

A. 2014 – Weiter auf dem Deutschen Sonderweg

I. Einleitung

Auf zwei wirtschaftlich unerwartet ruhige Jahre folgte 2014 endlich der lange angekündigte Aufschwung. Mit einem realen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,6 % gegenüber 2013 fiel er jedoch etwas bescheidener aus als die ohnehin zurückhaltenden Prognosen um die Jahresmitte 2013, die für die Länder Grundlage ihrer Haushaltsplanungen für 2014 waren.² Der verhaltene Optimismus fand seine Stütze lediglich im ersten Quartal, hinter dem der weitere Jahresverlauf bis in das vierte Quartal hinein deutlich zurückblieb. Dem ohnehin nur kleinen Aufschwung fehlte auch noch der Schwung. Innerhalb von drei Jahren ist die Wirtschaftsleistung des Landes damit um kaum zwei Prozent gewachsen.

Ganz anders nahm sich der Jahresverlauf 2014 aus der Perspektive der deutschen Finanz- und Haushaltspolitik aus, die in ihrer Summe ein weiteres Jahr mit glänzender Bilanz abschließen konnte. Der Staatssektor erzielte 2014 in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) einen historisch beispiellosen Überschuss in Höhe von 18 Mrd. € bzw. 0,6 % des BIP. Dazu beigetragen haben Sozialversicherungen, Bund, Länder und Gemeinden, davon allein der Bund mit 11,4 Mrd. €.³ Selbst in der Abgrenzung der Finanzstatistik nahm sich nach Kassenergebnis der Überschuss des öffentlichen Gesamthaushalts mit 6,4 Mrd. € noch beeindruckend aus.⁴

2014 war bereits das dritte Jahr im „Plus“, aber erst jetzt erfuhr der haushaltspolitische Erfolg die gebührende öffentliche Wahrnehmung. Der Bund präsentierte nicht nur für den Haushaltsvollzug 2014 einen Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme („schwarze Null“) sondern ebenso für seinen Plan-Entwurf 2015 und durfte dafür mit einigem Recht das Prädikat „historisch“ beanspruchen. Auch die Landesfinanzminister konnten kurz nach Jahreswechsel auf glanzvolle vorläufige Abschlüsse verweisen. Nicht nur die neuen Länder, sondern auch die beiden größeren Stadtstaaten präsentierten kraftvolle Überschüsse. In allen Ländern hatte der Haushaltsvollzug deutlich bessere Ergebnisse gebracht als der Plan im Soll vorgesehen hatte. Das galt auch für jene sieben Länder, die in ihren Kernhaushalten immer noch – teils erhebliche – Defizite einfahren.

2 Die Bundesregierung hatte mit ihrer Herbstprojektion 2013 für 2014 noch ein Wachstum von 1,7 % erwartet und korrigierte sich mit dem Jahreswirtschaftsbericht im Februar 2014 kurzfristig sogar auf 1,8 %.

3 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 62/15, 24.02.2015.

4 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 120/15, 07.04.2015.

Die Steuerschätzung vom Mai 2013 – für die Haushaltsplanung 2014 der maßgebliche Bezugspunkt – prognostizierte für 2014 gesamtstaatliche Steuereinnahmen von 638,5 Mrd. € und damit nominal eine Zunahme von 3,8 % gegenüber dem Vorjahr – mithin für Bund, Länder und Gemeinden rd. 20 Mrd. € mehr als 2013. In den folgenden Steuerschätzungen blieb diese Prognose stabil und wurde nur marginal korrigiert. Das Ergebnis bestätigte die Schätzungen fast punktgenau, wobei die Länder mit einem Plus von 4,4 % gegenüber dem Vorjahr stärker profitierten als der Bund. So konnten die Länder 2014 sogar auf der vom Ergebnis 2013 erhöhten Basis tatsächlich wie vorhergesagt 10 Mrd. € höhere Steuereinnahmen verbuchen als 2013 (2014: 234,2 Mrd. €⁵) – das waren rd. 5 Mrd. € mehr als veranschlagt.

