

Sebastian Segmiller

Sekundärer Finanzausgleich in Deutschland und der Schweiz

Ein Rechtsvergleich

 **Nomos**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	27
A. Grundlegung des Vergleichs: Finanzverfassungsrechtliche Grundstrukturen in Deutschland und der Schweiz '	34
I. Finanzverfassung und Finanzausgleich als Teil der bundesstaatlichen Verfassung	34
1. Die Begriffe „Finanzverfassurig“ und „sekundärer Finanzausgleich“ :	35
a) Finanzverfassung	35
b) Sekundärer Finanzausgleich	41
2. Struktur der Finanzverfassung - Finanzverfassung als eigener Sachbereich	49
3. Bundesstaatlichkeit und Finanzverfassung	53
a) Aufgabenadäquate Finanzausstattung als Ziel der bundesstaatlichen Finanzverfassung, finanzföderalistische Prinzipien	54
b) Kooperativer Föderalismus und Wettbewerbsföderalismus '	59
c) Justiziabilität, Rang und Charakterisierung als Teil- und Folgeverfassung	63
d) Zwischenfazit - übereinstimmende finanzföderalistische Prinzipien	66
e) Entwicklungslinien beider Finanzverfassungen im Vergleich - Indizien zum Verhältnis von Finanzautonomie und Finanzsolidarität	67
4. Bund und Gliedstaaten als Hauptakteure der bundesstaatlichen Finanzverfassung	83
5. Abgrenzungen	88
II. Ausgaben- und Gesetzgebüngshoheit	90
1. Aufgabenteilung und Ausgabenhoheit - Konnexität versus fiskalische Äquivalenz?	90

2. Gesetzgebungshoheit - gliedstaatliche Steuerautonomie und ihre Auswirkungen auf den sekundären Finanzausgleich	100
a) Kompetenzschwache Bundesländer, kompetenzstarke Kantone	101
b) Gliedstaatliche Steuerautonomie und sekundärer Finanzausgleich	- 106
(1) Geringer Gestaltungsspielraum der deutschen Länder	106
(2) Steuerautonomie durch Zuschlagsrechte und sekundärer Finanzausgleich	107
III. Ertragshoheit-primärer Finanzausgleich	117
1. Deutschland	118
a) Primärer vertikaler Finanzausgleich - Trenn- oder Verbundsystem als Grundmodell?	118
b) Primärer horizontaler Finanzausgleich - vorweggenommener sekundärer Ausgleich?	123
(1) Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Landessteuern	123
(2) Aufteilung der Umsatzsteuer und Umsatzsteuervorwegausgleich	126
2. Schweiz	130
a) Trennsystem als Grundmodell und quantitative Einordnung	130
b) Durchbrechungen des Trennsystems - Gemeinschaftsteuern?	131
c) Finanzausgleichswirkungen der Einnahmenverteilung	135
3. Vergleich und Zwischenfazit	136
IV. Grundstrukturen des sekundären Finanzausgleichs in Deutschland .	137
1. Sekundärer horizontaler Finanzausgleich - Länderfinanzausgleich .	137
2. Sekundärer vertikaler Finanzausgleich - Bundesergänzungszuweisungen	140
3. Neuregelung des sekundären Finanzausgleichs ab 2020	145
a) Darstellung der Änderungen	146
b) Bewertung	151
V. Zusammenfassung der Grundlegung	160

B. Sekundärer Finanzausgleich in der Schweiz	165
I. Sekundärer Finanzausgleich vor der NFA und NFA	165
1. System und Problematik des alten Finanzausgleichs	165
a) Finanzausgleich durch finanzkraftabhängige vertikale Transfers	166
(1) Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfachgesetzliche Ausgestaltung	166
(2) Bestimmung der Finanzkraft und des Ausgleichstarifs	172
b) Wirkung und Schwächen des alten Finanzausgleichs	175
2. Die NFA als umfassende Föderalismusreform finanzwissenschaftlicher Prägung	179
a) Überblick über den Reformprozess	179
b) Umfang der Reform	184
(1) Aufgabenentflechtung	185
(2) Reform des sekundären Finanzausgleichs - Überblick	187
(3) Gescheiterte Einführung einer Normenkontrolle	189
c) Finanzwissenschaftliche Prägung	193
II. Sekundärer Finanzausgleich nach geltendem Recht	195
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	195
a) Verfassungsrechtliche Herleitung des sekundären Finanzausgleichs	196
b) Regelungspflicht des Bundes und instrumentelle Vorgaben aus Art. 135 BV	198
(1) Verpflichtender Regelungsauftrag	198
(2) Gegenstand und Umfang der Bundeskompetenz	199
(3) Instrumentelle Vorgaben	200
(4) Abgrenzung zum innerkantonalen Finanzausgleich und Zusammenhang zu anderen Verfassungsnormen	203
c) Angemessener Finanz- und Lastenausgleich, Art. 135 Abs. 1 BV	205
d) Explizite Zielbestimmungen, Art. 135 Abs. 2 BV	208
(1) Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern	208

