ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Woisin, Matthias

Article — Published Version

Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Woisin, Matthias (2008) : Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 7, pp. 446-450, https://doi.org/10.1007/s10273-008-0817-3

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/43028

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

DOI: 10.1007/s10273-008-0817-3

Matthias Woisin*

Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens war über viele Jahre ein Streitpunkt zwischen dem Bund und den Ländern. Wie war die Ausgangslage 1969 und wie hat sich die Verteilung seitdem entwickelt? Welche Folgen hatte dieser Streit für das Finanzausgleichsgesetz? Was ist für die Umsatzsteuerverteilung angesichts der stark divergierenden Finanzlagen der Länder zu erwarten?

Es gibt gesetzliche Regelungen, die eine Art legislativen Rost ansetzen, wenn oder weil sie ihre Funktion verlieren. In der Finanzverfassung findet sich, obwohl sie ständig Gegenstand kritischer Reformdebatte ist, ein derartiger Korrosionsschaden, eine Art Unterbodendurchrostung, im § 1 des Finanzausgleichsgesetzes[1]. Die aktuelle Fassung des Paragrafen passt mittlerweile auf keine Druckseite mehr und hat einen Zustand der Unlesbarkeit erreicht, der längst den Normenkontrollrat hätte auf den Plan rufen müssen.

In seiner ursprünglichen Fassung von 1969 benötigte der Gesetzgeber für die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern im § 1 des Finanzausgleichsgesetzes nur einen einzigen, klaren Satz: „Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen für die Jahre 1970 und 1971 dem Bund 70 vom Hundert und den Ländern 30 vom Hundert zu." Damit war die zentrale Verteilungsregel zwischen den Verfassungsebenen konkretisiert, die auch heute noch durch ihre technische Eleganz beeindruckt. Durch Art. 106 Abs. 3 Grundgesetz war mit der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern das bewegliche Scharnier in der Finanzverfassung definiert, das die konkreten Verteilungsverhältnisse einem schlichten Zustimmungsgesetz überließ: Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder seien so aufeinander abzustimmen, dass ein „billiger Ausgleich" erzielt wird. Weiter schreibt die Verfassung an dieser Stelle seither vor, dass eine „Überbelastung der Steuerpflichtigen" vermieden und die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" gewahrt bleiben soll.

In der politischen Wirklichkeit folgten nach der großen Finanzreform zunächst etwa alle zwei Jahre Korrekturen der Umsatzsteuerverteilung nach sogenannten Deckungsquotenverhandlungen zwischen Bund und Ländern. Die Landesfinanzminister gründeten eigens für diesen Zweck ihre zentrale Datenstelle, die ZDL, heute mit Sitz in Berlin. Es war für die Länder eine ertragreiche Investition, denn mit ihrer fachlichen Unterstützung konnten sie den Bundesanteil bis zur Deutschen Einheit in kleinen Schritten von 70% im Jahre 1969 bis auf 65% im Jahre 1989 zurückführen. Vielfach erkaufte sich der Bund die Zustimmung der Länder zu einer Steuersatzerhöhung mit einem erhöhten Länderanteil. Jedenfalls blieb das Scharnier in Funktion und damit beweglich. Die Verhandlungspartner wahrten ihre Übung und beherrschten auch den Methodenstreit, der im Wesentlichen die Kunst der Bilanzverkürzung oder -verlängerung pflegte, wenngleich die Ergebnisse stets in politische Kompromisse einmündeten.

Mit der Deutschen Einheit geriet das Scharnier ein letztes Mal kraftvoll in Bewegung. Zunächst übertrug der Bund 1993 zwei Umsatzsteuerpunkte an die Länder im Zusammenhang mit einer Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit" und der Bereinigung des Strukturhilfegesetzes.[2] Der Kompromiss zum Solidarpakt I, der 1993 ausverhandelt wurde, sah mit Wirkung ab 1995 die Übertragung von nicht weniger als sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder vor. Der Bund, dem damit nur noch ein Anteil von 56% zustand, sollte sich mit dem Solidaritätszuschlag beim Steuerbürger refinanzieren.

