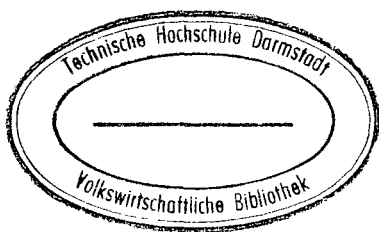


Prof. Dr. Jürgen W. Hidién

Handbuch Länderfinanzausgleich



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Verzeichnis der Übersichten	19
Abkürzungsverzeichnis	21
Erster Teil: Verfassungsrechtliche Grundlagen	23
1. Kapitel: Grundstrukturen des horizontalen Ausgleichs	23
A. Allgemeine Bedeutung	23
B. Ausgleichsratio	32
I. Ausgleich von Finanzkraftunterschieden	32
1. Zielermittlung	32
2. Autonomiestärkender Solidarausgleich	33
3. Autonomieschonender Solidarausgleich	36
II. Akzidentielle oder verfehlt Zielvorgaben	38
1. Keine Zielüberfrachtung	38
2. Bundesstaatliche „Lebensverhältnisse“	39
3. Insbesondere: Regionale struktur- und raumordnungspolitische Ziele	43
4. Finanztheoretische Kriterien	46
C. Allgemeine Rechtsbedingungen	47
I. Binnensystematische Ausgleichsgehalte	47
1. Eigenständige Ausgleichsstufe	47
2. Subsidiärer Ausgleich	48
3. Ergänzend und korrigierender Ausgleich	49
4. Gemischte Ausgleichssystematik	51
II. Materielle Ausgleichsgehalte	52
1. Horizontaler Ausgleichsverbund	52
2. Finanzvergleich	54
3. Aufgabenbezug	56
III. Funktionale Ausgleichsgehalte	57
1. Wirkungsorientierter Ausgleich	57
2. Allgemeiner, zweckfreier Ausgleich	58
3. Dynamischer Ausgleich	60
D. Zur Justiabilität des Länderfinanzausgleichs	61
I. Problem und Positionen	61
II. Kritik typischer Kontrollargumente	63

1. Normtheoretische Argumentationen	64
a) Vorbehalt des Sachbereichs	64
b) Finanzwirtschaftliche Ergebnissicherheit	65
c) Normdefizite	65
d) Normzusammenhang	66
2. Staatstheoretische Argumentationen	67
a) Vorbehalt der Staatspraxis	67
b) Vorbehalt der Finanzpolitik	68
c) Rolle des Bundes	69
d) Legitimation im Verfahren	69
e) „Zurückhaltung“ des BVerfG	70
f) „Begrenzung“ des BVerfG	71
III. Materielle Begriffskontrolle und modale Regelungsspielräume	72
 2. Kapitel: Finanzpositionen der Länder	 77
A. Die ertragsgeprägte Finanzkraft	77
I. Begriffliche Problematik	77
1. Notwendigkeit einer Konkretisierung	77
2. Multiple Ansätze	79
II. Zur Teilkongruenz von Finanzkraft und Steuerkraft	85
1. Meinungsstand	85
2. Grammatische Argumente	86
3. Historisch-genetische Argumente	86
4. Systematische Argumente	88
5. Teleologische Argumente	90
6. Staatspraxis und Finanztheorie	91
7. Zwischenergebnis	93
8. Horizontaler Vollständigkeitsgrundsatz	93
III. Adäquate begriffliche Ausgleichskriterien	95
1. Zum Abgrenzungs- und Eingrenzungsproblem	95
2. Inadäquate Kriterien	97
a) Qualifikation der Einnahme	97
b) Zweckbindung und Fungibilität	98
c) Erschöpfbarkeit der Aufkommensquelle	99
d) Stetigkeit der Einnahmen	100
3. Negative Abgrenzungen	101
a) Durchlaufende Haushaltsposten	101
b) Vermögensumschichtende Einnahmen	102
c) Einmalige Einnahmen	103
4. Positive Eingrenzungen	104
a) Wirksames Aufkommen	104
aa) Ansatz	104
bb) Vermögen oder Aufkommen (Zuflußprinzip)	104
cc) Neutrales oder erfolgswirksames Aufkommen (Zuwachs-	
prinzip)	106

