

Steuer – Föderalismus: Motor oder Bremse?

Rechtsanwalt Dr. Matthias Haß
Staatsminister a.D.
Ministerialdirektor a.D.

Berlin, 7. Februar 2023



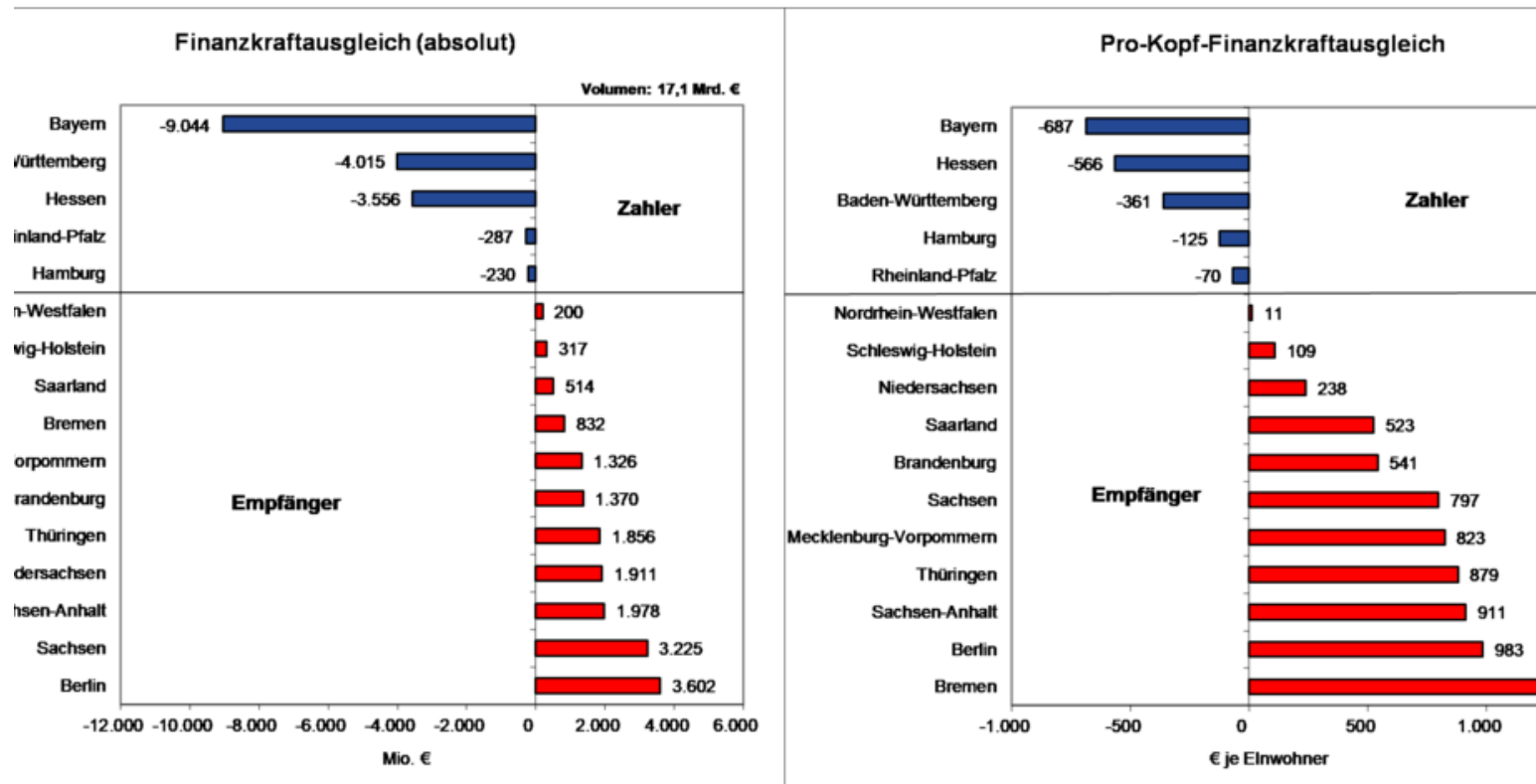
Nach der Reform: Die Vertikalisierung des Finanzausgleichs

