ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heinemann, André W.

Article

Dauerhafter vertikaler Finanzstreit zwischen Bund und Ländern: Das Beispiel der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heinemann, André W. (2017) : Dauerhafter vertikaler Finanzstreit zwischen Bund und Ländern: Das Beispiel der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 97, Iss. 3, pp. 207-212, https://doi.org/10.1007/s10273-017-2109-2

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/196502

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

André W. Heinemann

Dauerhafter vertikaler Finanzstreit zwischen Bund und Ländern

Das Beispiel der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund

2009 hat der Gesetzgeber die Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kraftfahrzeugsteuer von der Länderebene auf den Bund beschlossen. Gleichzeitig hat er vertikale „Kompensationsbeträge“ mit dem neu geschaffenen Art. 106b im Grundgesetz verankert. Damit hat der Gesetzgeber die föderale Finanzverteilungsarchitektur in Deutschland verändert, die im Zusammenhang mit den dauerhaften Streitigkeiten um die vertikale Steuerzuordnung zu sehen sind. Der Autor geht auf die fiskalischen Wirkungen für die Länderhaushalte und die Bund-Länder-Einigung zum bundesstaatlichen Finanzausgleich Ende 2016 ein.

Neben der Verständigung über die Implementierung der Schuldenbremse in das Grundgesetz sowie in die haushaltsrechtlichen Vorschriften der Länder wurde im Rahmen der Föderalismusreform II 2009 auch vereinbart, die Ertragskompetenz bei der Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) von der Länderebene auf den Bund zu übertragen. Im Gegensatz zu der bis heute andauernden und bisweilen auch noch kontroversen Diskussion über die bereits eingetroffenen und noch eintretenden Wirkungen der Schuldenbremse auf die Haushaltsführungen von Bund und Ländern ist die Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer auf den Bund nur kurzzeitig wissenschaftlich gewürdigt worden.

Seitdem spielt dieses Ereignis keine besondere Rolle mehr innerhalb der Diskussion zur Zukunft der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dabei kann anhand dieser vertikalen Reorganisation der Steuerertragskompetenzen zwischen Bund und Ländern exemplarisch das tiefergehende Dilemma innerhalb der gegenwärtigen Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat sowie die kontraproduktive vertikale Verflechtung zwischen Bundeshaushalt und den Länderhaushalten aufgezeigt werden. Die am 14. Oktober und 8. Dezember 2016 zwischen den Ländern und dem Bund im Grundsatz vereinbarte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen lässt erwarten, dass neben einem vertikalen allgemeinem Finanzausgleich sonstige vertikale Finanzströme und mithin die Dominanz des Bundes bei Fragen der Finanzierung der im Grunde den Ländern zugeordneten Aufgaben noch zunehmen werden. Der vertikale Finanzstreit zwischen Bund und Ländern wird nur eine Weile ruhen.

Übertragung bei der Kfz-Steuer

Der Vorschlag, die Ertragskompetenz bei der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund zu übertragen, war schon im sogenannten „Eckpunkte-Papier“ der damaligen Vorsitzenden der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) vom 23. Juni 2008 enthalten und bezog sich auf einen Vorschlag der Vorsitzenden an den Koalitionsausschuss vom 11. Juni 2008. Mit Bezug auf den damaligen Vorschlag war klar, dass es bei einer Übertragung der Ertragskompetenz zu einem Festbetragsausgleich kommen würde. Im Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vom 27. Januar 2009 wurde ein Betrag in Höhe von 8841,7 Mio. Euro ab dem Haushaltsjahr 2010 genannt.[1] Dies entsprach dem Aufkommen aus der

1 Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 27.1.2009, Bundestagsdrucksache 16/11742.

Prof. Dr. André W. Heinemann ist Professor für Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen und leitet die Abteilung Regionalentwicklung und Finanzpolitik am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) Bremen.

Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 2008. Dabei handelte es sich allerdings um einen Betrag, der aufgrund von befristeten Maßnahmen innerhalb des Konjunkturpaketes I (Steuerbefreiung für Neuzulassungen) um mindestens 55 Mio. Euro niedriger ausfiel als langfristig erwartet.[2] In § 1 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund[3] wurde dann ein Betrag in Höhe von 8991,7 Mio. Euro festgeschrieben. Dabei war für das Haushaltsjahr 2009 nur ein hälftiger Betrag (4570,8 Mio. Euro) vorgesehen.