Schon ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Solidarpaktes, 1996, folgte der nächste große Schlag mit dem Familienleistungsausgleich, als das Kindergeld in die Einkommensteuer integriert wurde. Damit kam der Gesetzgeber unter anderem einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum nach. Um die unterschiedlichen Anteils- und Belastungsverhältnisse von Kindergeld und Einkommensteuer auszugleichen, einigten sich Bund und Länder auf die Übertragung von weiteren 5,5 Umsatzsteuerpunkten vom Bund auf die Länder. Die Länder suchten

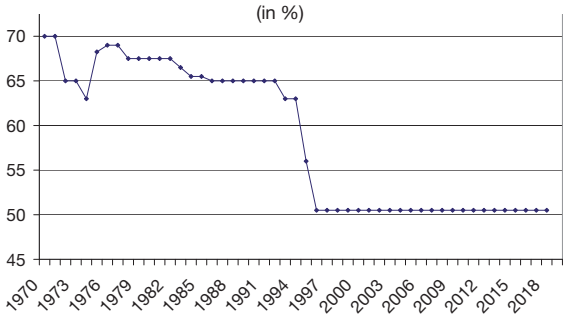
Dr. Matthias Woisin, 53, ist Leitender Regierungsdirektor in der Hamburger Finanzbehörde.

* Der Autor vertritt ausschließlich seine persönliche Auffassung.

[1] Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

[2] Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht über die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Stand 20.7.2004; Föderalismuskommission, Arbeitsunterlage 0079.

Formaler Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen nach § 1 Finanzausgleichsgesetz



mit einer Grundgesetzänderung nach einer dauerhaften Absicherung ihres Anspruchs, der sich fortan auch in länglichen Formulierungen in § 1 Finanzausgleichsgesetz niederschlug. Mit diesem Doppelschlag und damit seit 1996 unverändert beträgt der gesetzlich bestimmte, formale Bundesanteil an der Umsatzsteuer 50,5%. Die Verteilung der Umsatzsteuer war seither dennoch Gegenstand zahlreicher Verhandlungen und bot das Feld für viele farbige Kompromisse, die aber den formalen Stand der Aufteilung unberührt ließen.

Die Vorab-Lösungen

Noch vor der Umsatzsteuer-Regelsatzerhöhung von 15 auf 16% wurde 1998 das neue Instrument des „Vorab“ eingeführt: Damit wird das Gesamtaufkommen noch vor der Aufteilung zwischen Bund und Ländern um einen Anteil vermindert, der damit „vorab“ einem Zweck in beiderseitigem Interesse zugeführt wird.

Seit Anfang 1998 erhalten die Gemeinden ein verfassungsrechtlich abgesichertes „Vorab“ in Höhe von 2,2% des Aufkommens zur Kompensation des Wegfalls der Gewerbekapitalsteuer. Mit Wirksamwerden der Regelsatzerhöhung 1998 wurde zudem vereinbart, 3,64% (ab 1999 5,63%) des gesamten Aufkommens dem Bund zur Entlastung der Rentenversicherung zur Verfügung zu stellen.

Damit hatte sich dieser Lösungsweg endgültig etabliert. Bei Gelegenheit der nächsten Regelsatzerhöhung von 16 auf 19% im Jahre 2007 entstand die jüngste „Vorab“-Lösung zugunsten der Arbeitslosenversicherung mit 3,89% (in den Folgejahren aufwachsend bis auf 4,45% im Jahr 2009). Da das „Vorab“ stets auf das verbleibende Aufkommen bezogen wird, entsteht ein Ranking der Begünstigung. Die Reihenfolge lautet gegenwärtig: Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Gemeinden. Das Gesamtvolumen der „Vorabs“ beträgt gegenwärtig rund 18,5 Mrd. Euro und damit gut 11% des Gesamtaufkommens.

