

# Schuldenbremse: Vorbild für Europa – Steuerautonomie: Ein steiniger Weg

## 1. Schuldenbremse

Die Schuldenbremse, die seit der Föderalismuskommission II im Grundgesetz verankert ist, erweist sich als Erfolgsmodell: Die Haushaltsdebatte für 2011 bis 2014 beweist, dass Regierung und Parlament die verfassungsrechtlichen Vorgaben ernst nehmen. Verschiedene Bundesländer folgen dem Beispiel und haben entweder bereits eigene Schuldenregeln in die Landesverfassungen aufgenommen oder planen dies. Selbst europaweit wird über die Einführung einer Schuldenbremse nach deutschem Vorbild diskutiert: So spricht sich EU-Wirtschafts- und Währungskommissar Olli Rehn dafür aus, „auf europäischer Ebene ein Instrument einzuführen, das der deutschen Schuldenbremse entspricht.“<sup>1</sup> Auch Frankreich erwägt mittlerweile eine verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbegrenzung.<sup>2</sup> Nach einer „gesamteuropäischen Schuldenbremse“ verlangt der österreichische Finanzminister Pröll.<sup>3</sup>

## 2. Steuerautonomie gescheitert

Neben der Schuldenbremse war weiterer Auftrag an die Kommission die Entflechtung der Finanzbeziehungen. Der Einrichtungsbeschluss von Bundestag und Bundesrat gab der Föderalismuskommission eine klare Vorgabe: **„Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.“**<sup>4</sup>

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wurde konkreter: **„In der Diskussion um die Reform der föderalen Finanzverfassung werden wir auch das Thema ‚Stärkung der Steuerautonomie der Länder‘ aufgreifen. Wenn wir den Ländern ihre Verschuldungsautonomie belassen wollen, müssen wir auch ihre Autonomie auf der Ausgaben- und noch mehr auf der Einnahmenseite erweitern. Dabei bedarf es ergänzender Elemente einer begrenzten Steuerautonomie zum Beispiel im Bereich der Gemeinschaftssteuern des Art. 106 Grundgesetz (GG) für die Länder in Gestalt von Zuschlagsrechten und der damit korrespondierenden Reduzierung des nivellierenden Finanzausgleichs.“**<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Olli Rehn im Zeit-Interview vom 11. Mai 2010.

<sup>2</sup> „Sarkozy will Schuldenbremse“, www.faz.net vom 20. Mai 2010.

<sup>3</sup> „Josef Pröll fordert europäische Schuldenbremse“, www.krone.at vom 16. Mai 2010.

<sup>4</sup> Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP (BT-Drucksache 16/3885); Antrag aller Länder (BR-Drucksache 913/06).

<sup>5</sup> Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Kap. IX.

Auch Sachverständige forderten, bei möglichst vielen Steuerarten Gesetzgebungskompetenz, Ertragskompetenz und Verwaltungskompetenz in eine Hand zu geben.

## **2a) Steuertausch**

Die Verhandlungen zur **Kfz-Steuer** wurden zwar aus den weiteren Beratungen der Kommission herausgelöst, um eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens zu erzielen. Mit dem Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer (...) vom 29. Mai 2009<sup>6</sup> wurde jedoch auf Grundlage der Diskussionen in der Kommission die Ertragshoheit gegen einen finanziellen Ausgleich von den Ländern auf den Bund übertragen. Dies erlaubt dem Bund, diese Steuer in Eigenverantwortung grundsätzlich neu zu regeln, um sie mit anderen Kfz-bezogenen Bundessteuern und Straßenbenutzungsgebühren abzustimmen und ökologisch orientiert fortzuentwickeln.

Fortschritte wurden auch bei der **Versicherungsteuer** erzielt. Hier liegt die Ertragshoheit beim Bund. Dem folgt nun die Verwaltungskompetenz, was die in jedem Bundesland für diese Steuer eingerichteten Personal- und IT-Strukturen auf Dauer obsolet macht.

