

Positionspapier der CDU-Bürgerschaftsfraktion zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

beschlossen am 18. November 2013

1. Ausgangslage

Wesentliche Regelungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, wie der Länderfinanzausgleich (LFA) und der Solidarpakt II laufen zum Ende des Jahres 2019 aus. Zudem greift ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse des Grundgesetzes auch für die Länder. Deswegen bietet sich die einmalige Chance, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen grundsätzlich neu zu ordnen. Dabei kann es gelingen, dass die 16 Länder im Wege von politischen Verhandlungen zu einer von allen akzeptierten, langfristig tragfähigen Vereinbarung kommen. In der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages muss deshalb zügig eine Föderalismuskommission III einberufen werden, bei der das Hauptziel eine auskömmliche, dauerhafte und verlässliche Finanzausstattung der Länder sein muss. Dadurch werden alle Länder in die Lage versetzt, ihren Bürgern gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Daneben müssen Lösungen für die gravierenden dauerhaften Ausgabenbelastungen der Länder, wie beispielsweise die Zinsaufwendungen für die Altschulden und die hohen Pensionsverpflichtungen, ebenso aufgezeigt, wie Fragen einer Gemeindefinanzreform und die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern aufgegriffen werden.

2. Lösung der Altschuldenproblematik

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion sieht in den Altschulden der Freien Hansestadt Bremen und ihrer beiden Gemeinden eine schwere Hypothek, die die Handlungsfähigkeit des Landes und seiner beiden Gemeinden stark einschränkt. Nach aktuellem Finanzplan kann die Freie Hansestadt Bremen bereits im Jahr 2015 einen positiven Primärsaldo erzielen. Aufgrund der hohen geplanten Zinszahlungen in Höhe von 686 Mio. Euro im Jahr 2015 für die Altschulden hat die Freie Hansestadt Bremen gleichwohl im Jahr 2015 ein Finanzierungsdefizit von 606 Mio. Euro. Dies verdeutlicht die enormen Belastungen der Freien Hansestadt Bremen und ihrer beiden Gemeinden durch die Altschulden, von denen sie sich nicht aus eigener Kraft befreien kann. Eine Lösung der Altschuldenproblematik ist deswegen nur im Schulterschluss mit den anderen Ländern und dem Bund möglich. Die CDU-Bürgerschaftsfraktion erachtet einen Altschuldenfonds, wie er von Günther Oettinger (CDU) und Olaf Scholz (SPD) vorgeschlagen wurde, für einen gangbaren Weg zur Bewältigung der Altschuldenproblematik. Dieser sieht vor, dass die Schulden des Bundes und der Länder ab dem Jahr 2020 in der Hand des Bundes zusammengeführt werden. Der Bund übernimmt die Zinszahlungen für die Altschulden der Länder. Zur Finanzierung der Zinszahlungen erhebt und verwendet der Bund den bisherigen Solidaritätszuschlag über 2019 in Form einer Ergänzungsabgabe weiter. Die Länder sollen im Gegenzug ab 2020 mit der Tilgung ihrer Altschulden beginnen. Vorgesehen ist ein Tilgungszeitraum von 50 Jahren. Im Rahmen der Föderalismuskommission III muss das Modell noch weiter konkretisiert werden.

3. Der Länderfinanzausgleich

3.1 Ausgestaltung des bisherigen Länderfinanzausgleichs

Der LFA ist ein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren, das den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder regelt. Grundlagen hierfür sind das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz, welche ein mehrstufiges Verfahren gesetzlich vorschreiben. Der LFA darf weder die Finanzkraftabstände zwischen einzelnen Ländern aufheben, noch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern führen. Beide Gesetze treten am 31. Dezember 2019 außer Kraft.

