

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

von

Stefan Koriath

EPN 324472048
776289

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVI
Einleitung	1

1. Teil

Die Grundlagen

1. Kapitel: Der Begriff des Finanzausgleichs – ein Problemüberblick	19
I. Die Definition des Finanzausgleichs	21
II. Der Begriff Finanzausgleich in der Verfassung und in weiteren Rechtsquellen	25
1. Grundgesetz	25
2. Finanzausgleichsgesetz, Einigungsvertrag	27
III. Der Begriff des Finanzausgleichs in der Finanzwissenschaft	28
IV. Ausgabenverantwortung und Einnahmenverteilung	33
V. Finanzausgleich und Bundesstaatlichkeit	34
VI. Finanzausgleich und mittelbare Staatsverwaltung	44
VII. Zum Begriff der staatlichen Einnahmen im Zusammenhang des Finanzausgleichs	50
VIII. Steuerrechtsetzung und Steuerertragshoheit	56

2. Kapitel: Ziele und Aufgaben des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als Grundvoraussetzungen der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung	59
I. Verfassungsrechtsdogmatische Prämissen – Zur Aufgabe einer staatsrechtlichen Dogmatik des Finanzausgleichs	59
1. Das Problem: Inhalt und Geltungskraft finanzverfassungsrechtlicher Normen	60
2. Die Bestimmtheit der finanzausgleichsrechtlichen Kompetenznormen	62
3. Die unbestimmten Verfassungsbegriffe des Finanzausgleichs	63
a) Die Finanzverfassung als Recht minderer Geltungskraft?	64
b) Interpretation und Konkretisierung der unbestimmten Finanzausgleichsbegriffe	68
c) Zur Justiziabilität der Finanzverfassung	76
4. Aufgaben der juristischen Dogmatik des Finanzausgleichs ...	79
II. Aufgaben und Ziele der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung: das Anforderungsprofil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	84
III. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung – Zur Funktion des Finanzrechts als dienendes Recht	85
1. Die Finanzverfassung als Verfassungsexklave?	86
2. Die Finanzverfassung als akzessorische Ordnung	87
IV. Der Finanzausgleich im Kontext der bundesstaatlichen Organisation	92
1. Finanzausgleich und Bundesstaatstheorie	92
2. Bundesstaatliche Autonomie: Das Ziel der aufgabengerechten Finanzausstattung	99
a) Finanzen als Mittel selbständiger Aufgabenerfüllung	99
b) Finanzausstattung im Rahmen der Verteilungsmasse	103
c) Finanzen als Gegenstand bundesstaatlicher Autonomie	106
3. Bundesstaatliche Gleichheit und Einnahmenverteilung	111
a) Die Herleitung bundesstaatlicher Gleichheit	112
b) Die Ausgestaltung bundesstaatlicher Gleichheit	115
4. Bundesstaatliche Solidarität und Einnahmenverteilung	119
a) Grundlagen	119

b) Verteilung der Ertragshoheiten und bundesstaatliche Solidarität	124
c) Finanztransfers im Dienste der Solidarität	126
aa) Zwischenstaatliche Finanztransfers im Finanzausgleich	126
bb) Zwischenstaatliche Finanztransfers außerhalb des Finanzausgleichs	131
5. Bundesstaatliche Einheit und Einnahmenverteilung	134
a) Grundformen der Kooperation	134
aa) Das Miteinander von Bund und Ländern im Bereich der Bundeszuständigkeiten	139
bb) Kooperation der Länder im Bereich der Landeszuständigkeiten	146
cc) Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Landeszuständigkeiten	149
b) Finanzverteilung und bundesstaatliche Einheit	151
aa) Steuerertragszuständigkeiten	152
bb) Länderfinanzausgleich gemäß Art. 107 II S. 1 u. 2 GG	155
cc) Steuergesetzgebung nach Art. 105 GG	157
c) Die Leitbilder „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und „gleichwertige Lebensverhältnisse“	169
V. Ökonomische Grundprobleme und Ziele des Finanzausgleichs	187
1. Ein finanzpolitischer Einwand gegen dezentrale Staatsorganisationen: Popitz' „Gesetz“ von der Anziehungskraft des größten Etats	188
a) Popitz' Aussagen	188
b) Zur Interpretation und Kritik an Popitz	193
2. Die ökonomische Theorie des Föderalismus	197
a) Die Voraussetzungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus in der neueren Finanzwissenschaft	198
b) Methodische Grundpositionen der neueren Finanzwissenschaft	204
c) Die Kriterien der normativen Theorie zur Begründung staatlicher Aktivitäten	205
aa) Das Allokationsziel	207
bb) Das Distributionsziel	215
cc) Das Stabilisierungsziel	218
d) Die Aufgabenzuweisung nach ökonomischen Kriterien	220
aa) Die ökonomische Begründung des Zentralstaates	223
bb) Die ökonomische Begründung der dezentralen Einheiten des öffentlichen Sektors	228

