

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

Der Umsatzsteuerstreit zwischen Bund und Ländern: Steuerpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geske, Otto-Erich (1977) : Der Umsatzsteuerstreit zwischen Bund und Ländern: Steuerpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 1, pp. 33-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135031>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Umsatzsteuerstreit zwischen Bund und Ländern

Otto-Erich Geske, Bonn

Der Bund, die Länder und die Gemeinden werden im Jahre 1977 mit drei Problembereichen konfrontiert: die Umsatzsteuerneuverteilung zwischen Bund und Ländern, die Mehrwertsteuererhöhung und die angekündigten Steuersenkungen. Jede einzelne dieser im Jahre 1977 anstehenden Entscheidungen beeinflusst wegen ihrer Milliarden-Auswirkungen alle öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik. Der erste dieser Problembereiche ist bereits mit Wirkung vom 1. Januar 1977 zu lösen. Mit dem 31. 12. 1976 ist nämlich die gesetzliche Regelung über die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern ausgelaufen. Den Standpunkt des Bundes schildert der folgende Beitrag.

Der Bundesfinanzminister hat seine Forderung auf Umverteilung der Steuermittel zugunsten des Bundes für das Jahr 1977 in Höhe von rd. 8 Mrd. DM in der letzten Sitzung des Finanzplanungsrates vom 2. Dezember 1976 präsentiert.

Nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern standen im Jahre 1976 vom Aufkommen der Umsatzsteuern 69 % dem Bund und 31 % den Ländern zu. Außerdem gewährte der Bund nach diesem Gesetz den finanzschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 1,5 % des Umsatzsteueraufkommens. Das waren im Jahre 1976 rd. 880 Mill. DM.

Seit der Finanzreform ist die Umsatzsteuer das variable Element in der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Vor 1970 war die Einkommensteuer die Gemeinschaftsteuer, über die die unterschiedlichen Finanzierungsbedürfnisse von Bund und Ländern berücksichtigt wurden. Nach dem Inkrafttreten der Finanzreform ist die Steuerverteilung bereits dreimal (1972, 1974, 1975) verändert worden. Die Regelung des Jahres 1970 sah ein Bund/Länder-Anteilsverhältnis von 70:30 vor, das durch die beiden folgenden Regelungen zugunsten der Länder bis auf 63:37 verändert wurde. (Die Festlegungen im Jahre 1975 beruhten auf der sogenannten Revisionsklausel, die nur die Auswirkungen der Steuerreform in das geltende Beteiligungsverhältnis einbeziehen sollte.)

Dr. Otto-Erich Geske, 45, Dipl.-Volkswirt und Jurist, ist Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen in Bonn. Er ist Leiter der Abteilung Finanzbeziehungen zu den EG, Ländern und Gemeinden; internationale Wirtschaftsbeziehungen.

Gegenüber dem Stand der Steuerverteilung von 1970/71 ergab sich durch diese Umsatzsteuerneuverteilungen und verstärkten Ergänzungszuweisungen folgende Verbesserung der Finanzausstattung der Länder:

Tabelle 1

	1972	1973	1974	1975	1976
	— Mill. DM —				
Umsatzsteuerumverteilung	2349	2474	3582	4326	4726
Ergänzungszuweisungen	550	550	750	802	888
	2899	3024	4332	5128	5624

Die jeweilige Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer beruht auf den verfassungsrechtlichen Vorschriften des Art. 106 GG:

„(3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben^{*)}. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.

^{*)} Hervorhebungen vom Verfasser.

2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

(4) Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt *).