Fiskalische Auswirkungen der Kfz-Steuer-Übertragung

Im Gegenzug zur Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer verpflichtete sich der Bund, ab 2010 jährlich einen „Kompensationsbetrag" in Höhe von 8992 Mio. Euro an die Länder nach einem gesetzlich festgelegten horizontalen Verteilungsschlüssel zu transferieren. Dazu wurde sogar ein vollkommen neuer Artikel im Grundgesetz verankert: Der Art. 106b GG ist nicht mit einer Befristung verbunden. Daher ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber den Art. 106b GG bewusst als dauerhaften, vertikalen Finanzzuweisungstatbestand als Kompensationslösung in die Finanzverfassung aufgenommen hat.

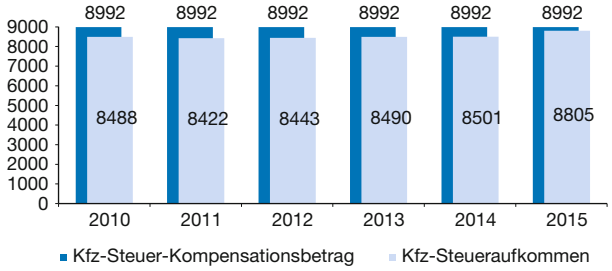
Die Übertragung der Ertragskompetenz auf den Bund erfolgte zum 1. Juli 2009. In Abbildung 1 ist die Entwicklung des Aufkommens aus der Kfz-Steuer seit 2010, dem ersten Jahr mit vollständiger Übertragung, wiedergegeben. Die Länderebene hat seither deutlich mehr erhalten: zwischen 2010 und 2014 lag das Aufkommen bei rund 8,5 Mrd. Euro p.a. und erreichte 2015 ein Volumen von 8,8 Mrd. Euro, die Länder hatten also seit 2010 über 2,8 Mrd. Euro mehr. Den Länderfinanzministern dürfte dieser Umstand nicht unangenehm sein.

Nach § 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund wird der gesamte und jährlich konstante Kfz-Steuer-Kompensationsbetrag nach festgelegten Prozentsätzen auf die Länder verteilt. So erhält z.B. Bremen mit jährlich 0,62% des gesamten Jahresbetrages den absolut betrachtet geringsten Anteil, rund 55,5 Mio. Euro, während Nordrhein-Westfalen mit 21,17% (1903,5 Mio. Euro) den größten Anteil erhält. Diese Beträge sind für die Länder jedoch nicht abschließend kassenwirksam, da die Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge

Abbildung 1

Kfz-Steueraufkommen und Kompensationsbeträge

in Mio. Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29.5.2009 (BGBl. I 1170); eigene Darstellung.

nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 FAG ausgleichserhebliche Steuereinnahmen der Länder bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länderebene darstellen und insofern dem umverteilenden Mechanismus des Länderfinanzausgleichs unterliegen. Da es sich hierbei also um einen vertikalen Finanzstrom handelt, der innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Bedeutung ist, kann abschließend auf die jährlichen Pro-Kopf-Beträge geschaut werden. So gesehen erhält das Land Nordrhein-Westfalen je Einwohner immerhin 108 Euro, der Stadtstaat Bremen 84 Euro und das Land Bayern 122 Euro.

Von einer Ländersteuer zur vertikalen Zuweisung durch den Bund

Für die Länderebene war die Kfz-Steuer-Kompensation bislang ein gutes Geschäft. Die Länder sind nicht mehr an der Kfz-Steuer-Gesetzgebung beteiligt und mithin von der steuerpolitischen Verantwortung befreit, erhalten allerdings insgesamt jährlich und bislang unbefristet einen Festbetrag in Höhe von knapp 9 Mrd. Euro. Die Bund-Länder-Einigung sieht keine Änderung von Art. 106b GG vor, wodurch auch ab 2020 wohl dieser Festbetrag gewährt werden wird. Die an die einzelnen Länder zu leistenden Kompensationsbeträge nach Art. 106b GG sind im Grunde keine eigenen Steuereinnahmen der Länder, sondern stellen Finanzmittel des Bundes dar, die den Ländern aus dem Bundeshaushalt nur als Kompensation für die Minderung von ländereigenen Steuereinnahmen zufließen. Da in der politischen Diskussion die Landespolitik bisweilen die durchaus gegebene fiskalische Abhängigkeit der Länderhaushalte von Bundesmitteln deutlich zu Recht beklagt, mag es überraschend gewesen sein, dass sich die Länderebene in den Verhandlungen in den Jahren 2008/2009 auf einen derartigen „Deal" einließ. Wer jedoch aufmerksam die Entwicklung der Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat im Bereich der staatlichen Einnahmen in den vergangenen Jahrzehnten beobachtet hat, mag letztlich weniger überrascht gewesen sein. Hier scheint sich eher der Trend der Zentralisierung