Hinsichtlich des guten Zwecks hält vor allem die Vorab-Regelung für die Arbeitslosenversicherung, mit der eine Beitragssenkung ermöglicht wurde, manche Lehre parat: Mit viel gesetzgeberischer Mühe wurde gesichert, dass dieses „Vorab“ nicht an der Dynamik der künftigen Umsatzsteuerentwicklung teilnehmen kann. Aber übersehen wurde, dass sich der Bund seinen Anteil über schlichte Haushaltsgestaltung von der Bundesagentur für Arbeit wieder auszahlen lassen kann.

Die Festbetragslösungen

Im Vorfeld der politischen Verhandlungen zum Solidarpakt II wurde im Jahre 2000 ein weiteres Instrument erfunden, um eine spezifische Problemlage zu bereinigen: Der Umsatzsteuerfestbetrag. Zur Übertragung des Fonds „Deutsche Einheit“ an den Bund sollte dem Bund ein fester Betrag aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer zufließen. So wurde es dann 2001 mit Wirkung ab 2005 auch vereinbart und mit der Umstellung auf Euro-Beträge entstand später der merkwürdige Betrag von 1,322712 Mrd. Euro.

Die Festbetragslösung war politisch also schon seit 2001 etabliert, erstmals zum Einsatz kam sie noch vor Inkrafttreten des Solidarpakts II auf dem Feld der Steuerpolitik. Um die erst für 2005 geplante Steuerentlastung um ein Jahr vorziehen zu können, kam im Vermittlungsverfahren Ende 2003 die Lösung zustande, den Ländern für 2004 einmalig einen Festbetrag aus dem Bundesanteil von 2,65 Mrd. Euro zu gewähren. Geregelt wurde dies im unscheinbaren Art. 29 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.[3]

Ebenfalls im Zuge von „Hartz IV“ wurde noch ein weiterer Festbetrag, die sogenannte „Ost-Milliarde“, vereinbart, die der Bund seit 2005 aus dem Länderanteil noch bis 2010 erhält, um sie via Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder weiter zu reichen.[4] Auch für kleinere Beträge eignet sich die Festbetragslösung. Als infolge der europäischen Rechtsprechung die Spielbankumsätze zu Lasten der Spielbankabgabe der Länder steuerpflichtig wurden, musste eine Lösung gefunden werden, bei der die anfallenden Mehreinnahmen des Bundes bei der Umsatzsteuer zumindest teilweise an die Länder zurückfließen. Man einigte sich auf ein Volumen von 60 Mio. Euro, das seit 2007 den Ländern als Festbetrag gut geschrieben wird.

---

[3] Vgl. Plenarprotokoll des Bundestag vom 19.12.2003, Rede von Franz Müntefering sowie Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, Bundestags-Drucksache 15/2259.

[4] Der Vermittlungsausschuss hat am 18. Juni 2008 eine Empfehlung beschlossen, die „Ost-Milliarde“ zu entfristen. Die gesetzgeberische Umsetzung wird voraussichtlicherst nach der Sommerpause 2008 im Zusammenhang mit dem Jahressteuergesetz 2009 abgeschlossen sein.

Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern nach § 1 Finanzausgleichsgesetz