Die auf dieser Grundlage aufgestellten Haushaltspläne der Länder liefen 2014 insgesamt auf einen negativen Saldo von 10,9 Mrd. € hinaus. Tatsächlich konnten die Länder in der Abgrenzung der Finanzstatistik in ihren Kernhaushalten mit -0,4 Mrd. € fast auf der Nulllinie, unter Einschluss ihrer Extrahaushalte sogar mit einem positiven Saldo von 1,6 Mrd. € abschließen.

Wie im Vorjahr ging der stärkste Entlastungseffekt für alle Ebenen vom weiteren Rückgang der Zinslasten aus. Die Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe betrug Ende November 2014 0,7 % und fiel bis Jahresende unter 0,5 %.⁶ Seit 2008 hat sich die Zinslast des Bundes um rd. ein Drittel reduziert⁷, während sie bei den Ländern seit dem Höchststand 2006 um rd. ein Viertel zurückging. So mussten die Länder zur Bedienung der Zinsausgaben im Jahre 2014 nur noch 16,1 Mrd. € aufwenden⁸ (2013: 17,5 Mrd. €), während ihr Schuldenstand sogar noch leicht zunahm.⁹

Die Zinsausgaben unterschritten 2014 nicht nur regelhaft die Veranschlagung, sondern erstmals in allen Ländern auch das Vorjahresergebnis. In der Summe hatten die Länder im Soll für 2014 noch mit einer mehr als 2 Mrd. € höheren Zinslast gerechnet. Sie sinkt derzeit schneller als die Veranschlagungspraxis folgen kann. Auch die Zins-Steuer-Quote – ehemals wichtiger Indikator für die Qualität öffentlicher Haushalte –, die im Länderdurchschnitt nach den Annahmen des Stabilitätsrates 2014 geringfügig auf 7,5 % steigen sollte (2013: 7,4 %), hat sich nochmals deutlich verbessert und ist auf 6,9 % gesunken.

Das moderate Wachstum reichte für einen marginalen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit, die 2014 auf eine Quote von 6,7 % (2013: 6,9 %) zurück ging,

5 Destatis, SFK3 – 1.–4. Vj. 2014.

6 BMF; Monatsbericht Dez. 2014.

7 BMF Finanzbericht 2015, S. 42 Schaubild 7: 2008: 40,2 Mrd. € auf 2015: 27 Mrd. €.

8 2006: 21,2 Mrd. € bei einem Schuldenstand von 479,5 Mrd. €.

9 Nach SFK4 des BMF stichtagsbezogener Schuldenstand 2014 563 Mrd. € (2013: 560,7 Mrd. €).

dabei in Ostdeutschland (auf 9,8 %) etwas stärker als in Westdeutschland (auf 5,9 %). Die Haushälter konnten sich über die Zunahme der Erwerbstätigkeit¹⁰ freuen und über die volle – progressive – Wirkung der Lohnsteigerungen für die Steuerkasse. Die Lohnsteuer übertraf mit +6,2 % deutlich die Erwartungen der Steuerschätzer. Und selbst an der Tariffrent des öffentlichen Dienstes waren keine neuen Überraschungen zu bewältigen, denn das Tarifergebnis der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) vom März 2013 hatte längst für 2014 eine Steigerung von 2,95 % festgeschrieben. Eine zeit- und wirkungsgleiche Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung gab es 2014 ohnehin nur in Bayern. In allen anderen Ländern gab es teilweise erhebliche Abschläge vom Tarifergebnis für die Beamten, vielerorts scheint allmählich die Verfassungsgrenze überschritten. Nordrhein-Westfalen musste bereits eine Niederlage vor dem Verfassungsgericht hinnehmen, in anderen Ländern sind Verfahren anhängig (Rheinland-Pfalz, Hamburg).

