

Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung 14
Tax Law and Public Finance

Sebastian Segmiller

Sekundärer Finanzausgleich in Deutschland und der Schweiz

Ein Rechtsvergleich



Nomos

**Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung /
Tax Law and Public Finance**

herausgegeben von

VRiBFH a.D. RA u StB Prof. Dr. Dietmar Gosch, Christian-
Albrechts-Universität zu Kiel / Bundesfinanzhof, München

Prof. Dr. Ulrich Hufeld, Helmut-Schmidt-Universität,
Universität der Bundeswehr Hamburg

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg

Prof. Dr. Alexander Rust, LL.M., Wirtschaftsuniversität Wien

Prof. Dr. Ralf P. Schenke,
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
(geschäftsführend für die Reihe)

Prof. Dr. Henning Tappe, Universität Trier

Prof. Dr. Birgit Weitemeyer, Bucerius Law School, Hamburg
(geschäftsführend für die Reihe)

Begründet von: Prof. Dr. Arndt Schmehl (1970–2015)

Band 14

Sebastian Segmiller

Sekundärer Finanzausgleich in Deutschland und der Schweiz

Ein Rechtsvergleich



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4470-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8715-7 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Anfang August 2017 berücksichtigt. Ferner wurde bis zu diesem Zeitpunkt die weitere Entwicklung der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf deutscher Seite eingearbeitet. Die in diesem Zusammenhang im Juli 2017 in Kraft getretene Grundgesetzänderung brachte eine Neufassung des für die Arbeit zentralen Art. 107 GG mit sich, die jedoch erst ab dem 1. Januar 2020 Anwendung finden wird. Sie wurde daher mit dem Zusatz „n.F.“ und die bis dahin anwendbare Fassung mit dem Zusatz „a.F.“ versehen. Soweit auf die einfachgesetzlichen Änderungen im Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz, deren Inkrafttreten für den 1. Januar 2020 vorgesehen ist, Bezug genommen wird, ist dies mit dem Zusatz „2020“ kenntlich gemacht.

Mein herzlichster Dank gilt meinem Doktorvater, Professor Thorsten Ingo Schmidt, der mich von der Themenfindung bis zur Veröffentlichung immer hervorragend unterstützt und die Arbeit sehr zügig begutachtet hat. Professor Andreas Musil gebührt mein Dank für die ebenso zügige Zweitbegutachtung.

Der Studienstiftung des deutschen Volkes danke ich für die finanzielle und ideelle Förderung, die mir im letzten Jahr ein intensives Arbeiten an der Dissertation und einen fächerübergreifenden Austausch mit anderen Doktoranden ermöglicht hat.

Für die Durchsicht des Manuskripts danke ich meinem Kollegen Timo Sebastian Heller, der mir wertvolle Anregungen gegeben hat. Meinem Bruder, Dr. Alexander Segmiller, gilt mein Dank für die stetige Beratung während der Erstellung der Arbeit.

Ganz besonderer Dank gebührt meinen Eltern, Gerhard und Erika Segmiller, die mich immer unterstützt und meine juristische Ausbildung über Studium und Referendariat bis zur Promotion erst ermöglicht haben.

Berlin, im August 2017

Sebastian Segmiller

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 „Finanzverfassung“ 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 Gesetzgebungshoheit	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 oder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen	213
(4) Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern	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	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 – Unternehmenssteuerreform 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 „Steerdumping“ 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 Gemeindeeinnahmen	321
b) Anreizfeindlichkeit bei Zugrundelegung tatsächlicher Einnahmen	322
c) Wiederaufbrechen der Diskussion um die bergrechtliche Förderabgabe	323
3. Schweizer Lösung: Ressourcenpotential als Alternative?	325
a) Einzubeziehende Einnahmen	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 MaßstG und FAG	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?	367
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 enthaltene Verfassungsgebot?	387
(b) „Beinahenivellierung“ bzw. einheitliche Lebensverhältnisse als politisches Leitbild	395
c) Niveaueermittlung – 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

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AB	Amtliches Bulletin (N: Nationalrat; S: Ständerat)
aBEZ	allgemeine Bundesergänzungszuweisungen
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, soweit nicht anders angegeben mit Stand am 20. April 1999
a.F.	alte Fassung
aFAG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen, soweit nicht anders angegeben mit Stand am 1. April 1991
AG	Aargau
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10
AI	Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Alkoholgesetz	Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz), SR 680
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
ASG	Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
Aufl.	Auflage
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG), SR 837.0
Az.	Aktenzeichen

