

AG 2: Steuerautonomie, Steuerverwaltung
**Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund – Vorschlag zur Änderung des
Grundgesetzes und des Bundesrechts mit Begründung¹**

I. Gesetzesvorschlag

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

Arbeitsgruppe 2
AG 2 – 01

- **Artikel 1 – Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz (X. Das Finanzwesen) wird wie folgt geändert:

1. Art. 106 GG wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„3. die Straßengüterverkehrsteuer *und die Kraftfahrzeugsteuer,*“

b) Absatz 2 Nr. 3 wird gestrichen.

2. Nach Art. 106a GG wird folgender Art. 106b GG eingefügt:

„Den Ländern steht wegen der Übertragung des Aufkommens der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ab dem 01. Januar 2010 ein jährlicher Betrag aus dessen Steueraufkommen zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 ist bei der Bemessung der Ergänzungsanteile und der Finanzkraft nach Artikel 107 wie eine Landessteuer zu berücksichtigen.“

3. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG wird wie folgt gefasst:

*„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, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer *und aus dem Betrag nach Artikel 106b* je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.“*

¹ Neuerungen/Änderungen sind kursiv hervorgehoben

4. Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort „Einfuhrumsatzsteuer“ werden ein Komma und die Worte „die Kraftfahrzeugsteuer“ eingefügt.

- **Artikel 2 – Gesetz zur Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund**

§ 1 Kompensationsbetrag

Die Länder erhalten im Jahr 2010 wegen der Übertragung des Aufkommens der Kraftfahrzeugsteuer vom Bund einen Betrag Y (8,9 Milliarden Euro zuzüglich eines Inflationsausgleiches für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes). Ab dem Jahr 2011 stehen den Ländern jährliche Beträge B_t zu, die sich wie folgt bemessen: $B_t = (1+V) \cdot B_{t-1}$; dabei sind für V die vom Statistischen Bundesamt festgestellte relative Veränderung des Verbraucherpreisindex für Deutschland des Vorjahres gegenüber dem Vorvorjahr und für B_{t-1} der den Ländern im Vorjahr zustehende Betrag anzusetzen.

§ 2 Horizontale Verteilung des Kompensationsbetrages

Die jährlichen Beträge nach § 1 werden auf die Länder mit den folgenden Anteilen unter Rundung auf Tausend Euro verteilt:

<i>Baden-Württemberg</i>	<i>13,92263 vom Hundert,</i>
<i>Bayern</i>	<i>17,09726 vom Hundert,</i>
<i>Berlin</i>	<i>2,46611 vom Hundert,</i>
<i>Brandenburg</i>	<i>2,95618 vom Hundert,</i>
<i>Bremen</i>	<i>0,65017 vom Hundert,</i>
<i>Hamburg</i>	<i>1,74068 vom Hundert,</i>
<i>Hessen</i>	<i>7,75010 vom Hundert,</i>
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	<i>1,83345 vom Hundert,</i>
<i>Niedersachsen</i>	<i>10,15325 vom Hundert,</i>
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	<i>21,26398 vom Hundert,</i>
<i>Rheinland-Pfalz</i>	<i>5,51548 vom Hundert,</i>
<i>Saarland</i>	<i>1,32141 vom Hundert,</i>
<i>Sachsen</i>	<i>4,54994 vom Hundert,</i>
<i>Sachsen-Anhalt</i>	<i>2,59963 vom Hundert,</i>
<i>Schleswig-Holstein</i>	<i>3,62076 vom Hundert,</i>
<i>Thüringen</i>	<i>2,55897 vom Hundert.</i>

§ 3 Zahlungsverkehr

(1) Die Betragsanteile der Länder nach § 2 sind zu jeweils einem Viertel am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November fällig.

(2) Soweit die Veränderung des Verbraucherpreisindex für Deutschland noch nicht festgestellt ist, werden auf die Betragsanteile der Länder zu den vorgenannten Terminen Abschlagszahlungen in Höhe von 102 vom Hundert der jeweils letzten Zahlung im Vorjahr entrichtet. Nach der Feststellung der Veränderung des Verbraucherpreisindex für Deutschland werden auftretende Differenzen zwischen den Vierteln der Betragsanteile der Länder und den Abschlagzahlungen zum nächsten Zahlungstermin verrechnet.

§ 4 Verwaltung

Die Länder können mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung gem. § 8 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz schließen, auf deren Grundlage die Behörden der Länder die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer im Wege der Organleihe für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem Jahr 2010 übernehmen. Die Länder erhalten zur Erstattung der Kosten vom Bund in den Jahren von 2010 bis 2014 jährlich einen Betrag von 200 Millionen Euro, der entsprechend den Anteilen nach § 2 [Verhandlungsalternative: nach der Anzahl der Kraftfahrzeuge] auf die Länder verteilt und mit jeweils 50 Millionen Euro zu den Terminen nach § 3 fällig wird.