e) Der Verfahrensaspekt – Zur politökonomischen Theorie des Föderalismus	238
f) Die Einnahmenverteilung nach ökonomischen Kriterien	241
aa) Einnahmenverteilung und Ressourcenallokation	243
bb) Stabilisierungsaufgabe und Einnahmenverteilung	247
cc) Distribution und Einnahmenzuordnung	249
3. Ökonomie und Recht im Finanzausgleich	251
a) Die These grundsätzlicher Verschiedenheit von Ökonomie und Recht	254
b) Die These der funktionalen Interdependenz von Recht und Ökonomie	256
c) Zur ökonomischen Analyse des Rechts	258
3. Kapitel: Instrumente und Modelle der bundesstaatlichen Steuerverteilung	265
I. Die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft: Finanzhoheitsrechte und Finanzzuweisungen	266
1. Finanzhoheit und Finanzhoheitsrechte	266
a) Die Finanzgewalt	266
b) Finanzhoheitsrechte	271
2. Finanzzuweisungen	277
a) Horizontale und vertikale Finanzzuweisungen	279
b) Zweckgebundene und zweckungebundene Finanzzuweisungen	279
c) Betragsfestlegung	284
d) Rechtliche Absicherung der Finanzzuweisungen	285
II. Die Modelle der vertikalen Verteilung von Objekt- und Ertragshoheitsrechten über Steuern	286
1. Die Länder als ausschließliche Inhaber der Finanzhoheitsrechte	286
a) Gebundenes Matrikularsystem	286
aa) Grundlagen	286
bb) Die Finanzierung des Deutschen Bundes durch Matrikularbeiträge	288
b) Ungebundenes Matrikularsystem	292
aa) Kennzeichen	292
bb) Die Finanzordnung der USA von 1781 bis 1789	293
2. Bund und Länder als Inhaber von Finanzhoheitsrechten	295
a) Das Trennsystem	295
aa) Ungebundenes Trennsystem	295
bb) Das ungebundene Trennsystem in der Finanzverfassung der USA	299

cc) Gebundenes Trennsystem	306
dd) Das gebundene Trennsystem in der Finanzordnung des Deutschen Reiches von 1871 bis 1918	309
ee) Das Trennsystem in den Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee	325
ff) Das Trennsystem in der Finanzverfassung des Grundgesetzes von 1949	335
b) Das Zuschlagssystem	348
c) Das Verbundsystem	354
aa) Die Kennzeichen des Verbundsystems	354
bb) Zwei frühe Formen der Herausbildung eines Einnahmenverbundes: Der Zollverein und die Reichserbschaftsteuer des Jahres 1906	360
(1) Der deutsche Zollverein 1834–1871	361
(2) Die Reichserbschaftsteuer des Jahres 1906	365
cc) Vom Trennsystem im Übergang zum Steuerverbund: Der Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Finanzverfassungsreform des Jahres 1955	368
d) Das Zuweisungssystem	377
aa) Grundlagen	377
bb) Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland von 1919 bis 1933	379
III. Grundprinzipien der horizontalen Verteilung von Ertrags- hoheitsrechten	398
1. Der Verteilungsschlüssel des örtlichen Aufkommens	400
2. Andere Verteilungsschlüssel des horizontalen Finanzausgleichs	401

2. Teil

Der grundgesetzliche Finanzausgleich

4. Kapitel: Grundstrukturen, Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des Finanzausgleichs im vereinten Deutschland	407
I. Die Ausgangslage: Der alte Finanzausgleich im vereinten Deutschland	407
1. Anstöße zur Reform: Die „neue Ungleichheit“ durch Verteilungskämpfe und deutsche Einheit	410