Abkürzungsverzeichnis

BayGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Bayern
BB	Brandenburg
BBergG	Bundesberggesetz (BBergG)
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG), SR 412.10
BbgGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BE	Bern; Berlin
Begr.	Begründer
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BFinHBRuaG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Leitentscheide)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), SR 173.110
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BL	Basel Land
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR), SR 161.1
BS	Basel Stadt
BT	Bundestag
Bundesverfassung 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848
Bundesverfassung 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	Beziehungsweise

ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EinigVtr	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsver- trag) vom 31. August 1990
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
f./ff.	folgende
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Finanz- direktorenkonferenz)
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), SR 613.2
FiLaV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), SR 613.21
FinanzkraftVO	Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für die Jahre 2006 und 2007 vom 9. Novem- ber 2005
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Land- wirtschaft (FLG), SR 836.1

Abkürzungsverzeichnis

FR	Freiburg/Fribourg
FS	Festschrift
GE	Genf/Genève
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GL	Glarus
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GR	Graubünden
GWP	Gesellschaft. Wirtschaft. Politik
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HFR	Humboldt Forum Recht
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG)
HH	Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne einer/eines
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20
i.V.m.	in Verbindung mit
JU	Jura

JZ	Juristenzeitung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KommJur	Kommunaljurist
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10
LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)
lit.	littera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
LU	Luzern
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz)
m.a.W.	mit anderen Worten
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG), SR 725.116.2
Mio.	Millionen
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NBG	Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG), SR 951.11
NE	Neuenburg/Neuchâtel
n.F.	neue Fassung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Abkürzungsverzeichnis

NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-Beil.	Neue Juristische Wochenschrift Beilage
Nr.	Nummer
NSAV	Verordnung über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (Nationalstrassenabgabe-Verordnung, NSAV), SR 741.72
NW	Nidwalden; Nordrhein-Westfalen
OW	Obwalden
PWP	Perspektiven der Wirtschaftspolitik
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (Reichsverfassung)
S.	Seite(n); Satz/Sätze
SFG	Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG)
SG	St. Gallen
SGB V	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung
SH	Schaffhausen; Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SO	Solothurn
s.o.	siehe oben
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SP/SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)

ST	Sachsen-Anhalt
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), SR 642.14
StuW	Steuer und Wirtschaft
s.u.	siehe unten
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1
SVAG	Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerkverkehrsabgabe (Schwerkverkehrsabgabegesetz, SVAG), SR 641.81
SZ	Schwyz
SZVS	Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
TG	Thurgau
TH	Thüringen
TI	Tessin
u.a.	und andere; unter anderem
UFG	Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG)
UR	Uri
USR	Unternehmenssteuerreform
v.a.	vor allem
VD	Waadt/Vaud
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VS	Wallis/Valais
VStG	Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG), SR 642.21
VVDStRl	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Abkürzungsverzeichnis

WPEG	Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe (WPEG), SR 661
WRG	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG), SR 721.80
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht; bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZG	Zug
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer(n)
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Als im März 2013 die Bayerische Staatsregierung und die Hessische Landesregierung einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht einreichten¹, sah es ganz danach aus, als würde zu den fünf zum Finanzausgleich bereits ergangenen Entscheidungen des Gerichts² in absehbarer Zeit eine weitere hinzukommen. Wieder einmal ging es um die finanzielle Umverteilung in der Bundesrepublik, wie sie über den sekundären Finanzausgleich – Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen – seit Jahrzehnten annähernd unverändert erfolgt. Rund 20 Milliarden Euro wurden im Jahr 2016 so umverteilt.³ Das Verfahren ist zwar noch nicht abgeschlossen, zu einer Beendigung durch Urteil wird es aber wohl nicht mehr kommen.

Ende 2015 kam überraschend eine Einigung aller 16 Bundesländer zustande, den Finanzausgleich neu zu gestalten. Nur knapp ein Jahr später, im Oktober 2016, stimmte auch der Bund zu.⁴ Gerade noch rechtzeitig vor Ende der Legislaturperiode hat die große Koalition im Juni 2017 ihre verfassungsändernde Mehrheit genutzt und die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die infolge der Befristung von Maßstäbengesetz (MaßStG) und Finanzausgleichsgesetz (FAG) bis Ende 2019 einer Neuregelung dringend bedurften⁵, neu geordnet. Der Länderfinanzausgleich wird ab 2020 „*in seiner jetzigen Form*“⁶ entfallen, ebenso der Umsatzsteuervorwegausgleich, stattdessen wird es finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Um-

1 Az. 2 BvF 1/13.

2 BVerfGE 1, 117 (Länderfinanzausgleich I); BVerfGE 72, 330 (Länderfinanzausgleich II); BVerfGE 86, 148 (Länderfinanzausgleich III); BVerfGE 101, 158 (Länderfinanzausgleich IV); BVerfGE 116, 327 (Länderfinanzausgleich V); Zählung/Benennung nach *Siekman*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104a Leitentscheidungen.