§ 5 Verordnungsermächtigung

Die jährlichen Beträge nach § 1 werden durch das Bundesministerium der Finanzen jährlich in einer Rechtsverordnung festgestellt, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

• **Artikel 3 – Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes**

§ 8 Abs. 5 des Gesetzes über die Finanzverwaltung wird wie folgt gefasst:

„Durch Verwaltungsvereinbarung mit dem jeweiligen Land kann der Bund die Leitung und Erledigung seiner Bauaufgaben und die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer im Wege der Organleihe Landesbehörden ... übertragen. Die Verwaltungsvereinbarung muss vorsehen, dass die Landesbehörden die Anordnungen des fachlich zuständigen Bundesministeriums zu befolgen haben.“

- **Artikel 4 – Änderung des Maßstäbengesetzes**

§ 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz) wird wie folgt gefasst:

„Aus dem Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer sollen in Höhe von bis zu einem Viertel Ergänzungsanteile den Ländern gewährt werden, deren Einnahmen je Einwohner aus den *Landessteuern*, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer *sowie aus ihren Anteilen am Betrag nach Artikel 106b des Grundgesetzes* den Durchschnitt aller Länder unterschreiten; bei der Grunderwerbsteuer ist anstelle der Einnahmen die Steuerkraft anzusetzen.“

- **Artikel 5 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

§ 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird wie folgt gefasst:

„3. aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Biersteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, der *Feuerschutzsteuer*, *seinem Anteil aus dem Betrag nach Artikel 106b des Grundgesetzes* und der Spielbankabgabe mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe.“

- **Artikel 6 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt *am 01. Januar 2010* in Kraft.

(2) *Am 01.01.2015* tritt Paragraph 4 des Gesetzes zur Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund außer Kraft.

II. Begründung des Gesetzesvorschlags

Die Zusammenführung der Besteuerung von Kraftfahrzeugen in einer Hand beim Bund ist ein wichtiger Beitrag zur Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und gleichzeitig auch ein richtiger Schritt zum Bürokratieabbau im Interesse der Bürger.

Dem Bund steht künftig neben der Gesetzgebung auch die Ertragshoheit zu; dies erleichtert die Umsetzung eines ökologischen Gesamtkonzeptes zur Minderung des CO₂- und

Schadstoffausstoßes aus einem Guss, da entsprechende gesetzliche Änderungen nicht mehr von der Zustimmung des Bundesrates abhängig sind. Nur in einer Gesamtbetrachtung lassen sich die EU-Vorgaben zum Klimaschutz und zur CO₂-Reduzierung sowie sonstige umweltpolitische Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen. Auch die Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer bzw. deren Umlegung auf die Mineralölsteuer wird durch die Zusammenführung der Kompetenzen ermöglicht.

Die Länder erhalten eine verfassungsrechtlich abgesicherte, vollständige und dauerhafte Kompensation auf der Grundlage des derzeitigen Kraftfahrzeugsteueraufkommens. Sie werden mittelfristig von der - teilweise aufwendigen - Erhebung der Steuer befreit; soweit sie diese Aufgabe noch wahrnehmen, bis der Bund eigene Organisationsstrukturen geschaffen hat, werden die Verwaltungskosten vom Bund übernommen.

Das Gesetz geht zurück auf den Beschluss der Finanzministerkonferenz gemäß Schreiben vom 19. Juni 2008.

Im Einzelnen:

- **Artikel 1 – Änderung des Grundgesetzes**

Zu Nr.1: Die Änderungen in Art. 106 GG regeln den Übergang der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund.

Zu Nr. 2: Der neue Art. 106b GG verankert den Kompensationsanspruch der Länder gegen den Bund in der Finanzverfassung. Ähnlich wie in Art. 106a GG wird durch die Datumsangabe klar gestellt, dass keine rückwirkenden Ansprüche gestellt werden können. Der jährliche Kompensationsbetrag ist inflationsindexiert und muss daher betragsmäßig durch Bundesgesetz näher bestimmt werden (Art. 106b Satz 2). Die Kompensationszahlungen sollen lediglich die Steuereinnahenausfälle in der Vertikalen ausgleichen, jedoch nicht zu horizontalen Verschiebungen im Finanzausgleichssystem zwischen den Ländern führen. Art. 106b Satz 3 GG setzt insofern den Grundsatz der Verteilungsneutralität um.

Zu Nr. 3: Hinsichtlich des Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG handelt es sich lediglich um eine Folgeänderung zur Wahrung der Verteilungsneutralität der Kfz-Steuerreform im Finanzausgleichssystem.

Zu Nr. 4: Die Ergänzung des Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG überführt die Kraftfahrzeugsteuerverwaltung in die Bundesfinanzverwaltung. Nach Art. 87 Abs. 1 GG wird die Bundesfinanzverwaltung als „bundeseigene Verwaltung mit eigenem

Verwaltungsunterbau“ geführt. Es wird also an dieser Stelle der Übergang der Verwaltungskompetenz von den Ländern auf den Bund normiert. Dies bedarf zwingend einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

Im Grundsatz genießen die Länder nach Art. 30, 83 f. GG eine umfassende Verwaltungsautonomie. Vorbehaltlich abweichender verfassungsrechtlicher Bestimmungen werden Bundesgesetze in Landeseigenverwaltung (Art. 84 GG) vollzogen². Bereits die Geltung von Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG als Sonderfall der Landesverwaltung bedürfte einer ausdrücklichen Regelung im Grundgesetz. Erst Recht gilt der Verfassungsvorbehalt für eine vollständige Verlagerung der Verwaltungskompetenz bzgl. der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund.

