



Ls Fuest, Finanzwissenschaftliches Seminar, Uni Köln, 50923 Köln

PROF. DR. CLEMENS FUEST
Finanzwissenschaftliches Seminar der
Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

T +49 (0)221 – 470 2302
F +49 (0)221 – 470 5060
E clemens.fuest@uni-koeln.de

<http://www.wiso.uni-koeln.de/fuest/index.htm>

Köln, den 08.05.2006

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des deutschen Bundestages und des Bundesrates am Mittwoch, 31. Mai 2006, Marie Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101.

Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die folgenden im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgesehenen Grundgesetzänderungen:

1. Ergänzung des Art. 105 Absatz 2a (Steuersatzhoheit der Länder bei der Grunderwerbsteuer)
2. Einführung des Art 109 Abs. 4 GG (Aufteilung der Lasten von Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft) in Verbindung mit dem vorgesehenen Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG)

1. Ergänzung des Art. 105 Absatz 2a (Steuersatzhoheit der Länder bei der Grunderwerbsteuer)

Die mangelnden Spielräume der Bundesländer in der Steuerpolitik gehören zu den wichtigsten Konstruktionsfehlern des Finanzföderalismus in Deutschland. Die vorgesehene Einführung einer Steuersatzhoheit der Länder bei der Grunderwerbsteuer ist daher ein Schritt in die richtige Richtung. Weitere Schritte sollten allerdings folgen, und zwar sowohl

auf der Ebene der Länder als auch der Gemeinden. Auf Länderebene sollte ein Zuschlagsrecht der Länder zur Einkommen- und Körperschaftsteuer angestrebt werden, auf Gemeindeebene abhängig von der Reform der Gewerbesteuer ebenfalls ein Zuschlagssystem bzw. das von der Steuerreformkommission der Stiftung Marktwirtschaft entwickelt Vier-Säulen Modell aus Bürgersteuer, Grundsteuer, kommunaler Unternehmensteuer und der kommunalen Beteiligung am lokalen Lohnsteueraufkommen.

Mehr Steuerautonomie für die Bundesländer bedeutet nicht, dass die finanzielle Situation der finanzschwachen und besonders der ostdeutschen Länder sich verschlechtern muss. Eine entsprechende Anpassung des Finanzausgleichs kann das verhindern. Mehr Steuerautonomie eröffnet aber gerade auch für die Bundesländer mit Strukturproblemen, ihre wirtschaftliche Situation durch eine eigenständige Steuerpolitik aus eigener Kraft zu verbessern.

Mehr Steuerautonomie ist auch eine wichtige Voraussetzung für einen sinnvollen Umgang mit der Haushaltsnotlagenproblematik. Länder, die in eine Haushaltsnotlage geraten, können derzeit nur auf der Ausgabenseite einen Eigenbeitrag zur Sanierung ihrer Haushalte leisten. Eine begrenzte Steuerhoheit würde die Eigenverantwortung und die Handlungsfähigkeit der Bundesländer hier erheblich erweitern.

2. Einführung des Art 109 Abs. 4 GG (Aufteilung der Lasten von Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft)

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass für eventuelle Sanktionszahlungen eine Verteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern vereinbart wurde. Die Art der Vereinbarung ist allerdings verbesserungsfähig. Derzeit ist vorgesehen, dass eventuelle Sanktionszahlungen zu 65% vom Bund und zu 35% von den Ländern getragen werden. Die Verteilung der auf die Länder entfallenden Lasten soll gemäß §2 SZAG zu 35% nach Einwohnerzahl und zu 65% nach dem Anteil jedes Landes am gesamten Finanzierungsdefizit der Länder gemessen werden.

Diese Regelungen haben den Nachteil, dass der verursachergerechten Lastenverteilung zu wenig Gewicht zukommt. Dabei geht es um die folgenden Punkte:

1. Bei der Aufteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern wird das Verursacherprinzip nicht berücksichtigt. Angemessen wäre es, auch beim Bund-Länder-Verteilungsschlüssel zu berücksichtigen, welche staatliche Ebene in

welchem Ausmaß zum Überschreiten der gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze beigetragen hat.