Das mit 31,6 Mrd. € (2013: 30,3 Mrd. €)¹¹ immer noch niedrige Investitionsniveau der Länder stellt sich aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik zwar als Problem dar, die Haushälter sehen hier eher Konsolidierungserfolge einschließlich der Vermeidung künftiger Folgekosten. Bis auf Baden-Württemberg, Sachsen und Bremen weisen alle Landeshaushalte gegenüber dem Vorjahr eine niedrigere Investitionsquote auf. Nur vereinzelt deutet sich ein Umsteuern an, so plant Berlin mit der Hälfte seiner Überschüsse aus 2014 ein neues Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt“ zu bedienen (413 Mio. €).

Ebenfalls entlastend wirkten die stabilen Verbraucherpreise, die 2014 im Jahresdurchschnitt nur um 0,9 % anzogen und infolge des Ölpreisverfalls im Dezember nur noch um 0,2 % anstiegen. Damit lag die Geldentwertung zum Jahresende 2014 nahe Null.

Als fiskalisch günstige Rahmenbedingung erwies sich zudem der Verzicht auf Steuersenkungen, der vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen ist: Erstens das steuerpolitische Patt in der neuen Bundesregierung. Zweitens der anhaltende Konsolidierungsdruck in etlichen Ländern auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse. Solange sich nur wenige Länder wie Bayern solche steuerpolitischen Maßnahmen leisten können, insbesondere große Länder wie Nordrhein-Westfalen und Hessen aber bei derartigen Initiativen bremsen müssen, werden günstige steuerpolitische Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass der Konsolidierungsprozess wenigstens nicht erschwert wird. In der Zwischenzeit müssen die wenigen gutsituierten Länder entweder ihre wachsenden Überschüsse in

10 Zunahme der Erwerbstätigen 2014 um 1 % oder 412.000 Personen. Destatis Pressemitteilung vom 13. Februar 2015 – 48/15.

11 Vj. Kassenstatistik SFK3, Brutto (Hg. 7+8).

Rücklagen und Sondervermögen unterbringen oder aber ausgabenseitige Akzente setzen, die sich in hohen Ausgabenzuwachsraten ausdrücken. Das Beharrungsvermögen der Haushaltspolitik zahlte sich jedenfalls für die Länderebene insgesamt auch 2014 aus. Das Motto „abwarten und nur nicht auffallen“ bleibt weiterhin das Erfolgsrezept der meisten Landesfinanzminister.

II. Europäisches Umfeld

Nach wie vor reicht die Zugkraft der deutschen Konjunkturlokomotive nicht aus, um in ganz Europa bzw. der Eurozone zu stabilen Wachstumsraten zu gelangen. Das – revidierte – BIP stieg 2014 in der EU28 um 1,4 % und im Euroraum (ER18) nur um 0,9 %.¹² Gleichzeitig wuchs sowohl im Euroraum wie in der EU28 die relative öffentliche Verschuldung ständig an, die Arbeitslosenquote verharrte bei insgesamt ca. 10 % (im Dezember 2014 im ER18 bei 11,4 % und in der EU28 bei 9,9 %). Hinter den Durchschnittswerten verbargen sich schwere wirtschaftliche Verwerfungen in der Südperipherie der EU, die mit den Wahlen zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014 einen politischen Ausdruck fanden: In Griechenland war der Wahlerfolg der linksradikalen „Syriza“-Bewegung ein Vorbote des Regierungswechsels, der mit den Wahlen zum nationalen Parlament vom 25. Januar 2015 dann auch tatsächlich erfolgte.

Der europaweiten Investitionsschwäche galt nach der Europawahl die erste fachpolitische Initiative aus Brüssel. Der neue Präsident der EU-Kommission, JEAN-CLAUDE JUNCKER, der am 1. November 2014 JOSÉ MANUEL BARROSO nachfolgte, stellte bereits am 26. November 2014 dem EU-Parlament einen Vorschlag zur Gründung eines „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“ vor, der insgesamt 315 Mrd. € privates Kapital mobilisieren soll. Die Zustimmung des Europäischen Rates erfolgte am 18. Dezember 2014. Ab Mitte 2015 soll der Fonds wirksam werden, der für einen Zeitraum von drei Jahren angelegt ist¹³. Allerdings sollen nur 8 Mrd. € originäre Mittel aus dem EU-Haushalt – verteilt auf fünf Jahre – bereitgestellt werden¹⁴.