2 Vgl. Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch den Bundesrat, Bundestagsdrucksache 16/12033, 2009.

3 Als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29.5.2009 (BGBl. I 1170).

der Steuerpolitik durch- und fortgesetzt zu haben. Mit der ökonomischen Interpretation des Begriffs „Dezentralität“ lässt sich diese Entwicklung aber nur schwerlich vereinbaren.[4] Im Gegenteil: Führen derartige Systeme zu exekutivföderalen Verflechtungen wie in der Bundesrepublik Deutschland, so gerät das parlamentarisch-demokratische System aus der Balance, und Partikularinteressen, die selbstredend nicht deckungsgleich sein müssen mit den Mehrheitsinteressen der Bürger, lassen sich gleichwohl über die Verantwortungsverflechtung und die damit einhergehende Verantwortungsreduktion durchsetzen.[5]

Wie Selmer und Hummel[6] ausgeführt haben, ist es kritisch zu sehen, dass mit Art. 106b GG ein neuartiges Finanzzuweisungssystem in die Finanzverfassung aufgenommen wurde. Der Gesetzgeber machte nicht etwa von der vertikalen Umsatzsteuer als dem flexiblen Instrument der Finanzverfassung zum Ausgleich unterschiedlicher Deckungsquoten von Bund und Ländern bzw. als das „Scharnier“ zwischen Bundes- und Länderebene[7] Gebrauch, sondern es „wurde mit Art. 106b GG also ein dem eigentlichen bundesstaatlichen Finanzausgleich nebengeordneter Finanzzuweisungstatbestand kreiert, der wenig verfassungstypisch zudem eine ganz spezielle Einnahmeminderung der Länder aufgreift“[8]. Dies kann durchaus als Systembruch bezeichnet werden, wobei Art. 106b GG in Art. 106a GG gewissermaßen nur ein schlechtes Vorbild finde.[9] Auch weisen Selmer und Hummel zu Recht darauf hin, dass sich nunmehr durch die gleichzeitige Änderung von Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG die Ergänzungsanteile im Rahmen der horizontalen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nicht mehr ausschließlich an der Steuerkraft (Ländersteuern und -anteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer) orientieren, sondern durch das Hinzukommen des Kfz-Steuer-Kompensationsbetrages nach Art. 106b GG an einer Einnahmengröße.[10] Die Gewährung von Ergänzungsanteilen orientiert sich nun an einer Einnahmenschwäche, nicht mehr nach einer ausschließlichen Steuerkraftschwäche. Dann bleibt aber in der Tat die Frage unbeantwortet, warum nicht auch die Einnahmen der Länder nach Art. 106a GG zur Ermittlung der Einnahmenschwäche eines Landes im Rahmen der Gewährung von Ergänzungsanteilen berücksichtigt werden.[11] Der Gesetzgeber hat zwar versucht, auf einem vorab politisch vorgegebenen Niveau einer angemessenen Finanzausstattung der Länder den Steuereinnahmeverlust durch die Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer zu kompensieren. Allerdings zu dem Preis, dass innerhalb der Finanzverfassung im Bereich der vertikalen Steuerzuordnung (Art. 105 und Art. 106 GG) ein systematisch fragwürdiger neuartiger Finanzstrom aufgenommen und überdies die bislang bestehende Grundsystematik im Bereich der horizontalen Umsatzsteuerverteilung, nämlich die Orientierung an einer Steuerkraftschwäche, durchbrochen wurde.