2. Bei der Verteilung der Lasten unter den Bundesländern ist derzeit vorgesehen, für den 65%-Anteil, der verursachergerecht zugeteilt wird, die gesamten Finanzierungsdefizite zu Grunde zu legen. Stabilitätsgerechtes Verhalten im Sinne des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfordert aber keine Finanzierungssalden von Null, sondern eine gesamtstaatliche Einhaltung der 3%-Grenze beim Finanzierungsdefizit (nach VGR-Abgrenzung) und eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote unterhalb von 60% des BIP. Deshalb sollte eine verursachergerechte Zuteilung der Finanzierungslasten stärker berücksichtigen, ob die Finanzierungsdefizite einzelner Bundesländer das mit einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik noch zu vereinbarende Niveau überschreitet. Die derzeit geplanten Regelungen leisten das nicht.

Wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme: Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes vom 3. Juli 2003 erläutert hat, erfordert eine systematische Umsetzung der Defizit-Spielräume folgende Schritte:

1. Projektion des Bruttoinlandsprodukts für das betreffende Jahr.
2. Festlegung des gesamtstaatlichen Defizit-Wertes (Maastricht-Abgrenzung), der nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zulässig ist.
3. Festlegung der Anteile der Bundes (einschließlich Sozialversicherungen) und der Länder (einschließlich Gemeinden) an diesem maximalen gesamtstaatlichen Defizitwert.
4. Aufteilung des Anteils der Länderebene auf die einzelnen Bundesländer.
5. Aufteilung der jeweiligen Länderwerte auf die Länder im engeren Sinn einerseits und die in dem Land befindlichen Gemeinden andererseits.
6. Aufteilung des auf die Gemeindeebene entfallenden Defizitwertes auf die einzelnen Gemeinden.

Dazu ist eine Anpassung der Haushaltspläne von Bund und Ländern insoweit erforderlich, als eine Aufstellung nicht nur in der Abgrenzung der Finanzstatistik, sondern in der Maastricht-Abgrenzung erforderlich ist.

Für die Aufteilung der zulässigen Defizite auf Bund- und Länderebene hat der Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2003) einen Schlüssel von 55% für die Länder und 45%

für den Bund vorgeschlagen. Die Verteilung der zulässigen Defizite unter den Bundesländern könnte nach Einwohnerzahl vorgenommen werden. Die Verteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene innerhalb der Länder kann durch Landesrecht geregelt werden.

Falls Bund und alle Länder sich an die ihnen zugeordneten Defizitgrenzen halten, ist auch gewährleistet, dass gesamtstaatlich die Defizitgrenze eingehalten wird. Verursachergerechte Verteilung von Sanktionslasten bedeutet nun, dass die Sanktionszahlungen von den Gebietskörperschaften getragen werden, welche die ihnen zugeordneten Verschuldungsgrenzen überschreiten. Unter diesen Gebietskörperschaften müsste die Sanktionszahlung nach dem Ausmaß der Überschreitung verteilt werden.

Ein derartiges Verfahren würde spürbare Anreize zur Defizitvermeidung setzen. Das wäre nicht nur wegen eventueller Sanktionszahlungen zu erwarten. Ob es jemals zu solchen Zahlungen kommt, erscheint angesichts des bisherigen Umgangs der nationalen Regierungen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ohnehin fraglich. Der Anreiz zur Begrenzung öffentlicher Defizite wäre eher eine Folge öffentlichen Drucks. Da für jede Gebietskörperschaft eine eigene Höchstgrenze für das zulässige Defizit definiert wäre, könnte die Öffentlichkeit gut beobachten, ob einzelne Gebietskörperschaften ihre Finanzpolitik im Sinne des Vertrags von Maastricht stabilitätskonform gestalten.