unter den Durchschnitt und findet sich auf Platz 7 der Rangfolge wieder. Umkehrt hat Bremen ursprünglich eine Finanzkraft von 118,6 v.H. (Platz 3) und wird durch den Finanzausgleich an die erste Stelle gehoben, mit traumhaften 197,6 v.H. des Bundesdurchschnitts. Pro Einwohner kann Bremen deshalb Ausgaben finanzieren, die mehr als doppelt so hoch wie die von Hessen sind. Wie könnte man hierbei eine Reihenfolgeumkehr verkennen? Das Stichwort lautet „Sonderbedarf“. Vereinfacht gesagt erhalten Stadtstaaten, kleine Länder, arme alte Länder, Länder mit Seehäfen, neue Länder, hochverschuldete Länder und Länder mit hoher Einwohnerdichte Vergünstigungen im Finanzausgleich – und Bremen hat das Glück, alle Merkmale bis auf eines kumulativ zu erfüllen. Ein sachgerechter Finanzausgleich würde hingegen zwischen hausgemachten und unverschuldeten Sonderbedarfen unterscheiden – und unter diesem Aspekt sind allein die Zahlungen an die neuen Bundesländer gerechtfertigt. Beispiel „Kleines Land“: Ländern mit geringer Einwohnerzahl wird ein Sonderbedarf zugesprochen, wobei Hamburg eine

unbegründete Ausnahme bildet und Rheinland-Pfalz mit 4 Mio. Einwohnern als größtes der kleinen Länder die üppigsten Zahlungen erhält (219 Mio. DM), während das nur wenig größere Sachsen (4,5 Mio. Einwohner) nichts bekommt. Die Kosten der Kleinheit ließen sich jedoch durch eine Länderfusion beseitigen; wenn die Einwohner der betroffenen Länder diese nicht wünschen, müssen sie die finanziellen Konsequenzen selbst tragen. Beispiel „Seehäfen“: Im Gegensatz zur Binnenstadt hat eine Küstenstadt die Chance, einen Hafen zu betreiben oder dies bleiben zu lassen, wenn es sich wirtschaftlich nicht lohnt. Der Finanzausgleich deutet diese Chance in eine „Seehafenlast“ um, weshalb vier der fünf Küstenländer Absatzbeträge erhalten (Schleswig-Holstein mit dem Seehafen Kiel dagegen nicht, von Ländern mit bedeutenden Binnenhäfen wie Nordrhein-Westfalen ganz zu schweigen, Niedersachsen wird als „begünstigtes“ Land durch die Hafenlasten sogar schlechter gestellt). Als gäbe es keinen europäischen Binnenmarkt, der ihnen mit Rotterdam oder Triest Alternativen bietet, haben die übrigen Bundesländer die angeblichen Hafenlasten mitzufinanzieren. Man sollte diese Inkonsistenzen nicht verteidigen, sondern den Finanzausgleich als das sehen was er ist: ein Ergebnis fauler Kompromisse, das im gesamtstaatlichen Interesse reformiert werden muß. Eine solche Reform könnte darin bestehen, Sonderbedarfe mit Ausnahme der Transfers für den Aufbau der neuen Bundesländer zu streichen, die letztgenannten Transfers zu pauschalieren und zu befristen und außerdem eine transparente Umverteilung vorzunehmen, bei der überdurchschnittliche Finanzkraft mit 50 v.H. abgeschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft entsprechend aufgefüllt wird.

Zur Verwirklichung einer solchen Reform gibt es zwei Wege, nämlich den verfassungsrechtlichen und den politischen. Der politische Weg, etwa die Einsetzung einer Enquête-Kommission durch Bundestag und Bundesrat, ist bei weitem vorzuziehen, denn im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht kann die Politik nicht nur verfassungswidrige, sondern auch ökonomisch unsinnige Elemente der Finanzverfassung (die nicht eo ipso verfassungswidrig sind) beseitigen. Außerdem könnten im Wege eines sachgerechten Interessenausgleichs auch Dinge bereinigt werden, über die die derzeitigen Kläger Stillschweigen bewahren, etwa der nur hälftige Ansatz der kommunalen Finanzkraft oder die Zuweisung der Lohnsteuer allein an den Wohnsitzstaat.