(2) Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten	211
(3) Übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen öder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen	213
(4) Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fordern	214
(5) Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten	215
(6) Weitere Ziele und Zielkonflikte	219
e) Aufteilung der Mittelbereitstellung, Art. 135. Abs. 3 BV	221
f) Angemessenheit des Ausgleichs im Lichte von Art. 135 Abs. 2 und 3 BV	223
(1) Art. 135 Abs. 2, 3 BV und angemessener Ressourcenausgleich	223
(a) Untere Grenzen	223
(b) Obere Grenzen	227
(2) Art. 135 Abs. 2 BV und angemessener Lastenausgleich	228
g) Kritische Würdigung der verfassungsrechtlichen Normierung des sekundären Finanzausgleichs	229
2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung in FiLaG und FiLaV	232
a) Ressourcenausgleich	232
(1) Grundidee des Ressourcenpotentials und diskutierte Alternativen	233
(2) Einzelbestandteile und Bestimmung des Ressourcenpotentials	236
(a) Einkommen der natürlichen Personen	236
(aa) Massgebende Einkommen der natürlichen Personen	236
(bb) Massgebende quellenbesteuerte Einkommen	238
(b) Vermögen der natürlichen Personen	241
(c) Gewinne der juristischen Personen	242
(d) Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer	245

(e)	Bestimmung des Ressourcenpotentials, Ressourcenindex und standardisierter Steuerertrag	245
(3)	Finanzierung, Ausgleichstarif, Ausgleichsbeiträge	248
(4)	Dotierung und Ausgleichsziel	249
b)	Lastenausgleich	250
(1)	Geografisch-topografischer Lastenausgleich	252
(2)	Soziodemografischer Lastenausgleich	253
(3)	Lastenermittlung zwischen finanzwissenschaftlicher Präzision und politischer Steuerung	255
c)	Härteausgleich	257
3.	Sekundärer Finanzausgleich und interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich	262
4.	Quantitative Einordnung und Umsetzungserfahrungen	270
a)	Dotierung der Ausgleichsgefäße und gegenwärtiges Volumen des sekundären Finanzausgleichs	270
(1)	Ursprüngliche Dotierung	270
(2)	Anpassungen und gegenwärtiges Volumen	273
b)	Geber- und Nehmerkantone, Lastenausgleichsempfänger	276
(1)	Geber- und Nehmerkantone im Ressourcenausgleich und Härteausgleich	276
(2)	Empfängerkantone im Lastenausgleich	277
(3)	Aussagegehalt der Zahlenwerte	278
c)	Zielerreichung ^x	279
d)	Konfliktpunkte und Herausforderungen	282
(1)	Ressourcenausgleich	283
(a)	Bestimmung des Ressourcenpotentials	283
(aa)	Vermögen, Faktor Alpha - Einbeziehung privater Eigentumswohnungen in Immobilienrendite	283
(bb)	Gewinne der juristischen Personen, Faktor Beta - Untermehmssteuerreform III	284
(cc)	Grenzgängereinkommen, Faktor Delta	289

	(dd) Berücksichtigung weiterer Einnahmen - Wasserzins	290
	(ee) Berücksichtigung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik	293
	(b) Ausgleichsmechanismus und Ausgleichstarif	294
	(aa) Alternativmodell mit neutraler Zone und fixierter Überschussabschöpfung	294
	(bb) Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone	297
	(cc) Sanktionen für „Steuerdumping“ ressourcenschwacher Kantone .	300
	(c) Mindestausstattungsziel	302
(2)	Lastenausgleich	304
	(a) Indikatoren . .	305
	(b) Verhältnis geografisch-topografischer zu soziodemografischem Lastenausgleich	305
III.	Zusammenfassung zum sekundären Finanzausgleich in der Schweiz	306
C.	Die Schweiz als Vorbild? - Problemlagen und Reformoptionen des sekundären Finanzausgleichs in Deutschland	316
I.	Finanzkraftbestimmung	316
	1. Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Hintergrund	317
	2. Aktuelle Diskussion	320
	a) Einbeziehung der <u>Gemeindeeinnahmen</u>	321
	b) <u>Anreizfeindlichkeit</u> bei Zugrundelegung tatsächlicher Einnahmen	322
	c) Wiederaufbrechen der Diskussion um die bergrechtliche Förderabgabe	323
	3. Schweizer Lösung: Ressourcenpotential als Alternative?	325
	a) Einzubeziehende <u>Einnahmen</u>	325
	b) Anreizaffinität	330
	c) Zwischenfazit: Ressourcenausgleich nur bedingt vorteilhafter	331