Die erste Stufe des Ausgleichs erfolgt durch den Verteilungsmodus des Länderanteils an der Umsatzsteuer (Umsatzsteuervorwegausgleich). Hier werden maximal 25 Prozent des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen dazu verwendet, die Finanzkraft der finanzschwachen Länder anzuheben. Bei der Ermittlung der so genannten Ergänzungsanteile wird dem Prinzip der relativen Auffüllung gefolgt. Das bedeutet, dass die Steuerschwäche eines Landes nicht zu 100 Prozent sondern nur anteilig aufgefüllt wird. So wird die Lücke bis zu 97 Prozent des Länderdurchschnitts zu 95 Prozent geschlossen, und die verbleibenden 3 Prozentpunkte bis zum Länderdurchschnitt werden mit einem degressiv gestalteten Auffüllungssatz, der von 95 Prozent auf 60 Prozent sinkt, ergänzt.

In einer zweiten Stufe erfolgt der eigentliche horizontale LFA. Zunächst wird die Finanzkraftmesszahl der einzelnen Länder ermittelt. Die Finanzkraftmesszahl ergibt sich aus den ausgleichsrelevanten Steuereinnahmen:

? Länder: 100 Prozent der Anteile an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer
 + Landessteuern
 + Anteile an der Umsatzsteuer
 + Anteil an der Gewerbesteuerumlage
 + Förderabgabe
 = Finanzkraftmesszahl Landesebene

? Gemeinden: 64 Prozent der Gemeindeanteile an der Umsatz- und Einkommensteuer
 + Steuerkraftzahlen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer
 - Gewerbesteuerumlage
 = Finanzkraftmesszahl Gemeindeebene

Danach wird die Ausgleichsmesszahl der Länder ermittelt. Diese drückt den Finanzbedarf eines jeden Landes aus. Sie ergibt sich aus der Addition der ermittelten Finanzkraftmesszahlen aller Länder einschließlich der Gemeinden, dividiert durch die Einwohnerzahl der gesamten Bundesrepublik und multipliziert mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes.

Ausgleichspflichtig sind die Länder, deren Finanzkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl übersteigt. Ausgleichsberechtigt sind die Länder, deren Finanzkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl nicht erreicht.

Die Ausgleichsintensität sinkt deutlich mit steigender durchschnittlicher Finanzkraft. Die ausgleichspflichtigen Länder müssen von ihrem Überschuss einen progressiv wachsenden Anteil abgeben. Länder, deren Finanzkraft auch nach dem LFA im engeren Sinne noch unter 100 Prozent des Länderdurchschnitts liegt, erhalten zudem Bundesergänzungszuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Dies ist die dritte Stufe des LFA. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen werden gewährt, wenn die Finanzkraft eines Landes nach dem Ausgleich der Länder unter 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts bleibt. Der Fehlbetrag wird dann zu 77,5 Prozent ausgeglichen.

3.2 Grundlagen einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

Bei einer Reform des LFA ist das gesamtstaatliche Ziel der in Art. 106 Abs. 3 und Art. 72 Abs. 2 GG verankerten Grundsätze der „Deckung der notwendigen Ausgaben“ und der „Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ auch nach 2019 maßgeblich. Daneben ist es für die Länder vordringliches Ziel, eine auskömmliche, dauerhafte und verlässliche Finanzausstattung zu erhalten, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder durch den Finanzausgleich zu gewährleisten. Im Grundgesetz ist dafür ein angemessener Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder vorgesehen.

Bei diesem Ausgleich muss die Balance zwischen der Eigenstaatlichkeit der Länder und der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft gewahrt bleiben. Die finanzielle Ausstattung der Länder darf durch die Reform des LFA nicht vollständig nivelliert werden. Die derzeitigen Ausgleichsmechanismen des LFA bieten kaum Anreize, das eigene Steueraufkommen zu erhöhen; die Zuschussintensität steigt bei fallender Steuerkraft prozentual an und eine gute Steuerkraft wird mit zunehmender Schärfe bestraft.

