

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache

046

**Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund
und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung**

Überlegungen zur Neuordnung der Artikel 105 - 108 GG

Dr. Thilo Sarrazin

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Per E-Mail

An die
Vorsitzenden der
Gemeinsamen Kommission
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
FödKo II
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Klosterstraße 59, Berlin-Mitte
Telefon (030) 9020 - 4168
Telefax (030) 9020 - 2606
E-Mail Thilo.Sarrazin@
senfin.berlin.de
Internet www.Berlin.de/sen/finanzen
Verkehrsverbindungen:
U Klosterstraße
S+U Jannowitzbrücke

Datum 10. September 2006

Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung

Anlage

Sehr geehrte Herren Vorsitzenden,
sehr geehrte Damen und Herren,

das anliegende Papier enthält einen Vorschlag zur Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern nebst Vorschlag zur Neuordnung der Artikel 105 - 108 GG und soll als Diskussionsgrundlage dienen. Die Neuordnung führt zu einer großen Vereinfachung und schafft durch die Bemessung der Finanzausstattung der Länder am Bruttoinlandsprodukt einen Anreiz, die Wirtschafts- und Finanzkraft des jeweiligen Landes zu stärken. Zugleich würde die Konjunkturereagibilität der Finanzausstattung der Länder gemildert – dies wiederum hätte Rückwirkungen auf die Höhe des Kreditaufnahmespielraums, der den Ländern für den Fall von Konjunkturreinbrüchen noch einzuräumen wäre. Durch die Entkoppelung der – verfassungsunmittelbar gesicherten – Finanzausstattung der Länder von der Gestaltung des Steuerrechts wird die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern bei Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder auf mehrfache Weise gestärkt.

Das Modell ist nicht im Interesse eines Landes oder einer Ländergruppe erarbeitet – es ist ein auf den Gesamtstaat bezogener Beitrag zur Reform der Finanzbeziehungen im Rahmen der bestehenden bundesstaatlichen Ordnung. Geeigneter Zeitpunkt eines Systemwechsels wäre das Auslaufen von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz sowie Solidarpakt II mit dem Jahr 2019. Die anliegenden Überlegungen zeigen, dass schon mit drei einfachen Parametern (Einwohnerzahl, Bruttoinlandsprodukt, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) ein Verteilungsmaßstab generiert werden kann, bei dem die Abweichungen vom Status quo denkbar gering sind; dies schließt weitere Verfeinerungen des Modells (Dämpfungsfaktoren, Übergangsregelungen) selbstverständlich nicht aus.

Ein weiterer Vorteil wäre, dass die Steuergesetzgebung im Bundesstaat wegen der verfassungsrechtlich gesicherten Einnahmegarantie für die Länder zustimmungsfrei ausgestaltet werden könnte. Das würde die Qualität und Konsistenz der Steuergesetzgebung positiv beeinflussen.

Die anliegenden Überlegungen werden Gegenstand meines Referates am zweiten Tag der kommenden Kommissionsklausur sein. Ich möchte Sie bitten, diese als Kommissionsdrucksache den übrigen Mitgliedern zugänglich zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Sarrazin

Berlin, 10. September 2007

Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung

Überlegungen zur Neuordnung der Artikel 105 - 108 GG

Ausgangslage, Problem

1. Es besteht weitgehend Einigkeit in der Analyse, dass die heutige Finanzverfassung - fast 40 Jahre nach der letzten großen Reform und den mit dieser Reform gewonnenen Erfahrungen - in vielerlei Hinsicht nicht mehr sachgerecht ist. Das gilt auch für die gegenwärtigen grundgesetzlichen Vorgaben für die Verteilung des Steueraufkommens sowie der Steuergesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten und (Mit-)Entscheidungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern. Die Anknüpfung etwa der Primärsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer an das örtliche Aufkommen wird den Strukturunterschieden zwischen den Ländern, der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und der jeweiligen Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder seit langem nicht mehr gerecht. Die Folge ist ein außerordentlich komplexes und streitanfälliges Finanzausgleichssystem. Das Steueraufkommen (mit Ausnahme der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern) spiegelt die Wirtschaftskraft Deutschlands, nicht die seiner einzelnen Glieder wider - der Vergleich zwischen örtlichem Aufkommen und regionaler Wirtschaftskraft belegt dies überdeutlich. Die derzeitige fast vollständige Loslösung der Einnahmen der Länder von ihrer Wirtschaftskraft und damit das Fehlen eines Anreizelementes, das die Anstrengungen der Länder honoriert, ihre Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken, wird in der wissenschaftlichen Debatte seit langem als Problem benannt. Schließlich führt die gemischte Zuständigkeit für die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung zu Inkonsistenzen im Steuerrecht und bei seiner Anwendung.
2. Das Bundesstaatsprinzip zwingt weder zu einem bestimmten Mechanismus der Steuerverteilung noch zu einer bestimmten Form der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Verfassungsrechtlich gefordert ist die aufgabengerechte Finanzausstattung aller Glieder des Bundes, also des Bundes wie der Länder, und die Wirksamkeit der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder auch an der Steuergesetzgebung. Die Beachtung der Ziele der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bzw. der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dabei ist unbestritten. In diesem Rahmen kann und sollte der Grundgesetzgeber die Artikel 105 - 108 entsprechend dem nachstehenden Vorschlag durch Vereinfachung und Trennung der Zuständigkeiten und Finanzströme neu ordnen und den Ländern so ermöglichen, ihre Aufgaben in jeweils klar abgegrenzter und damit zugleich gestärkter Verantwortung zu erfüllen.