dd) Positives Aufkommen	108
b) Bewirktes Aufkommen	109
aa) Das effektive, einheitliche Aufkommen	109
bb) Das erreichbare, vereinheitlichte Aufkommen	111
(1) Berechtigung und Notwendigkeit einer Normierung	111
(2) Bedingungen einer Normierung	117
(a) Zum Begriff der finanzautonomen Entscheidung	117
(aa) Normierungsbedarf	117
(bb) Zur Berücksichtigung struktureller Vorgegebenheiten	118
(cc) Schonender Normierungsansatz	119
(b) Regelungsspielräume	120
(3) Modalitäten der Normierung	122
(4) Resümee	126
 B. Die aufgabenabhängige Finanzkraft	 128
 I. Zur Relativität des Finanzkraftbegriffs	 128
1. Ertragsgeprägter versus bedarfsgeprägter Finanzkraftbegriff?	128
2. Begriffliche Basis	131
a) Ausgleichsrelevante <i>abstrakte</i> Finanzbedarfselemente	131
b) Nicht ausgleichsrelevante (konkrete) Sonderbedarfselemente	133
II. Verfassungsverbot: Die konkret bedarfsgeprägte Finanzkraft	135
1. Grammatische Argumente	136
2. Historisch-genetische Argumente	138
3. Systematische Argumente	142
4. Teleologische Argumente	150
III. Verfassungsprivileg: Seehafenlasten?	154
1. Fragwürdiger Ausgleichsgrund	154
2. Ausgleichsmodalitäten und Ausgleichsspielraum	161
3. Keine weiteren Sonderbedarfselemente	163
IV. Verfassungsgebot: Die einwohnerbezogene Finanzkraft	164
1. Ertragsprägung <i>und</i> Bedarfsbezug	164
2. Der abstrakt-generelle Tatbestand der Einwohnerzahl als verfassungspräferiertes Bedarfskriterium	166
a) Verfassungsadäquanz	166
b) Potentielle Verfassungs inadäquanz für die Stadtstaaten	171
aa) Ausgleichsgrund: „strukturelle Eigenart“ der Stadtstaaten	172
(1) Begriffliche Problematik	172
(2) Strukturmerkmale	176
bb) Ausgleichsmodalitäten	181
cc) Relative Ausgleichspflicht	185
dd) Anpassungspflichten	187
ee) Stadtstaatlichkeit als bloßes Paradigma?	188
c) Verfassungspräferenz: keine weiteren abstrakten Bedarfselemente	190

C.	Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben für die Ermittlung der Finanzkraftunterschiede	195
I.	Begrenzter Ermittlungsspielraum	196
II.	Relativer Finanzkraftvergleich	197
	1. Pro-Kopf-Finanzvergleich	197
	2. Durchschnittsbezogener Finanzvergleich	200
III.	Realistischer Finanzkraftvergleich	201
	1. Sachgerechte Indikatoren	201
	2. Sichere Datenbasis	203
	3. Gegenwärtiges Aufkommen	204
	4. Inkommensurables Aufkommen	205
IV.	Angemessener Finanzkraftvergleich	206
	1. Wechselwirkung	206
	2. Ausgleichsrelevanz des Aufkommens	208
	a) Bagatellschwelle	209
	b) Gleichmäßige Streuung	210
	c) Übermäßiger Ermittlungsaufwand	211
D.	Zusammenfassende Begriffsbildung	213
3. Kapitel:	Zurechnung der Finanzpositionen der Kommunen (Art. 107 Abs. 2 S. 1 2. HS GG)	219
A.	Allgemeine Zurechnungsbedingungen	219
I.	Bundesstaatsrechtliche Inkorporation	219
II.	Kommunale Finanzsubjekte	222
	1. Zwei Begriffsvorgaben	222
	2. Allgemeine Qualifizierung	224
	a) Gemeinden	224
	b) Gemeindeverbände	225
	3. Ausgleichsrechtliche Spezialisierung	228
B.	Die ertragsgeprägte Finanzkraft der Kommunen	231
I.	Bindende Verfassungsvorgaben	231
II.	Getrennte Verfassungsvorgaben	232
III.	Gleichartiger Verfassungsbegriff der Finanzkraft	232
IV.	Gleichartige Verfassungsvorgaben	234
V.	Finanzkraft der Gemeindeverbände	237
C.	Der abstrakt-strukturelle Finanzbedarf der Kommunen	238
I.	Begriffs- und Bemessungsproblematik	239
	1. Körperschaftlicher Begriff	239
	2. Einflußgrößen	240
	3. Eigenständiger Begriff	242

