

Stuttgart, den 15. August 2008

Wolfgang Drexler, MdL
Vizepräsident des Landtags von Baden-Württemberg
Vertreter der Länderparlamente in der Arbeitsgruppe 2
der Kommission Föderalismusreform II

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

Arbeitsgruppe 2
AG 2 – 03

Arbeitspapier für die Arbeitsgruppe 2 der Föderalismusreformkommission II

Steuerkompetenzen für die Landtage: Unverzichtbar für die Eigenständigkeit der Bundesländer

Es ist zwar allgemein bekannt, aber trotzdem muss es an dieser Stelle noch einmal deutlich herausgestrichen werden:

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland weist den Bundesländern eigene Staatlichkeit zu. Es werden Landtage gewählt und Landesregierungen gebildet. Ein bundesstaatliches föderales Staatsgebilde macht aber nur dann wirklich Sinn, wenn die gewählten Landesparlamente und Landesregierungen tatsächlich auch eigenständige Politik gestalten können, die sich von der Politik in anderen Bundesländern deutlich unterscheidet.

Deshalb hat sich die Föderalismuskommission I damit beschäftigt, die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zu entflechten und die politischen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für politische Sachgebiete der einen oder anderen politischen Ebene möglichst vollständig zuzuordnen. Die daraus entstandene Föderalismusreform I ist zwar - wie immer bei solchen Verhandlungen - ein Kompromiss, der auch viele Wünsche offen ließ. Dennoch können sich die Ergebnisse sehen lassen. Die Bundesländer haben zusätzliche Regelungskompetenzen erhalten und der Bund mehr eigenständigen Gestaltungsspielraum.

Dennoch bleibt die bundesstaatliche Ordnung auch nach der Föderalismusreform I in einem wichtigen Bereich unbefriedigend. Die Länderparlamente haben zwar auf der Ausgabenseite der Landespolitik politischen Gestaltungsspielraum. Es fehlt aber nahezu jegliche Eigenständigkeit der Landtage bei der Erzielung von Einnahmen. Das völlige Fehlen von Steuerkompetenzen für die Gliedstaaten in Deutschland ist auch im internationalen Vergleich mit föderal geprägten Staaten ein unverständlicher und kurioser Einzelfall. Selbst in Staaten mit zentralistischen Traditionen, wie Großbritannien und Spanien, sind in den letzten Jahren einige Steuerkompetenzen auf die Regionen übertragen worden. Hinzu kommt, dass die Kommunen in Deutschland bekanntlich solche Gestaltungsspielräume bei der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und einer Reihe von Bagatellsteuern haben. Den Ländern hingegen sind vergleichbare Spielräume zur Erzielung von Einnahmen bislang verwehrt, mit einer kleinen Ausnahme im Bereich der Grunderwerbssteuer durch die Föderalismusreform I.

Deshalb können die Länder bei Rückgängen auf der Einnahmeseite nur durch Ausgabenkürzungen oder zusätzliche Schuldenaufnahme reagieren. Die Möglichkeiten der Verschuldung für die Bundesländer soll mit dieser Föderalismusreform II deutlich beschnitten werden. Damit bliebe den Ländern künftig nur noch der Weg, bei ausbleibenden Einnahmen ohne Alter-

native rigorose Ausgabekürzungen vorzunehmen. Die Länderparlamente wären in ihren politischen Handlungsspielräumen noch stärker eingeschränkt als bisher.

Dieser Missstand im deutschen Föderalismus muss mit der Föderalismusreform II gelöst werden. Der Länderparlamentarismus, der durch die zu erwartende Schuldenregel künftig noch stärker auf die Ausgabengestaltung fixer Einnahmen beschränkt würde, braucht zur Bewahrung der Eigenständigkeit der Länder im Rahmen des Bundesstaates notwendigerweise ein zweites Standbein durch die Übertragung von Einnahmekompetenzen auf die Länder.

Dabei soll der solidarische kooperative Föderalismus zwischen den Bundesländern nicht angetastet werden. Deshalb dürfen die neuen Einnahmekompetenzen der Bundesländer keine Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich haben. Weder darf ein Land Steuersenkungen für seine Bürger durch Veränderungen im Länderfinanzausgleich finanzieren, noch dürfen etwaige Steuererhöhungen eines Bundeslandes durch den Länderfinanzausgleich wegtransferiert werden. Das Bundesfinanzministerium hat unter dem Schlagwort „normierter Finanzausgleich“ im Rahmen der Föderalismuskommission I bereits entsprechende Modelle ausgearbeitet.