Lösung

Vereinfachung der Steuerverteilung

3. Zur Erfüllung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wird der Ländergesamtheit im Grundgesetz ein Teil vom Steueraufkommen in Höhe eines festgeschriebenen Anteils am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) garantiert. Damit sind die Länder (einschl. der Kommunen) hinsichtlich ihrer Einnahmen abgesichert, ihr verfassungsrechtlich garantierter Anteil am nationalen BIP macht sie unabhängig von der Steuerpolitik des Bundes sowie von konjunkturellen Schwankungen der Steuereinnahmen.

Bei der Bemessung der Höhe des Anteils am BIP ist sicherzustellen, dass das Finanzvolumen, das den Ländern nach geltendem Recht insgesamt zur Verfügung steht¹, auch nach der Systemumstellung erhalten bleibt. Dieses Ziel wird erreicht - das zeigt die als **Anlage 1 beigefügte** Analyse der Zahlen der Jahre 1995 bis 2006 -, wenn man den verfassungsrechtlich garantierten Anteil am BIP mit 9 Prozent ansetzt.

Dieser garantierte Länderanteil ist dann in einem zweiten Schritt so auf die Länder aufzuteilen, dass im Ergebnis die heutige Einnahmeverteilung so weit wie möglich erreicht wird. Der Vorschlag hierzu ist, eine überwiegend einwohnerbezogene Verteilung durch einen leistungsbezogenen Anteil (regionales BIP und ggf. Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) zu ergänzen. Eine horizontale Verteilung des Länderanteils (9 Prozent des BIP) zu 75 Prozent nach der Zahl der Einwohner und zu 25 Prozent nach dem regionalen BIP (unter Einschluss einer Stadtstaatenkomponente) würde nur vergleichsweise geringe Abweichungen gegenüber dem Status quo mit sich bringen (**vgl. Anlage 2, Grafik 1**). Noch geringer fallen die Abweichungen in einer zweiten Modellrechnung aus, bei der der leistungsbezogene Anteil aufgeteilt wird auf die Indikatoren regionales BIP (15 Prozent) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (10 Prozent), bei gleich bleibendem Anteil von 75 Prozent Verteilung nach der Einwohnerzahl (**vgl. Anlage 2, Grafik 2**).

Das Wesentliche an diesem einfachen Schlüssel ist, dass alle heutigen komplizierten Verteilungskomponenten (Zuordnung nach örtlichem Aufkommen einschließlich Steuererlegung, Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) nicht mehr benötigt würden – das wäre ein dauerhaft wirksamer Beitrag zur Vereinfachung.

Eine Übergangsregelung müsste sicherstellen, dass jene wenigen Länder, die in diesem System zunächst (geringfügig) verlieren, innerhalb von zehn Jahren gleitend in die volle Wirkung des neuen Systems übergehen. In diesem Zeitraum hätten sie die Chance, sich durch den leistungsbezogenen Anteil die notwendigen Einnahmen zu sichern (zu Einzelheiten einer möglichen **Übergangsregelung vgl. Anlage 3**). Dass dies in der auf das Jahr 2006 bezogenen Vergleichsrechnung (die die Solidarpakt-BEZ nicht einbezieht) alle bzw. einige ostdeutsche Länder betrifft, belegt erneut die Notwendigkeit des Solidarpakts II zur weiteren Ermöglichung des Aufholprozesses bei der Wirtschaftskraft.