4. Erste Folgerungen	243
II. Begründungs- und Konkretisierungsversuche	247
1. Ist-Ansätze	248
a) Tatsächliche (Ist-)Ausgaben	248
b) Durchschnittliche Ist-Ausgaben (Gesamtbedarf)	249
c) Durchschnittliche Ist-Ausgaben (Einzelbedarf)	251
2. Soll-Ansätze	252
a) Existenzbedarf	252
b) Funktionsbedarf	255
c) Normalbedarf	258
III. Maßgebliche Bedarfskonzeption	259
1. Bedarfseckpunkte	259
2. Historisch-genetische Argumente	261
3. Binnensystematisch-teleologische Argumente	262
4. Charakter des abstrakten kommunalen (Mehr-)Bedarfs	264
IV. Vorgaben für die Bemessung und Ermittlung des Mehrbedarfs	265
1. Strukturelle Bedarfsindikatoren	265
2. Modaler Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum (vertretbare Indikatorenwahl)	267
V. Finanzbedarf der Gemeindeverbände	272
VI. Zwischenergebnis: Begriffliche Vorgaben und Spielräume	273
D. Berücksichtigungsgebot	275
I. Interpretationen	275
II. Differenzierungs- und kein Reduzierungsgebot	277
1. Wort und Begriff	277
2. Historisch-genetische Argumente	278
3. Systematische Argumente	280
4. Teleologische Argumente	282
III. Begrenzte Reduzierungsoption	284
1. Bezugs- und Orientierungsgröße „Finanzkraft“	284
a) Grund der Reduzierung	284
b) Ausmaß der Reduzierung	286
2. Bezugs- und Orientierungsgröße „Finanzbedarf“	287
3. Art der Berücksichtigung	289
4. Kapitel: Der angemessene Ausgleich	290
A. Begriffsbestimmung	290
I. Problematik und Eingrenzung	290
1. Gestaltbarer Rechtsbegriff	290
2. Wort und Begriff	291
3. Finanzautonome Verschiedenheit versus finanzsolidarische Annäherung	293
II. Ausgleichsuntergrenzen	296

	1. Präzisierung und Quantifizierung im Schrifttum	296
	2. Relative Ausgleichsschwelle	299
III.	Ausgleichsobergrenzen	301
	1. Förderatives Nivellierungsverbot	301
	a) Herleitung und Begründung	301
	b) Präzisierung	308
	aa) Keine Egalisierung oder Degradierung	308
	bb) Finanzielles Abstandsgebot	311
	2. Förderatives Schwächungsverbot	312
	a) Begründung und eigenständige Bedeutung	312
	b) Qualitative Präzisierung	313
	c) Quantitative Präzisierung	315
	3. Gebot der Finanzrangerhaltung	318
	4. Weitere Ausgleichsgrenzen?	322
	a) Kein finanzielles Spitzenabschöpfungsverbot	322
	b) Proportionale oder mäßige Finanzkraftabschöpfung?	323
	c) Steuerrechtliche Halbteilung im Finanzrecht?	324
	d) Langdauernde und/oder vereinzelte Ausgleichspflicht als Ausgleichsgrenze?	326
IV.	Weitere Ausgleichsgehalte und -vorgaben	326
	1. Legislativer Ausgleichsspielraum	326
	2. Gerechter und stimmiger Ausgleich	329
	3. Tatbestandswirkung des Ausgleichsspielraums	331
	4. Modifizierung der Bemessungsgrundlage?	332
	5. Grundsätzliches Verbot von Finanzgarantien	334
B.	Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen an das Ausgleichsgesetz	335
I.	Relative Regelungsobligation und Regelungsanspruch	335
II.	Prozedurale Vorgaben	338
	1. Einheitliches Ausgleichsgesetz	338
	2. Bundesgesetzliche Verantwortung	338
	3. Zustimmungspflichtige Regelung	340
	4. Regelungsverfahren	341
III.	Materielle Vorgaben	343
	1. Regelungsgegenstände	343
	2. Ausgleichsansprüche und Anspruchsgegner	344
	3. Bestimmtheitsgebot	346
	4. Vollständige und einheitliche Regelung	347
	5. Abgestimmte und konsistente Regelung	347
IV.	Zeitbezogene Ausgleichsregeln	349
	1. Gegenwärtiger Ausgleich	349
	2. Periodischer Ausgleich	350
	3. Anpassungsvorbehalte	351
	4. Übergangsvorbehalt	351
	5. Keine rückwirkende horizontale Ausgleichskorrektur	353
	6. Gegenwartsnahe, zukünftige horizontale Ausgleichskorrektur	354

