

André W. Heinemann

Die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland

Geltendes System und grundlegende
Reformmöglichkeiten zur Neuordnung



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
Teil I: Einführung	
1. Einleitung	21
1.1. Problemstellung	21
1.2. Zielsetzung der Arbeit	23
1.3. Struktur der Arbeit	26
Teil II: Theorie des Föderalismus	
2. Föderalismus und Finanzausgleich	29
2.1. Begriff und Merkmale des Föderalismus	29
2.1.1. Unterteilung des Staatsgebietes in territoriale Subeinheiten	30
2.1.2. Beteiligung der Subeinheiten an Entscheidungen der obersten Ebene	31
2.1.3. Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	31
2.1.4. Unabhängige Gerichtsbarkeit bei Verfassungsstreitigkeiten	32
2.1.5. Regelungen zum Schutz von Minoritäten	32
2.1.6. Zusammenfassung grundlegender Gemeinsamkeiten föderaler Staatssysteme	33
2.2. Vorteile eines föderalen Staatssystems aus staatspolitischer Sicht	36
2.2.1. Vertikale Machtkontrolle durch föderale Staatsstruktur	36
2.2.2. Gewährleistung eines Minoritätenschutzes	38
2.2.3. Geographische und historische Argumente	39
2.3. Ökonomische Aspekte des Föderalismus	40
2.3.1. Informationsbeschaffung und Produktionskosten	41
2.3.1.1. Dezentrale vs. zentrale Informationsbeschaffung	41
2.3.1.2. Berücksichtigung von Produktionskosten bei der Entscheidung über dezentralisierte Bereitstellung	44

2.3.2.	Anpassung des staatlichen Leistungsangebots an regionale Präferenzen _____	45
2.3.3.	Allokationsoptimale Gliederung föderaler Systeme _____	50
2.3.4.	Distribution und Stabilisierung in einem föderalen Staatssystem _____	53
2.3.4.1.	Zur Frage nach der Zuordnung der Distributionsaufgabe in föderalen Systemen _____	53
2.3.4.2.	Föderalismus und Stabilisierungspolitik _____	54
2.4.	Begriffsabgrenzung: Föderalismus und Finanzausgleich _____	54

Teil III: Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung

3.	Theoretische Grundlagen und Praxis der Aufgabenverteilung _____	57
3.1.	Das Subsidiaritätsprinzip _____	57
3.2.	Abgrenzung öffentlicher Güter von privaten Gütern _____	60
3.2.1.	Nicht-Rivalität im Konsum und Exklusionsmöglichkeit _____	62
3.2.2.	Rivalität im Konsum bei fehlender Exklusionsmöglichkeit _____	67
3.2.3.	Konsequenzen für die staatliche Bereitstellung von Gütern _____	68
3.3.	Die Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bund und Ländern _____	71
3.3.1.	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes _____	72
3.3.2.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen _____	73
3.3.3.	Gemeinschaftsaufgaben _____	75
3.3.4.	Aufgabendurchführung _____	79
3.4.	Zuordnung der Ausgaben _____	80
3.4.1.	Ausgaben für Aufgabenerfüllung im Auftrage des Bundes _____	81
3.4.2.	Ausgaben für Geldleistungen _____	81
3.4.3.	Ausgaben für Finanzhilfen _____	81
3.4.4.	Ausgaben für Gemeinschaftsaufgaben _____	85
3.5.	Die Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden _____	86
3.5.1.	Arten von Gemeindeaufgaben _____	87
3.5.2.	Zur Stellung der Gemeinden im föderalen Gefüge _____	89
4.	Theoretische Grundlagen und Praxis der primären vertikalen Einnahmenverteilung _____	91
4.1.	Bestimmung öffentlicher Einnahmen _____	91
4.1.1.	Steuern _____	93
4.1.2.	Gebühren und Beiträge _____	94
4.1.3.	Kreditaufnahme _____	95
4.2.	Föderale Verteilungsmöglichkeiten der Einnahmenkompetenzen _____	99
4.2.1.	Trennsysteme _____	101

4.2.2.	Verbundsysteme _____	105
4.3.	Anwendung von Kombinationsmöglichkeiten bei der bundesdeutschen vertikalen Steuerverteilung _____	107
4.3.1	Die Verbundsteuern – Verteilungsquoten und Aufkommen _____	112
4.3.2.	Aufkommen aus Trennsteuern _____	117
4.4.	Ein weiteres Trennsystemelement in der bundesdeutschen vertikalen Einnahmenverteilung: Die Kreditaufnahme _____	124

Teil IV: Föderalismus und Ausgleich

5.	Sekundäre Finanzverteilungssysteme und aktuelle Regelungen __	133
5.1.	Notwendigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs _____	133
5.1.1.	Allokative Aspekte bei Vorliegen räumlicher externer Effekte __	134
5.1.2.	Korrektur von interregionalen fiskalischen Divergenzen _____	140
5.2.	Regelungen des horizontalen Finanzausgleichs auf Länderebene _	142
5.2.1.	Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer _____	144
5.2.1.1.	Körperschaftsteuer und Betriebsstättenprinzip _____	147
5.2.1.2.	Lohnsteuer und Wohnsitzprinzip _____	148
5.2.1.3.	Die Zinsabschlagzerlegung _____	150
5.2.2.	Zuteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen _____	152
5.2.3.	Finanzkraft, Finanzbedarf und horizontale Umverteilung _____	155
5.2.3.1.	Die Finanzkraftmesszahl _____	156
5.2.3.2.	Die Ausgleichsmesszahl _____	159
5.2.3.3.	Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf _____	162
5.3.	Vertikale Ergänzung des Länderfinanzausgleichs i.e.S. – Die Bundesergänzungszuweisungen _____	168
5.4.	Grundzüge des Finanzausgleichs zwischen Länder- und Gemeindeebene _____	173