Die Anordnung von Bundeseigenverwaltung im GG, d.h. die Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund ist die entscheidende und rechtlich zwingende Voraussetzung für das Rechtsinstitut der Organleihe.

- **Artikel 2 – Gesetz zur Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund**

Zu § 1: Vorgesehen wird ein inflationsindexierter Festbetrag von 8,9 Mrd. Euro (Ist 2007) zur Kompensation.

Zu § 2: Als Bemessungsgrundlage für die horizontale Verteilung des Kompensationsbetrages zwischen den Ländern wird die Verteilung des Kfz-Steueraufkommens im Jahr 2007 zugrunde gelegt.

Zu § 3: Die quartalsweise Betrachtung ist im Steuerrecht verbreitet. Durch die Zahlungstermine zur Mitte eines jeden Quartals wird ein fairer Ausgleich erzielt zwischen den Zinsinteressen des zahlungspflichtigen Bundes und der Länder.

² Jarass / Pieroth, GG-Kommentar 9. Auflage, München 2007, Art. 83 Rn. 9: „Art. 83 legt ein doppeltes Regel-Ausnahme-Verhältnis fest [...]: (1) Der Bund besitzt nur die ihm zugewiesenen Verwaltungskompetenzen; der unbenannte Rest (Residual-Kompetenz) liegt bei den Ländern. [...] (2) Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder geschieht regelmäßig in der Verwaltungsform der Landeseigenverwaltung (näher Art. 84), andere Verwaltungsformen sind nur auf Grund einer entsprechenden Regelung im GG zulässig [...]“

Zu § 4: Der Gesetzesvorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass der Bund die ihm im Jahr 2010 zustehende Verwaltungskompetenz gem. Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG aufgrund der Kürze der Zeit noch nicht ausfüllen können. Darüber hinaus wäre auch eine Reallokation der freiwerdenden Verwaltungsressourcen in den Ländern kurzfristig schwierig.

Die Ergänzung des § 8 Abs. 5 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) in Artikel 3 (dazu unten) schafft die gesetzliche Grundlage für den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit allen 16 Ländern über die Modalitäten einer Organleihe.

Es ist zu beachten, dass für die Wirksamkeit der Konstruktion einer Organleihe allein der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung(en) entscheidend ist, da ein einfaches, auch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz im Bereich der bundeseigenen Verwaltung nicht über die Verwaltungsressourcen der Länder verfügen kann. Insofern stellt § 4 des Gesetzesvorschlages in erster Linie eine politische Absichtserklärung in Gesetzesform dar.

Gemäß Artikel 6 tritt § 4 zum 01.01.2015 außer Kraft. Die fünfjährige Übergangszeit ermöglicht es dem Bund, in dieser Zeit eine eigene Verwaltungsstruktur aufzubauen.

Zu § 5: Es handelt sich um eine rein technische Verordnungsermächtigung zur verbindlichen rechnerischen Feststellung der Kompensationsbeträge nach § 1.

- **Artikel 3 – Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes**

Durch die Ergänzung des § 8 Absatz 5 FVG wird die notwendige Gesetzesgrundlage geschaffen für den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen im Bereich der Kfz-Steuerverwaltung.

Die Ermächtigungsgrundlage des § 8 Absatz 5 FVG gilt unbefristet. Sofern politisch gewünscht, könnten daher spätere Verhandlungen über Folgeverwaltungsabkommen für die Zeit ab dem 01.01.2015 eine Fortführung der Organleihe zwischen Bund und Ländern ermöglichen, sofern eine entsprechende Einigung über die Höhe der Kostenentschädigung erzielt werden wird.

- **Artikel 4 – Änderung des Maßstäbengesetzes**

Es handelt es sich lediglich um eine Folgeänderung zur Wahrung der Verteilungsneutralität der Kfz-Steuerreform im Finanzausgleichssystem.

- **Artikel 5 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Es handelt es sich lediglich um eine Folgeänderung zur Wahrung der Verteilungsneutralität der Kfz-Steuerreform im Finanzausgleichssystem.

- **Artikel 6 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Das Gesetzgebungsverfahren der Föderalismusreform wird erst 2009 abgeschlossen werden können. Folglich ist eine Reform von Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz hinsichtlich der Kfz-Steuer erst mit Wirkung zum 01.01.2010 möglich.

Das Außerkrafttreten von Artikel 2 beschränkt das Konstrukt der Organleihe zunächst auf fünf Jahre. Da Artikel 2 – Paragraph 4 ohnehin nur eine politische Vorgabe für den Abschluss der rechtlich entscheidenden Verwaltungsabkommen darstellt, soll sein Außerkrafttreten signalisieren, dass es keine betragsmäßige Vorfestlegung für die Neuverhandlung der Kostenerstattung durch den Bund gibt, falls eine Fortführung der Organleihe über den 01. Januar 2015 hinaus angestrebt werden sollte.