V.	Rigidität der Ausgleichsnorm	354
1.	Exklusivität	354
2.	Indisponibilität	355
	Zweiter Teil: Konkretisierungen im Finanzausgleichsgesetz	358
5. Kapitel:	Grundstrukturen und Finanzpositionen der Länder	358
A.	Grundstrukturen des Länderfinanzausgleichs	358
I.	Traditioneller Finanzkraftausgleich	358
II.	Dreigeteiltes Ausgleichsverfahren	361
1.	Feststellung der Finanzkraft	361
2.	Feststellung der Ausgleichsmeßzahl	362
3.	Ausgleich der Finanzkraftunterschiede	365
B.	Finanzkraft der Länder (§ 7 Abs. 1, 2 FAG 1995)	366
I.	Ausgleichsbedürftige steuerliche Einnahmen	366
II.	Ausgleichsfähige nichtsteuerliche Einnahmen	369
1.	Bergrechtliche Feldes- und Förderabgabe gem. §§ 30, 31 BBergG	369
2.	Sonderabgaben	373
3.	Sonstige Abgaben	374
4.	Erwerbswirtschaftliche Einnahmen	376
5.	Zinseinnahmen	378
III.	Ausgleichsunfähige nichtsteuerliche Einnahmen	379
1.	Abgaben	379
a)	Gebühren	379
b)	Beiträge	381
c)	Sonstige Abgaben	382
2.	Sonstige Einnahmen	382
a)	Binnenstaatliche Einnahmen	382
aa)	... im bundesstaatlichen Einnahmenverteilungssystem	382
bb)	... im Ausgabenverteilungssystem	384
b)	Krediteinnahmen	385
c)	Dezentralisierte Einnahmen	385
d)	Einzelposten	386
C.	Finanzkraftunterschiede und Finanzbedarfselemente der Länder	387
I.	Einwohnerbezogene Finanzkraft (§ 9 Abs. 1 FAG 1995)	387
II.	Stadtstaatliche Einwohnerwertung (§ 9 Abs. 2 FAG 1995)	388
1.	Historie	389
2.	Verfassungsgerichtlicher Vergleichsauftrag	391
3.	Finanzbedarfsorientierter Vergleich?	393
4.	Finanzkraftorientierter Großstadtvergleich	395
a)	Indikatorenwahl	395
b)	Vergleichsgruppen	398

c) Kommunale oder gliedstaatliche Vergleichsbasis?	400
d) Vergleichsgrößen	401
e) Pendlerproblematik	406
f) Resümee	408
g) Saarland?	410
III. Keine gliedstaatlichen Sonderbedarfe	411
IV. Ausnahme: Seehafenlasten (§ 7 Abs. 3 FAG 1995)	413
 6. Kapitel: Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen im FAG	 417
A. Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen (§ 8 FAG 1995)	417
I. Finanzsubjekte: Gemeinden	418
II. Ausgleichsbedürftige Steuereinnahmen	419
1. Grundansatz (§ 8 Abs. 1 FAG)	419
2. Fragwürdiger Normierungsansatz (§ 8 Abs. 2 bis 4 i.V.m. Abs. 5 S. 1 FAG)	421
a) Bedeutung	421
b) Wirkungsweise	425
c) Kritik	427
aa) Konstruktionsfehler der Normierungsregelung	427
bb) Normierungsgründe	429
cc) Normierungsmodalitäten	432
(1) Konstruktionsfehler bei der Gewerbesteuer	432
(2) Bundeseinheitlicher oder differenzierter Hebesatz?	433
(3) Normierungshöhe	436
3. Bedarfsgeprägter Kürzungsansatz (§ 8 Abs. 5 FAG)	438
a) Bedeutung und Historie	438
b) Kritik	443
aa) Ausgangspunkt	443
bb) Berechtigung der Kürzung gem. § 8 Abs. 5 S. 1 FAG	445
cc) Berechtigung der Kürzung gem. § 8 Abs. 5 S. 2 FAG	448
dd) Sozialhilfeansatz und § 8 Abs. 5 FAG	452
III. Ausgleichsfähige, aber nicht ausgleichsbedürftige Einnahmen	453
1. Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	453
2. Nichtsteuerliche Einnahmen	455
a) Kommunale Konzessionsabgaben	455
b) Erwerbswirtschaftliche Einnahmen	459
IV. Ausgleichsunfähige nichtsteuerliche Einnahmen	460
1. Allgemein	460
2. Insbesondere: Binnenstaatliche Einnahmen	461
 B. Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Kommunen (§ 9 Abs. 3 FAG 1995)	 463
I. Rechtsprobleme der Einwohnerwertung	463