Im Gefolge wurde auch die Verwaltung der **Feuerschutzsteuer** übertragen, da sie auf ähnliche Bemessungsgrundlagen zurückgreift. Zunächst war in der Kommission geplant, auch die Ertragshoheit für die Feuerschutzsteuer auf den Bund zu verlagern. Da aber Kommunen und Verbände die in vielen Bundesländern rechtlich mit der Feuerschutzsteuer verknüpfte Finanzausstattung für den Brand- und Katastrophenschutz gefährdet sahen, verblieb die Ertragshoheit bei den Ländern. Die Kommission einigte sich zur Sicherung des Aufkommens der Feuerschutzsteuer auf die Einführung eines absoluten Sockelbetrags. Dieses Aufkommen muss im Gegenzug für den Brand- und Katastrophenschutz verwendet werden.<sup>7</sup>

## **2b) Länder-Gesetzgebungskompetenz für Landessteuern**

Der weitestgehende Vorschlag der Arbeitsgruppe „Steuerautonomie“<sup>8</sup> sah vor, den Ländern die Gesetzgebungshoheit dort zu übertragen, wo sie bereits die Ertrags- und Verwaltungshoheit haben.<sup>9</sup> Hierunter fallen gemäß Art. 106 Abs. 2 GG die Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Biersteuer oder auch die Grunderwerbsteuer.

---

<sup>6</sup> BT-Drucksache 16/11742.

<sup>7</sup> Die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse, S. 254.

<sup>8</sup> Arbeitsgruppe 2 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen: „Steuerautonomie, Steuerverwaltung“. Federführung: Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU), Bundesfinanzminister Steinbrück (SPD), Finanzsenator Dr. Sarrazin (Berlin) und Finanzminister Dr. Linssen (Nordrhein-Westfalen).

<sup>9</sup> Die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse, S. 152.

Aufgrund der damals aktuellen Debatte spielte gerade die **Erbschaftsteuer** in der Diskussion eine entscheidende Rolle. Die Ertragskompetenz der vier-Milliarden-Euro-Steuer steht den Ländern zu. Die Gesetzgebungskompetenz obliegt dem Bund. Das Gesetz ist jedoch ein Zustimmungsgesetz, so dass es de facto zu einer Einigung zwischen Bundestagsmehrheit und den Ministerpräsidenten kommen muss.

Ein Vorschlag Bayerns sah vor, nachdem die Komplettübertragung der Gesetzgebungskompetenz keine Aussicht auf Erfolg hatte, zumindest die Kompetenz zur Festlegung persönlicher Freibeträge und des Steuertarifs auf die Länder zu übertragen. Mit länderspezifischen Regelungen wäre beispielsweise die Möglichkeit eröffnet gewesen, eine nicht gewollte höhere Besteuerung durch den Ansatz von Grundstücken mit dem Verkehrswert sowie die unterschiedlich hohe Besteuerung von Grundstücken aufgrund regionaler Wertunterschiede zu vermeiden. Auch diesen Vorschlag aber lehnte die Ländermehrheit ab. Man sah die Gefahr einer Rechtszersplitterung. Außerdem schreckte man vor zusätzlichem Statistikaufwand im Erbfall zurück. Darüber hinaus gebe es Probleme bei der eindeutigen regionalen Zuordnung eines Erblassers.

Mit „Steuerflucht“ in Bundesländer mit geringerer Steuerbelastung sei zu rechnen. Für die ostdeutschen Bundesländer mit ihrem geringen Anteil von zwei Prozent am Gesamtaufkommen der Erbschaftsteuer ergebe sich aus einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz kein nennenswertes Mehreinnahmepotential.<sup>10</sup> Ein weiterer Vorschlag des Vizepräsidenten des Landtags von Baden-Württemberg Wolfgang Drexler, MdL, der ein Länderzuschlagsrecht von zehn Prozent auf das Erbschaftsteueraufkommen vorsah, wurde aus denselben Gründen abgelehnt.<sup>11</sup>

Auch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei der **Gewerbesteuer** auf die Länder wurde diskutiert. Die Ländermehrheit sowie die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sprachen sich jedoch gegen eine solche Änderung aus. Die Abstimmungserfordernisse von Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten erschienen zu aufwändig.<sup>12</sup>

## **2c) Zuschlagsrecht der Länder auf Gemeinschaftssteuern**

Die Arbeitsgruppe „Steuerautonomie“ war von der Kommission auch damit beauftragt, Zuschlags-/Abschlagsrechte bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zu prüfen.<sup>13</sup>

Die Abweichungen sollten jeweils maximal fünf Prozent betragen. Hierzu lag bereits auch ein ausformulierter Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen vor.

---

<sup>10</sup> Bericht der Arbeitsgruppe 2, S. 41.