	2018	2019	2020	2021
USt-Ausgleich	9.092,00 €	9.421,00 €	14.772,00 €	17.132,00 €
LFA	8.783,15 €	9.292,34 €	---	---
Summe	17.875,15 €	18.713,34 €	14.772,00 €	17.132,00 €
BEZ	4.570,00 €	4.476,00 €	6.640,00 €	7.654,00 €
SoBEZ*	3.857,00 €	3.141,00 €	2.245,00 €	2.274,00 €
Insgesamt	26.302,15 €	26.330,34 €	23.657,00 €	27.060,00 €
BEZ-Anteil	32,0 %	28,9 %	37,6 %	36,7 %
*SOBEZ= KFK, DoF, Str.AL, PolBEZ				
USt-Anteil Bund	49,62 %	48,90 %	43,01 %	45,11 %

Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Der Finanzkraftausgleich 2021 – horizontale Wirkung

Der Finanzkraftausgleich 2021



Quelle: HMdF

Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen 1960-2020

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden	EU
1960	53,1	29,8	14,1	--
1970	54,2	32,7	12,0	--
1980	48,3	34,8	14,0	2,9
1989	46,1	35,8	13,8	4,3
1995	45,0	38,5	11,7	4,9
2000	42,5	40,6	12,2	4,7
2005	42,1	39,9	13,8	4,5
2010	42,6	39,6	13,3	4,6
2016	40,9	40,9	14,0	4,1
2020	38,3	42,8	14,5	4,4