Die entscheidenden Botschaften kamen allerdings einmal mehr nicht aus Brüssel oder Berlin, sondern zur Jahreswende aus Frankfurt von der EZB. Zunächst hatte der Generalanwalt beim EuGH mit seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2015

12 Eurostat: PM 29/2015 – 13. Februar 2015.

13 Vgl. EU-Kommission 2015/0009 COD v. 13.01.2015 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efsi_de.pdf.

14 Vgl. EU-Kommission 2015/0009 COD v. 13.01.2015 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efsi_de.pdf.

politisch den Weg für das sog. OMT-Programm der EZB geebnet.¹⁵ Am 22. Januar 2015 gab dann EZB-Chef MARIO DRAGHI bekannt, dass bis September 2016 monatlich bis zu 60 Mrd. € Staatsanleihen von Banken aufgekauft würden, um der drohenden Gefahr einer Deflation im Euroraum zu begegnen.¹⁶

Bereits am Tag nach der Stellungnahme des Generalanwalts hatte die schweizerische Nationalbank überraschend beschlossen, den Wechselkurs des Franken zum Euro frei zu geben und damit eine drastische Aufwertung des Franken bewirkt. Erst jetzt geriet der auffällige Niedergang des Eurokurses in den Blickpunkt der breiten Öffentlichkeit: Von Mai 2014 bis zum Januar 2015 hatte der Euro gegenüber dem US-Dollar rd. ein Siebentel seines Wertes (Jan. 2015: 1,12 €) verloren¹⁷. Der Rückgang des Außenwerts des Euro, der Verfall der Energiepreise und die starke Orientierung auf die Exportwirtschaft nach deutschem Vorbild ließen das Ungleichgewicht im Außenhandel des Euroraums weiter wachsen, der im Jahre 2014 einen Überschuss von +194,8 Mrd. € (2013: +152,3 Mrd. €) im Warenverkehr erwirtschaftete.¹⁸

Weniger beachtet von der „großen“ Politik gab es 2014 auch erfolgreichen Regierungsalltag. So genehmigte die EU-Kommission am 22. Mai 2014 die deutsche Partnerschaftsvereinbarung zur Umsetzung des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) für die Jahre 2014–2020, der eine Reihe von bereits bestehenden Programmen zusammenführt. „Deutschland erhält in der Förderperiode 2014–2020 insgesamt 19,3 Mrd. Euro in laufenden Preisen, davon ca. 9,8 Mrd. Euro für die Übergangsregionen (neue Länder ohne Leipzig aber einschl. Lüneburg) und 8,5 Mrd. Euro für die weiter entwickelten Regionen aus den EU-Strukturfonds.“¹⁹

III. Gemeinden auf der Nulllinie

Seit 2011 erwirtschaftet die Gemeindeebene insgesamt ein knappes Plus, das in der Abgrenzung der VGR für 2014 ein Volumen von 1,3 Mrd. € annahm.²⁰ Für 2014 erwartete der Deutsche Städtetag – noch auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2014 – einen positiven Finanzierungssaldo von 1,4 Mrd. €, der sich auch in den Folgejahren in dieser Größenordnung, wenngleich mit abnehmender Ten-

15 Gerichtshof der Europäischen Union, PM Nr. 2/15 Luxemburg, den 14. Januar 2015.

16 <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.de.html>.

17 EZB.

18 Eurostat PM 30/2015 – 16. Februar 2015.

19 BMWi: Förderperiode 2014–2020. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/Strukturfonds/foerderperiode-2014-2020.html>.