2. Verfassungsreformberatungen gemäß Art. 5 EV und fachministerielle Beratungen	413
3. Der gesamtdeutsche Finanzausgleich: Solidarische Ressourcenverteilung statt großer Finanzreform	417
II. Der Stufenbau des Finanzausgleichs	419
III. Die vertikale Steuerverteilung – Steuerverbund versus Trennsystem	422
1. Die vier Finanzmassen des Art. 106 GG	422
2. Der Garantiegehalt des Art. 106 GG	426
3. Der Steuerverbund des Jahres 1969	429
4. Rückkehr zum Trennsystem?	435
a) Die vorsichtigen Vorschläge der siebziger Jahre: Autonomie statt Verbund	436
b) Die aktuelle Kritik: Die Anziehungskraft der „neuen Ungleichheit“	438
aa) Zuschlagsrechte für die Länder	439
bb) Wechsel zum Trennsystem?	441
5. Das Problem der vertikalen Umsatzsteuerverteilung	450
a) Die Umsatzsteuer als Eckpfeiler bei der Aufhebung der Teilung im gesamtdeutschen Finanzausgleich	452
aa) Finanzausstattung und Finanzausgleich der neuen Länder in den Jahren 1990 bis 1994	454
bb) Die Erhöhung des Umsatzsteueranteils zugunsten der Länder ab 1995	462
(1) Die Vorschläge des Bundes	464
(2) Das Konzept der Länder	466
(3) Die Solidarpaktverhandlungen	467
b) Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern: Der Kernpunkt des vertikalen Finanzausgleichs	476
aa) Die gesetzgebende Gewalt zwischen Gestaltung und Beurkundung der neuen Umsatzsteuerverteilung und des neuen Finanzausgleichs	473
bb) Die Maßstäbe der vertikalen Umsatzsteuerverteilung	478
(1) Der „gleichmäßige Anspruch auf Deckung“	480
(2) Die Deckungsquotenberechnung und der gesamtdeutsche Finanzausgleich	485
(a) Die „notwendigen Ausgaben“ und „laufenden Einnahmen“ im Sinne des Art. 106 III S. 4 Nr. 1 GG	487
(b) Deckungsquotenberechnung und Sonderbedarfe der ostdeutschen Bundesländer	494

(c) Zur Bedeutung des Art. 106 III S. 4 Nr. 2 GG	497
c) Unterstützung des Umsatzsteuerverteilungsverfahrens durch eine „Schlichtungsstelle“?	501
IV. Die horizontale Steuerverteilung: Gestaltungsräume zwischen Selbständigkeit der Länder durch zurechenbare Steuerkraft und Einheitlichkeit im Gesamtstaat	507
1. Die erste Teilstufe: Das örtliche Aufkommen als Maßstab zur Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer – Art. 107 I S. 1 bis 3 GG	510
2. Effizienz, fiskalische Äquivalenz und örtliches Aufkommen .	514
3. Verpflichtung und Ermächtigung zur Abgrenzung und Zerlegung: Art. 107 I S. 2 u. 3 GG	517
a) Lohnsteuererlegung	519
b) Aufteilung der Einkommensteuer zwischen Wohnsitzland und Land der Betriebsstätte?	521
c) Die Zerlegung der Körperschaftsteuer	523
4. Die zweite Teilstufe: Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer – Art. 107 I S. 4 GG	525
a) Die Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl	526
b) Umsatzsteuerergänzungsanteile – Art. 107 I S. 4 2. HS GG	530
c) Wegfall der Umsatzsteuerergänzungsanteile gemäß Art. 107 I S. 4 2. HS GG de lege ferenda?	534
V. Der horizontale umverteilende Finanzausgleich gemäß Art. 107 II S. 1 und 2 GG – Hat die konflikträchtige Nivellierung der Länderfinanzen Zukunft?	537
1. Der grundlegende Zielkonflikt horizontaler Ausgleichszahlungen im Lichte der gegenwärtigen Finanzkraftunterschiede	537
2. Standort und Funktion des horizontalen Länderfinanzausgleichs – Fortsetzung und Korrektur der Steuerverteilung ...	542
3. Grundstruktur und Technik der gesetzlichen Regelung des Länderfinanzausgleichs (§§ 4 bis 10 FAG)	545
4. Die Finanzkraft als Gegenstand des Ausgleichs gemäß Art. 107 II S. 1 und 2 GG und die Finanzkraftmeßzahl des Finanzausgleichsgesetzes	548
a) Der umfassende Finanzkraftbegriff	548
b) Die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers – Einschränkungen und Typisierungen des umfassenden Finanzkraftbegriffes	551