Solche - gegenüber dem Länderfinanzausgleich neutrale - Steuerkompetenzen der Länder verhindern im Übrigen auch das von manchen befürchtete Steuerdumping einzelner Bundesländer. Ein Bundesland, das sein Steueraufkommen durch politischen Beschluss senken würde, würde im Länderfinanzausgleich so gestellt, als hätte es die Steuern nicht gesenkt. Es müsste aus seinem geminderten Steueraufkommen auch noch den zusätzlichen Ausgleichsbetrag in den Länderfinanzausgleich abführen. Da die Bundesländer im Vergleich untereinander bereits über den normalen Länderfinanzausgleich so gestellt werden, dass sie pro Einwohner in etwa die gleichen steuerbasierten Einnahmen zur Verfügung haben, wird sich kein Bundesland eine spürbare Steuersenkung leisten können. Im Übrigen zeigen auch die Erfahrungen mit der Gewerbesteuer, dass die wirtschaftsstärkeren Kommunen keineswegs die niedrigsten Hebesätze aufweisen, sondern eher im oberen Bereich angesiedelt sind.

Vor diesem Hintergrund schlage ich folgende konkreten Veränderungen vor:

1. Die Bundesländer erhalten ein Zuschlags- und Abschlagsrecht auf die Einkommenssteuer (inklusive Abgeltungssteuer) und die Körperschaftsteuer (inklusive nichtveranlagte Steuern vom Ertrag) in Höhe von plus/minus 3 Prozent des Landesanteils von 42,5 Prozent (ESt) bzw. 50 Prozent (KSt). Bezogen auf das Gesamtaufkommen (100 Prozent) beträgt der maximale mögliche Zu- bzw. Abschlag eines Bundeslandes bei der Einkommenssteuer 1,275 Prozent, bei der Körperschaftsteuer 1,5 Prozent. Die Gesetzgebungskompetenz für die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlagen dieser Gemeinschaftssteuern bleibt wie bisher bei der Bundesebene.

Für das Bundesland Baden-Württemberg würden sich bei dieser Regelung Gestaltungsspielräume bei den Steuereinnahmen von derzeit max. plus/minus etwa 450 Mio. Euro ergeben, bei einem Haushaltsvolumen von etwa 34 Mrd. Euro. Dieser im Vergleich zum Haushaltsvolumen sehr bescheidene Gestaltungsbereich, den ich hier vorschlage und der nicht einmal 20 Prozent der derzeitigen Zahlungen Baden-Württembergs im Länderfinanzausgleich ausmacht, zeigt auch, dass bei Einführung einer solchen Regelung von einer ernsthaften Verzerrung der finanziellen Verhältnisse zwischen den Bundesländern nicht die Rede sein kann. Einen Teil der auf diese Weise

erzielbaren maximalen Mehreinnahmen müsste Baden-Württemberg ohnehin voraussichtlich - bei einer Einigung auf ein Gesamtpaket im Rahmen der Föderalismusreform II – in den neu zu schaffenden Zinshilfefonds für strukturell überschuldete Länder einbezahlen.

2. Auch bei denjenigen Steuern, deren Ertrag ausschließlich den Ländern zukommt, sollten die Länder zumindest Hebungssatzrechte erhalten. Da das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer nach dem Willen von Bund und Ländern künftig dem Bund zufallen soll, verbleiben an relevanten Landessteuern (Ertragskompetenz) vor allem die Erbschaftssteuer und die gegenwärtig nicht mehr erhobene Vermögenssteuer. Bei der Grunderwerbsteuer hat die Föderalismusreform I bereits Hebungsrechte für die Bundesländer (finanzausgleichsneutral) beschlossen. Bei der Grund- und der Gewerbesteuer soll es bei den derzeitigen Hebungsrechten der Kommunen bleiben.

Bei der Erbschaftssteuer schlage ich vor, dass die Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene verbleibt und die Länder ein Zuschlagsrecht auf das Aufkommen (kein Abschlagsrecht) von bis zu 10 Prozent erhalten. Im Falle der Erbschaftsteuer sollte wegen der Diskussion um etwaige vererbungsbedingte Unternehmensverlagerungen auf Abschlagsmöglichkeiten verzichtet werden. Im Falle von Baden-Württemberg würden sich daraus maximale Mehreinnahmen in Höhe von derzeit ca. 70 Mio. Euro ergeben.

Da die Vermögenssteuer bundesweit derzeit nicht erhoben wird, das Aufkommen aber nach wie vor den Ländern zusteht, sollte bei dieser Steuer neben der bisherigen Ertragskompetenz künftig auch die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übergehen. Die Länder können dann künftig selbst entscheiden, ob, in welcher Ausgestaltung und in welcher Höhe sie Vermögenssteuer erheben. Das Aufkommen verbleibt ausschließlich bei dem erhebenden Land.

3. Diese neuen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder in Bezug auf ihre Steuereinnahmen wirken sich nicht auf den Länderfinanzausgleich aus. Die Berechnungen für die Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich werden um die länderspezifischen Zu- und Abschläge von der bundesweiten Norm bereinigt.