¹ Steuereinnahmen und Allgemeine BEZ ohne So-BEZ

Steuerpolitik aus einer Hand: Entkoppelung der Finanzausstattung der Länder von der Gestaltung des Steuerrechts

4. Ein zentrales Problem der Finanzverfassung besteht in der Mischzuständigkeit für die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung. Zu den wesentlichen Folgen gehören das heutige komplizierte Steuerrecht sowie aufwändige Abstimmungsverfahren in der Verwaltungspraxis. Unabhängig davon, welche Parteien jeweils die Regierung gestellt haben, ist in der Vergangenheit ein Muster wiederholt zu erkennen gewesen: Ein steuerpolitisches Vorhaben der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit wird im – oft ‚andersfarbig‘ geprägten – Bundesrat mit Änderungen versehen, die inhaltlich einer Gegenposition Rechnung tragen. So wird die ursprüngliche Idee durch Kompromisse, etwa im Vermittlungsausschuss, nicht selten bis zur Unkenntlichkeit abgeschliffen oder gar in ihr Gegenteil verkehrt. Unabhängig von der Richtigkeit der jeweiligen Positionen – im Ergebnis sinkt die Konsistenz der verabschiedeten Regelungen während die Komplexität des Steuerrechtes steigt.

Steuerpolitik sollte daher und auch wegen ihrer internationalen und europapolitischen Relevanz für den Standort Deutschland allein Sache des Bundes werden, er sollte die alleinige Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Steuerrecht (außer für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern) erhalten. Auch für die Verwaltung der (nicht-kommunalen) Steuern sollte der Bund allein zuständig sein. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag zur Aufgabenentflechtung, darüber hinaus bestünde die Chance für ein wesentlich einfacheres und konsistenteres Steuerrecht und für eine einheitlichere Steuererhebungspraxis.

Das Aufkommen der Steuern mit Ausnahme der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht Bund und Ländern gemeinsam zu - der Länderanteil daran bemisst sich wie vorstehend dargestellt in einem v.H.-Anteil des gesamtstaatlichen nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Kein Ende des Föderalismus, sondern Stärkung der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und damit der Eigenstaatlichkeit der Länder

5. In der bisherigen Diskussion wurden Gegenargumente genannt, die sich aber ausnahmslos leicht widerlegen lassen. Befürchtungen etwa, das skizzierte System verstoße gegen das bundesstaatliche Prinzip und untergrabe die Eigenstaatlichkeit der Länder, sind unbegründet. Prof. Wieland hat sich in der mündlichen Anhörung vor der Föderalismuskommission am 22. Juni 2007 dazu geäußert: Der Ansatz sei konform mit dem bundesstaatlichen Prinzip. Jeder Bundesstaat ist ein Unikat, und aufgabenorientierte Verteilungssysteme passen zweifellos zum bündischen Prinzip. Die Zustimmungsbedürftigkeit von Steuergesetzen ist kein Wesensmerkmal von Bundesstaaten. Es ergibt sich daraus auch kein Verlust an Eigenstaatlichkeit, im Gegenteil: Dadurch, dass die Einnahmen verfassungsrechtlich garantiert sind, können die Länder mit wesentlich besserer Planungssicherheit wirtschaften. Auch Prof. Koriath hebt in seiner Stellungnahme für die Anhörung der Kommission am 22. Juni 2007 hervor, dass ein Finanzverteilungssystem, bei dem die Länder „unentziehbare Zuweisungsansprüche“ haben, mit dem Bundesstaatsprinzip vereinbar ist.

6. Die Behauptung, die Länder würden im Ergebnis einer solchen Neuordnung finanziell am Tropf des Bundes hängen, trifft nicht zu. Die Länder erhalten verfassungsunmittelbar abgesicherte Einnahmen. Sie richten sich nach dem nationalen BIP und sind damit keine irgendwie beliebig manipulierbaren Zuweisungen des Bundes, sondern ein verbindlich definierter Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen. Der Maßstab, nach dem sich dieser Anteil bemisst, ist im Grundgesetz eindeutig zu formulieren. Die Umsetzung müsste in bewährter Weise durch gleichzeitige Verabschiedung von maßstabgebender Grundgesetzänderung und Ausführungsgesetz, mit dem der Länderanteil konkret festgelegt wird, erfolgen. Änderungen dieses Anteils (d.h. des Ausführungsgesetzes) dürften nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein, Änderungen des grundgesetzlichen Maßstabes bedürfen einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat

7. Der Vorwurf, der Wegfall der Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Steuergesetzen mindere die Einflussmöglichkeiten in einem der wichtigsten Politikfelder, scheint allenfalls auf den ersten Blick berechtigt: Zum einen ist durch die Entkoppelung der Finanzausstattung der Länder von der Gestaltung des Steuerrechts sichergestellt, dass ihre Einnahmen von der Ausgestaltung des Steuerrechts nicht tangiert werden. Im Übrigen fällt nicht etwa die Mitwirkung des Bundesrates bei der Steuergesetzgebung weg. Auch derzeit besteht bei den Steuern, deren Aufkommen dem Bund allein zusteht, kein Zustimmungsrecht des Bundesrates (z.B. Mineralölsteuer). Der finanzpolitische, steuer- und wirtschaftspolitische Sachverstand und die diesbezüglichen Interessen der Länder fließen im Bundesratsverfahren weiterhin ein. Die Möglichkeit des Einspruchs (Art. 77 Abs. 3 GG) bleibt unberührt. Abschließend verhindern könnte der Bundesrat allerdings einen Gesetzesbeschluss im Bereich der bisherigen Gemeinschaftssteuern nicht mehr, wenn sich im Bundestag eine ausreichende Mehrheit für die Zurückweisung des Einspruchs findet. Dafür erhalten die Länder im Gegenzug aber einen adäquaten Ausgleich durch den beschriebenen verfassungsunmittelbaren Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen.

Fazit: Einfach, transparent, nachvollziehbar

8. Es ist inzwischen ein Allgemeinplatz in der wissenschaftlichen Analyse und der politischen Diskussion, dass die Zurechnung politischer Entscheidungen zu den diese Entscheidungen treffenden Akteuren bzw. staatlichen Handlungsebenen im deutschen Föderalismus dem einzelnen Bürger nur eingeschränkt möglich ist. Im Bereich der Finanzpolitik kann konstatiert werden, dass im allgemeinen Bewusstsein die Verantwortung für die Steuerpolitik praktisch vollständig bei der Bundesebene gesehen wird. Die Finanzverteilung im Bundesstaat ist in ihrer heutigen Ausgestaltung und Funktionsweise schon aufgrund ihrer hohen Komplexität weder transparent noch nachvollziehbar.

Wenn in derart wichtigen Fragen keine klar zurechenbare politische Verantwortung besteht, so ist dies ein Beitrag zur Intransparenz staatlichen Handelns und führt zu Verlust an Demokratie verbunden mit zunehmender Politikverdrossenheit. Umgekehrt gilt: Ein Reformschritt hin zu einer deutlich vereinfachten Struktur mit klar definierten Verantwortungsbereichen wäre geeignet, diesen Tendenzen wirksam zu begegnen. Die vorgeschlagene Reform ist einfach, transparent und nachvollziehbar. Bund und Länder könnten ihre jeweiligen Aufgaben in abschließender politischer und administrativer Verantwortung selbst regeln. Ihre

Handlungsfähigkeit wird gestärkt. Darin läge ein erheblicher Fortschritt für das effiziente Funktionieren des demokratischen Bundesstaats und damit für die politische Kultur.

9. Der größte Vorteil des neuen Systems ist, das es extrem einfach ist: Es gibt klare Kompetenzen des Bundes und der Länder, Resultate können besser zugeordnet werden. Die Länder haben eine verlässliche Finanzordnung.

Das vorgestellte System beseitigt nahezu alle komplizierten und streitanfälligen Abläufe, die mit den heutigen Regelungen verbunden sind:

- die komplexe und aus dem Gesetzestext (GG, FAG) praktisch nicht mehr nachvollziehbare Umsatzsteuerverteilung,
- die gesonderte Verteilung der Einfuhrumsatzsteuer (einschließlich der Gegenrechnung des Bundes für Erstattungen aus den Veranlagungssteuern),
- die Zerlegung² von Lohnsteuer, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer sowie Feuerschutzsteuer; die Verteilung der Biersteuer,
- den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

Das System bündelt die Kompetenzen zum Ertrag, zur Gesetzgebung und zur Verwaltung aller wesentlichen Steuern. Damit können Steuerpolitik, -verwaltung und -erhebung aus einer Hand erfolgen, gleichzeitig wird die Chance eröffnet, vielfach durch Kompromisse im Vermittlungsausschuss entstandene komplizierte Vorschriften künftig zu vermeiden und so die Rahmenbedingungen für die Schaffung eines einfacheren Steuerrechts zu verbessern.

Die Einnahmen der Länder werden wesentlich stetiger und damit besser planbar; gleichzeitig bietet sich den Ländern die Möglichkeit, mit Hilfe der Wettbewerbselemente in den Schlüsselgrößen einen größeren Einfluss auf ihre Einnahmen auszuüben als bisher.