Positive Entwicklung der steuerlichen Finanzausstattung der Länder

Die öffentlichen Haushalte der Länder in Deutschland finanzieren sich beinahe ausschließlich, sofern es sich um steuerliche Einnahmen handelt, aus Gemeinschaftsteuern und sonstigen steuerbasierten Finanzströmen. Steuerkompetenzen der Länder spielen kaum eine Rolle, wie Abbildung 2 zeigt. Aus Ländersteuern (2015: 20,34 Mrd. Euro), Anteilen an den Gemeinschaftsteuern (2015: 214,61 Mrd. Euro) sowie den Anteilen aus der Gewerbesteuerumlage („normale“ Gewerbesteuerumlage: 2,34 Mrd. Euro; erhöhte Gewerbesteuerumlage (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben – NFA): 2,88 Mrd. Euro; erhöhte Gewerbesteuerumlage (Fonds Deutsche Einheit – FDE): 0,53 Mrd. Euro) flossen der Länderebene im Jahr 2015 zunächst Steuereinnahmen in Höhe von 240,70 Mrd. Euro zu. Davon konnten die Länder dezentral ausschließlich das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer (2015: 11,25 Mrd. Euro) über das im Rahmen der Föderalismusreform I (2006) erhaltene Steuersatzrecht steuerpolitisch beeinflussen. Dies entspricht gegenwärtig 4,7% der Ländergesamtsteuereinnahmen vor Verteilung. Werden hingegen die Ländersteuereinnahmen nach Verteilung (2015: 267,94 Mrd. Euro) herangezogen, so sinkt der Anteil des Steueraufkommens aus der Grunderwerbsteuer auf 4,2%. Auffällig ist auch, dass die sonstigen Ländersteuern einschließlich der verteilungspolitisch hochgradig bedeutsamen Erbschaftsteuer, die aufgrund fehlender dezentraler Kompetenzen ohnehin keine außerfiskalische Bedeutung für die Länder haben, augenscheinlich mit einem Anteil von 3,8% vor Verteilung auch fiskalisch an Bedeutung verlieren.

4 Zur ähnlichen Debatte über das Spannungsverhältnis von Zentralität und Dezentralität in Bezug auf das Verhältnis zwischen der EU-Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten vgl. T. Apolte: Die eigentümliche Diskussion um Zentralisierung und Dezentralisierung in der Europapolitik, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 5. Jg. (2004), H. 3, S. 271-291.

5 Die Verantwortungsreduktion ist für Länderregierungen angenehm, da negative Folgen von zustimmungspflichtigen Gesetzgebungsvorhaben nicht einer einzelnen Landesregierung zugeschrieben werden können. Beispielsweise hat das Haushaltsnotlagenland Bremen der sogenannten „Großen Steuerreform 2000“, die eine Reduzierung der Einkommensbesteuerung mit enormen Auswirkungen auf die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte nach sich zog, zugestimmt.

6 P. Selmer, L. Hummel: Vertrauensschaffende Funktion der Finanzverfassung?, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 216, Berlin 2009, S. 477-513.

7 Vgl. M. Woisin: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg. (2008), H. 7, S. 446-450, http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=2032 (6.3.2017).

8 P. Selmer, l. Hummel, a.a.O., S. 502.

9 Ebenda, S. 501.

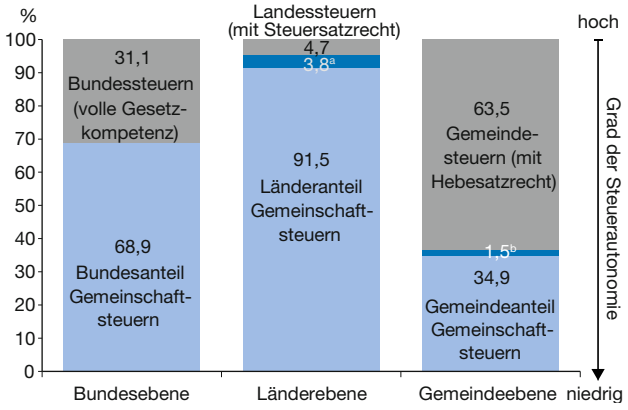
10 Ebenda, S. 502 f.

11 Ebenda, S. 503.

Abbildung 2

Steuerautonomie der Ebenen in Deutschland, 2015

Steueranteile der jeweiligen Ebene vor Verteilung



[a] Landessteuern (ohne dezentrale Steuerkompetenz). [b] Bagatellsteuern (ohne Hebesatzrecht).

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Ergebnisse der 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom 2.-4.11.2016 in Nürnberg; eigene Berechnung und Darstellung.

