

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 888**

**Der steuerverfassungsrechtliche  
Halbteilungsgrundsatz**

**Von**

**Petra Helbig**



**Duncker & Humblot · Berlin**

PETRA HELBIG

Der steuerverfassungsrechtliche  
Halbteilungsgrundsatz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 888

# Der steuerverfassungsrechtliche Halbteilungsgrundsatz

Maßstab für Steuerbelastung und  
Ausgleichsverpflichtung im Länderfinanzausgleich?  
Zugleich ein Valet der verfassungsrechtlichen Anbindung  
des Äquivalenzprinzips

Von

Petra Helbig



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Helbig, Petra:**

Der steuerverfassungsrechtliche Halbteilungsgrundsatz :  
Maßstab für Steuerbelastung und Ausgleichsverpflichtung  
im Länderfinanzausgleich? Zugleich ein Valet der  
verfassungsrechtlichen Anbindung des Äquivalenzprinzips /  
Petra Helbig. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002  
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 888)  
Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 2001  
ISBN 3-428-10730-6

D 361

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 3-428-10730-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

„But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In forming a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.“

James Madison, Federalist Papers, No. 51, S. 160.

Seit den achtziger Jahren mehren sich die Stimmen in der Staatsrechtslehre, die eine konstitutionelle Begrenzung der Besteuerungsgewalt fordern. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund einer Renaissance des Äquivalenzprinzips und der Forderung nach einer „tax constitution“ in der Finanzwissenschaft zu sehen. Sie hat den Anstoß zu dieser Arbeit gegeben.

Anhand des steuerverfassungsrechtlichen Halbteilungsgrundsatzes wird untersucht, ob das Grundgesetz die in der Staatsrechtslehre geforderte verfassungsrechtliche Schranke für den einnahmenmaximierenden Leviathan in Form des Halbteilungsgrundsatzes bereits enthält. Sodann widmet sich die Arbeit dem wettbewerbsföderalistisch motivierten Postulat der Übertragbarkeit dieses Halbteilungsgrundsatzes auf den Länderfinanzausgleich.

Die Arbeit wurde im Jahre 2001 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Joachim Wieland, LL.M., jetzt Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. Er hat mich bereits als studentische Mitarbeiterin in jeder Beziehung gefördert und zur wissenschaftlichen Arbeit ermutigt. Er hat auch das Thema dieser Dissertation angeregt. Dank gebührt auch Herrn Vorsitzenden Richter am Bundesfinanzhof Professor Dr. Peter Fischer für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Im Rahmen der Fertigstellung der Dissertation wurde ich von meinen Freunden und Kollegen vielfältig unterstützt. Hervorzuheben sind dabei Michael Droege und Elke Trautwein. Sie haben mir bei der Endredaktion geholfen. Ferner verdanke ich ihnen viele spannende Stunden, in denen sie

meine gedanklichen Ansätze auf die Probe gestellt haben, aber auch viele schöne Stunden, in denen sie mich von der Arbeit abgehalten haben.

Schließlich danke ich der Studienstiftung des deutschen Volkes, die meine Arbeit durch ein Promotionsstipendium gefördert hat.

Meine Eltern, Marianne Helbig und Dr. Hans-Joachim Helbig, haben einen erheblichen Beitrag zu den Druckkosten geleistet. Dafür sowie für die Ermöglichung meiner wissenschaftlichen Ausbildung möchte ich ihnen herzlich danken. Ihnen sei die Arbeit gewidmet.