1. Bedeutung und Wirkung der kommunalen Einwohnerwertung gem. § 9 Abs. 3 FAG	463
2. Entstehung und Entwicklung der kommunalen Einwohnerwertung seit 1950	467
3. Zur Kritik an der Popitzschen Hauptansatzstaffel	471
4. Konsequenz: Verfassungsrechtliche „Zweifel“	479
II. Weitere Rechtsprobleme	485
1. Sozialhilfeansatz und § 9 Abs. 3 FAG?	485
2. Abstimmungsfehler mit § 8 Abs. 5 S. 2 FAG	485
3. Kein Abstimmungsfehler mit § 9 Abs. 2 FAG	486
4. Kommunale Finanzsubjekte (§ 9 Abs. 4 FAG)	487
7. Kapitel: Die Rechtsfolgen des Finanzausgleichs im FAG	491
A. Der angemessene Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder (§ 10 FAG 1995)	491
I. Ausgleichsgrundsätze und -methode	491
II. Ausgleichsgrundtatbestand	494
1. Bemessung der Ausgleichszuweisungen (§ 10 I)	494
2. Bemessung der Ausgleichsbeiträge (§ 10 II)	498
III. Fakultative und obligatorische Ausgleichssondertatbestände: korrigierende Garantieklauseln	504
1. Grundsätze der Neuregelung 1995	504
2. Spezielle Ausgleichsmindestgarantie der ausgleichsberechtigten Länder (Ländersteuergarantie I, § 10 III 1)	508
a) Vorläuferregelungen	509
b) Kritik der Neuregelung	514
3. Ausgleichsgarantien zugunsten der ausgleichspflichtigen Länder	517
a) Spezielle Ausgleichsmindestgarantie (Ländersteuergarantie 2, § 10 III 2, 3 FAG)	517
b) Spezielle Ausgleichshöchstgarantie (§ 10 IV)	521
c) Sicherung der Finanzkraftreihenfolge (§ 10 V)	525
d) Die vormalige sog. Hanseatenklausel	528
IV. Zwischenergebnis	529
V. Finanzwirtschaftliche Entwicklung und Einschätzung der Ausgleichsleistungen	533
1. Gesamtdeutscher Ausgleich 1995 und 1996	533
2. Entwicklung 1970 bis 1994	536
B. Technischer Vollzug und Abrechnungsmodus (§§ 12 ff. FAG 1995)	545
C. Zusammenfassendes Resümee	547
Dritter Teil: Rückblick und Ausblick	558

8. Kapitel: Bundesstaatlicher Finanzausgleich und Deutsche Einheit	558
A. Zur Übergangsfinanzverfassung (1990 - 1994)	558
I. Grundlagen	558
II. Modifizierter bundesstaatlicher Finanzausgleich	562
1. Erstreckungsgrundsatz des Art. 7 I EV	562
2. Primärer vertikaler Finanzausgleich	563
a) Vertikale Steuerverteilung	563
b) Partieller Ausschluß der Revisionsnorm	564
3. Primärer horizontaler Finanzausgleich	568
a) Horizontale Steuerverteilung	568
b) Partieller Ausschluß der Umsatzsteuerverteilungsnorm	569
4. Sekundärer Finanzausgleich	573
a) Partieller Ausschluß des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG	573
b) Partieller Ausschluß des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG	577
5. Fondsfinanzierung als Kompensation	580
a) Genese und Widmung des Fonds „Deutsche Einheit“	580
b) Volumen und Mittelaufbringung	583
c) Mittel- und Lastenverteilung	585
d) Zur Problematik des Fonds	588
6. Sonstige finanzwirksame Maßnahmen und Transfers	591
III. Gesamtwürdigung	596
1. Verfassungsrechtlich	597
2. Verfassungspolitisch	603
B. Zur „Neuordnung“ des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch das Föderale Konsolidierungsprogramm ab 1.1.1995	604
I. Überblick	604
II. Gesamtwürdigung	613
9. Kapitel: Anmerkungen zur Reformdiskussion seit 1969	617
A. Allgemeine Reformansätze	618
B. Einigungsbedingte Reformansätze	631
Literaturverzeichnis	637
Anhang	663
1. Änderungsregister zum FAG und Liste der Durchführungsverordnungen	663
2. Text des FAG 1995 i.d.F. des Art. 33 FKPG v. 23.6.1993, BGBl. I S. 944 (1947), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung v. 19.12.1997, BGBl. I 3121	668
Sachregister	679