(9) Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).“

Nach dem für das Ausmaß der Umsatzsteuerverteilung maßgebenden Grundgedanken des Art. 106 GG haben Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Die Umsatzsteuer ist zwischen Bund und Ländern also so aufzuteilen, daß Bund und Länder (einschl. Gemeinden) ihre Ausgaben in gleichem Verhältnis

*) Hervorhebungen vom Verfasser.

aus laufenden Einnahmen decken können. Das ist der Grundsatz gleicher Deckungsquoten¹⁾). Danach muß Ziel der jeweiligen Umsatzsteuerverteilung sein, daß keine der beiden Ebenen dazu gezwungen wird, ihre Ausgaben auf Dauer zu einem wesentlich höheren Teil mit Krediten zu finanzieren als die andere Ebene. Die Regelungen über die Anteile an dem Aufkommen aus der Umsatzsteuer in den Finanzausgleichsgesetzen wurden jeweils in Verhandlungen der Regierungschefs von Bund und Ländern festgelegt. Dabei wurden zur Festsetzung eines neuen Beteiligungsverhältnisses Berechnungen vorgenommen, deren Ergebnis den Umfang der erforderlichen Umverteilung von Steuermitteln zur Wiederherstellung ausgewogener Finanzausstattungen zwischen den bundesstaatlichen Ebenen aufzeigt. Diese Berechnungen sind bisher jeweils auf der Grundlage der „Deckungsquoten“ des Bundes und der Länder durchgeführt worden.

Auch die Berechnung der rd. 8 Mrd. DM betragenden Forderung des Bundes erfolgt aufgrund dieser sogenannten Deckungsquotenberechnung. Gegenübergestellt werden die Ausgaben- und

¹⁾ Deckungsquote = Anteil der laufenden Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne Krediteinnahmen) an den gesamten Ausgaben.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Helmut Tesch

ÖFFENTLICHE FINANZWIRTSCHAFT IN BALLUNGSRÄUMEN

– dargestellt am Ballungsraum Hamburg

Angesichts der angespannten Finanzlage ist die öffentliche Finanzwirtschaft verstärkt in den Mittelpunkt des allgemeinen Interesses gerückt. Die vorliegende Untersuchung gibt eine umfassende Darstellung und Beurteilung der regionalen Aspekte des Finanzgebarens der öffentlichen Hand. Am Beispiel des Ballungsraumes Hamburg werden die entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenströme von Bund, Ländern und Gemeinden in der Untersuchungsperiode 1961–1970 erfaßt. Wegen der oftmals in der erforderlichen regionalen Gliederung fehlenden empirischen Daten wurde die angestrebte regionale Bilanz der Staatstätigkeit mit Hilfe von Schätzungen komplettiert.

Großoktav, 268 Seiten, 1976, Preis brosch. DM 42,—

ISBN 3-87895-146-9

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Einnahmenentwicklung sowie die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften, wie sie sich seit der letzten Absprache der Regierungschefs über die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens entwickelt haben, sowie die meist auf den Finanzplänen der Gebietskörperschaften beruhende und zum Teil geschätzte weitere Entwicklung.

Die Finanzentwicklung des Bundes und der Länder einschl. der Gemeinden seit der letzten Vereinbarung entsprechend Art. 106 Abs. 4 GG für die Jahre 1974, 1975 und 1976 ist in Tabelle 2 wiedergegeben.

Tabelle 2
Finanzentwicklung des Bundes und der Länder einschl. Gemeinden ¹⁾

(in Mrd. DM)

	1974	1975	1976
Gesamtausgaben			
Bund	133,3	158,2	165,0
Länder einschl. Gemeinden	202,5	219,1	230,5
Gesamteinnahmen			
Bund	123,0	123,2	135,0
Länder einschl. Gemeinden	184,3	188,3	207,5
Finanzierungssaldo			
Bund	- 10,1	- 35,0	- 30,9
Länder einschl. Gemeinden	- 18,2	- 30,8	- 23,0
Deckungsquote		(in %)	
Bund	92,2	77,8	81,0
Länder einschl. Gemeinden	91,0	85,9	90,0

¹⁾ Einschl. Konjunkturprogramme.

Seit der Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern für den Zeitraum 1974 bis 1976 hat sich das Verhältnis zwischen den laufenden Einnahmen und den gesamten Ausgaben des Bundes wesentlich anders entwickelt im Vergleich zu den Ländern einschließlich der Gemeinden. Während Bund und Länder einschließlich Gemeinden 1974 noch eine im wesentlichen gleichmäßige und zugleich relativ hohe Deckung ihrer Ausgaben durch laufende Einnahmen, d. h. eine hohe Deckungsquote erreichen konnten, haben sich in den nachfolgenden Jahren 1975 und 1976 die Deckungsquoten beider Ebenen verschlechtert; hierbei hat jedoch der Bund eine wesentlich stärkere Verschlechterung seiner Finanzkraft hinnehmen müssen.