Die Bundesebene erhielt 2015 zunächst aus „Verbundsteuern" (Gemeinschaftsteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG + Gewerbesteuer)[12] ein Aufkommen in Höhe von 230,4 Mrd. Euro (228,8 Mrd. Euro Gemeinschaftsteuern + 1,6 Mrd. Euro Gewerbesteuerumlage). Gleichzeitig konnte die Bundesebene im Rahmen ihrer exklusiven Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen ein Aufkommen aus reinen Bundessteuern (Energiesteuer, Tabaksteuer, Solidaritätszuschlag etc.) in Höhe von 104,2 Mrd. Euro erzielen. Gemessen an den Gesamtsteueranteilen (334,6 Mrd. Euro), die dem Bund zunächst vor Verteilung zustehen, sind somit 31,1% (2015) des Aufkommens aus Steuern für den Bund grundsätzlich exklusiv gestaltbar.

Den Gemeinden in Deutschland steht das Hebesatzrecht bei den Realsteuern (Gewerbesteuer und Grundsteuer) zu (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG). Gemessen an den Gesamtsteueranteilen, welche die Gemeindeebene zunächst erhält, nimmt der Bereich der dezentralen Gestaltung über das Hebesatzrecht (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) gegenwärtig über 63% ein. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass bei Kapitalgesellschaften, deren Erträge mit Körperschaftsteuer (KSt), Solidaritätszuschlag (SolZ) und Gewerbesteuer (GewSt) belastet werden, ab einem Hebesatz von 452,1% die Gewerbesteuer die dominierende Ertragsteuer ist.[13] Über das Hebesatzrecht der Gemeinden bei den Realsteuern hinaus sieht aktuell das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG sogar die Möglichkeit der Anwendung eines Hebesatzes auf den Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer nach Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG vor. Eine entsprechend notwendige Regelung per zustimmungspflichtigem Bundesgesetz ist jedoch nicht erlassen worden. Mit anderen Worten: Das Grundgesetz gesteht zwar den Gemeinden zumindest im Grundsatz ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer zu, den Ländern aber als dem Bund nachgeordnete staatliche Einheiten nicht.

Autonome steuerpolitische Kompetenzen der Länderebene spielen also kaum eine Rolle bei der Finanzierung der staatlichen Aufgaben der Länder. Sowohl die Gemeinschaftsteuern als auch sämtliche steuerbasierten Finanzströme (z.B. auch Finanzhilfen nach Art. 104b GG oder Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG), welche die Länder- und Gemeindehaushalte[14] betreffen, sind dabei stets Ergebnis bundesstaatlich ausgehandelter Kompromisse. In der Vergangenheit ist dabei die fiskalische Abhängigkeit jedes einzelnen Landes von bundesstaatspolitischen[15] Mehrheitsentscheidungen weiter erhöht worden. Für die Ländergesamtheit indes stellt sich die Entwicklung in den vergangenen Jahren und auch mit Blick in die nahe Zukunft im Verhältnis zur Bundesebene durchaus ansprechend dar (vgl. Abbildung 3).

Andererseits: Die Verantwortung der Länder mit Blick auf ihre gegenwärtige eigene finanzielle Ausstattung sowie die steuerpolitischen Entscheidungen in den vergangenen Jahrzehnten (z.B. Große Steuerreform 2000, Unternehmens- und Kapitalbesteuerungsreformen) steht kaum im Blickpunkt des Interesses. Werden noch die Auswirkungen der zurückliegenden steuerpolitischen Entscheidungen auf die gemeindliche Ebene mit eingerechnet,

12 Auch wenn im Grundgesetz nur die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer unter den grundgesetzlichen Begriff „Gemeinschaftsteuern" zusammengefasst werden, so wird hier ein erweiterter Begriff „Verbundsteuern" gewählt. Aufgrund der seit Jahrzehnten eingesetzten Gewerbesteuerumlage (seit 1970) sollte bei bestimmten Fragestellungen auch die Gewerbesteuer zu den „Verbundsteuern" gezählt werden.