20 Destatis pm 62/15 v. 24.02.2015.

denz, einstellen soll.²¹ Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik (für 2014 methodisch revidiert) wiesen jedoch 2014 nur die Kernhaushalte der Gemeinden einen leichten Überschuss von 0,2 Mrd. € auf. Unter Einschluss der Extrahaushalte ergab sich 2014 ein Finanzierungsdefizit von 0,7 Mrd. €.²² Die bereinigten Ausgaben von Kern- und Extrahaushalten hatten 2014 mit 5,5 % schneller angezogen als die bereinigten Einnahmen mit 4,4 %. Die Personalausgaben stiegen 2014 um 5,2 % gegenüber dem Vorjahr und der laufende Sachaufwand um 6,1 %. Ausgabenseitig bedeutendste Entlastung war der Rückgang der Zinsausgaben um 5,5 % auf 3,9 Mrd. €.

Stärker als bei Bund und Ländern nahmen gegenüber dem Vorjahr mit +5,7 % die Steuereinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern zu²³. Unter Einschluss der Gemeindesteuern rechnete der Städtetag mit knapp 4 % Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr, wobei die Steuerschätzung im November 2014 für die Gemeindeebene den prognostizierten Anstieg auf +3,5 % absenkte. Insbesondere der Anstieg der Gewerbesteuer mit +1,3 % verlief etwas zurückhaltender als die übrigen Steuerarten. Trotzdem war auch für die Gemeinden 2014 insoweit ein ruhiges und – zumindest bei einer Durchschnittsbetrachtung – erfolgreiches Jahr. Hinter der Durchschnittsbetrachtung verbergen sich allerdings dramatische Fehlentwicklungen in einer sehr differenzierten Landschaft, wie u. a. die anhaltend hohen Kassenkredite von knapp 50 Mrd. € zeigen. Das damit verbundene Zinsrisiko konzentriert sich bei den finanzschwachen Gemeinden.

Die kommunalen Spitzenverbände machen deshalb auf die zunehmende Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden aufmerksam, die sich neben den Kassenkreditaufnahmen vor allem bei den kommunalen Investitionen niederschlägt: Während in Nordrhein-Westfalen und im Saarland die Investitionen nur 60 % oder weniger des bundesdeutschen Durchschnitts betragen, „lag z. B. das Investitionsvolumen bayrischer Kommunen mit 472 € je Einwohner um nahezu 200 € über dem Durchschnitt der Kommunen insgesamt.“²⁴ Insgesamt stiegen die Investitionsausgaben der Gemeinden 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2 Mrd. € auf 24,6 Mrd. € deutlich an.

Anfang März 2015 stellte die Koalition ein Konzept zur Investitionsförderung finanzschwacher Kommunen vor, das mit Kabinettsbeschluss vom 18.03.2015 als Gesetzesinitiative auf den Weg gebracht wurde.²⁵ Danach ist die Einrichtung

21 Vgl. Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2014; Übersicht 5, S. 12.

22 Stat. Bundesamt: PM vom 26.03.2015 – 112/15: „Kommunale Finanzen mit 0,7 Milliarden Euro im Defizit“.

23 BMF Monatsbericht Jan. 2015; Tabelle 3. (ohne Gemeindesteuern).

24 Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2014, S. 21.

25 BMF 03.03.2015 PM Nr. 09 „Bund bringt zusätzliche Investitionen auf den Weg und unterstützt finanzschwache Kommunen“.

eines neuen Sondervermögens beabsichtigt, das mit 3,5 Mrd. € ausgestattet werden soll und „... aus dem in den Jahren 2015 bis 2018 Investitionen von als Folge von Strukturschwäche finanzschwachen Kommunen ... gefördert werden [sollen]“. Die Verteilung der Mittel soll nach einem Schlüssel erfolgen, der je zu einem Drittel die Kassenkredite, die Arbeitslosigkeit und die Einwohnerzahl berücksichtigt.

Ebenfalls im Rahmen dieser Gesetzesinitiative stellt der Bund den Kommunen für 2017 einen um 0,5 Mrd. € erhöhten Anteil an den Kosten der Unterkunft bereit sowie 1 Mrd. € durch Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Die Verteilungswirkung der Umsatzsteuer relativiert bedarfsbezogene Schlüssel. Mit diesem Gesetzgebungsverfahren stieß die „Pipeline“ der KdU an ihre Grenzen, weil ein höherer Anteil des Bundes wegen der Sonderquoten für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zur Auftragsverwaltung geführt hätte.