Der LFA muss als horizontales Ausgleichsinstrument zwischen den Ländern erhalten bleiben und sich weiterhin primär an der Finanzkraft der Länder orientieren. Im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen steht der Bund in der Pflicht, die Bundeshauptstadt stärker finanziell zu unterstützen. Berlin erhielt aus dem LFA im Jahr 2012 ca. 3,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von ungefähr 40 Prozent der umverteilten Mittel. Durch eine Herausnahme Berlins aus dem LFA würde sich die Karte von Geber- und Nehmerländern schlagartig ändern. Der Bund sollte daher die Länder bei einer Neuregelung des LFA von der Zahlung an Berlin in Höhe der Unterstützungsleistungen befreien.

Die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Länder hängen auch von der Leistungskraft der Gemeinden ab. Deswegen muss die Leistungskraft der Gemeinden weiterhin im LFA berücksichtigt werden. Es muss für die Nehmerländer deutliche Anreize geben, ihre Einnahmesituation zu verbessern, und gleichzeitig dürfen Einnahmesteigerungen der Geberländer nicht vollständig durch den LFA nivelliert werden. Die strukturellen Herausforderungen der Länder, wie die geografischen Besonderheiten und außerordentlichen infrastrukturellen Aufgaben, müssen berücksichtigt werden.

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion erachtet folgende Grundsätze bei der Neuregelung des LFA ab 2020 für erforderlich:

1. Der Bund stellt jährlich eine Bundeshauptstadthilfe zur Verfügung. Diese speist sich aus dem Wegfall der Verpflichtungen des Bundes für den Solidarpakt II. Diese Bundeshauptstadthilfe wird der originären Finanzkraft Berlins zugerechnet. Die daraus resultierende Entlastung der anderen Länder soll zur Umgestaltung des LFA genutzt werden.
2. Von den Anteilen der Länder am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern bleiben 10 Prozent bei der Umverteilung im Rahmen des LFA unberücksichtigt. Dieser Teil der in den Ländern erwirtschafteten Steuereinnahmen wird nicht mehr durch den LFA nivelliert. Dadurch entsteht ein grundsätzlicher Anreiz, Steuermehreinnahmen zu generieren.
3. Die existierenden Ausgleichselemente des aktuellen LFA werden grundsätzlich beibehalten, in ihrer Wirkung aber abgeschwächt bzw. neu organisiert. Der steile linear-progressive Tarifverlauf der bisherigen Ausgleichsmechanismen soll hierfür sowohl bei der Umsatzsteuerverteilung als auch beim LFA geglättet und die Progression abgeschwächt werden. Dies führt zu deutlich höheren realen Effekten bei verbesserten Einnahmen der Geber- und Nehmerländern und steigert gleichzeitig den Anreiz, die eigenen Einnahmen zu erhöhen sowie die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken. Diese Umstrukturierung soll schrittweise in einem Übergangszeitraum von zehn Jahren erfolgen, damit nicht einzelne Länder über Gebühr belastet werden.
4. Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden in der derzeitigen absoluten Höhe fortgeführt. Die relative Ausgleichshöhe muss jährlich entsprechend der Rückführung des LFA angepasst werden.

5. Die bisherigen Ausgleichsmechanismen sollen um ein Element erweitert werden, das der demografischen Entwicklung in den Ländern Rechnung trägt. Finanzielle Verluste allein durch den Bevölkerungsschwund und die Bevölkerungswanderung sollen so abgemildert werden.
6. Auch nach 2019 sollen besondere strukturelle Probleme einzelner Länder durch Sonderbudgetergänzungszuweisungen aufgefangen werden.
7. Die einzelnen Elemente des neuen LFA sind so auszutarieren, dass kein Land überfordert wird. Insbesondere soll ein Teil der Entlastungen aus der Bundeshauptstadthilfe dafür genutzt werden, finanzielle Verluste einzelner Länder, die sich allein aus den Tarifänderungen des LFA und der Umsatzsteuerverteilung und nicht aus einer unterdurchschnittlichen Finanzkraftentwicklung ergeben, abzufedern.
8. Der Stabilitätsrat überwacht bisher die Haushaltsführung aller Länder und den Abbau der Neuverschuldung zur fristgerechten Einhaltung der Schuldenbremse. Daneben soll ihm nach den Vorstellungen der Union die Aufgabe übertragen werden, die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach den Vorgaben des Fiskalpaktes zu überwachen. Aus Sicht der CDU-Bürgerschaftsfraktion soll der Stabilitätsrat weiterhin seine Aufgabe als Hüter der innerdeutschen Finanzstabilität vollumfänglich erfüllen.