d)	Mögliche Umsetzungsprobleme	335
(1)	Verfassungsrechtliche Hürde: Ressourcenpotential als Indikator der Finanzkraft	335
(2)	Finanzwissenschaftliche Schwierigkeiten	338
II.	Bedarfsorientierung	339
1.	Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher . Hintergrund	340
2.	Aktuelle Diskussion	344
a)	Einwohnerwertungen	344
b)	Bundesergänzungszuweisungen	346
3.	Schweizer Lösung: Klare Trennung in Ressourcen- und Sonderlastenausgleich und gesetzliche Sonderlastenindikatoren als Alternative?	348
a)	Trennung in Ressourcen- und Sonderlastenausgleich	349
b)	Gesetzliche Sonderlastenindikatoren	351
(1)	Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Sonderlastenausgleich in beiden Ländern	352
(2)	Einfachgesetzliche Umsetzung des Sonderlastenausgleichs	353
(a)	Nachvollziehbare und präzise Lastenermittlung im Schweizer FiLaG und der FiLaV	353
(b)	Defizitäre Mehrbedarfs- und Sonderlastenermittlung im deutschen MaßstGundFAG	354
(aa)	Ermittlung der Einwohnerwertungen und der anteiligen Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen	354
(bb)	Sonderlastenbestimmung bei den Bundesergänzungszuweisungen	356
(3)	Indikatorbasierter Mehrbedarfs- bzw. Sonderlastenausgleich vorzugswürdig	360
c)	Mögliche Umsetzungsprobleme	363
(1)	Verfassungsmäßigkeit einer Umsetzung	363
(a)	Umsetzung mit Verfassungsänderung	363
(b)	Umsetzung ohne Verfassungsänderung	364
(2)	Finanzwissenschaftliche Schwierigkeiten	366

d)	Sonderproblem: Spillover-Ausgleich durch Kooperation von Gliedstaaten?	667
III.	Ausgleichsintensität und Ausgleichstarif	371
1.	Zusammenhang zwischen Intensität und Tarif, aktuelle einfachgesetzliche Regelung	371
2.	Verfassungsrechtlicher Hintergrund	374
3.	Aktuelle Diskussion	379
4.	Schweizer Lösung: Weniger Angleichung, mehr Anreiz?	381
a)	Vorzüge der Schweizer Lösung bei der Anreizwirkung?	381
b)	Verfassungsrechtliche Vorgaben zur. Ausgleichsintensität im Vergleich	383
(1)	Andere Obergrenze: Verpflichtung der Schweiz auf den steuerlichen Wettbewerb	385
(2)	Andere Untergrenze: Verpflichtung Deutschlands auf annähernd vollständige Nivellierung? •	386
(a)	„Beinahenivellierung“ als im Grundgesetz enthaltenes Verfassungsgebot?	387
(b)	„Beinahenivellierung“ bzw. einheitliche Lebensverhältnisse als politisches Leitbild	395
c)	Niveauermittlung - Schweizer Ansatz zur Bestimmung der Ausgleichsintensität'	401
IV.	Transparenz und Regelungskomplexität	402
1.	Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Hintergrund	403
2.	Aktuelle Diskussion	405
3.	Schweizer Lösung: Klare Instrumententrennung, klare Normierung?	407
a)	Inhaltliche Aspekte	407
b)	Formal-regelungstechnische Aspekte	411
V.	Gestaltung des Reformprozesses	415
1.	Reformdauer, Reformsteuerung und Reformumfang	416
2.	Begleitung einer Reform durch rechtliche Expertise	417
3.	Notwendigkeit eines Härteausgleichs	418
VI.	Zusammenfassung des Vergleichs und Maßnahmen einer Reform	419
1.	Zusammenfassung der Vergleichsergebnisse	419

2. Zehn Maßnahmen einer Reform	424
D. Fazit und Ausblick	425
Anhänge	434
Anhang 1: Rechtsgrundlagen Schweiz (Auszüge aus BV, FiLaG und FiLaV)	434
Anhang 2: Daten zum deutschen sekundären Finanzausgleich	450
Anhang 3: Daten zum schweizerischen sekundären Finanzausgleich	454
Anhang 4: Übersicht zu aktuellen Reformmodellen für den deutschen sekundären Finanzausgleich	457
Literaturverzeichnis	463
Materialienverzeichnis (Schweiz)	479
Register	481