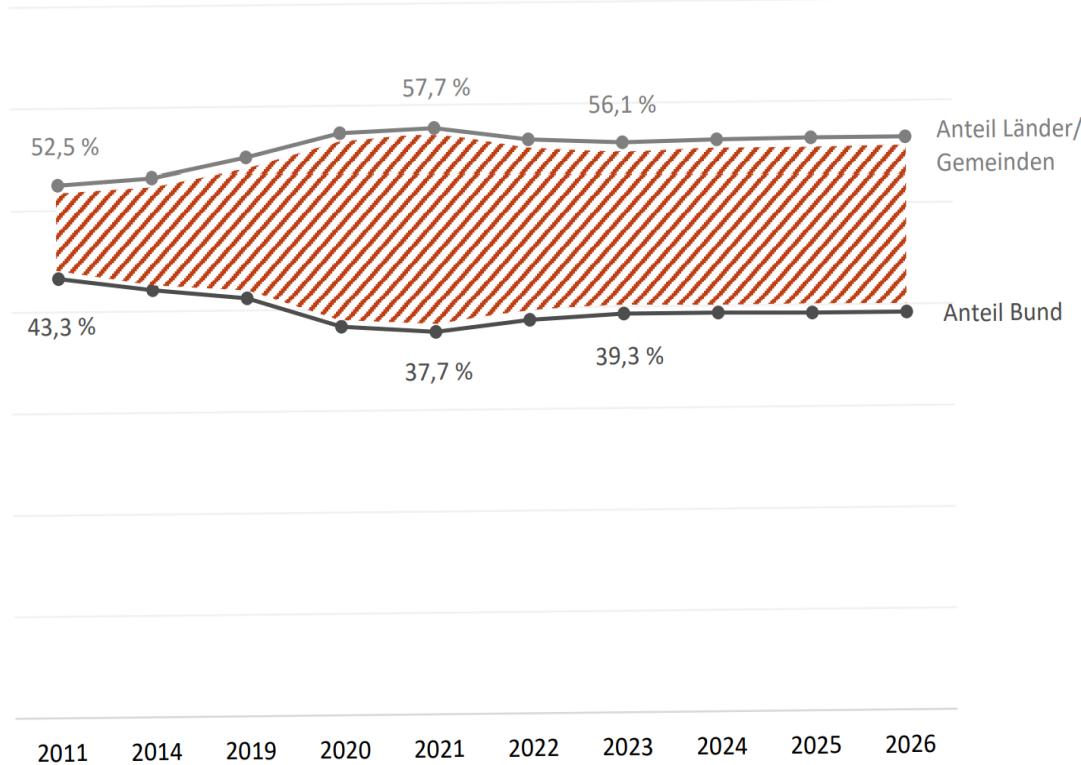
Quelle: BMF 2021

Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen

Jahr	Gesamt (Mrd. Euro)	Bund v.H.	Länder v.H.	Gemeinden v.H.
1975	27,7	66,8	33,2	x
1980	47,8	66,0	34,0	x
1985	56,2	64,0	36,0	x
1990	79,0	60,1	39,9	x
1995	120,0	56,0	44,0	x
2000	140,9	52,0	45,9	2,1
2005	139,7	53,1	44,9	2,1
2010	180,0	53,2	44,8	2,0
2016	217,1	49,4	48,3	2,2
2019	243,2	48,9	47,7	3,4
Paradigmenwechsel (nicht nur LFA-Reform 2020...)				
2020	219,4	43,0	52,9	4,1
2021	250,8	45,1	51,2	3,7

Bund verliert Steueranteile

Der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen ist bis 2021 stark zurückgegangen. Ab 2023 soll sich der Bundesanteil bei etwa 39,3 % auf weiter niedrigem Niveau stabilisieren.



Erläuterung: Differenz zu 100 %: Steueranteil Europäische Union.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Steuerschätzungen der Jahre 2012 bis 2022

Wichtige Zuweisungen des Bundes an die Länder - 3. Stufe des FA

Wesentlich wichtiger als bisher (2019 = 4,476 Mrd. € → 2020 = 6,640 Mrd. € → 2021 = 7,654 Mrd. €) sind die **Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)**, die leistungsschwache Länder im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 4 MaßstG i. V. m. § 11 Abs. 2 Satz FAG unterstützen. → Die Lasten des früheren LFA werden teilweise auf den Bund verschoben.

Vollkommen neu und fehlerbehaftet (Anreizprobleme) sind die Gemeindesteuerkraft-BEZ:

Leistungsschwache Länder, in denen die kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner weniger als 80 Prozent des bundesweiten Durchschnitts aller Gemeinden betragen, erhalten weitere Ergänzungszuweisungen in Höhe von 53,5 Prozent des Fehlbetrags, der zu 80 Prozent des bundesweiten Durchschnitts besteht (§ 11 Abs. 5 FAG neu, sogenannte Gemeindesteuerkraft-BEZ oder auch GStK-BEZ). Diese stellen den Versuch dar, die seit Jahrzehnten umstrittene nur teilweise Anrechnung der Gemeindesteuerkraft im horizontalen Finanzausgleich (teilweise) auf die Schultern des Bundes zu verlagern. Hierdurch entsteht teilweise eine **Grenzabschöpfung von mehr als 100 Prozent** für die Ostländer (+ SL), teilweise verschieben sie auch die **Finanzkraft-Reihenfolge**.

Weitere kritische Zuweisungstatbestände

- Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (**doF-BEZ**) in (neu) § 11 Abs. 6 FAG: Durch sie erhalten leistungsschwache Länder, die „bei der Vergabe der Forschungsförderungsmittel nach Art. 91b GG nur unterdurchschnittlich berücksichtigt werden“ konnten, zusätzliche Mittel. Diese unterliegen ebenso wie alle anderen BEZ keiner Zweckbindung.
- Die ostdeutschen Flächenländer erhalten auch im neuen System zum Ausgleich von “Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit” (**SOBEZ str-AL**) jährlich zwischen 34 Mio. € und 85 Mio. €. Die Höhe dieser Sonderzuweisungen wird regelmäßig überprüft und ggf. angepasst.
- Die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen erhalten wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (**polBEZ**) gemäß § 11 Abs. 4 FAG zwischen 47 Mio. € und 81 Mio. € im Jahr. Die Werte wurden im Rahmen der jüngsten Überprüfung im Jahr 2020 angepasst und um insgesamt 114 Mio. € zugunsten der Länder erhöht.
- Die **Sanierungshilfen** für Bremen und Saarland (jeweils 400 Mio. € p.a. - unbefristet (Art. 143d Abs. 4 GG))