Bereits zuvor hatte der Bund den Kommunen für die Jahre 2015 bis 2017 insgesamt 1 Mrd. €, jeweils 0,5 Mrd. € über einen erhöhten Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft sowie 0,5 Mrd. € über die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, zur Verfügung gestellt.

Ungebrochen ist ferner der Anstieg bei den sozialen Leistungen der Kommunen, aktuell befördert durch die Verpflichtungen zur Inklusion und zur Flüchtlingsunterbringung. Die kommunalen Spitzenverbände schätzten für 2014 das Volumen der Sozialausgaben der Kommunen auf 48,7 Mrd. € mit weiter steigender Tendenz²⁶ und wurden vom Kassenergebnis mit 49,7 Mrd. € noch deutlich übertroffen. Nicht nur vom Städtetag wird deshalb der Wandel der Kommunalhaushalte von Investitionshaushalten zu Sozialhaushalten beklagt²⁷. Der aktuelle Investitionsrückstand in den Kommunen wird auf 118 Mrd. € geschätzt.²⁸ Die Bundesregierung verweist dazu auf eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Entlastung der Kommunalhaushalte. Die Entlastung der Länder und Kommunen zur Unterbringung der Flüchtlinge von je 500 Mio. € greift jedoch erst 2015 bzw. 2016, wobei sich der Bund in gleicher Höhe refinanziert durch Rückführung nicht benötigter Bundesmittel aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ in den Bundeshaushalt, der für die Bewältigung der Hochwasserschäden 2013 eingerichtet worden war.²⁹

26 Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2014, S. 12, Übersicht 5.

27 Vgl. „Kommunale Ertragsstärkung zur Verschuldungsrückführung und Stärkung der kommunalen Investitionskraft“ DLT-Position. In: Der Landkreis. 84. Jg. Juli/August 2014. S. 276.

28 Vgl. Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages v. 27.11.2014.

29 Vgl. Gesetzentwurf zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern, Art. 4; a.a.O.; vgl. auch ausführlich Länderfinanzbericht 2013 in JöFin2014, S. 22.

Die weitaus bedeutendere Entlastung von 5 Mrd. €, die im Zuge eines neuen Bundesteilhabegesetzes im Rahmen der Verhandlungen zum Fiskalpakt und zur Koalitionsvereinbarung angekündigt wurde, soll erst ab 2018 in der nächsten Legislaturperiode wirksam werden. Als alternativer Zahlungsweg zu einem Bundesteilhabegesetz wurde im Herbst 2014 auch die Möglichkeit einer Ausweitung der Bundesbeteiligung an den „Kosten der Unterkunft“ diskutiert.

Erfolgreich abgewehrt wurde der Versuch des Bundes, nicht abgerufene Mittel aus dem Bundesteilhabepaket 2012 mit den Erstattungsansprüchen aus den Kosten der Unterkunft (KdU) zu verrechnen. Die drei Länder Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen konnten sich mit ihrer Rechtsauffassung vor dem Ersten Senat des Bundessozialgerichts erfolgreich und in vollem Umfang durchsetzen. Das Streitvolumen umfasste 284 Mio. €. ³⁰ Allein für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ging es um rd. 70 Mio. €.

Bundesweites Aufsehen erregte im Juni 2014 die Insolvenz der Stadtwerke Gera in Thüringen sowie ihrer Tochtergesellschaften Geraer Verkehrsbetrieb und Flugbetriebsgesellschaft Gera. Der Querverbund der städtischen Betriebe war u. a. durch den Gewinnausfall beim städtischen Kraftwerksbetrieb (Gas) und eine dadurch erforderliche Abschreibung von fast 20 Mio. € in Probleme geraten. Nachdem der Stadtrat als Kern einer Paketlösung die Teilveräußerung einer Wohnungsbaugesellschaft abgelehnt hatte, folgte anderntags die Insolvenz. Der Insolvenzverwalter prüft nun mögliche Veräußerungen. ³¹