3 Siehe Anhang 2 Abbildung 8.

4 Siehe Anhang 4 m.w.N.

5 § 15 MaßStG, § 20 FAG.

6 Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin – Beschluss Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html> (zuletzt geprüft am: 06.08.2017).

satzsteuerverteilung auf die Länder geben. Die Vorgehensweise bei Finanzkraftbestimmung, Bedarfsberücksichtigung, Ausgleichsintensität und gesetzlicher Normierung über drei „Ebenen“ wird indes fast unverändert bleiben. An eine zukunftsfähige Reform scheinen Bund und Länder selbst nicht so recht zu glauben, ist doch eine „Kündigungsmöglichkeit“ ab 2030 auf höchster Ebene, im Grundgesetz, verankert worden.⁷ Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble stellte bei Eröffnung der ersten Beratung des Reformpakets im Bundestag ernüchternd fest, es sei nicht gelungen „[...] eine Vereinbarung zu erzielen, die das Gesamtsystem, das komplizierte System des Ausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen, ein Stück weit transparenter, ein Stück weit systemischer und berechenbarer macht und vor allen Dingen Anreize in dem System verbessert.“ Man sei „[...] mit den Arbeiten, unseren Föderalismus zukunftstauglich zu halten, nur für diese Legislaturperiode, aber nicht für die Zukunft am Ende.“⁸ Mag der Streit auch vorerst beigelegt sein, eine dauerhafte, tiefgreifendere Neuregelung steht nach wie vor aus.

Eine solche trat in der Schweiz zum 1. Januar 2008 in Kraft. Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde der auf einem komplexen Geflecht finanzkraftabhängiger vertikaler Transfers beruhende alte umverteilende Finanzausgleich durch ein aus zwei Instrumenten bestehendes neues System und einen übergangsweisen Härteausgleich ersetzt. Aus einem vom Bund und leistungsstarken Kantonen getragenen Ressourcenausgleich erhalten Kantone mit unterdurchschnittlichem besteuerbaren Potential unterstützende Zahlungen und sollen so auf 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts angeglichen werden. Ein Lastenausgleich soll besondere Belastungen geografisch-topografischer und soziodemografischer Art ausgleichen und steht allen Kantonen, auch ressourcenstarken, offen. Ein Härteausgleich federt aus dem Systemwechsel entstehende Härten ab.⁹

7 Zu den Änderungen im Einzelnen siehe S. 146 ff. und Anhang 4 mit den dortigen Nachweisen.

8 Beide Zitate aus Plenarprotokoll 18/218, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 218. Sitzung am 16. Februar 2017, S. 21769/21770.

9 Vgl. für diesen ersten Überblick und mit Einordnung in den föderalistischen Kontext <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/uebersicht.html> (zuletzt geprüft am: 06.08.2017) und die Broschüre zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen auf https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/projektphase_nfa.html (zuletzt geprüft am: 06.08.2017; dort gelistet unter „2 Faktenblätter“), S. 11 ff.

Dieser Systemwechsel wurde zusammen mit der gleichzeitig verwirklichten Reform der Aufgabenteilung über einen Zeitraum von rund 17 Jahren vorbereitet.¹⁰ Er beinhaltete eine Neufassung der verfassungsrechtlichen Grundlage des umverteilenden Finanzausgleichs, Art. 135 BV, sowie ein völlig neues Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) samt konkretisierender Verordnung (FiLaV). Die Wirksamkeit des neuen Systems wurde seit Inkrafttreten bereits zweimal evaluiert.¹¹

Die umfassende Neuregelung auf Schweizer Seite, die nur aufgeschobene grundlegende Reform auf deutscher Seite und die ähnliche tatsächliche und rechtliche Ausgangssituation in beiden Staaten lassen einen Rechtsvergleich lohnenswert erscheinen. Beide Staaten sehen sich mit dem Problem großer Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Gliedstaaten konfrontiert. In der Schweiz sind diese sogar noch ausgeprägter als in Deutschland und aufgrund ihrer Kleinräumigkeit und der steuerlichen Autonomie der Kantone auch im Alltag erfahrbarer.¹² Daneben weisen die Gliedstaaten jeweils weitgehend unbeeinflussbare besondere Lasten, allen voran bevölkerungs- und siedlungsstruktureller Art, auf.