Verschlechterung der Anreize ab 2020 – erste Ergebnisse

- „Nach Finanzkraftausgleich und finanzkraftabhängigen Zuweisungen des Bundes erreichten oder überschritten Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen als Empfängerländer ihre jeweiligen Ausgleichsmesszahlen. Insbesondere die GStK- und die doF-BEZ ermöglichen das Erreichen oder sogar Überholen der Ausgleichsmesszahl durch Empfängerländer ebenso wie eine Veränderung der ursprünglichen Finanzkraftreihenfolge. Die verfassungsrechtliche Grundlage für eine solche „Übernivellierung“ stellt der im Zuge der im Jahr 2017 verabschiedeten Änderung des Finanzausgleichssystems ergänzte Art. 107 Abs. 2 GG dar, demzufolge diese Zuweisungen künftig unabhängig von den für die allgemeinen BEZ gültigen Maßstäbe gewährt werden können.“

Die Reform des LFA von 2017 (2020)

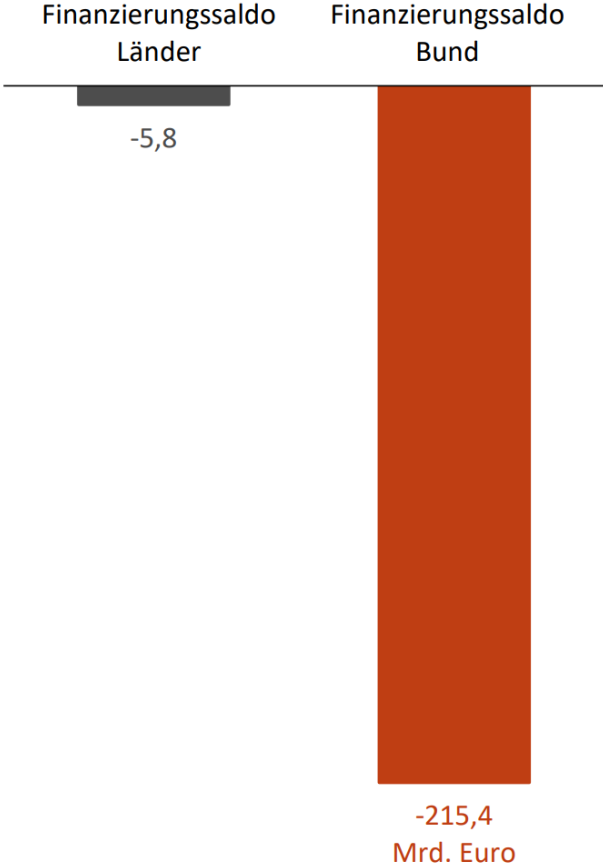
Eine verpasste Chance ...

- „Herausgekommen ist eine in der Sache nicht nur unnötige, sondern auch handwerklich außerordentlich schlechte Gesetzgebung. Die finanziellen Ergebnisse sind fragwürdig, die Disparitäten unter den Ländern werden zunehmen, die föderale Balance zwischen Bund und Ländern wird zulasten der Länder verschoben. Dieses nicht auf Drängen des Bundes, sondern der Länder, die sich für mehr Geld selbst entmachteten.“ (Renzsch)
- “Die von Länderseite getriebene LFA-Reform (Anm.: in Kraft seit 1.1.2020) scheint eher „labil“ und dürfte kaum mehr sein als ein Durchgangsstadium zu einer gänzlichen Vertikalisierung der Steuerverteilung unter den Ländern.” (Korioth)

Entflechtung → Verflechtung: Die 2017er-Reform als föderalismuspolitische „Rückwärtsrolle“