IV. Steuereinnahmen und Steuerpolitik

Gegenüber dem Vorjahr konnten die Länder 2014 Steuermehreinnahmen von 4,4 % (vor BEZ) ³² verzeichnen, wobei für das gute Ergebnis vor allem die Lohnsteuer (+6,2 %) und die Steuern vom Umsatz (+3,2 %) ins Gewicht fielen. Die Körperschaftsteuer, die mit ihrem Aufkommen (2014: 20 Mrd. €) dahinter ohnehin weit zurückbleibt, nahm im Ergebnis dagegen nur um 2,7 % zu. Die Niedrig-

30 Bundessozialgericht, Az.: B 1 AS 1/14 KL; Entscheidung des 1. Senats am 10.03.2015; Medieninformation Nr. 5/15: „Unabänderliche Pauschalzahlung des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket 2012“; 10. März 2015. <http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=ps&Datum=2015&nr=13763&pos=2&anz=7>.

31 MDR, 25.06.2014: OB-Vorlage abgelehnt Stadtrat Gera vereitelt Wohnungsprivatisierung; http://www.mdr.de/thueringen/ost-thueringen/stadtrat_gera_wohnungsgesellschaft100.html; TFM 27.08.2014: „Land sichert Gehälter und weitere Verpflichtungen für Geraer Stadtwerke-Mitarbeiter und Verkehrsbetriebe mit 1,5 Millionen Euro ab“; <http://www.thueringen.de/th5/tfm/aktuell/ai/81241/> Stadtwerke Gera: „Situation bei Konzerngesellschaften auch nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens über Stadtwerke Gera AG stabil; 14.10.2014“.

32 Angaben nach BMF I A 6 v. 26.01.2015.

zinsphase findet ihren Ausdruck auch in einem deutlichen Rückgang der Abgeltungssteuer um -9,8 %. Bei den Ländersteuern, deren relative Bedeutung seit langem immer weiter zurückgeht, ist der Anstieg bei der Grunderwerbsteuer um 11,3 % bemerkenswert. Im gestiegenen Aufkommen schlagen sich jetzt die Steuererhöhungen nieder, mit denen die Länder – bis auf Sachsen und Bayern – ihren durch die Föderalismusreform gewonnenen Gestaltungsspielraum immer stärker nutzen. Mit einem Aufkommen von 9,3 Mrd. € ist sie heute die wichtigste der Ländersteuern. Bemerkenswert ist auch der Anstieg der Erbschaftsteuer um 17,7 % auf nunmehr 5,4 Mrd. €, wohl auch bedingt durch verstärkte Schenkungen, mit denen einer drohenden Verschärfung der Erbschaftsteuer im Zuge des inzwischen vorliegenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts begegnet wurde. Insgesamt trugen die Ländersteuern zu den steuerlichen Mehreinnahmen des Jahres 2014 mehr als 2 Mrd. € bei.

Für die nähere Zukunft sind die Aussichten nicht mehr ganz so positiv. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen vom 4. bis 6. November 2014 im norddeutschen Wismar, der für 2014 seine Prognose im Wesentlichen bestätigen konnte, korrigierte die Erwartungen für 2015 ff. um durchschnittlich rd. 6 Mrd. € jährlich leicht nach unten. Für 2015 nahm er die Einnahmeerwartung bei den Steuern gegenüber der Mai-Schätzung um 6,4 Mrd. € zurück und prognostizierte ein insgesamt abgeschwächtes Wachstum der Steuereinnahmen für 2015 mit +3 % (Länder +2,7 %).