Aachen, im Februar 2002

*Petra Helbig*

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

### **Einleitung** 13

#### *1. Abschnitt*

### **Das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999** 13

- A. Inhaltliche Zurückhaltung gegenüber der politischen Diskussion um Wettbewerbsföderalismus und Halbteilungsgrundsatz ..... 13
- B. Formelle Vorgabe der Schaffung eines Maßstäbegesetzes zum Finanzausgleich ..... 22

#### *2. Abschnitt*

### **Existenzberechtigung und Rechtsnatur des Maßstäbegesetzes** 24

- A. Gesetzestechnische Parallele zur Grundsatzgesetzgebung ..... 25
- B. Abschließender Kanon der Gesetzgebungskompetenzen ..... 27
- C. Zeitwirkung der Gesetze – Rückkehr zu einem materiellen Gesetzesbegriff? ..... 29
  - I. Eliminierung von Partikularinteressen aus dem Gesetzgebungsverfahren – John Rawls Theorie der Gerechtigkeit ..... 29
  - II. Langfristige und dauerhafte Maßstabgebung – Gerhart Husserls Zuordnung der Staatsgewalten zur dreidimensionalen Struktur der Zeit ..... 31
- D. „Vor-Rang“ und „Vor-Behalt“ des Maßstäbegesetzes – Selbstbindung des Bundesgesetzgebers ..... 34
  - I. Finanzausgleichsgesetzgebung als materielle Verwaltungstätigkeit ..... 34
  - II. Bindung des Gesetzgebers an das Maßstäbegesetz ..... 36
    - 1. Maßstäbegesetz keine lex superior ..... 37
    - 2. „Lex completa derogat legi complenti“ ..... 38
- E. Ergebnis ..... 39

#### *3. Abschnitt*

### **Das Maßstäbegesetz** 40

## 2. Teil

**Der Halbteilungsgrundsatz** 44*1. Abschnitt***Der Vermögensteuer-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts** 44*2. Abschnitt***Dogmatische Überzeugungskraft einer konstitutionellen Begrenzung der Steuerbelastung** 48

|  |    |
|--|----|
| A. Der rechts- und finanzwissenschaftliche Hintergrund des Vermögensteuer-Beschlusses .....  | 48 |
| I. Effektivierung der Grundrechte für das Steuerrecht und freiheitlich geprägte Besteuerung .....  | 48 |
| II. Ökonomische Theorie der Demokratie und konstitutionelle Begrenzung der Steuerbelastung .....   | 50 |
| B. Die Steuerlehre von Paul Kirchhof .....   | 55 |
| I. These 1: „Eigentum“ umgrenzt den vermögensrechtlichen Handlungsspielraum<br>Gegenargument: Art. 14 GG schützt nicht das Vermögen als solches ...                        | 56 |
| II. These 2: Unterschiedliche Behandlung von Vermögensbestand und -erwerb<br>Gegenargument: Die Verfassung differenziert nicht nach unterschiedlichen Zugriffsphasen ..... | 61 |
| C. Die Anwendung und Weiterführung dieser Lehre durch das Bundesverfassungsgericht im Fall der Vermögensteuer .....  | 64 |
| I. These 1: Bestandsschutz für den Vermögensstamm .....  | 64 |
| 1. Gegenargument 1: Nur Reinertragssteuer gewährleistet Substanzschutz .....   | 64 |
| 2. Gegenargument 2: Verfassung beschränkt die Sozialbindung ruhenden Vermögens nicht auf eine Sollertragsbesteuerung .....   | 65 |
| 3. Gegenargument 3: Vermögensteuer ist aus historischer Sicht nicht nur als Sollertragssteuer zulässig .....   | 67 |
| II. These 2: Hälfte Teilung des Ertrages .....   | 70 |
| 1. Gegenargument 1: Grammatische Auslegung nicht eindeutig .....   | 70 |
| 2. Gegenargument 2: Keine starren, der Abwägung vorgegebenen Ergebnisse .....  | 73 |
| D. Zwischenergebnis .....  | 76 |