	(1) Mehrwertsteuersatz	(2) Vorab vom Gesamtaufkommen			(3) Formaler Bundesanteil	(4) Veränderung des Bundesanteils am Familienleistungsausgleich			(5) Nachrichtlich: Kompensation Familienleistungsausgleich	(6) Bundesanteil	(7) Festbetragsregelungen bezogen auf Bundesanteil					(8) Summe Festbetrag Bund
	(in %)	(in %)			(in %)	(in %)			(in %)	(in %)	(in Mrd. Euro)					(in Mrd. Euro)
Jahr		(2a)	(2b)	(2c)		(4a)	(4b)	(4c)	insgesamt		(7a)	(7b)	(7c)	(7d)	(7e)	Summe aus (7)
1995					56,0					56,0						
1996	15				50,5				5,5	50,5						
1997	15				50,5				5,5	50,5						
1998	16		3,64	2,2	50,5				5,5	50,5						
1999	16		5,63	2,2	50,5				5,5	50,5						
2000	16		5,63	2,2	50,5	-0,25			5,75	50,25						
2001	16		5,63	2,2	50,5	-0,25			5,75	50,25						
2002	16		5,63	2,2	50,5	-0,25	-0,65		6,4	49,6						
2003	16		5,63	2,2	50,5	-0,25	-0,65		6,4	49,6						
2004	16		5,63	2,2	50,5	-0,25	-0,65		6,4	49,6		-2,65				-2,65
2005	16		5,63	2,2	50,5	-0,25	-0,65		6,4	49,6	1,322712		1			2,322712
2006	16		5,63	2,2	50,5	-0,25	-0,65		6,4	49,6	1,322712		1			2,322712
2007	19	3,89	5,15	2,2	50,5	-0,25	-0,65	0,08	6,32	49,68	1,322712		1	-0,06		2,262712
2008		4,42	5,05	2,2	50,5	-0,25	-0,65	0,1	6,3	49,7	1,322712		1	-0,06		2,262712
2009		4,45			50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712		1	-0,06	-0,1	2,162712
2010					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712		1	-0,06	-0,2	2,062712
2011					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,35	0,912712
2012					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,5	0,762712
2013					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,7	0,562712
2014					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,77	0,492712
2015					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,77	0,492712
2016					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,77	0,492712
2017					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,77	0,492712
2018					50,5	-0,25	-0,65	0,1			1,322712			-0,06	-0,77	0,492712

(2a) Vorab für Arbeitslosenversicherung. (2b) Vorab für Rentenversicherung. (2c) Kompensation Gemeinden für Gewerbekapitalsteuer. (4a) Bundesanteil Abzug gemäß § 1 S. 7 FAG zum Ausgleich der Kindergelderhöhung ab 1.1.2000. (4b) Bundesanteil Abzug gemäß § 1 S. 9 FAG zum Ausgleich der Belastungen aus dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung vom 16.8.2001. (4c) Bundesanteil Zuschlag gemäß § 1 S. 11 FAG zum Ausgleich der Steuersatzerhöhung ab 1.1.2007. (5) Die Kompensation Familienleistungsausgleich ist jeweils auf den Bundesanteil von 56% des Jahres 1996 zu beziehen und ergibt dann den Bundesanteil aus Spalte (6). (6) Bundesanteil nach Abzug des Anteils Familienleistungsausgleich aus Spalte (5). (7a) Festbetrag „Fonds Deutsche Einheit". (7b) Einmaliger Festbetrag an Länder wegen Vorziehen der Steuerreform. (7c) „Ost-Milliarde" wegen ALG-II-Bundesergänzungszuweisungen. (7d) Abzüglich Kompensation Spielbankabgabe. (7e) Abzüglich Bundesanteil an Betriebskosten Kinderförderungsgesetz.

Mit dem neuen Kinderförderungsgesetz, das das Betreuungsangebot für Kinder deutlich verbessern und ab 2013 einen Rechtsanspruch verankern soll, steht eine weitere Festbetragslösung ins Haus. Ab 2009 will sich der Bund aus seinem Anteil mit 100 Mio. Euro bis 2014 aufwachsend auf 770 Mio. Euro und danach stetig in dieser Höhe an den laufenden Betriebskosten von Kindergärten beteiligen. Damit kann die Festbetragslösung sogar schon eine gewisse Dynamik im Zeitablauf darstellen. Lediglich eine länderweise Spezifizierung der Festbeträge scheint im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung noch ausgeschlossen, da sie durch den nachfolgenden horizontalen Ausgleich nivelliert würde.