13 Eine Kapitalgesellschaft wird mit 15,825% aus Körperschaftsteuer (15%) und Solidaritätszuschlag (5,5% auf die Körperschaftsteuer-Schuld) belastet. Hinzu kommt die Gewerbesteuer, die vereinfacht bei einem rechnerisch beispielhaften Gewerbeertrag von 100 unter Zugrundelegung der bundeseinheitlichen Steuermesszahl von 3,5% der Steuerlast aus KSt und SolZ gerade bei einem Hebesatz von bzw. 452,1% entspricht. Beispielsweise liegt der Gewerbesteuersatz der Stadtgemeinde Bremen seit 2014 bei 460%.

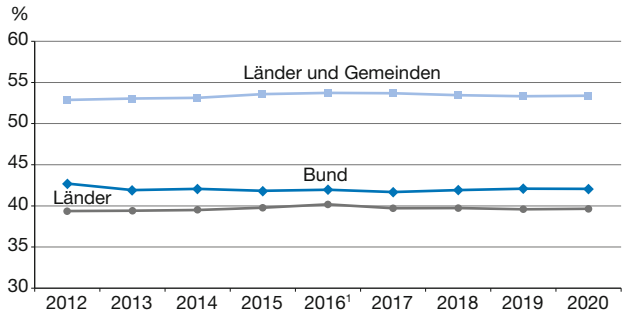
14 Die Gemeindehaushalte sind in der Regel indirekt von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen abhängig, da diese im Rahmen des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs nach einem durch die Länderebene festgesetzten Prozentsatz an die Gemeinden weitergeleitet werden. So beispielsweise in Niedersachsen in § 1 Abs. 1 Nr. 1e Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG).

15 Bundesstaatspolitische Entscheidungen werden hier als Entscheidungen betrachtet, die innerhalb der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam von der Bundesebene und der Länderebene getroffen werden. Darüber hinaus haben aber selbstverständlich auch noch reine bundespolitische Entscheidungen, die allein vom Deutschen Bundestag getroffen werden, bisweilen Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur der Länder- und Gemeindehaushalte.

Abbildung 3

Vertikale Steuereinnahmen in Deutschland

Steuereinnahmen der Ebenen nach Verteilung



[1] Ab 2016: Ergebnisse Arbeitskreis „Steuerschätzungen"; Steuerschätzung November 2016.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Bundesministerium der Finanzen (2015), Finanzbericht 2016; Ergebnisse der 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom 2.-4.11.2016 in Nürnberg; eigene Berechnung und Darstellung.

so dürfte die Verantwortungsbilanz der Länder in einem noch ganz anderen Licht gesehen werden. Die Möglichkeit für Landesparlamente und -regierungen, zumindest in gewissem Umfang die Verantwortung für länderspezifische Haushaltsprobleme und Finanzprobleme der Gemeinden sowie für die beim Steuerbürger merklichen Folgen der Steuerpolitik auf den Bund abzuwälzen, ist im realen deutschen Bundesstaat mittlerweile sehr groß und wird wohl noch weiter zunehmen.

Zentralisierte Bund-Länder-Finanzbeziehungen durch mehr vertikale Finanzströme

Die Bund-Länder-Einigung vom Oktober/Dezember 2016 zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wird nicht weniger, sondern eher noch mehr fiskalische Abhängigkeit der Länder vom Bund bringen. Während jedoch ein allgemeiner vertikaler Finanzausgleich, der im Vergleich zu dem heute bestehenden horizontalen Finanzausgleich zu ähnlichen fiskalischen Ergebnissen führt und auch wie heute nur von Bundestag und Bundesrat gemeinsam beschlossen und geändert werden könnte, weniger problematisch ist, werden es ausgeweitete und neue vertikale Finanzströme sein, welche die Abhängigkeit der Länder erhöhen und die föderale Grundordnung massiv verändern. Die Kompensationsbeträge nach Art. 106b GG waren offensichtlich nur ein Anfang.