*3. Abschnitt*

**Verfassungsrechtliche Anbindung einer äquivalenzorientierten Steuerrechtfertigung (Exkurs)** 78

|  |     |
|--|-----|
| A. Gleichheitsorientierte Rechtfertigung der Steuer .....  | 81  |
| I. Äquivalenzprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstäbe einer gerechten Besteuerung ..... | 83  |
| 1. Entwicklung .....   | 83  |
| 2. Bedeutung in der Finanzwissenschaft .....   | 86  |
| 3. Bedeutung in der Rechtswissenschaft .....   | 88  |
| a) Das Dogma der Leistungsfähigkeit .....  | 88  |
| b) Renaissance des Äquivalenzprinzips .....  | 90  |
| II. Rechtswissenschaftliche Bewertung des Äquivalenzprinzips .....                                 | 93  |
| 1. Rein formale Betrachtung der Gleichheit .....   | 93  |
| 2. Materiale Gleichheit .....  | 95  |
| a) Begründung eines materialen Gleichheitsbegriffs .....   | 95  |
| b) Sachgerechtigkeit des Differenzierungskriteriums .....  | 97  |
| aa) Grundrechte und Sozialstaatsprinzip – Freiheit und soziale Gerechtigkeit .....                 | 97  |
| bb) Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff .....   | 101 |
| cc) Die Finanzverfassung – Art. 106 ff. GG .....   | 105 |
| c) Ergebnis bei materialer Betrachtung .....   | 105 |
| B. Freiheitsrechtlich orientierte Rechtfertigung der Steuer nach Paul Kirchhof ..                  | 108 |
| I. Allgemeine Steuerrechtfertigungslehre nach Paul Kirchhof .....                                  | 109 |
| II. Besondere Steuerrechtfertigungslehre und Steuerbemessungslehre nach Paul Kirchhof .....        | 112 |
| III. Stellungnahme .....   | 118 |
| 1. Kritik in der Literatur .....   | 118 |
| 2. Keine verfassungsrechtliche Verankerung des Äquivalenzprinzips ...                              | 120 |

3. Teil

**Der Halbteilungsgrundsatz als Maßstab für den angemessenen Ausgleich i.S.d. Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG** 122

*1. Abschnitt*

**Vergleichbarkeit der Ausgangslage** 123

|   |     |
|---|-----|
| A. Strukturelle Prägung des Bürger-Staat-Verhältnisses im allgemeinen .....                               | 125 |
| I. Liberal-bürgerliche Grundrechtstheorie und geistesgeschichtliche Entwicklung der Grundrechtsidee ..... | 125 |
| II. Demokratisch-funktionale Grundrechtstheorie und Grundrechtsdemokratisierung .....                     | 128 |

|  |     |
|--|-----|
| III. Soziale Grundrechtstheorie, Schutzpflichtendogmatik und moderner Liberalismus .....                                     | 132 |
| B. Strukturelle Prägung des Bund-Länder Verhältnisses im allgemeinen .....   | 139 |
| I. Entstehung des Grundgesetzes und separativer Föderalismus .....   | 140 |
| II. Kleine Finanzverfassungsreform 1955 und unitarischer Föderalismus ..   | 149 |
| III. Große Finanzverfassungsreform 1969 und kooperativer Föderalismus ..   | 157 |
| IV. Reföderalisierung .....  | 164 |
| 1. Politikwissenschaftliche Kritik am kooperativen Föderalismus .....  | 164 |
| 2. Finanzwissenschaftliche Kritik am kooperativen Föderalismus: Ökonomische Theorie des Föderalismus .....                   | 169 |
| 3. Übernahme dieser Kritik in die politische und rechtswissenschaftliche Föderalismus-Diskussion .....                       | 176 |
| 4. Wandlung des Bundesstaatsgepräges? .....  | 180 |
| a) Warnung vor unkritischer Übernahme der ökonomischen Erkenntnisse für eine Föderalismus-Reform .....                       | 182 |
| b) Auswirkungen auf das gegenwärtige Bundesstaatsverständnis ...   | 186 |
| c) Mögliche Auswirkungen auf das künftige Bundesstaatsverständnis .....  | 191 |
| C. Strukturelle Prägung des steuerrechtlichen und finanzausgleichsrechtlichen Finanzierungsverhältnisses im besonderen ..... | 193 |