Entwurf zur Änderung der Artikel 105 - 108 Grundgesetz

10. Zum Entwurf einer Neuordnung siehe **Anlage 4**.

² Die Zerlegung soll Verzerrungen bei der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen korrigieren. Die Zerlegungsverfahren sind sehr aufwändig und kompliziert, zum Teil nicht zeitnah, ungenau oder unvollständig (Kapitalertragsteuer)

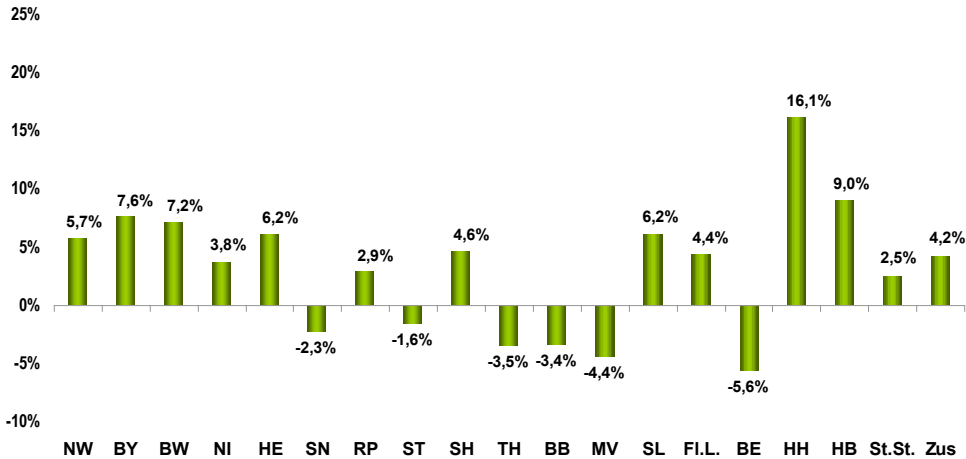
Finanzvolumen der Ländergesamtheit

	Finanzvolumen gesamt	Anteil am BIP
1995	175.851	9,51%
1996	176.185	9,39%
1997	173.624	9,06%
1998	181.893	9,25%
1999	194.564	9,67%
2000	200.292	9,71%
2001	188.524	8,92%
2002	185.642	8,66%
2003	183.944	8,51%
2004	184.740	8,37%
2005	182.938	8,16%
2006	199.223	8,63%

Finanzvolumen Flächenländer und Stadtstaaten

	Finanzvolumen Flächenländer	Anteil	Finanzvolumen Stadtstaaten	Anteil
1995	163.017	92,70%	12.834	7,30%
1996	160.109	90,88%	16.076	9,12%
1997	157.659	90,80%	15.966	9,20%
1998	165.221	90,83%	16.672	9,17%
1999	176.853	90,90%	17.711	9,10%
2000	182.050	90,89%	18.242	9,11%
2001	171.367	90,90%	17.157	9,10%
2002	168.811	90,93%	16.830	9,07%
2003	167.150	90,87%	16.794	9,13%
2004	167.869	90,87%	16.871	9,13%
2005	166.007	90,74%	16.931	9,26%
2006	180.681	90,69%	18.542	9,31%

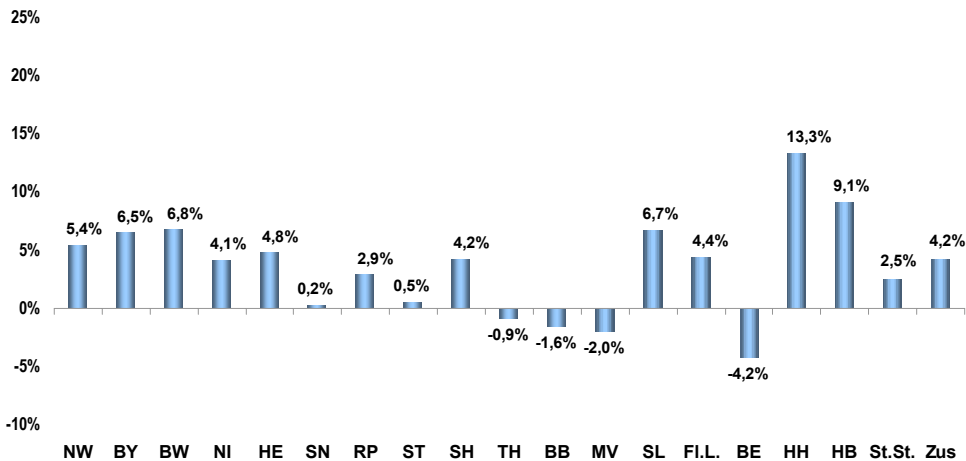
Veränderungen ggü. dem Status quo für 2006 in v.H. (75%EW, 25%BIP)



