

Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages • Hannover 2014 Band I:
Gutachten / Teil D: Neuordnung der Finanzbeziehungen. Aufgabengerechte
Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen

von
Simon Kempny, Prof. Dr. Ekkehardt Reimer

1. Auflage

Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages • Hannover 2014 Band I: Gutachten / Teil D: Neuordnung der
Finanzbeziehungen. Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen – Kempny / Reimer

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Deutscher Juristentag](#)



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 66234 8

beck-shop.de

Gutachten D
zum 70. Deutschen Juristentag
Hannover 2014

beck-shop.de

**Verhandlungen des
70. Deutschen Juristentages
Hannover 2014**

Herausgegeben von der
Ständigen Deputation
des Deutschen Juristentages

**Band I
Gutachten
Teil D**

Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Gutachten D

zum 70. Deutschen Juristentag

Erstattet von

Dr. Simon Kempny, LL. M.

Akad. Rat a.Z. am Institut für Staatsrecht
der Universität zu Köln

und

Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Verlag C. H. Beck München 2014

beck-shop.de

www.beck.de

ISBN 9783406662348

© 2014 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Druckerei C. H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Inhaltsverzeichnis

A. Grundlagen	D 11
I. Unverständlichkeit und Unvollständigkeit der Finanz- verfassung	D 11
II. Rechtfertigung der erneuten Befassung mit dem Unter- suchungsgegenstand	D 13
III. Folgen politischer Untätigkeit ab dem 1.1.2020	D 15
1. Auslaufen des „Solidarpakts II“	D 15
2. Außerkrafttreten des MaßstG	D 16
3. Außerkrafttreten des FAG	D 17
4. Erneute Anrufung des BVerfG	D 17
5. Gesetzesvakuum ab dem 1.1.2020	D 17
B. Systematische Einbettung und Eingrenzungen	D 20
I. Neugliederung der Länder	D 20
II. Föderale Zuweisung öffentlicher Aufgaben	D 21
III. Hinkende Mediatisierung der Kommunen	D 23
IV. Offener und verdeckter Finanzausgleich	D 24
V. Maßstäbe	D 27
VI. Die europäische Dimension	D 27
C. Recht der staatlichen Ausgaben	D 29
I. Möglichkeiten der Ausgabenverteilung	D 29
II. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern	D 32
1. Die Ausgabenverteilung unter dem Grundgesetz	D 32
2. Staatspraxis	D 34
3. Reformüberlegungen	D 37
a) Einebnung der Unterscheidung zwischen Geld- und anderen Leistungsgesetzen?	D 38
b) Ersetzung des Wahlrechts des Bundes und des Zustimmungserfordernisses durch eine Kosten- tragungspflicht?	D 39
III. Das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden	D 39
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen	D 39
2. Reformüberlegungen	D 40
IV. Das Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden	D 41
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen	D 41
2. Reformüberlegungen	D 43

D. Recht der staatlichen Einnahmen	D 44
I. Steuerverfassung und primärer (aufteilender) Finanz-	
ausgleich	D 44
1. Gleichklang oder Auseinanderklaffen der Kompetenz-	
arten	D 44
2. Ertragskompetenzen	D 46
a) Bund-Länder-Verhältnis	D 47
aa) Geltendes Recht	D 47
(1) Einkommensteuer	D 47
(2) Körperschaftsteuer	D 47
(3) Umsatzsteuer	D 48
(4) Weitere Zuweisungen	D 49
bb) Defizite und Probleme	D 49
(1) Ertragsverflechtung	D 49
(2) Kein Gleichklang von Einkommensteuerauf-	
teilung und Körperschaftsteueraufteilung	D 50
(3) Kleinteilige Anknüpfung an Steuertypen und	
Einzelsteuern	D 50
(4) Mangelnde Flexibilität der Umsatzsteuer-	
aufteilung (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG)	D 51
cc) Empfehlungen	D 51
(1) Glättung der grundgesetzlichen Vorgaben für	
die Aufteilung der Umsatzsteuer	D 52
(2) Verselbständigung des Länderanteils an der	
Einkommen- und Körperschaftsteuer	D 53
(3) Weitere Straffungen	D 54
b) Primärer horizontaler Finanzausgleich zwischen den	
Ländern	D 54
aa) Geltendes Recht	D 54
bb) Defizite und Probleme	D 55
cc) Empfehlung	D 55
c) Primärer kommunaler Finanzausgleich	D 56
aa) Geltendes Recht	D 56
(1) Ertragskompetenzen der Gemeinden	D 56
(2) Ertragskompetenzen der Gemeindeverbände	
.....	D 58
bb) Defizite und Probleme	D 58
(1) Mangelnde geographische Streuung der	
Gewerbebetriebe und Wirtschaftsgüter	D 59
(2) Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer	
.....	D 60
(3) Mutation der Gewerbesteuer von der	
Objekt- zur Personensteuer	D 61
cc) Empfehlung	D 63
3. Verwaltungskompetenzen	D 65