Teil V: Reformanforderungen

6.	Wesentliche Reformanforderungen an eine aufgabengerechte Einnahmenverteilung _____	179
6.1.	Anreize als Voraussetzung für föderale Allokationseffizienz ____	179
6.1.1.	Ausschöpfung vorhandener Steuerquellen _____	181
6.1.2.	Schaffung und Verbreiterung von Steuerquellen _____	183
6.1.3.	Anreizwirkungen bei vertikalen und horizontalen Kompensationszahlungen _____	187
6.2.	Internalisierungsfähigkeit _____	187
6.3.	Institutionelle Kongruenz _____	190

6.4.	Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse _____	192
------	---	-----

Teil VI: Zielführung von Reformoptionen und Praktikabilität

7.	Symptomtherapie als föderale Reformoption _____	195
7.1.	Umsatzsteuerverteilung ab 2005 _____	197
7.1.1.	Änderung in der vertikalen Aufkommensverteilung _____	197
7.1.2.	Wegfall der Mindestgrenze im Rahmen der Umsatzsteuervorwegauffüllung _____	198
7.2.	Detailveränderungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. _____	199
7.2.1.	Neuregelung der Finanzkraftberechnung _____	199
7.2.2.	Änderungen bei der Bedarfsermittlung _____	203
7.2.3.	Neugestaltung des Ausgleichstarifs _____	203
7.3.	Veränderungen des sekundären vertikalen Finanzausgleichs _____	205
7.3.1.	Kritische Würdigung zukünftiger Fehlbetrags-BEZ _____	205
7.3.2.	Sonderbedarfs-BEZ und ihre Besonderheiten _____	206
7.4.	Reformoptionen _____	208
7.4.1.	Abschaffung der Fehlbetrags-BEZ _____	208
7.4.2.	Wegfall der Sonderbedarfs-BEZ für Kosten der politischen Führung _____	209
7.4.3.	Revision der Ergänzungsanteile im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung _____	210
7.4.4.	Linearisierung des Ausgleichstarifs _____	211
7.4.5.	Zusammenfassung _____	211
8.	Zur Reföderalisierung der staatlichen Aufgabenverteilung _____	213
8.1.	Mögliche Gründe für die Zentralisierungstendenz im Bereich der bundesdeutschen Aufgabenverteilung _____	215
8.1.1.	Argumente für die Zentralisierung allokativer Aufgaben _____	215
8.1.2.	Zur Zentralisierung distributionspolitischer Aufgaben _____	225
8.1.3.	Stabilisierung zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung _____	228
8.2.	Verantwortungsentflechtung im Bereich der staatlichen Aufgaben _____	232
8.2.1.	Berücksichtigungswürdige Aspekte bei der Forderung nach Stärkung der Kompetenzen der Länder _____	232
8.2.2.	Zur Einführung einer „Opting-Out-Regelung“ _____	233
8.2.3.	Revision der konkurrierenden Gesetzgebung als Reformmöglichkeit _____	234
8.2.4.	Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung _____	235
8.2.5.	Entflechtung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben _____	235

8.2.6.	Zusammenfassung	240
9.	Reföderalisierung im Bereich der staatlichen Einnahmenverteilung	243
9.1.	Mangelnde Steuereinnahmenautonomie und ihre Folgen	244
9.2.	Ergänzung zur Negativanreizthese aus politökonomischer Sicht	249
9.3.	Das föderale Problem der Verschuldungsautonomie bei fehlender Steuereinnahmenautonomie	256
9.4.	Tertiärwirkungen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	258
9.4.1.	Tertiäre Wirkungen bei separater Betrachtung von Aufkommensänderungen bei der Einkommensteuer	262
9.4.2.	Tertiäre Wirkungen bei separater Betrachtung von Aufkommensänderungen bei der Körperschaftsteuer	265
9.4.3.	Bedeutung für die Reföderalisierungsdiskussion	265
9.5.	Reformoptionen und Zielsetzung	267
9.5.1.	Reföderalisierung durch separierendes Trennsystem	268
9.5.2.	Zuschlagsrechte bei Beibehaltung des Verbundsteuersystems	270
9.5.3.	Kompetenzverlagerung bei reinen Landessteuern	271
9.5.4.	Stärkung der Gemeindeautonomie durch Trennsystem	272
9.5.5.	Verknüpfung von Steuerautonomie und Verschuldungsautonomie	273
9.5.6.	Steuerautonomie zur Internalisierung externer Effekte	274
9.5.7.	Zusammenfassung	275
10.	Schlussbetrachtung	277
	Literaturverzeichnis	281
	Verzeichnis der Gesetzestexte	293