Der Entwurf des Kinderförderungsgesetzes[5] bewerkstelligt länderspezifische Festbeträge für die *investiven* Kosten dagegen eher konventionell über die Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Allerdings hat der Bund über die Gründung eines „Sondervermögens" einen Weg gewählt, der ihm die Finanzierung seines Anteils von 2,15 Mrd. Euro ausschließlich zu Lasten des Jahres 2007 gestattet.[6] Die Aufteilung auf die Länder wird mit einer Verwaltungsvereinbarung als Annex des Sondervermögens geregelt. Formal gelten diese Beträge als Finanzhilfen, die den seit der Föderalismusreform geltenden Maßgaben in allgemeiner Formulierung unterworfen sind (degressiv, befristet). Wobei heute für künftige Regelungen bereits absehbar scheint, dass die Maßgabe der Degression schon dann als erfüllt betrachtet werden kann, wenn ein Inflationsausgleich nicht vorgesehen ist. Die Befris-

[5] Bundesrats-Drucksache 295/08.

[6] Vgl. Bundestags-Drucksache 16/6596.

tungsauflage lässt sich sicher auch durch eine einfache Evaluationsregel darstellen.

Das Schuldenbuch für das Kindergeld

Einen wesentlichen Teil des § 1 Finanzausgleichsgesetz nehmen die Feststellungen zum Familienleistungsausgleich ein. Der ursprüngliche Kompromiss von 5,5 Prozentpunkten, die 1996 an die Länder übertragen wurden, bleibt der ausdrückliche Bezugspunkt im Gesetz. Jede Erhöhung des Kindergeldes, aber auch eine Erhöhung des Regelsatzes hat rechnerische Auswirkungen auf dieses Kompensationsvolumen, die seither getreulich im Gesetz festgehalten werden. Gegenwärtig errechnen sich aus dem Gesetz für 2008 6,3%, die bezogen auf den Bundesanteil aus dem Jahre 1995 von 56% nunmehr noch einen Anteil von 49,7% für den Bund ergeben.

Es ist damit offenkundig, dass der allgemeine Bezugspunkt, den Bund und Länder in der Umsatzsteuerverteilung des Finanzausgleichsgesetzes gemeinsam wachhalten, jener Anteil von 56% des Bundes ist, der sich ab 1995 aus dem Solidarpakt I ergeben hat. Alle Veränderungen sind seither Anknüpfungen oder Ableitungen aus diesem Datum.

Bedeutung für Finanzverteilung und Gesetzgebung

In einer rechnerischen Gesamtbetrachtung führen die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes gegenwärtig zu einem tatsächlichen Bundesanteil von deutlich mehr als 54% des gesamten Aufkommens, soweit man die Sozialversicherungen und EU-Beiträge der Bundesseite zurechnet. Der Bund pflegt naturgemäß eine weniger entspannte Sichtweise: „Nach Abzug der Mittelabführungen an die EU, die der Bund allein trägt, verbleibt dem Bund im Jahr 2007 noch ein tatsächlicher Anteil am Umsatzsteueraufkommen von 44 Prozent zur Erfüllung seiner Aufgaben.“[7]

Auch wenn man die Sicht des Bundes nicht teilt, so muss der Umstand bedenklich stimmen, dass die Länder und Kommunen seit 2007 gemeinsam einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen, während der Bund weiterhin ein Defizit zu bewältigen hat. Nach dem hergebrachten Prinzip der Deckungsquote sollte dies Anlass genug für eine Gesprächsrunde zwischen Bund und Ländern sein. Doch genau dieser Punkt scheint ein tiefer liegendes Tabu zu berühren.

Das Jahr der Solidarpaktverhandlungen 1993 markiert damit weiterhin finanzhistorisch den letzten Zeitpunkt, an dem sich die Finanzminister von Bund und Ländern noch einen gemeinsamen Blick auf die Deckungsverhältnisse ihrer Ausgaben mit Blick auf die Steuereinnahmen zugetraut haben.

Im Zusammenhang mit dem Maßstäbegesetz, das ebenso wie der Solidarpakt II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1999 erforderlich wurde, haben die Finanzminister das Thema Deckungsquote noch einmal methodisch und abstrakt – letztlich ergebnislos – erörtert. Bemerkenswert war daran weniger, dass beide Seiten an ihrer methodischen Perspektive festhielten, sondern dass der Bund wie schon 1993 auf eine geschlossene Länderfront traf. Seither wird das Thema vermieden, auch wenn sich hin und wieder einzelne Bundestagsabgeordnete[8] oder gar der Bundesfinanzminister dunkel grollend vernehmen lassen.