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2007

Stand Mai 07: Beispielsrechnung, durch Änderung der Parameter können sich die Ergebnisse noch ändern
Verteilung aller Steuereinnahmen mit Ausnahme der Realsteuern und der reinen Gemeindesteuern; Länderanteil insgesamt 9 % vom BIP, horizontale Verteilung – getrennt nach Flächenländern (FI.L.) und Stadtstaaten (St.St.) - 75% nach Einwohnern, 25% nach regionalem BIP; Darstellung der Abweichungen der Modellergebnisse vom Status quo (Finanzkraft nach Steuerverteilung, LFA und Allg. BEZ ohne So-BEZ)

Veränderungen ggü. dem Status quo für 2006 in v.H. (75%EW, 15%BIP, 10% sozialversicherungspflichtig Beschäftigte)



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2007

Stand Mai 07: Beispielsrechnung, durch Änderung der Parameter können sich die Ergebnisse noch ändern
Verteilung aller Steuereinnahmen mit Ausnahme der Realsteuern und der reinen Gemeindesteuern; Länderanteil insgesamt 9 % vom BIP, horizontale Verteilung – getrennt nach Flächenländern (FI.L.) und Stadtstaaten (St.St.) - 75% nach Einwohnern, 15% nach regionalem BIP, 10% nach der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Darstellung der Abweichungen der Modellergebnisse vom Status quo (Finanzkraft nach Steuerverteilung, LFA und Allg. BEZ ohne So-BEZ)

Übergangsregelungen für eine neue Finanzverteilung

Beim Übergang auf eine Finanzverteilung, die den beschriebenen Überlegungen entspricht, entsteht zu Beginn eine gegenüber der geltenden Finanzverteilung abweichende Finanzausstattung der Länder (vgl. Tabelle „Finanzvolumen der Ländergesamtheit“ in **Anlage 1**) und auch eine andere dem Bund verbleibende Finanzmasse. Es erscheint daher – zumindest auf horizontaler Ebene – sinnvoll, für einen Übergangszeitraum die entstehenden Unterschiede zwischen den Ländern so anzupassen, dass im ersten Jahr das Ergebnis der heutigen Verteilung wieder erreicht wird. Diese Anpassung kann in Form eines einfachen horizontalen Ausgleichs der Länder erfolgen. Die Länder, die durch die neue Verteilung einen höheren Betrag je Einwohner als nach dem bisherigen Recht erhalten, gleichen die Mindereinnahmen der übrigen Länder aus. Dabei muss beachtet werden, dass vom ersten Jahr des neuen Rechts an Vergleichsdaten für das bisherige Recht nicht mehr bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand zur Verfügung stehen³. Insofern kann dieser Ausgleich im ersten Jahr nur auf der Basis einer Schätzung der Einnahmen, die nach bisherigem Recht auf jedes Land entfallen, durchgeführt werden. Für die weiteren Jahre wäre denkbar, dass die für das erste Jahr errechneten Ausgleichsbeträge grundsätzlich beibehalten, aber über einen Zeitraum von insgesamt 10 Jahren mit einer jährlichen Senkung von 10 %-Punkten auf Null reduziert werden. Dieses Vorgehen entspräche grundsätzlich dem Übergang beim Solidarpakt I, bei dem einigen Ländern die Belastungen durch den Solidarpakt mit Hilfe von Übergangs-BEZ über einen Zeitraum von 10 Jahren ausgeglichen wurden, wobei auch hier die Beträge jährlich um 10 %-Punkte gekürzt wurden.

Ein solches Vorgehen lässt die Wirkung der in der Verteilung angelegten Anreizelemente in einem ausreichend langen Zeitraum verzögert eintreten, so dass jedes Land in dieser Zeit die Möglichkeit hat, sich auf die neue Situation einzustellen. Unabdingbar für diesen Systemwechsel ist zusätzlich die Herstellung annähernd gleicher Startchancen, damit sich die Länder dem in dem Modell angelegten Wettbewerb stellen und diesen Wettbewerb auch bestehen können. Hierzu wäre eine (Teil-) Entschuldung der Länder ein möglicher und notwendiger Schritt.

³ Zwar ließe sich das örtliche Aufkommen wohl noch relativ leicht ermitteln, z.B. aber alle Zerlegungsbeträge wären jedoch nicht mehr verfügbar mit der Folge, dass auch Wirkungen im LFA des alten Rechts nicht mehr abgebildet werden könnten.