4. Zerlegung der Lohn- und Einkommensteuer

Die Freie Hansestadt Bremen hat im Ländervergleich hinter Hamburg die zweithöchste Wirtschaftskraft je Einwohner. Diese spiegelt sich jedoch aufgrund der Einkommensteuerzerlegung nicht ausreichend in der Finanzkraft vor dem LFA wider. Dort liegt Bremen auf dem vorletzten Platz (Stand 2012). Im Jahr 2012 pendelten 42,2 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in das Land Bremen ein; der Pendlersaldo betrug 83.800. Diese Beschäftigten bezahlen ihre Einkommensteuer an ihrem Wohnort, während die Freie Hansestadt Bremen aufgrund ihrer oberzentralen Funktion eine umfangreiche Infrastruktur vorhalten muss. Die Freie Hansestadt Bremen partizipiert dadurch unterdurchschnittlich an den Steuereinnahmen und wird künstlich „arm“ gerechnet. Um dies zu ändern, schlägt die CDU-Bürgerschaftsfraktion vor, die in den 1960er Jahren eingeführte Zerlegung der Lohn- und Einkommensteuer nach dem Wohnortprinzip anzupassen. Bei dem Anteil der Länder von 42,5 Prozent und dem Anteil der Gemeinden von 15 Prozent an der Lohn- und Einkommensteuer, sollte die Zerlegung je zur Hälfte an die Arbeitsstätte und den Wohnort anknüpfen.

Auch für andere Regionen in Deutschland wäre eine solche Neuregelung vorteilhaft. Sie würde zum einen für die Länder und Gemeinden erforderliche Anreize zur Stärkung ihrer Wirtschaftskraft setzen, zum anderen könnten die vornehmlich am Wohnort genutzten Infrastrukturen weiterhin erhalten und in angemessenem Umfang finanziert werden.

Eine Änderung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten und der dünn besiedelten ostdeutschen Flächenländer ist dabei nicht notwendig. (Bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl im Rahmen des LFA wird beispielsweise die Einwohnerzahl der Stadtstaaten mit 1,35 multipliziert.) Die höhere Einwohnerwertung der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Flächenländer war nie als Ausgleich für die Änderung der Einkommensteuerzerlegung von der Arbeitsstätte zum Wohnort gedacht. Vielmehr erfolgt die „Einwohnerveredelung“, weil die Stadtstaaten aus strukturellen Gründen höhere öffentliche Kosten pro Einwohner haben als Flächenstaaten, die im Rahmen des LFA besonders berücksichtigt werden müssen.

5. Abschaffung des Kooperationsverbots

Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollte auch die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu geordnet werden. So wurde mit der Föderalismusreform I beabsichtigt, die Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen und eine effizientere Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Die daraus resultierende Entflechtung der Mischfinanzierung und die Bündelung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand sind grundsätzlich positiv zu werten.

Die im Rahmen der der Föderalismusreform I vollzogene Übertragung der Kompetenzen für den primären und sekundären Bildungsbereich auf die Länder ist vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich damit gesammelten Erfahrung hingegen kritisch zu bewerten. Dabei wurde auch Art. 104 b Abs. 1 GG geändert. Dauerhafte bundesstaatliche Maßnahmen und Finanzierungen, wie das frühere Ganztags-schulprogramm, sind seitdem nicht mehr möglich. Auch der Bereich Wissenschaft und Forschung liegt vorwiegend auf der Kompetenzebene der Länder. Ziel war es, die Bedeutungshoheit der Länder in diesen Bereichen insgesamt zu stärken.