Indem Deckungsquotenverhandlungen vermieden werden, unterbleibt auch eine spezifisch fiskalische, pragmatische Sichtweise auf die innerstaatliche Finanzverteilung und die Finanzierungsverhältnisse zwischen den Ebenen. Weshalb sich die Finanzpolitik diesem Mechanismus der Finanzverfassung so konsequent verweigert, lässt sich vielfältig vermuten:

- Die Deckungsverhältnisse der Ausgaben durch Steuereinnahmen entwickeln sich unter den Ländern seit der Einheit derart heterogen, dass eine gemeinsame Sichtweise auf Länderseite immer schwieriger wird.
- Die Länder können nicht erwarten, den Bund auch noch formal über die Schwelle einer hälftigen Beteiligung an der Umsatzsteuer zurücktreiben zu können.
- Für den Bund bieten sich wenig Erfolgsaussichten: Seit 1976 ist es dem Bund nicht mehr gelungen, die formale Umsatzsteuerverteilung zu seinen Gunsten zu ändern.

Vor allem wird man die Ursache aber darin erkennen können, dass seit der deutschen Einheit ein gemeinsamer Begriff einer Normallage der öffentlichen Haushalte abhanden gekommen ist. Die Gegenwart gilt lediglich als bis 2019 befristeter Ausnahmezustand, der von Transferleistungen von West nach Ost geprägt wird. Insoweit scheint es konsequent, alle seitherigen Veränderungen auch im Gesetz mehr oder weniger einzeln zu notifizieren und so als Konflikt ständig wachzuhalten.

Der frühere Pragmatismus, der die ganze Komplexität der Finanzverteilung auf eine einzige Zahl, nämlich den Bundesanteil an der Umsatzsteuer, zuspitzen konnte, lebt heute weiter in den fast schon skurrilen Umsatzsteuer-Festbetragslösungen. Sie sind aus mindestens drei Gründen attraktiv:

- Festbeträge zwischen Bund und Ländern können im Finanzausgleichsgesetz frei von Sachzusammenhängen und -begründungen einfach fortgeschrieben werden. Sie benötigen keine andere Begründung

[7] Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2008, S. 85.

[8] So etwa der Bundestagsabgeordnete Carsten Schneider in der Süddeutschen Zeitung vom 19.1.2007.

als die, dass man sich eben politisch darauf einigen konnte.

- Sie streuen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung gleichmäßig nach dem Maßstab des Einwohners.
- Sie nehmen an der Dynamik der Umsatzsteuer nicht teil.

Damit bietet sich hier ein allgemeiner Lösungsort für einen schlichten finanziellen Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern. Das politische Bedürfnis geht offenkundig noch radikaler in die Richtung, vertikale Finanzströme länder- und fachspezifisch vereinbaren zu können. Das wird schwierig, wenn die horizontale Problemlage mit der Verteilungswirkung nach dem Einwohnermaßstab nicht zu bewältigen ist. Die Folge sind dann „Rostbeulen" in den Fachgesetzen bis in die Finanzverfassung hinein:

- Die im § 46 SGB II („Hartz IV") entwickelte Lösung mit länderspezifischen Beteiligungsquoten des Bundes an den „Kosten der Unterkunft" für Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg kann jedenfalls nicht überzeugen, da sie als verfassungswidriger Nebenfinanzausgleich angesprochen werden kann. Bei der nach Verfassungsrechtsprechung jetzt notwendigen Weiterentwicklung der sogenannten „Arbeitsgemeinschaften" des SGB II entsteht weiterer Problemdruck, wenn beispielsweise eine unmittelbare Beteiligung des Bundes an den jeweiligen Verwaltungskosten der Länder bzw. der Kommunen organisiert werden soll.
- Die neueste Festbetragslösung, die sich zwischen Bund und Ländern abzeichnet, wird deshalb sicherheitshalber gleich den Weg über eine Verfassungsänderung gehen: Die Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) auf den Bund soll nach dem Vorschlag der Landesfinanzminister mit einem inflationsindexierten Festbetrag von 8,9 Mrd. Euro durch den Bund kompensiert werden. Da die Aufteilung unter den Ländern dauerhaft nach dem KraftSt-Aufkommen des Jahres 2007 erfolgen soll und somit vom Einwohnermaßstab abweicht, ist eine Festbetragsregelung im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung technisch nicht möglich. Deshalb empfiehlt sich der Sonderweg über einen neuen Art. 106 b GG, der analog zu Art. 106 a GG (Regionalisierungsmittel für Personennahverkehr) zu formulieren wäre. Im Falle der Kompensation der Kraftfahrzeugsteuer wird es aber – anders als bei den Regionalisierungsmitteln – eine Einbeziehung in die Bemessung der Finanzkraft geben müssen.

Horizontale Verteilung

Mit ihrer kleinteiligen, inkrementellen Entwicklungsstrategie bei der Umsatzsteuerverteilung reagiert die Finanzpolitik der Länder auch auf den Umstand, dass sie heute keinen gemeinsamen Begriff von den „notwendigen Ausgaben" mehr pflegt. Im Gegenteil: Im Rahmen des Verfassungsstreits um die „extreme Haushaltsnotlage" und um mögliche „Altschuldenhilfen" im Rahmen der Föderalismusreform II haben die Länder begonnen, untereinander ihr Ausgabeverhalten äußerst kritisch in Frage zu stellen. Im Grunde handelt es sich dabei um verkappte horizontale Deckungsquotenverhandlungen, für die die Länder jedoch noch keine adäquate Form gefunden haben. In ihnen kommt die wachsende Differenz im finanziellen Status der Länder zum Ausdruck, von denen die einen sich bereits den Zeitpunkt ausrechnen, an dem sie schuldenfrei sein werden und die anderen für sich keine Chance sehen, jemals ihren Haushalt ohne Kreditaufnahme decken zu können.

Unter dem Gesichtspunkt von vertikalen Deckungsquotenverhandlungen hatte die „Armut" einzelner Länder für die Ländergesamtheit früher einen positiven Effekt: Sie verschlechterte die Deckungsquote der Länder insgesamt und wirkte damit gegenüber dem Bund anspruchsbegründend. Sie schützte indirekt diejenigen Länder, die von der Steuerverteilung eher begünstigt werden, vor der Abtretung von Umsatzsteuerpunkten. Nach mehr als einem Jahrzehnt stabiler Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern wird man kaum bestreiten können, dass die gegenwärtigen finanziellen Ausstattungsunterschiede der Länder auch in diesem Punkte eine wesentliche Ursache finden. Vor allem die einwohnerstarken Länder werden durch die Umsatzsteuerverteilung in absoluten Größen begünstigt. Es ist deshalb nur zu verständlich, wenn sie keinerlei Bereitschaft zeigen, darüber mit dem Bund in Verhandlung zu treten. Aus ihrer Sicht sind wuchernde Mischfinanzierungsregeln oder weitere Arabesken im Finanzausgleichsgesetz kein zu hoher Preis.

Gesamtstaatlich prekär wird die Lage allerdings dann, wenn damit auf die Dauer auch die finanziellen Perspektiven der Gebietskörperschaften völlig auseinanderlaufen. Es wird sich dann insbesondere für die haushaltsschwächeren Länder die Frage stellen, ob sich ihre Treue zum Umsatzsteuer-Tabu noch länger auszahlt und ob sie dem Bund nicht zu jenen Spielräumen verhelfen müssen, auf die sie sich anderweitig keine Hoffnung mehr machen. Sie könnten ihrerseits offensiv Deckungsquotenverhandlungen einfordern, zumal sich das Bundesverfassungsgericht seit dem Berlin-Urteil als Rettungsinsel verweigert. Wenn nichts mehr klappt, wird das Scharnier wohl spätestens bis 2019 wieder gängig werden müssen.