Neuordnung Art. 105 - 108 GG, Vorentwurf
Strukturvorschlag zur Systematisierung und Vereinfachung

<p>Art. 105 GG alt</p> <p>(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole. (2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen. (2a) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Sie haben die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer.</p> <p>(3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.</p>	<p>Art. 105 GG neu</p> <p>(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle, [die Finanzmonopole (<i>Merkposten: siehe unten zu Art. 106 neu Abs. 1 Satz 2</i>)] und die übrigen Steuern mit Ausnahme der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. (2) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Merkposten zu Abs. 2 a Satz 2 alt: <i>Die Frage, ob und inwieweit den Ländern Gestaltungsrechte bei bundesgesetzlichen Steuern eingeräumt werden können/sollen, wird hier nicht behandelt.</i> (3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.</p>
<p>Art. 106 GG alt</p> <p>(1) Der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen der folgenden Steuern stehen dem Bund zu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Zölle, 2. die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern, nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam oder nach Absatz 6 den Gemeinden zustehen, 3. die Straßengüterverkehrssteuer, 4. die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungssteuer und die Wechselsteuer, 5. die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben, 6. die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer, 7. Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. <p>(2) Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Ländern zu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Vermögensteuer, 2. die Erbschaftsteuer, 3. die Kraftfahrzeugsteuer, 	<p>Art. 106 GG neu</p> <p>(1) ¹Das Aufkommen der Steuern mit Ausnahme der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht Bund und Ländern gemeinsam nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 zu (Gemeinschaftssteuern). [²Der Ertrag der Finanzmonopole steht dem Bund zu.] <i>Merkposten zu Satz 2: Regelungsbedarf vom Bund zu überprüfen (Beibehaltung der Reste des Branntweinmonopols?)</i></p> <p>(2) ¹Die Länder erhalten [ab ... (Datum/Jahr - sofern nicht in gesonderter Inkrafttretensregelung)] zur Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben einen Anteil am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern; das übrige Aufkommen steht dem Bund zu. ²Der Anteil der Länder</p>

4. die Verkehrsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 1 dem Bund oder nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam zustehen,
5. die Biersteuer,
6. die Abgabe von Spielbanken.

(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 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a 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.
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.

Zusätzlich werden in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen. Das Nähere bestimmt das Bundesgesetz nach Satz 3.

(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; Steuermindereinnahmen, die nach Absatz 3 Satz 5 in die Festsetzung der Umsatzsteueranteile zusätzlich einbezogen werden, bleiben hierbei unberücksichtigt. Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.

(5) Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.

(5a) Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.

(6) Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom

ist zu bemessen mit einem Vomhundert-Anteil des gesamtstaatlichen nominalen Bruttoinlandsprodukts. ³Der Anteil ist zwischen den Ländern unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Stadtstaaten zu drei Vierteln nach Maßgabe der Einwohnerzahl der Länder und im Übrigen nach einem wirtschaftsbezogenen Schlüssel aufzuteilen. ⁴Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf und vorsehen kann, dass der Bund aus seinen Mitteln einzelnen Ländern Zuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten gewährt.

(3) ¹Die Gemeinden erhalten aus dem Aufkommen der Gemeinschaftssteuern, das den Ländern zusteht, einen Anteil, der nach Maßgabe des Landesrechts an die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterzuleiten ist. ²Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht der Anteil dem Land zu. ³Das Nähere ist in dem Gesetz nach Absatz 2 (Satz 4) zu regeln.

(4) ¹Das Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe des Landesrechts den Gemeindeverbänden zu. ²Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und der Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. ³Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch-

Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.

(7) Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

(8) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

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

und Aufwandsteuern dem Land zu. ⁴Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. ⁵Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(5) (wie Art. 106 Abs. 8 alt)

Merkposten:

Gleichzeitige Verabschiedung von Grundgesetz-Änderung und Ausführungsgesetzen. Eckpunkte für AusführungsgG: (noch zu konkretisieren), insbesondere

- *Festlegung des v.H.-BIP-Anteils der Länder*
- *Verteilung zwischen den Ländern (75 % Einwohner/25 % Anteil regionales BIP, ggf. modifiziert 15 % BIP/10 % sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse etc.; Berücksichtigung Stadtstaaten)*
- *An die Gemeinden weiterzuleitender Anteil*
- *Welche Elemente aus MaßstäbeG/FAG werden weiter benötigt? Besteht Regelungsbedarf zur Konkretisierung (vgl. § 12 Abs. 1, 3, 4 MaßstäbeG) für potentielle Sonderlast-Zuweisungen (Art. 106 Abs. 2 Satz 4 neu)?*
- *Feststellungs- und Anpassungsverfahren, Zeitpunkte, Definitionen, Zahlungs- und Abrechnungsverfahren (dazu kann auf bewährte Mechanismen zurückgegriffen werden), usw.*

Inkrafttreten/Übergangs-/Anpassungsregelungen („keiner darf bei dem Systemwechsel im Vergleich zum status quo verlieren“) in gesondertem Artikel („Art. 143 x neu“ GG).