Während die Ausgaben der Länder von 1970 bis 1974 mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 14,1 % stiegen, wuchsen die Bundesausgaben in diesem Zeitraum nur mit einer Zuwachsrate von 11,0 %. Von 1974 bis 1976 stiegen dagegen die Bundesausgaben doppelt so stark wie die Ausgaben der Länder und Gemeinden.

Die Steuereinnahmen der Länder haben sich dagegen seit Mitte der 60er Jahre soviel besser ent-

wickelt als die Steuereinnahmen des Bundes, daß der Bundesanteil am Gesamtsteueraufkommen ²⁾ um 7 Prozentpunkte von rd. 54 % in 1970/71 auf 47 % in 1976 zurückging. Der Anteil der Länder und der Gemeinden ist dagegen um 5 Prozentpunkte gestiegen, der der europäischen Gemeinschaften um 3 %. Die Einnahmeseite von Bund, Ländern und Gemeinden würde sich (Status quo, ohne Umverteilung) in gleicher Tendenz weiterentwickeln. Nach der neuesten mittelfristigen Steuerschätzung werden die Einnahmen des Bundes von 1976 bis 1980 jährlich um knapp 8 %, die der Länder um knapp 10 % und die der Gemeinden um 9 % zunehmen.

Der Anstieg der Ausgaben des Bundes seit 1974 zeigt eine ausgeprägte Dynamik, zu der einige Aufgabenbereiche besonders beigetragen haben. Hier ist die als Folge der Steuerreform notwendige Übernahme des Kinderlastenausgleichs auf den Bundeshaushalt zu nennen und die finanzwirtschaftlichen Rezessionsfolgen sowie Mehrausgaben für die soziale Sicherung. Außerdem entstand ein starker Ausgabendruck durch die Belastungen aus dem EG- und dem internationalen Bereich ³⁾. Dies sind Ausgabenblöcke in Milliardenhöhe, die bisher mit Steigerungsraten von durchschnittlich jährlich 20–30 % gewachsen sind und von denen nicht abzusehen ist, daß sich die Dynamik in der Zukunft erheblich bremsen läßt.

Durch die Verfassungsvorschrift des Art. 106 Abs. 3 GG, die bei der Steuerverteilung von einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet bei Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften (Art. 109 Abs. 1 GG) ausgeht, werden mittelbar auch die Gebietskörperschaften an der Finanzierung besonders stark wachsender Aufgaben beteiligt, für die sie nicht unmittelbar nach der Verfassung zuständig sind. Der Bund hat durch die Übertragung von Umsatzsteueranteilen an die Länder zu seinen Lasten in den vergangenen Jahren mittelbar auch erheblich zur Finanzierung von Länderaufgaben beigetragen. Die Entwicklung seit 1974 hat gezeigt, daß die dynamisch wachsenden Ausgaben des Bundes seine Finanzkraft übersteigen. Deshalb gebietet die Verfassungsvorschrift des Art. 106 GG, daß die anderen Mitglieder der föderativen Gemeinschaft bei der Wiederherstellung einer gleichgewichtigen Finanzausstattung des Bundes mitwirken und sich bereitfinden, das variable Element der Steuerausstattung von Bund und Ländern, nämlich die Umsatzsteuerverteilung, zugunsten des Bundes erheblich zu verändern.

²⁾ Hierbei ist die Änderung der Umsatzsteuerverteilung für 1975 und 1976 aufgrund der Revisionsklausel, die lediglich dem Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen von Bund und Ländern durch die Steuer- und Kindergeldreform diente, unberücksichtigt geblieben.

³⁾ BMF-Finanznachrichten Nr. 64/76 v. 15. 12. 76.