Bildungspolitisch ist das Kooperationsverbot missglückt; die Länder sind bei ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung für den Bildungsbereich gescheitert. Eine zerklüftete Schullandschaft mit 16 unterschiedlichen Schulsystemen ist entstanden, und die Kultusministerkonferenz konnte nicht eine einzige größere gemeinsame Bildungsreform durchsetzen. Dass die derzeitige Kompetenzverteilung nicht funktioniert, wird an den Forderungen vieler Landespolitiker deutlich, die vom Bund mehr Geld für ihre Schulen und Universitäten fordern, ihm aber gleichzeitig als wichtigstem Finanzier jegliches Mitspracherecht absprechen. Es kann bei einer Abschaffung des Kooperationsverbotes nicht nur um mehr Mittelzuflüsse des Bundes an die Länder gehen, vielmehr muss der Bund mit den Ländern in zentralen Bildungsfragen, wie z. B. dem Ausbau der Ganztags-schulbetreuung, wieder zusammenarbeiten dürfen. Die Länder müssen sich in wichtigen Punkten abstimmen, gemeinsame Reformen anstreben und sich auf gemeinsame Standards einigen. Das Wohl der Schüler muss wieder in den bildungspolitischen Vordergrund treten. Eine Abschaffung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich ist dafür die Voraussetzung.

Auch für den Wissenschaftsbereich strebt die CDU-Bürgerschaftsfraktion eine Änderung des Grundgesetzes an, um eine dauerhafte institutionelle Förderung der Hochschulen durch den Bund und die Länder zu ermöglichen.

6. Besondere Infrastrukturlasten

Bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen müssen auch die besonderen Infrastrukturlasten berücksichtigt werden. Bisher wurden als besondere Infrastrukturlasten die Hafenlasten der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen anerkannt. Diese Länder bekommen aufgrund von Art. 104 a Abs. 4 GG (a.F.) und dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes (BFinHBRuaG) befristet bis 2019 Hilfen durch den Bund (Anteil: 90 Prozent) und die Länder (Anteil: 10 Prozent). Zudem werden über den Solidarpakt II bis 2019 besondere Infrastrukturlasten durch Sonderbundesergänzungszuweisungen finanziert.

Aufgrund der aktuellen Regelungen im Grundgesetz kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besondere Infrastrukturlasten gemäß Art. 104 b Abs. 1 GG nur gewähren, wenn die zu finanzierende Infrastruktur Bund und Ländern nutzen, und die Infrastruktur,

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich ist.

Eine über 2019 hinausgehende Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für die Hafenlasten lässt diese Regelung zu. Die deutschen Seehäfen sind ein entscheidendes Glied in der internationalen Logistikket-

te. Rund 90 Prozent des interkontinentalen Warenverkehrs und etwa 40 Prozent des Binnenhandels der EU werden auf dem Seeweg abgewickelt. Gerade für exportorientierte Volkswirtschaften, wie die deutsche, sind die Seehäfen von großer strategischer Bedeutung. Sie führen zu einem hohen Nutzen für den Bund und die Länder insgesamt. Die Freie Hansestadt Bremen gibt für Investitionen in und die Unterhaltung der Hafeninfrastuktur jedes Jahr über 100 Mio. Euro aus, von denen 10,7 Mio. Euro auf Grundlage der oben beschriebenen Regelung erstattet werden. Zur Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips hält die CDU-Bürgerschaftsfraktion Finanzhilfen des Bundes und der Länder für die Häfen auch über 2019 hinaus für dringend erforderlich und sachlich begründet.

Wie der Bund seine Finanzhilfen für die besonderen Infrastrukturlasten, die bis 2019 vom Solidarpaket II umfasst sind, ausgestaltet, und ob weitere besondere Infrastrukturlasten die Voraussetzungen des Art. 104 b GG erfüllen und der Bund seine Finanzhilfen ab 2020 für weitere Bereiche öffnet, sollte auch im Rahmen der Föderalismuskommission III geklärt werden.