Art. 106 a GG alt

Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt

Art. 106 a GG neu

¹Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem [Steueraufkommen (*Merkposten: Formulierung ggf. „aus dem Gemeinschaftssteuereanteil“*)] des Bundes zu. ²Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. ³Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung **des Länderanteils nach Art. 106 Abs. 2 GG [neu]** unberücksichtigt.

Art. 107 GG alt

(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.

(2) Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der gleichberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.

Art. 107 GG - entfällt -**Art. 108 GG alt**

(1) Zölle, Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Der Aufbau dieser Behörden wird durch Bundesgesetz geregelt. Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, werden deren Leiter im Benehmen mit den Landesregierungen bestellt.

(2) Die übrigen Steuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet. Der Aufbau dieser Behörden und die einheitliche Ausbildung der Beamten können durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden. Soweit Mittelbehörden eingerichtet sind, werden deren Leiter im Einvernehmen mit der Bundesregierung bestellt.

(3) Verwalten die Landesfinanzbehörden Steuern, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, so werden sie im Auftrage des Bundes tätig. Artikel 85 Abs. 3 und 4 gilt mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Bundesregierung der Bundesminister der Finanzen tritt.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden sowie für Steuern, die unter Absatz 1 fallen, die Verwaltung durch Landesfinanzbehörden und für andere Steuern die Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Für die den Gemeinden (Gemeindeverbänden) allein zufließenden Steuern kann die den Landesfinanzbehörden zustehende Verwaltung durch die Länder ganz oder zum Teil den Gemeinden (Gemeindeverbänden) übertragen werden.

Art. 108 GG neu

(1) ¹**Die Gemeinschaftssteuern**, die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften [und die Finanzmonopole (*Merkposten: noch nötig? siehe Anm. zu Art. 106 Abs. 1 S. 2*)] werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. ²Das von den Bundesfinanzbehörden anzuwendende Verfahren wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) ¹**Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die Grundsteuer und die Gewerbesteuer werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet.** ²Die Länder können die Verwaltung dieser Steuern ganz oder teilweise den Gemeinden (Gemeindeverbänden) **[oder den Bundesfinanzbehörden]** übertragen. ³Das von den

Landesfinanzbehörden anzuwendende Verfahren **wird** durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

(5) Das von den Bundesfinanzbehörden anzuwendende Verfahren wird durch Bundesgesetz geregelt. Das von den Landesfinanzbehörden und in den Fällen des Absatzes 4 Satz 2 von den Gemeinden (Gemeindeverbänden) anzuwendende Verfahren kann durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

(6) Die Finanzgerichtsbarkeit wird durch Bundesgesetz einheitlich geregelt.

(7) Die Bundesregierung kann allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, und zwar mit Zustimmung des Bundesrates, soweit die Verwaltung den Landesfinanzbehörden oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) obliegt.

(3) Die Finanzgerichtsbarkeit wird durch Bundesgesetz einheitlich geregelt.

Merkposten:

Zur Steuerverwaltung s. Nr.91 bis 131 des Fragenkatalogs zu Kommissions-Anhörung am 08.11.07.

Regelung der Personal- und Versorgungslastübernahme durch den Bund für die bisherigen Landesfinanzbehörden, soweit sie nicht für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die Grundsteuer und die Gewerbesteuer eingesetzt waren („Art. 143 y neu“ GG).

Sollte den Ländern ermöglicht werden, die verbleibenden Aufgaben ihrer Landesfinanzbehörden den Bundesfinanzbehörden (widerruflich?) zu übertragen (vgl. auch Fragen 128/129 zur Kommissions-Anhörung 08.11.07)? Verpflichtung der Bundesfinanzbehörden, die Aufgaben wahrzunehmen? Gegenleistung?

Regelungen für allgemeine Verwaltungsvorschriften nicht mehr notwendig (Bundesfinanzverwaltung, siehe Art. 87 Abs. 1 GG), Kompetenz des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften für die Landesfinanzbehörden nötig?

Übergangsrecht/Inkrafttreten

Art. 143 x neu *noch auszufüllen (Übergangs-/Anpassungsregelungen)*

Art. 143 y neu *noch auszufüllen (Folgeregelungen Steuerverwaltung)*