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>D 7</i>
a) Geltendes Recht	D 66
aa) Bund-Länder-Verhältnis	D 66
bb) Rolle der Gemeinden im Steuervollzug	D 67
b) Defizite und Probleme	D 67
c) Reformoptionen	D 68
4. Gesetzgebungskompetenzen	D 69
a) Geltendes Recht	D 69
aa) Föderale Kompetenzaufteilung	D 69
bb) Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände	D 70
b) Defizite und Probleme	D 71
aa) Katalog der ausschließlichen Bundes- kompetenzen (Art. 105 Abs. 1 GG)	D 71
bb) Mangelnder Spielraum der Länder auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung	D 71
cc) Insbesondere: Anwendung der Verknüpfung des Art. 105 Abs. 2 mit Art. 72 Abs. 2 GG	D 72
(1) Systematische Einbettung des Verweises	D 73
(2) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	D 74
(3) Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit	D 75
(4) Zwischenergebnis: Koordinationskompetenz des Bundes	D 76
c) Reformoptionen	D 77
aa) Föderalisierung der grundstücksbezogenen Steuern	D 77
(1) Grundsteuer	D 77
(2) Grunderwerbsteuer	D 77
bb) Koordinationsgesetzgebung auf dem Gebiet der Erbschaft- und der Vermögensteuer	D 78
cc) Einfluss von Ländern und Kommunen auf die Bundesgesetzgebung	D 79
5. Rückkopplung: Auswirkungen von Veränderungen der Rechtsetzungskompetenzen auf Verwaltungs- kompetenzen, Ertragskompetenzen und sekundären Finanzausgleich	D 80
II. Nichtsteuerliche Abgaben	D 81
1. Sonderabgaben	D 83
a) Geltendes Recht	D 83
b) Defizite und Probleme	D 83
c) Empfehlungen	D 84
2. Vorteilsabschöpfungen	D 84
3. Weitere Gebühren und Beiträge	D 86
III. Einnahmen aus Krediten	D 86
1. Geltendes Recht	D 86

D 8 Gutachten von Dr. S. Kempny, LL.M., und Prof. Dr. E. Reimer

a) Bund und Länder	D 86
b) Gemeinden und Gemeindeverbände	D 87
aa) Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben	D 87
bb) Landesrechtliche Vorgaben	D 87
cc) Kassen(verstärkungs)kredite	D 88
c) Nebenhaushalte	D 89
2. Defizite und Probleme	D 89
3. Reformoptionen	D 90
4. Empfehlungen	D 91
E. Sekundärer (Umverteiler) Finanzausgleich	D 93
I. Länderfinanzausgleich (sekundärer horizontaler Finanzausgleich)	D 93
1. Geltendes Recht	D 93
2. Defizite und Probleme	D 97
3. Reformoptionen	D 97
a) Das Negativbeispiel der Grunderwerbsteuer	D 98
b) Straffung von Art. 107 Abs. 2 GG	D 99
c) Staatsvertrag	D 99
4. Empfehlungen	D 100
a) Straffung des Art. 107 Abs. 1 GG	D 100
b) Wegfall des Umsatzsteuervorausgleichs	D 100
c) Kleine Lösung: Inkrementelle Verbesserung des Art. 107 Abs. 2 GG	D 101
d) Große Lösung: Staatsvertrag	D 102
II. Bundeszuweisungen an die Länder (sekundärer vertikaler Finanzausgleich)	D 102
1. Geltendes Recht	D 102
2. Defizite und Probleme	D 104
a) Verfassungsrecht	D 104
b) Einfaches Recht	D 106
3. Reformoptionen	D 107
4. Empfehlung	D 109
III. Sekundärer kommunaler Finanzausgleich	D 109
1. Geltendes Recht	D 109
2. Defizite und Probleme	D 110
3. Reformoptionen und Empfehlung	D 110
F. Haushalts- und Vermögensrecht	D 112
I. Haushaltsgrundsätze und Haushaltsgesetzgebung	D 113
1. Pluralisierung der Rechnungslegungsregeln	D 113
2. Normhierarchische Ausdifferenzierungen	D 113
II. Materielles Recht des staatlichen Aktivvermögens	D 114
III. Materielles Recht der Verbindlichkeiten und Eventual- verbindlichkeiten	D 115

1. Geltendes Recht	D 115
2. Defizite und Probleme	D 116
3. Reformoptionen und Empfehlungen	D 117
a) Bildung von Rückstellungen	D 117
b) Schuldenstandsbegrenzungen	D 118
IV. Bündelung: Ermöglichungsfunktion des Haushaltsrechts	D 119
G. Finanzkontrolle – Existenzgefährdung – Haushalts- sicherung – Autonomieverlust	D 120
I. Finanzautonomie und haushaltswirtschaftliches Existenzminimum	D 120
II. Schuldenübernahme	D 121
1. Bund-Länder-Verhältnis vor Inkrafttreten der „Föderalismusreform II“	D 121
2. Bund-Länder-Verhältnis seit Inkrafttreten der Föderalismusreform II	D 122
III. Insolvenzfähigkeit	D 123
1. Bund und Länder	D 123
2. Gemeinden und Gemeindeverbände	D 124
IV. Konditionalitäten in der Krisenbewältigung	D 125
1. Ergänzungszuweisungen	D 125
2. Haushaltssicherungskonzepte	D 125
V. Institutionen zur Krisenprävention	D 126
1. Art. 109a GG	D 126
2. Rechnungshöfe	D 127
H. Reformpfade und Übergangsrecht	D 128
I. Stärkung vertragsförmiger Instrumente	D 128
II. Übergangsregelungen	D 129
III. Erleichterungen der Bestandsschulden	D 129
1. Materielle Möglichkeiten und Kautelen	D 129
2. Regelungsoptionen	D 130
3. Materielle Absicherung	D 131
IV. Befristung von Neuregelungen	D 131
I. Zusammenfassung in Thesen	D 133
J. Änderungen des Grundgesetzes	D 135

beck-shop.de