aa) Die Ausgleichsrelevanz	551
bb) Die Ländereinnahmen der Finanzkraftmeßzahl	555
c) Ein ungeklärter Problemfall: Vertikale Finanzzuweisungen als Bestandteil der Länderfinanzkraft?	556
aa) Zweckgebundene Finanzzuweisungen	558
bb) Finanzkraft und Bundesergänzungszuweisungen	561
d) Staatsverschuldung – Determinante der Länderfinanzkraft als Gegenstand des Ausgleichs zwischen den Ländern?	562
e) Das Gebot der Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden	565
aa) Die ausgleichsrelevanten Gemeindeeinnahmen	566
bb) Die hälftige Kürzung der Gemeindeeinnahmen – § 8 V FAG	571
(1) Verfassungswidrigkeit des § 8 V FAG?	572
(2) Zur Plausibilität der hälftigen Kürzung der Gemeindeeinnahmen	574
5. Die relative Finanzkraft als Maßstab des Ausgleichs – allgemeiner Finanzbedarf, Sonderbedarfe und die Ausgleichsmeßzahl	578
a) Zur Vergleichbarkeit der Ländereinnahmen – Die Finanzkraft pro Einwohner als Maßstab des Ausgleichs	578
b) Finanzausgleich und Sonderbedarfe einzelner Länder	579
c) Die Arten von Sonderbedarfen	585
d) Die Einwohnerveredelung – tote Seelen im Finanzausgleich	587
aa) Die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten – § 9 II FAG	589
bb) Die Einwohnerwertung bei den Gemeinden – § 9 III FAG ..	594
e) Der Pauschalabzug für Seehafenlasten – § 7 III FAG	598
f) Öffnung des Länderfinanzausgleichs für strukturell bedingte Sonderbedarfe?	605
6. Die Verpflichtung zum angemessenen Ausgleich der Länderfinanzkraft	609
a) Der Begriff des angemessenen Ausgleichs: Eine Kompetenzzuweisungsvorschrift oder eine inhaltliche Direktive?	609
b) Der Verfassungsrahmen nach dem Wortlaut des Art. 107 II S. 1 GG und der Systematik des Grundgesetzes	612
aa) Das Nivellierungsverbot	612
bb) Der angemessene Ausgleich im Gefüge der Art. 106, 107 GG	613
cc) Angemessener Ausgleich und Gleichheitssatz	614
dd) Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit	615
c) Der Beitrag der genetischen Interpretation	620

d) Die Angemessenheit der Finanzkraftauffüllung und Finanzkraftabschöpfung im Lichte der verfassungsrechtlichen und ökonomischen Ziele des Finanzausgleichs	623
aa) Die Finanzkraftauffüllung	623
bb) Die Finanzkraftabschöpfung	625
cc) Proportionale Abschöpfungsgrenzen?	626
dd) Die Schwächung der Leistungsfähigkeit als Umverteilungsgrenze	628
ee) Langandauernde und vereinzelt Inanspruchnahme als Verstoß gegen den angemessenen Ausgleich?	629
ff) Die gesetzliche Regelung; die Problematik der Ländersteuergarantie	632
e) Fiskalische Gleichheit gegen Verminderung, Vertikalisierung oder Wegfall des Länderfinanzausgleichs	637
VI. Die Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 II S. 3 GG – Ein Sammelbecken verbliebener Ausgleichsbedürfnisse	643
1. Zur verfassungsrechtlichen Funktion der Bundesergänzungszuweisungen	643
a) Die ergänzende Finanzkraftangleichung und die letzte Stufe des Finanzausgleichs	645
b) Die Kompensation besonderer Ausgabenlasten	648
2. Der Belastungsausgleich für die „Kosten der Kleinheit“ § 11 III FAG	653
3. Der Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten – § 11 IV FAG	656
4. Haushaltsnotlagen und Bundesergänzungszuweisungen	662
a) Die finanzwirtschaftliche Situation der Haushaltsnotlage	662
b) Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen	666
c) Sanierung durch Bundesergänzungszuweisungen?	668
aa) Die Behebung der Haushaltsnotlagen	669
bb) Die Notlagenprävention	672
d) Zur künftigen Bewältigung von Haushaltsnotlagen	673
5. Solidarpflichten als Sonderlast?	677
Literaturverzeichnis	681
Sachregister	720