## 2. Abschnitt

### Herleitung des Halbteilungsgrundsatzes 201

|   |     |
|---|-----|
| A. Häufige Teilung als Besonderheit der Eigentumsgarantie .....                               | 201 |
| B. Keine Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Bund-Länder-Verhältnis .....       | 202 |
| I. Wurzeln des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....   | 202 |
| 1. Begründung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im liberalen Polizeirecht .....                | 203 |
| a) Historischer Rückblick .....   | 203 |
| b) Verhältnismäßigkeitsprinzip als Prinzip zur Freiheitsmaximierung .....                     | 205 |
| c) Keine Anwendbarkeit im staatsinternen Verhältnis .....                                     | 206 |
| d) Keine Rechtsprechungsänderung durch die Entscheidungen vom 22. Mai 1998 .....              | 208 |
| 2. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als allgemeiner Gerechtigkeitsgedanke .....                | 212 |
| II. Gründe für unterschiedliche Mäßigungsprinzipien in unterschiedlichen Rechtsgebieten ..... | 214 |
| 1. Keine Verankerung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im staatsinternen Bereich .....         | 215 |

2. Kategorien des Verhältnismäßigkeitsprinzips insbesondere i.R.d.  
horizontalen Finanzausgleichs ohne Aussagewert ..... 216

C. Ergebnis ..... 219

*3. Abschnitt*

**Bezugspunkt des Halbteilungsgrundsatzes** ..... 220

A. Vermögensteuer als Ausgangspunkt ..... 220

B. Keine Beschränkung des Bezugspunktes auf die überdurchschnittliche  
Finanzkraft ..... 222

I. Das „Eigene“ als Bezugspunkt ..... 223

II. Behandlung von Freibeträgen im Halbteilungsgrundsatz ..... 224

1. „Ländereigenes Minimum an Eigenstaatlichkeit“ als Entsprechung  
zum steuerlich zu schonenden Existenzminimum ..... 224

2. Brutto-/Netto-Betrachtung ..... 225

III. Ergebnis ..... 230

*4. Abschnitt*

**Erstarrung des verfassungsrechtlichen Rahmens  
des „angemessenen Ausgleichs“** ..... 231

*5. Abschnitt*

**Endergebnis** ..... 235

**Ergebnisse in Thesen** ..... 239

**Literaturverzeichnis** ..... 246

**Sach- und Personenverzeichnis** ..... 286



## 1. Teil

### Einleitung

#### 1. Abschnitt

### **Das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999**

Am 11. November 1999 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts seine sogenannte dritte Entscheidung zum Finanzausgleich verkündet.<sup>1</sup> Sie ging auf vier Normenkontrollanträge zurück. Antragsteller waren die Landesregierung Baden-Württemberg, die Bayerische Staatsregierung und die Hessische Landesregierung sowie in einem gemeinsamen Antrag der Senat der Freien Hansestadt Bremen, die Niedersächsische Landesregierung und die Landesregierung Schleswig-Holstein.<sup>2</sup>

#### **A. Inhaltliche Zurückhaltung gegenüber der politischen Diskussion um Wettbewerbsföderalismus und Halbteilungsgrundsatz**

Den Normenkontrollanträgen vorausgegangen waren intensive politische Bemühungen seitens der Landesregierung Baden-Württemberg und der Bayerischen Staatsregierung, eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu erzielen.<sup>3</sup> Ausgangspunkt ihrer Kritik an der Ausgestaltung des Finanzausgleichs durch das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz

---

<sup>1</sup> BVerfGE 101, 158 = NJW 2000, 1097 = DÖV 2000, 113 = DVBl. 2000, 42. Diesem Verfahren waren eigentlich drei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich vorausgegangen: BVerfGE 1, 117; 72, 330; 86, 148.