<sup>11</sup> Bericht der Arbeitsgruppe 2, S. 42.

<sup>12</sup> Bericht der Arbeitsgruppe 2, S. 40.

<sup>13</sup> Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Kommissionsdrucksache 128).

Eine Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen oder Hebesatzrechten auf die Länder hätte natürlich im Finanzausgleich Berücksichtigung finden müssen. Denn negative finanzielle Auswirkungen autonomer Entscheidungen hätten nicht über den Finanzausgleich auf die übrigen Länder abgewälzt werden dürfen. Das könne laut Prof. Fuest z. B. durch Einrechnung pauschalierter Hebesätze in den Finanzausgleich sowie Gestattung eines Abweichkorridors bei der Steuererhebung geschehen.<sup>14</sup>

Die Pläne für eine stärkere Steuerautonomie der Länder scheiterten an der Furcht der finanzschwachen Bundesländer vor einer weiteren finanziellen Schlechterstellung. Das Land Berlin verwies auf Steuerkraftunterschiede der Länder und die Gefahr einer starken Spreizung der Steuersätze im Bundesgebiet als Folge einer Einführung von Zuschlagsrechten. Vermeidungsstrategien durch Wohnortwechsel seien zu befürchten.<sup>15</sup> Zudem würden Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Ansicht der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in finanzschwachen Ländern sehr viel höher ausfallen müssen als in anderen Ländern. Andererseits würde das Recht zu Abschlägen in einen ruinösen Steuerwettbewerb führen, den sich nur finanzstarke Länder leisten könnten.<sup>16</sup>

Auch wenn sich einige größere Länder wie Nordrhein-Westfalen und Bayern für Hebesatzrechte der Länder oder die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder bei der Grund- und der Grunderwerbsteuer einsetzten, kam ein Konsens nicht zustande.

Insbesondere auch Bundesfinanzminister Steinbrück wandte sich generell gegen eine stärkere Eigenständigkeit der Länder. Er befürchtete, am Ende mehr Verantwortung für Länder übernehmen zu müssen, die sich im Steuerwettbewerb nicht durchsetzen würden. Unterschiedliche Lebensverhältnisse aufgrund von Rechtszersplitterung und Unterschieden in den öffentlichen Leistungen seien dem Bürger nicht zu vermitteln.

### **3. Ausblick: Gemeindefinanzkommission**

Die Diskussion um die Zuschlagsrechte hat auch nach der Föderalismuskommission Aktualität. Die Bundesregierung hat im März eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) eingesetzt, die folgenden Arbeitsauftrag hat:

**„Die Kommission wird (...) Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten. Hierbei wird auch der aufkommensneutrale Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und**

---

<sup>14</sup> Stenografischer Bericht der 4. Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen, S. 111.

<sup>15</sup> Bericht der Arbeitsgruppe 2, S. 31 f.

<sup>16</sup> Bericht der Arbeitsgruppe 2, S. 32 f.

**einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz geprüft werden. (...)**<sup>17</sup>

Zwei Modelle werden derzeit geprüft. Nach dem sog. Prüfmodell des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und FDP sollen an die Stelle der Gewerbesteuer ein kommunales Zuschlagsrecht mit Hebesatz auf Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie ein höherer Umsatzsteueranteil treten<sup>18</sup>. Hiergegen gibt es allerdings erhebliche Bedenken von Seiten der kommunalen Spitzenverbände u. a. deshalb, weil sie die Körperschaftsteuer als mindestens ebenso volatil betrachten wie die Gewerbesteuer. Zudem befürchtet man eine höhere Besteuerung der Bürger, während die Unternehmerschaft von Entlastungen profitiere. Die Verbände fordern stattdessen eine breitere Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung der freien Berufe, um die Abhängigkeit von nur wenigen Gewerbesteuerpflichtigen abzumildern, sowie eine Ausweitung der Hinzurechnung ertragsunabhängiger Komponenten wie Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzen (sog. Kommunalmodell).<sup>19</sup> Steuerautonomie und Zuschlagsrechte bleiben also auch in dieser Legislaturperiode aktuell.

---

<sup>17</sup> Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2010: Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission), S. 1.

<sup>18</sup> Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern an die Gemeindefinanzkommission, Anlage 2.

<sup>19</sup> Eckpunkte der kommunalen Spitzenverbände vom 2. März 2010.