Wie erwartet beanstandete das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 17. Dezember 2014 die weitgehende Privilegierung des Betriebsvermögens durch die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Bis Mitte 2016 hat nach dem Urteil eine Neuregelung zu erfolgen. Noch nicht völlig ausgelotet scheint in der Rezeption des Urteils die Frage der Rechtsfolge einer Fristversäumnis. Den Ländern steht dabei das Schicksal der Vermögensteuer vor Augen, die seit 1997 nicht mehr erhoben werden kann. An einer Fortsetzung der weitgehenden steuerlichen Verschonung von Betriebserben scheint es parteiübergreifend keinen Zweifel zu geben. Lediglich aus dem von den LINKEN geführten brandenburgischen Finanzministerium gibt es leisen Widerspruch.

Mit dem Beschluss des ersten Steuerprogressionsberichtes³³ beendete das Bundeskabinett am 28. Januar 2015 die Diskussion um die „kalte Progression“, die monatelang in der Öffentlichkeit bewegt wurde. Die wenig überraschende Grundaussage lautete, dass es ohne Inflation auch keine „kalte Progression“ geben könne.

33 Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-28-PM04-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Ein steuerpolitisches Patt in der Regierungskoalition sowie zwischen Bundesregierung und Ländern ließ wenig Spielraum für gesetzgeberisches Handeln. Umso mehr so geriet zumindest der von den Landesfinanzministern zu verantwortende Steuervollzug immer stärker in den Fokus der Diskussion. Zwar gab das BMF seine Forderung nach einer Bundessteuerverwaltung als nicht durchsetzbar auf, initiierte aber im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Arbeitsgruppe auf Ebene der Staatssekretäre zur besseren Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen, insbesondere im Bereich der Automation. In einer Vielzahl von Ländern gab es Anstrengungen zur Stärkung der Betriebsprüfungen.

Neben administrativen Maßnahmen setzten die A-Länder 2014 zumindest einen politischen Akzent durch die erneute Einbringung eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im Bankenbereich (BR-Plenum 11. April 2014). Das Gesetz wurde im Deutschen Bundestag seither allerdings nicht zur Behandlung aufgerufen. Erfolgreicher waren die Finanzminister mit ihren Eckpunkten zur Verschärfung der strafbefreienden Selbstanzeige (FMK 9. Mai 2014), die das Bundeskabinett am 24. September 2014 mit einer entsprechenden Gesetzesinitiative³⁴ aufgriff und umsetzte. Kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2015 nahm die Zahl der Selbstanzeigen nach altem Recht noch einmal deutlich zu. Auf einen verbesserten Steuervollzug zielte eine Initiative der Landesfinanzminister im Frühjahr 2014, bis Jahresende ein Maßnahmenpaket zu entwickeln, um u. a. manipulationssichere Registrierkassen durchzusetzen. Geschätzt wird ein Hinterziehungsvolumen von 10 Mrd. €. Der Bund hat das Anliegen bisher nicht aufgegriffen.³⁵

Im November wurde mit den „Luxemburg Leaks“ presseöffentlich dokumentiert, wie der Bankenplatz Luxemburg systematisch Steuervermeidung organisierte. In diesem Zusammenhang wurde auch die Rolle des neuen EU-Kommissionspräsidenten JEAN-CLAUDE JUNCKER als früherer Ministerpräsident von Luxemburg kritisch erörtert, das weithin als Steueroase gilt. Inzwischen untersucht die EU-Kommission, ob es sich hierbei um einen Verstoß gegen die Beihilferegeln der EU handelt. In diesem Zusammenhang scheint das EU-Wettbewerbsrecht aktuell das schärfste Schwert gegen extensive Steuervermeidung zu sein.

Anlässlich einer internationalen Konferenz³⁶ zum globalen steuerlichen Informationsaustausch am 28./29. Oktober 2014 unterzeichneten mehr als dreißig

34 BT-Drs. 18/3018 v. 03.11.2014.

35 PM Finanzministerium Saarland v. 27.03.2015: Finanzminister Stephan Toscani fordert das Schließen von Besteuerungslücken – Manipulation von elektronischen Kassen verhindern. http://www.saarland.de/6767_126277.htm.

36 7. Jahrestagung des Globalen Forums zu Transparenz und Informationsaustausch für Besteuerungszwecke der OECD (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes).