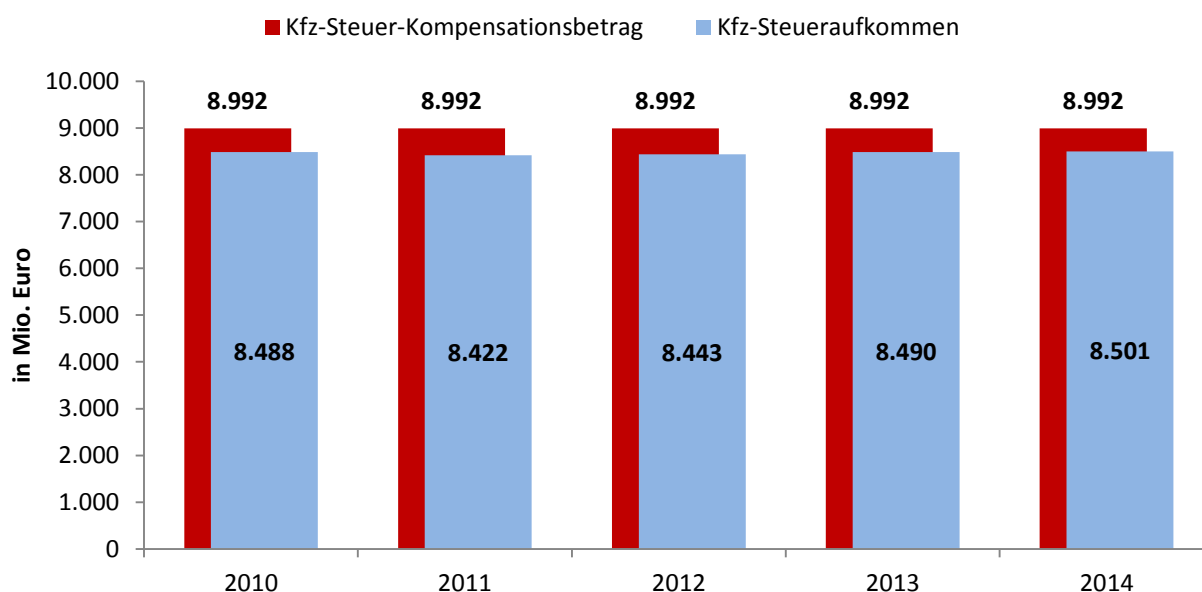


Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund – bislang ein gutes Geschäft für die Länder

Neben der Verständigung über die Implementierung der sogenannten „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz sowie in die haushaltsrechtlichen Vorschriften der Länder wurde im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahr 2009 auch vereinbart, die Ertragskompetenz bei der Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) von den Ländern auf den Bund zu übertragen. Im Gegenzug verpflichtete sich der Bund, ab 2010 jährlich einen Betrag in Höhe von **8.992 Mio. Euro** als „Kompensationsbetrag“ an die Länder nach einem gesetzlich festgelegten horizontalen Verteilungsschlüssel zu transferieren. Dazu wurde sogar ein neuer Artikel (Art. 106b GG) im Grundgesetz verankert. In Abb. 1 ist die Entwicklung des Aufkommens aus der Kfz-Steuer seit 2010 wiedergegeben. Es zeigt sich, dass die Länderebene im Vergleich zum Aufkommen aus der Kfz-Steuer, welches bei rund 8,5 Mrd. Euro p.a. liegt, seit 2010 durch den Kompensationsbetrag über 2,6 Mrd. Euro mehr erhalten hat.

Abb. 1: Entwicklung des Kfz-Steueraufkommens seit 2010 und Kompensationsbeträge



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2015), Kassenmäßige Steuereinnahmen 2014; Bundesministerium der Finanzen (2014), Finanzbericht 2015, Tabelle 11 (S. 267 - 283); Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I 1170). Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

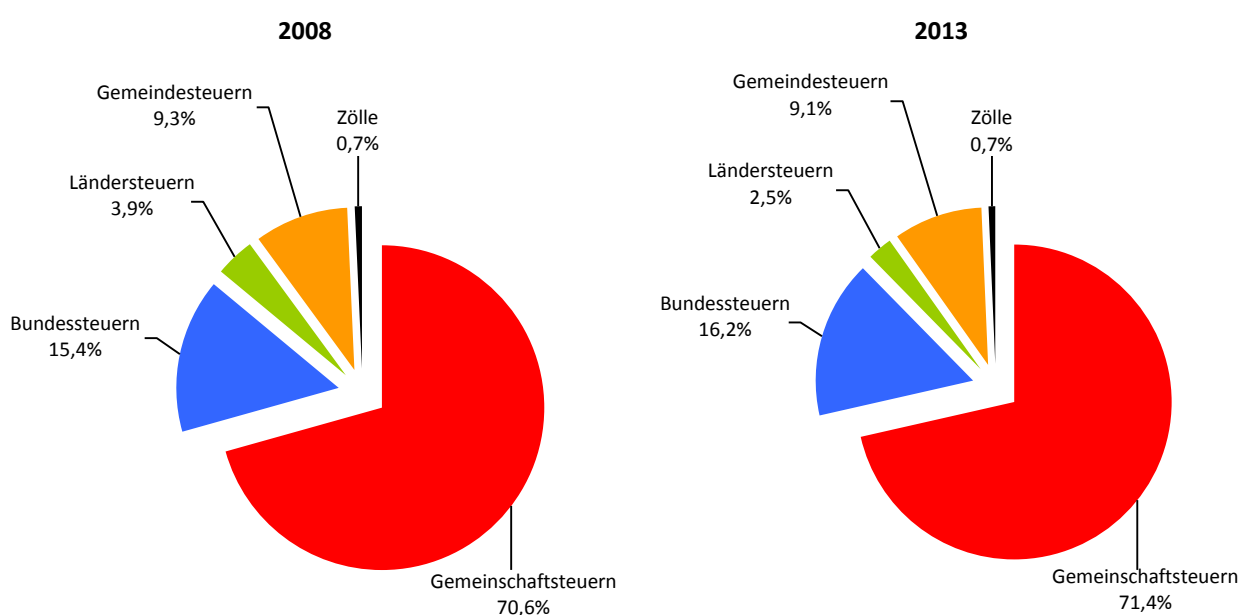
Der Vorschlag, die Ertragskompetenz bei der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund zu übertragen, war schon im sogenannten „Eckpunkte-Papier“ der damaligen Vorsitzenden der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) vom 23. Juni 2008 enthalten und bezog sich auf einen Vorschlag der Vorsitzenden an den Koalitionsausschuss vom 11. Juni 2008. Mit Bezug auf den damaligen Vorschlag war klar, dass es bei einer Übertragung der Ertragskompetenz zu einem Festbetragsausgleich kommen würde. Im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 27. Januar 2009 (BT-Drs. 16/11742) wurde ein Betrag in Höhe von 8.841,7 Mio. Euro ab dem Haushaltsjahr 2010 genannt. Dies entsprach dem Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 2008. Dabei handelte es sich allerdings um einen Betrag, der aufgrund von befristeten Maßnahmen innerhalb des Konjunkturpaketes I (Steuerbefreiung für Neuzulassungen) um mindestens 55 Mio. Euro niedriger ausfiel (vgl. BT-Drs. 12033) als langfristig erwartet.

In § 1 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I 1170)) wurde dann ein Betrag in Höhe von 8.991,7 Mio. Euro festgeschrieben, wobei für das Haushaltsjahr 2009 nur ein hälftiger Betrag (4.570,8 Mio. Euro) vorgesehen war. Nach § 2 des Gesetzes wird der gesamte und jährlich konstante Kfz-Steuer-Kompensationsbetrag nach festgelegten Prozentsätzen auf die Länder verteilt. So erhält z.B. Bremen jährlich 0,61711 % des gesamten Jahresbetrages, also rund 55,5 Mio. Euro. Diese Beträge sind für die Länder jedoch nicht abschließend kassenwirksam, da die Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 FAG ausgleichserhebliche Steuereinnahmen der Länder bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länderebene darstellen und insofern dem umverteilenden Mechanismus des Länderfinanzausgleichs unterliegen.

Die an die einzelnen Länder zu leistenden Kompensationsbeträge sind im Grunde keine Steuereinnahmen der Länder, sondern stellen Finanzmittel des Bundes dar, die auf der Grundlage von Art. 106b GG den Ländern aus dem Bundeshaushalt eben als Kompensation für die Minderung von ländereigenen Steuereinnahmen zufließen. Dabei entspricht interessanterweise der jährlich konstante Kompensationsbetrag ungefähr dem jährlichen Volumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. (2013: 8.423,5 Mio. Euro), wobei sich aber natürlich die grundsätzlichen Wirkungen beider Finanzstromsysteme (Art. 106b GG; Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG) zunächst unterscheiden. Allerdings zeigt der verfassungsändernde Gesetzgeber, dass ihm spezielle vertikale Finanztransfers nicht fremd sind und auch nutzt, um u.a. die Finanzmittelausstattung der Länderebene zu beeinflussen bzw. in diesem Fall zu erhöhen. So wäre es natürlich auch vorstellbar, über einen ähnlichen vertikalen Finanzstrom und orientiert an bestimmten Ausgleichsindikatoren eine horizontale Angleichung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder noch vor dem eigentlichen horizontalen Finanzausgleich zu erzielen.

Gleichzeitig ist die Summe der verbliebenen sogenannten Ländersteuern¹ (2013: 15.722,8 Mio. Euro) gesunken und macht nunmehr nur noch einen Anteil von 2,5 % des Gesamtsteueraufkommens der Bundesrepublik Deutschland aus (siehe auch Abb. 2). Hier sind die Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) dominant gegenüber den Steuern, welche nach dem Trennsystem (Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern) erhoben werden, wobei ausschließlich die Bundesebene ihre Bundessteuern (z.B. der Solidaritätszuschlag mit einem Aufkommen in Höhe von 14.378 Mio. Euro im Jahr 2013) ohne Abstimmung mit der Länderebene regeln kann. Veränderungen bei den Ländersteuern bedürfen der Zustimmung der Bundesebene mit Ausnahme der Anwendung des Steuersatzrechtes bei der Grunderwerbsteuer.

Abb. 2: Anteile der Trenn- und Verbundsteuern in Deutschland



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2014), Finanzbericht 2015, Tabelle 11 (S. 267 - 283); Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle Finanzpolitik

Die öffentlichen Haushalte der Länder in Deutschland finanzieren sich also beinahe ausschließlich, sofern es sich um steuerliche Einnahmen handelt, aus Gemeinschaftsteuern und sonstigen steuerbasierten Finanzströmen, wozu seit 2009 auch die Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge gehören. Eigene Steuerarten der Länderebene spielen nur eine sehr untergeordnete Rolle bei der Finanzierung der staatlichen Aufgaben der Länder. Sowohl die Gemeinschaftsteuern als auch sämtliche steuerbasierten Finanzströme (z.B. auch Finanzhilfen nach Art. 104b GG oder Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG), welche die Länder-

¹ Da in Deutschland die Ländersteuern aufgrund der fehlenden Kompetenzen (mit Ausnahme bei der Grunderwerbsteuer, wobei hier die ökonomischen Wirkungen kritisch zu diskutieren sind) keinen außerfiskalischen Zweck haben und noch nicht einmal von der Ländergesamtheit allein und unabhängig vom Bund gestaltet werden können, „sollte eher von bundesstaatlichen Steuern, deren Erträge ausschließlich der Länderebene zufließen“ (Heinemann 2012) gesprochen werden.

und Gemeindehaushalte² betreffen, sind dabei stets Ergebnis bundesstaatlich ausgehandelter Kompromisse, wobei die Interessen eines einzelnen Landes durchaus auch mal unterliegen können. In der Vergangenheit ist jedenfalls die fiskalische Abhängigkeit jedes einzelnen Landes von bundesstaatspolitischen³ Mehrheitsentscheidungen weiter erhöht worden, wozu auch die Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund in Verbindung mit dem Finanzstrom nach Art. 106b GG einen Beitrag geleistet hat.

Der mit Art. 106b GG eingeführte zusätzliche Finanzstrom aus dem Bundeshaushalt an die Länderebene muss auch hinsichtlich seiner vertikalen Dimension im Verhältnis von Bundesebene zu Landesebene gewürdigt werden. Dabei geht es nicht so sehr um die Übertragung der Kfz-Steuer an den Bund an sich, da eine vertikale Steuerzuordnung in einem Bundesstaat mehrere Aspekte (hier u.a. verkehrs- und umweltpolitische Erwägungen) zu berücksichtigen hat und die Kfz-Steuer-Übertragung isoliert betrachtet durchaus sinnvoll war. Das Problem des föderalen Bundesstaates kommt vielmehr dadurch zum Ausdruck, dass die Länderebene und mithin die einzelnen Länderhaushalte über so gut wie keine Steuereinnahmen aus eigenen bzw. selbst gestaltbaren Steuerquellen verfügen und mithin kaum Steuereinnahmenflexibilitäten aufweisen. Die Einnahmesituation eines Landes ist überwiegend von bundesstaatspolitischen Mehrheitsentscheidungen abhängig.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 34, 9 (19 f.)) hat 1972 wie folgt ausgeführt:

„Ob die Länder der Bundesrepublik "Staaten" sind oder von Körperschaften "am Rande der Staatlichkeit" zu "höchstpotenzierten Gebietskörperschaften" in einem dezentralisierten Einheitsstaat herabsinken, läßt sich nicht formal danach bestimmen, daß sie eine eigene Verfassung besitzen und daß sie über irgendein Stück vom Gesamtstaat unabgeleiteter Hoheitsmacht verfügen, also irgendeinen Rest von Gesetzgebungszuständigkeit, Verwaltungszuständigkeit und justizieller Zuständigkeit ihr eigen nennen. In solcher Sicht könnten die Länder in ihrer Qualität als Staaten durch Grundgesetzänderungen nach und nach ausgehöhlt werden, so daß am Ende nur noch eine leere Hülse von Eigenstaatlichkeit übrig bliebe. Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als "Hausgut" unentziehbar verbleibt. Was immer im Einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muß dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.“

² So sind die Gemeindehaushalte in der Regel indirekt von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen abhängig, da diese im Rahmen des jeweiligen kommunalen Finanzausgleich nach einem durch die jeweilige Länderebene festgesetzten Prozentsatz an die Gemeinden weitergeleitet werden. So beispielsweise in Niedersachsen in § 1 Abs. 1 Nr. 1 e NFAG.

³ Bundesstaatspolitische Entscheidungen sind Entscheidungen, welche innerhalb der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam von der Bundesebene und der Länderebene getroffen werden. Darüber hinaus haben auch noch reine bundespolitische Entscheidungen, die allein vom Deutschen Bundestag getroffen werden, bisweilen Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur der Länder- und Gemeindehaushalte.

Wird auf den Begriff des „Gesamtsteueraufkommens“ fokussiert, so dürften damit keine Finanzzuweisungen aus dem Bundeshaushalt gemeint sein. Vielmehr sollte hier die Steuerertragshoheit in den Blick genommen werden, welche sich im Falle der Länder beinahe ausschließlich auf die Steuerertragshoheit bei den Gemeinschaftsteuern erstreckt.

Diesbezüglich sollte zumindest darauf geachtet werden, dass vor dem Hintergrund weiterer zu erwartender Veränderungen im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland insbesondere die Länderebene nicht immer weiter fiskalisch vom Bund abhängig wird mit der Folge einer immer weiter abnehmenden Eigenverantwortung der Länderebene im Rahmen ihrer Staatlichkeit (vgl. Schwarz 2007, 177). Dazu sollten auch ländereigene Steuerarten in angemessenem Umfang, welche nicht mit anderen Ebenen geteilt werden müssen⁴, gehören. So kann sichergestellt werden, dass jedes einzelne Land seine angemessene Finanzausstattung auch jenseits bundespolitischer Erfordernisse zur Veränderung des Gemeinschaftssteuersystems (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) beibehält.

Nicht zuletzt dürfte es weiterhin, wie bereits Selmer und Hummel (2009) ausgeführt haben, kritisch zu sehen sein, dass mit Art. 106b GG ein neuartiges Finanzzuweisungssystem in die Finanzverfassung aufgenommen wurde. Der verfassungsändernde Gesetzgeber machte nicht etwa von der vertikalen Umsatzsteuer als das flexible Instrument der Finanzverfassung zum Ausgleich unterschiedlicher Deckungsquoten von Bund und Ländern bzw. als das „Scharnier“ zwischen Bundes- und Länderebene (Woisin 2008) Gebrauch, sondern es „wurde mit Art. 106b GG also ein dem eigentlichen bundesstaatlichen Finanzausgleich nebengeordneter Finanzzuweisungstatbestand kreiert, der wenig verfassungstypisch zudem eine ganz spezielle Einnahmeminderung der Länder aufgreift“ (Selmer und Hummel 2009, 502). Dies kann durchaus, wie Selmer und Hummel (2009, 501) ausführen, als Systembruch bezeichnet werden, wobei Art. 106b GG in Art. 106a GG gewissermaßen nur ein schlechtes Vorbild finde. Auch weisen Selmer und Hummel (2009, 502 f.) zu Recht darauf hin, dass sich nunmehr durch die gleichzeitige Änderung von Art. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG die Ergänzungsanteile im Rahmen der horizontalen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nicht mehr ausschließlich an der Steuerkraft (Ländersteuern und Länderanteile an Einkommen- und Körperschaftsteuer) orientieren, sondern durch das Hinzukommen des Kfz-Steuer-Kompensationsbetrages nach Art. 106b GG an einer Einnahmengröße. Die Gewährung von Ergänzungsanteilen erfolgt nun orientiert an einer Einnahmenschwäche, nicht mehr nach einer ausschließlichen Steuerkraftschwäche. Dann bleibt aber in der Tat die Frage unbeantwortet, warum nicht auch die Einnahmen der Länder nach Art. 106a GG zur Ermittlung der Einnahmenschwäche eines Landes im Rahmen der Gewährung von Ergänzungsanteilen berücksichtigt werden (vgl. Selmer und Hummel 2009, 503). Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat zwar versucht, auf einem vorab

⁴ Dies ist auf der Ebene der Gemeinden mit Ausnahme der Gewerbesteuerumlage deutlich eher erfüllt.

politisch vorgegebenen Niveau einer angemessenen Finanzausstattung der Länder den Steuereinnahmeverlust durch die Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer zu kompensieren. Allerdings zu dem Preis, dass innerhalb der Finanzverfassung im Bereich der vertikalen Steuerzuordnung (Art. 105 und Art. 106) ein systematisch fragwürdiger neuartiger Finanzstrom aufgenommen und überdies die bislang bestehende Grundsystematik im Bereich der horizontalen Umsatzsteuerverteilung, nämlich die Orientierung an einer Steuerkraftschwäche, durchbrochen wurde.

Fazit

Mit der Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer im Jahr 2009 auf den Bund hat die Länderebene den Anteil ihrer eigenen Ländersteuern weiter reduziert. Im Gegenzug erhält die Länderebene einen gegenwärtig jährlich konstanten Kompensationsbetrag aus Bundesmitteln über einen vertikalen Finanzstrom. Dieser neuartige Finanzstrom ist äußerst kritisch zusehen. Einerseits werden grundlegende Prinzipien durchbrochen. Durch die Aufnahme von Art. 106b GG ist ein permanenter zusätzlicher Finanzausweisungstatbestand entstanden, welcher sicherlich nicht zur Klarheit und Vereinfachung der vertikalen Bund-Länder-Finanzbeziehungen beiträgt. Im Gegenteil ist die gesamte föderale Finanzverteilungsarchitektur um ein weiteres Element „bereichert“ worden. Auch hat sich der Charakter der Gewährung von Ergänzungsanteilen im Rahmen der horizontalen Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen gewandelt.

Andererseits hat sich die fiskalische Abhängigkeit der Länderebene von Finanzmitteln des Bundes weiter erhöht. Neben dem ohnehin schon dominierenden Verbundsystem zur Gewährung einer angemessenen Finanzausstattung der Länder, wobei ohne Zustimmung des Bundes keine Änderungen möglich sind, sind es Finanzausweisungssysteme, welche sich aus Bundesmitteln speisen und die Einnahmeseite der Länderhaushalte maßgeblich beeinflussen. Dazu gekommen sind nun die Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge als weiteres Finanzausweisungssystem. Jedes einzelne Land ist mittlerweile überdeutlich abhängig von bundesstaatlichen Finanzmittelzuteilungssystemen und mithin bundesstaatspolitischen Mehrheitsentscheidungen, so dass kaum noch eine einnahmeseitige Flexibilität vorhanden ist. Insofern sind die aktuell merklich verhärteten Fronten innerhalb der Länder im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, wobei die „Schuldenbremse“ noch zusätzlich den Willen zur Kompromissfindung gegenwärtig mindert, durchaus verständlich. Nach Wegfall des Einnahmeargumentes „Öffentlicher Kredit“ haben die einzelnen Länder eben keinen relevanten Handlungsspielraum mehr zur Anpassung der Einnahmen an Ausgabesteigerungen und/oder Einnahmeminderungen.

Dabei gibt es sogar aus verteilungspolitischer Perspektive Grund genug, auch die Erbschaft- und Schenkungsteuer (Aufkommen 2013: 4.633 Mio. Euro) aufgrund ihrer besonderen Problematiken und ihres Charakters

als „Umverteilungssteuer“ auf den Bund zu übertragen. Im Gegenzug müsste aber dann endlich diskutiert werden, wie das eher unangemessen hohe Übergewicht des Verbundsystems bei der Finanzierung der Länderhaushalte durchbrochen werden könnte. Und zwar nicht durch immer mehr Finanzströme aus dem Bundeshaushalt. Hier bietet sich zu allererst eine Re-Föderalisierung der Grundsteuer, deren Erhebung mittlerweile höchstwahrscheinlich verfassungswidrig erfolgt und ohnehin reformbedürftig ist, an. Die Möglichkeit zur länderspezifischen Festlegung verfassungskonformer Bemessungsgrundlagen, verbunden mit einem zusätzlichen Hebesatzrecht der Länder, wäre ein erster Schritt, die einzelnen Länderhaushalte wieder etwas unabhängiger von bundesstaatspolitischen Mehrheitsentscheidungen zu machen und das Übergewicht der Gemeinschaftsteuern bei der Finanzierung der Länderhaushalte zu verringern.

Zum Schluss kann konstatiert werden, dass zumindest fiskalisch die Übertragung der Ertragskompetenz bei der Kfz-Steuer bislang ein gutes Geschäft für die Länderebene gewesen ist. Da gegenwärtig keine Kfz-Steuererhöhungen diskutiert werden, dürfte der rechnerische fiskalische Netto-Vorteil auch kurz- und mittelfristig bestehen bleiben. Sollte sich gar bei Einführung einer aktuell diskutierten Pkw-Maut eine Absenkung der Kfz-Steuer für inländische Kfz-Steuerpflichtige ergeben (die europarechtlichen und darüber hinaus ökonomischen Bedenken sollen hier nicht weiter erörtert werden), so würde sich der rechnerische Netto-Vorteil sogar noch erhöhen. Es sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Verhandlungen über die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen der Bund durchaus zumindest den bisherigen fiskalischen Netto-Vorteil der Länderebene den Ländern in Rechnung stellen könnte.

André W. Heinemann

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2015), Kassenmäßige Steuereinnahmen 2014.

Bundesministerium der Finanzen (2014), *Finanzbericht 2015*.

Bundesverfassungsgericht (1972), *Urteil des zweiten Senats vom 26. Juli 1972* (BVerfGE 34, 9).

Deutscher Bundestag (2009), Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 27. Januar 2009 (BT-Drs. 16/11742).

Deutscher Bundestag (2009), Unterrichtung durch den Bundesrat (BT-Drs. 16/12033).

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401).

Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I 1170).

Heinemann, André W. (2012), Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 92 (7), 471 - 479.

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. 2007, 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2014 (Nds. GVBl. S. 477).

Schwarz, Kyrill-A. (2007), 5. Teil: Finanzverfassung, in: Starck, Christian (Hrsg.), *Föderalismusreform*. Vahlen, München, 174 - 190.

Selmer, Peter und Lars Hummel (2009), Vertrauensschaffende Funktion der Finanzverfassung? in Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 216, Berliner Wissenschafts-Verlag, 477 - 513.

Woisin, Matthias (2008), Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, *Wirtschaftsdienst* 88 (7), 446 - 450.