- [Nach der Reform von 2017 \(gilt seit 1.1.2020\)](#): Der **vertikale Druck** auf den Bund steigt weiter
- Rollback, immer mehr **Verflechtung** (Beispiele Art. 104b Abs. 2, Art. 104c GG, Verlängerung der Finanzhilfen für Seehäfen, des Bundesprogramms zum GVFG u.a.) → Aktuell zum Beispiel das 9/49 Euro-Ticket: Der Bund zahlt für Länderaufgaben, die Länder räumen in vielen Fällen Mitspracherechte des Bundes ein = dadurch weitere Erosion der Länderkompetenzen
- „**Der Bürger in Deutschland interessiert sich nicht dafür, welche Ebene gerade zuständig ist**, sondern er will **einen** Zugang für sich haben“ (Zitat BK'in Merkel, September 2016)
- **Zwischen den Ländern weiterhin massive Spreizung der Finanzkraft** vor Umsatzsteuer: Beispiel 2020 ST= 56% // HH= fast 150 % des Durchschnitts (Schlüsselfrage 2035: Wird die Spreizung größer oder geringer werden? Wie entwickelt sich die ökonomische Disparität?)
- **Im Ergebnis finanziert der Bund mit seinen Schulden die ausgeglichenen Länderhaushalte** (Bundesrechnungshof, Bericht an den BT-HHA, September 2022)

Finanzierungssaldo



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltsrechnung 2021.

Reformansätze (Steuerverteilung)

Schlüsselfrage: Zentralstaat oder weiterer Versuch der Revitalisierung der Länder/Kommunen?

- **Trennsystem vs. Verbundsystem** (neue Aufteilung der Steuerertragskompetenzen?)
- **Steuerzerlegung** – Quelle des Streits über den LFA
- **Zuschlags- und Abschlagsrechte** auf die Einkommensteuer (Länder / kommunal)? – mehr Eigenverantwortung wagen
- Auswirkungen der Digitalisierung (Betriebsstättenbegriff /Thema Steuerzerlegung nach Mitarbeitern in Betriebsstätten)
- Quo vadis, Grundsteuer (Länderöffnungsklausel als Blaupause)? Quo vadis, Kfz-Steuer (Mobilitätsbesteuerung/Maut)?
- Zukunft der **Gewerbsteuerumlage**? (Inbegriff von Verflechtung + Intransparenz und Anachronismus)
- **Reformhebel**: „Kündigungsrecht“ (Art. 143f GG)

Beispiel: BMF-Prüfmodell (2010): Abschaffung der GewSt und Einführung von Zuschlagsrechten auf ESt/KSt?

(Aus der 2010er-Diskussion über eine Reform der Gemeindefinanzen - *nicht umgesetzt* -)

Wesentliche Elemente

- Das Gewerbesteuergesetz wird aufgehoben.
- Die Gewerbesteuerumlage (Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 GG) entfällt.
- Die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer nach § 35 EStG entfällt.
- Die Gemeinden erhalten einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschlag zur Einkommensteuer.
- Der Zuschlag entspricht dem aktuellen Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer (15 %).
- Im Hinblick auf die Aufkommensneutralität bedingt der Zuschlag eine Absenkung der Einkommensteuer-Tarifeckwerte um 15 %.
- Der ESt-Zuschlag steht der jeweiligen Wohnsitzgemeinde zu.
- Die Gemeinden erhalten ferner einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschlag zur Körperschaftsteuer.
- Der Zuschlag entspricht dem Zuschlagssatz bei der Einkommensteuer (rechnerisch durchschnittlich 17,65 %)
- Dies bedingt eine Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um 9,65 %-Punkte auf 24,65 %.
- Das endgültige Tarifniveau ergibt sich in Abhängigkeit vom jeweiligen Hebesatz.
- Der KSt-Zuschlag steht der jeweiligen Betriebsstättengemeinde zu (Zerlegung grundsätzlich nach Arbeitslöhnen).
- Der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer wird von ... % auf ... % erhöht (stabilisierender Faktor).