Die neuartige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung (S-BEZ) „Gemeindefinanzkraft" stellt einen Eingriff in den föderalen Aufbau dar. Hierbei wird es sich um eine Bundeszuweisung an die Länder handeln, wobei die Grundlage die Finanzkraftschwäche der Gemeinden sein wird. Zwar wird die gemeindliche Finanzkraft und damit auch das Verhältnis zwischen Ländern mit finanzkräftigen und finanzschwachen Gemeinden bereits im Länderfinanzausgleich (heute und auch zukünftig) berücksichtigt und ausgeglichen, allerdings soll der Bund zusätzlich die Finanzkraftunterschiede auf der gemeindlichen Ebene ausgleichen. Es erfolgt also ein zweimaliger Ausgleich für ein Problem, wobei zunächst die Länder die Mittel erhalten werden. Insofern ist also keinesfalls garantiert, dass innerhalb eines Landes die Finanzkraftunterschiede der Kommunen angemessen ausgeglichen werden. Dies hat schon bisher nicht richtig funktioniert, obwohl die Länder in einer besonderen Pflicht (z.B. Art. 106 Abs. 7 GG) stehen. Gleichwohl waren die Länder mitverantwortlich für das Absinken der gemeindlichen Steuerausstattung durch Zustimmung zu Steuerreformen in den vergangenen zwei Dekaden. Durch die Aufnahme der S-BEZ „Gemeindefinanzkraft" in das Grundgesetz in Art. 107 Abs. 2 Satz 4neu GG wird staatsorganisatorisch die finanzielle Letztverantwortlichkeit für die Finanzausstattung der Gemeinden ein Stück weit von der Länderebene auf die Bundesebene übertragen. Die bisherige föderale Grundordnung wird damit infrage gestellt.

Der mit dem Bund geeinte Ländervorschlag sieht auch vor, dass einzelne Länder eine neuartige S-BEZ „Forschungsförderung" erhalten. Als Bemessungsgrundlage werden die Nettozuflüsse (Bundesmittel nach Art. 91b GG zuzüglich Transfersalden) im Rahmen der Forschungsförderung des Bundes herangezogen. Ein Land, das gegenüber dem Länderdurchschnitt zu geringe Nettozuflüsse im Rahmen der Forschungsförderung aufweist, soll also in Zukunft weitere Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten. Erinnert sei daran, dass S-BEZ letztlich auch nur allgemein deckungsfähige Haushaltsmittel darstellen und somit, bei aller Berechtigung des Nachdenkens über eine effiziente gesamtstaatliche Forschungsförderung, S-BEZ in ihrer Verwendung den empfangenden Ländern freigestellt sind. Eine tatsächliche Erhöhung der Forschungsaktivitäten in den empfangenden Ländern kann also mit S-BEZ gar nicht garantiert werden. Möchte der Gesetzgeber tatsächlich aus einer gesamtstaatlichen Perspektive die Forschung in den Ländern zusätzlich fördern, sollte dies auf anderen, auch verfassungsrechtlich weniger fragwürdigen, Wegen geschehen. Das Grundgesetz bietet hierzu sachgerechtere Lösungen, unter anderem auch Art. 91b GG, sofern gesamtstaatliche Externalitäten als Begründung angeführt werden können. Damit könnte gewährleistet werden, dass Bundesmittel genau dort eingesetzt werden, wo sie den für den Gesamtstaat höchsten „Ertrag" generieren. Da aber nur eine bestimme Ländergruppe (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland) in den Genuss

der S-BEZ „Forschungsförderung“ kommen soll, handelt es sich wohl eher um Etikettenschwindel. Wesentlich besser wäre es gewesen, die offensichtlichen Übergangsprobleme vom alten in das neue System auch entsprechend mit „Übergangs-BEZ“ (wie zwischen 1995 und 2004 für die westdeutschen Länder nach der Integration der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich) oder „Reform-BEZ“ zeitlich befristet zu lösen. Der Gesetzgeber möchte aber sogar diese S-BEZ en Detail in das Grundgesetz aufnehmen (Art. 107 Abs. 2 Satz 4neu GG). Es könnte vermutet werden, dass die hochwahrscheinliche Verfassungswidrigkeit nicht gleich auffällt, wenn die Norm im Grundgesetz selbst steht.