<sup>2</sup> *K.-P. Dolde*, Normenkontrollantrag im Namen der Landesregierung Baden-Württemberg v. 29.7.1998; *K. Vogel*, Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung v. 30.7.1998; *W. Heun*, Normenkontrollantrag im Namen der Hessischen Landesregierung v. 5.1.1999; *J. Wieland*, Normenkontrollantrag im Namen des Senats der Freien Hansestadt Bremen, der Niedersächsischen Landesregierung und der Landesregierung Schleswig-Holstein v. 28.4.1999 (vgl. die inhaltliche Zusammenfassung in BVerfGE 101, 158 (185 ff.)).

<sup>3</sup> Vgl. dazu *K.-P. Dolde*, Normenkontrollantrag im Namen der Landesregierung Baden-Württemberg v. 29.7.1998, S. 48 ff.



(FAG)<sup>4</sup> waren die Erkenntnisse der Finanzwissenschaft, die dem Finanzausgleich mit seinem hohen Nivellierungsgrad leistungshemmende Wirkungen, sogenannte disincentive-Effekte, zuschreiben.<sup>5</sup> Die starke Angleichung der Finanzkraft der Länder kommt durch verschiedene umverteilende Elemente des Finanzausgleichs zustande. Die Steuereinnahmen werden im sogenannten vertikalen Finanzausgleich nach Art. 106 GG zwischen der Ländergemeinschaft sowie dem Bund und den Gemeinden aufgeteilt. Daran schließt sich der horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 GG an, in dem das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern unter den Ländern verteilt werden. Die Ertragsverteilung folgt dabei überwiegend dem Kriterium des „örtlichen Aufkommens“ der Steuer (Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG). Abweichend davon wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl zwischen den Ländern aufgeteilt (Art. 107 Abs. 1 S. 4, 1. HS GG).

Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder kann diese Verteilung zu einer stark differenzierenden Finanzausstattung der einzelnen Länder führen. Um eine zu große Abweichung zwischen finanzschwachen und -starken Ländern zu verhindern, sieht Art. 107 Abs. 1 S. 4, 2. HS GG schon bei der Umsatzsteuerverteilung die Möglichkeit vor, bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer zu sogenannten „Umsatzsteuerergänzungsanteilen“ heranzuziehen. Diese Quote wird gegenwärtig voll ausgeschöpft (§ 2 Abs. 1 FAG). Durch diese Umsatzsteuervorabauffüllung sollen die finanzschwachen Länder bis zu 92% an die durchschnittliche Finanzkraft der Länder herangeführt werden (§ 2 Abs. 1, 2 FAG).

Zusätzlich sieht Art. 107 Abs. 2 GG vor, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ ausgeglichen wird. Das angestrebte

---

<sup>4</sup> FAG vom 23.6.1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.6.1998 (BGBl. I S. 1290).

<sup>5</sup> Vgl. aus der finanzwissenschaftlichen Kritik: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1990/91, BT-Drs. 11/8472, Rn. 442 f., 456; Jahresgutachten 1997/98, BT-Drs. 13/9090, Rn. 352; Jahresgutachten 1998/99, BT-Drs. 14/73, Rn. 396, 399 f.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, S. 47 f., 49; A. *Ottmad/E. Linnartz*, Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit, S. 118 ff.; A. *Ottmad*, *Wirtschaftsdienst* 1998, 393 (397 f.); R. *Peffekoven*, *FinA N.F.* 51 (1994), 281 (297 f.); *ders.*, *Wirtschaftsdienst* 1998, 80; R. *Peffekoven*, *HdWW*, Bd. 2, S. 629; H. *Grossekettler*, *StWissStPrax* 4 (1993), 91 (101 f.); S. *Homburg*, *FinA N.F.* 51 (1994), 312 (313 f., 327); *ders.*, *Wirtschaftsdienst* 1996, 336 (338); K. *Lammers*, *Wirtschaftsdienst* 1997, 430 (430 f.); B. *Huber/K. Lichtblau*, *Wirtschaftsdienst* 1998, 142 (144 f.). Im Anschluß daran: K.-P. *Dolde*, Normenkontrollantrag im Namen der Landesregierung Baden-Württemberg v. 29.7.1998, S. 95 f.; K. *Vogel*, Normenkontrollantrag im Namen der Bayerischen Staatsregierung v. 30.7.1998, S. 51 ff. (vgl. BVerfGE 101, 158 (198 f.)); E. *Huber*, *Wirtschaftsdienst* 1998, 71.

Ausgleichsziel gilt nach der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichsgesetzes als erreicht, wenn die ausgleichsberechtigten Länder über eine Finanzkraft von mindestens 95% des Länderdurchschnitts verfügen (§ 10 Abs. 1, 3 S. 1 FAG). Zu diesem Zweck werden den überdurchschnittlich finanzkräftigen Ländern Ausgleichsbeiträge abverlangt (§ 10 Abs. 2 i. V. m. §§ 4, 5 Abs. 1 FAG). Für die Berechnung der Ausgleichsbeiträge wird die Finanzkraft<sup>6</sup>, die die Ausgleichsmeßzahl um das erste Prozent überschreitet, mit 15 v.H. berücksichtigt; die Finanzkraft, die die Ausgleichsmeßzahl zwischen 1 und 10% übersteigt, mit 66 v.H. herangezogen und die Finanzkraft, die mehr als 110% der Ausgleichsmeßzahl beträgt, wird mit 80 v.H. zur Bereitstellung der Ausgleichsbeiträge eingestellt (§ 10 Abs. 2 FAG). Zur Berechnung der Ausgleichsmeßzahl werden zunächst die Einnahmen aller Länder und im Prinzip die Hälfte der Einnahmen ihrer Gemeinden durch die Summe der Einwohner im gesamten Bundesdurchschnitt geteilt. Dieser Bundesdurchschnitt der Länder- und Gemeindeeinnahmen je Einwohner wird dann mit der Einwohnerzahl des Landes vervielfacht, dessen Ausgleichsmeßzahl ermittelt werden soll (§ 6 Abs. 2 FAG). Es wird also der Betrag ermittelt, den ein Land erhielte, wenn der Länderanteil an den Einnahmen aller Länder pro Kopf verteilt würde.<sup>7</sup>

Bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl und der Ausgleichsmeßzahl für den Finanzausgleich unter den Ländern wird derzeit in zwei Fällen ein besonderer Finanzbedarf berücksichtigt: Gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 a. E. i. V. m. § 9 Abs. 2 FAG wird für die Flächenländer bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl die tatsächliche Einwohnerzahl angesetzt, bei den Stadtstaaten wird die Einwohnerzahl dagegen zum Ausgleich ihrer Umlandversorgungsfunktion mit dem Faktor 1,35 multipliziert. Außerdem werden die Einnahmen der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen zur Abgeltung der als Sonderbelastungen eingestuften Kosten der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen um die sogenannten „Hafenlasten“ gemindert (§ 7 Abs. 3 FAG).

---

<sup>6</sup> Die Finanzkraft der Länder wird nach der Finanzkraftmeßzahl bemessen. Diese ergibt sich nach § 6 Abs. 1 FAG als Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe des Landes nach § 7 FAG und der Steuereinnahmen seiner Gemeinden nach § 8 FAG. Dabei werden die Steuereinnahmen der Gemeinden im Prinzip nur zur Hälfte berücksichtigt. Dagegen gibt es erhebliche ökonomische und verfassungsrechtliche Bedenken. Länder und Gemeinden stellen finanziell eine Einheit dar; Bundesländer, deren Gemeinden schwach sind, sind in der Regel gezwungen, ihre Gemeinden stärker zu alimentieren. Vgl. *R. Peffekoven*, Wirtschaftsdienst 1999, 709 (712); *S. Koriath*, Finanzausgleich, S. 571 ff.; *J. W. Hidien*, Handbuch Länderfinanzausgleich, S. 438 ff.

<sup>7</sup> *K. Vogel/P. Kirchhof*, in: Bonner Kommentar, Art. 107 Rn. 174; *A. Ottnad/E. Linnartz*, Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit, S. 91.