Der Ausgleich dieser Unterschiede und Lasten muss sich in beiden Staaten in einen in den Grundstrukturen ähnlichen rechtlichen Rahmen einfügen. Deutschland und die Schweiz verfügen über ein geschriebenes Verfassungsrecht in der kontinentaleuropäischen Rechtstradition des Civil Law.¹³ Beide sind bundesstaatlich organisiert mit jeweils im Grundsatz eigenständigen Gliedstaaten.¹⁴ Und beide kennen bereits seit Langem einen umverteilenden Finanzausgleich, der im Gegensatz zu anderen Staaten verfassungsrechtlich verankert ist¹⁵ und nunmehr auch in der Schweiz

10 Ausgangspunkt war die Finanzausgleichsbilanz 1991, siehe zur Entwicklung in den 1990er Jahren 1. NFA-Botschaft, S. 2314 ff.

11 Wirksamkeitsbericht NFA 2008-2011 und Wirksamkeitsbericht NFA 2012-2015.

12 Zu den finanziellen Unterschieden der jeweiligen Gliedstaaten vor umverteilendem Finanzausgleich siehe Anhang 2 und Anhang 3.

13 *Krumm*, Das politische System der Schweiz, S. 17; vgl. ferner *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 554/555 (§ 7 Rn. 2/3) und S. 558 ff. (§ 7 Rn. 10 ff.) mit Betonung der Schweizer Besonderheiten insbesondere in Form direktdemokratischer Elemente, der starken Stellung der Kantone und der praktizierten Konkordanzdemokratie.

14 *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 560 (§ 7 Rn. 14); in der Schweiz ist die grundsätzliche Souveränität der Kantone in Art. 3 BV festgeschrieben.

15 *Heun*, in: Dreier, GG III, Art. 107 Rn. 6.

einen zum Teil direkt horizontalen Ausgleich zwischen Gliedstaaten beinhaltet¹⁶.

Eine detaillierte rechtliche Analyse des neuen umverteilenden Schweizer Finanzausgleichs und ein Vergleich mit dem deutschen System – unter Berücksichtigung der bundesstaatlich-finanzverfassungsrechtlichen Besonderheiten beider Staaten – bietet sich somit an.

Die Idee eines auf den Finanzausgleich bezogenen Rechtsvergleichs mit der Schweiz ist dabei nicht neu. Bereits *Kühne* hat im Gründungsjahr der Bundesrepublik 1949 eine Arbeit unter dem Titel „*Der Finanzausgleich in der Schweiz, insbesondere seit dem ersten Weltkrieg, und die Lehren aus dieser Regelung für Deutschland*“¹⁷ vorgelegt und darin auch die Einnahmenumverteilung untersucht. Ein Rechtsvergleich des heutigen deutschen sekundären Finanzausgleichs mit seinem nach der NFA geltenden Schweizer Pendant existiert in der wissenschaftlichen Literatur bislang jedoch nicht. Einem solchen am nächsten kommen die Arbeiten von *Jörg*¹⁸ und *Seybold*¹⁹. *Jörg* behandelt im Zuge eines umfassenden Vergleichs von Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und der Schweiz den vor der NFA geltenden Schweizer Finanzausgleich, konnte dementsprechend aber auf die Neugestaltung nicht eingehen. *Seybold* schließt in seine Arbeit zum Finanzausgleich einen Vergleich mit den USA und der Schweiz ein, konnte jedoch die NFA nur in ihrer Erarbeitungsphase ohne Umsetzungserkenntnisse berücksichtigen und legt den Fokus seiner Arbeit nicht auf den Vergleich. Ebenfalls noch vor Inkrafttreten der NFA haben ferner *Mannhart/Staible*²⁰ im Rahmen zweier Aufsätze zum neuen Finanzausgleich in der Schweiz vergleichend die deutsche Seite betrachtet, dabei jedoch die eidgenössische Perspektive eingenommen und dementsprechend nicht nach Reformoptionen für den deutschen sekundären Finanzausgleich gefragt.

16 Ein solcher war zuvor ein deutsches Unikum, *Korioth*, Finanzausgleich, S. 538, 643; *Vogel/Waldhoff*, in: BK, Vorbem. z. Art. 104a-115 (1997) Rn. 734.

17 *Kühne*, Finanzausgleich; ferner hat schon 1922 *Albert Hensel* die Schweiz im Rahmen seiner Untersuchung des Finanzausgleichs im Bundesstaat zusammen mit anderen Bundesstaaten vergleichend betrachtet, *Hensel*, Finanzausgleich, S. 76 ff.

18 *Jörg*, Finanzverfassung.

19 *Seybold*, Finanzausgleich; die offiziell staats- und sozialwissenschaftliche Arbeit (Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität der Bundeswehr München) ist stark juristisch geprägt.

20 *Mannhart/Staible*, AJP 2006, 328 ff.; *Mannhart/Staible*, ZBl 2006, 21 ff.