Hinzu kommt die angedachte Erhöhung der S-BEZ „Kosten politische Führung“ um 11 Mio. Euro für Brandenburg. Hier wie schon 2001 für Rheinland-Pfalz (damals zusätzlich 20 Mio. Euro) werden diese S-BEZ abermals als Gestaltungsmaße „missbraucht“, um einen Konsens herbeizuführen. Föderale Verhandlungen kommen offenbar nicht ohne „Bakschisch“ aus. Auch anzumerken ist, dass die S-BEZ „Kosten politische Führung“ grundsätzlich weitergeführt werden. Dies bedeutet jedoch implizit, dass die Selbstständigkeit eines kleinen Landes schon per se weiterhin einen Sonderbedarf hervorbringt und kleine Länder offenbar keine Vorteile gegenüber größeren Einheiten haben, mit denen die Nachteile der Kleinheit fiskalisch aufgewogen werden könnten. Sollte dieser Vorschlag umgesetzt werden, wären die S-BEZ erneut und nun wohl endgültig diskreditiert.[16] Auch soll zusätzlich ein Art. 104c (neu) in das Grundgesetz eingeführt werden. Bei allem Verständnis für den Ausbau der Bildungsinfrastruktur auf der Gemeindeebene wird dieser vertikale Finanzstrom dazu führen, dass dem Bund damit weitreichende Einflussrechte, unter anderem bei der Ausgestaltung der Förderkriterien, eingeräumt werden. De facto wird der Bund somit ein Stück weit an den Ländern vorbei versuchen, seine bundespolitischen Ziele mit den Gemeinden zusammen zu erreichen. Fortan haben die Länder weniger Verantwortung für die finanzielle Ausstattung ihrer Gemeinden im Bereich der Bildungsinfrastruktur und dennoch können dem Land als Summe aus Land- und Gemeindeebene Mittel zur Verausgabung zufließen. Es ist wenig überraschend, dass die Länder aus dem rein fiskalischen Blickwinkel auch diesem neuen vertikalen Finanzstrom zustimmen können.

Insgesamt ist Deutschland, wie bereits von Zimmermann[17] beschrieben, weit entfernt von einem „Fiskalkrieg“ (oder auch „guerra fiscal“). Damit wären Verhaltensweisen von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb eines Mehrebenensystems gemeint, durch die im Rahmen eines Wettbewerbsföderalismus vertikale fiskalische (Steuer-)Externalitäten entstehen, welche die ökonomische Effizienz massiv beeinträchtigen. Für Deutschland kann davon nicht die Rede sein. Bund und Länder koordinieren die gesamtstaatliche Steuerpolitik, wobei die Verantwortung der Länder nicht im Fokus steht. Vielmehr ist es den Ländern schon bislang gelungen, ihre steuerpolitischen Gestaltungsoptionen nahezu restlos zu beseitigen und im Gegenzug finanzielle Zuflüsse vom Bund zu erhalten. Ohne autonome steuerpolitische Gestaltungsspielräume ist es aber für die Länder schwierig, die Länderhaushalte bei exogenen Einflüssen anzupassen bzw. sich auf kommende Herausforderungen haushaltspolitisch autonom einzustellen. Die Folge wird sein, dass in Zukunft weitere Verhandlungen über vertikale Finanzströme vom Bund geführt werden. Wo sollten die notwendigen Budgetmittel auch sonst herkommen? Absehbar ist also bereits heute eine Fortführung, wenn nicht gar Intensivierung des vertikalen Finanzstreits, da die Bund-Länder-Einigung diesbezüglich keinen Fortschritt gebracht hat.

16 Zur Kritik an den S-BEZ „Kosten politischer Führung“ als politische Verteilungsmasse im Rahmen der Reform des Länderfinanzausgleichs von 2005 vgl. R. Peffekoven: Statt grundlegender Reformen fragwürdige Änderungen im Detail, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg. (2001), H. 8, S. 427-434, http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=890 (6.3.2017).

17 Vgl. H. Zimmermann: Fiskalkrieg in Deutschland? Zur Zukunft der föderativen Finanzbeziehungen, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg. (2003), H. 12, S. 786-791, http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=532 (6.3.2017).

Title: *Permanent Vertical Financial Dispute Between the German Federal Government and the Länder*

Abstract: *In 2009, the German federal parliament (“Bundestag”) and the German federal council (“Bundesrat”) reassigned the German vehicle tax from the level of Laender to the federal level (“Bund”). The new Article 106b of the German basic law contents permanent vertical “compensation amounts” from the federal level to the level of Laender. It has created a new vertical financial flow between the Bund and the Laender. This change in the architecture of the German federal system of financial relations must be analysed in the context of permanent fiscal disputes between the Bund and the Laender. The author shows the fiscal outcomes for the Laender budgets in recent years and the meaning in the context of further changes of vertical fiscal relations in context of the agreement with the Laender and the Bund on the reform of the federal fiscal equalisation scheme from 2020.*

JEL Classification: *H30, H72, H77*