

Dr. Wolfgang Voß
Finanzminister des Freistaates Thüringen a.D.

16. März 2017

An die
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 am 20. März 2017

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme hierzu einzureichen.

Zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder konnte am 14. Oktober 2016 eine Verständigung zu den Eckpunkten für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 erreicht werden. Die Drucksachen 18/11131 und 18/11135 bilden die Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens. Mit diesen Gesetzesvorhaben soll die Verständigung umgesetzt werden. Die folgenden Ausführungen folgen einer finanzwirtschaftlichen Betrachtungsweise und stellen gegenüber einer verfassungsjuristischen Stellungnahme die fiskalischen Aspekte und Ausgleichswirkungen in den Vordergrund. Ich beziehe mich hierbei auf das Einigungstableau vom 14. Oktober 2016.

1. Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im engeren Sinne

- a) Herzstück der Reform ist eine tiefgreifende Umgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, speziell jener Verteilungsregelungen, die die Zuordnung und Umverteilung

der Steuereinnahmen zwischen den Ländern bestimmen. Der sogenannte Umsatzsteuervorwegausgleich sowie der Länderfinanzausgleich werden abgeschafft und durch eine die unterschiedliche Finanzkraft der Länder sowie ihrer Gemeinden berücksichtigende Steuerertragszuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ersetzt. Außerdem erfolgen insbesondere eine Aufstockung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, eine Intensivierung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sowie die Einführung von Gemeindesteuerkraftzuweisungen, um an dieser Stelle nur die finanziell gewichtigsten Maßnahmen zu nennen.

Die Verlagerung des Ausgleichs in eine differenzierte Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer durch Zu- und Abschläge ist – abseits der verfassungsrechtlichen Erörterung – ein instrumentell gangbarer Weg. Die ausgleichssystematische Grundstruktur hat Ähnlichkeit mit den Schlüsselzuweisungen der kommunalen Finanzausgleichssysteme, die seit langem praktiziert werden und sich bewährt haben. Eine für das jeweilige Jahr gegebene Finanzmasse wird unter Berücksichtigung von Ausgleichsmerkmalen so zwischen den Empfängern aufgeteilt, dass ein angemessener horizontaler Ausgleich realisiert wird.

Diese positive Einschätzung der Ausgleichssystematik bedeutet jedoch nicht, dass es nicht vorzugswürdiger gewesen wäre, die angestrebten Verteilungsergebnisse im Rahmen des derzeitigen vierstufigen Ausgleichssystems herbeizuführen. Insbesondere der Umsatzsteuervorwegausgleich wurde jedoch wiederholt von weiten Teilen der Finanzwissenschaft und der Regierung eines Bundeslandes als intransparent grundsätzlich abgelehnt. Damit waren Justierungen am bestehenden System nicht mehr konsensfähig. Die Entwicklung einer größeren Systemumstellung war vor diesem Hintergrund unvermeidlich.

- b) Die Regelungen des derzeitigen, bis 2019 geltenden Ausgleichssystems haben dazu geführt, dass sich aufgrund der Entwicklung der Finanzkraftverhältnisse zwischen den Ländern und deren Einwohnerzahlen die Finanzierungslast des Länderfinanzausgleiches einseitig entwickelt hat. Die Finanzierungslast wurde im Jahr 2005 von den damals fünf finanzstarken Ländern Bayern (32%), Baden-Württemberg (32%), Hamburg (6%), Hessen (23%) und Nordrhein-Westfalen (7%) getragen. Bis zum Jahr 2015 hat sich der Kreis der Geberländer auf die drei Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen reduziert. Mit rund 57% des Ausgleichsvolumens (9,6 Mrd. Euro) trägt der Freistaat Bayern mittlerweile die Hauptlast (rund 5,5 Mrd. Euro). Der Beitrag des Bundes zum Ausgleich in Form

der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist demgegenüber von 2005 bis 2015 nur von rund 2,6 Mrd. Euro auf 3,8 Mrd. Euro, d.h. um rund 1,2 Mrd. Euro angestiegen.

Diese Entwicklung ist zwar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, jedoch stellt sich die Frage, ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorrangig durch einzelne Länder gesichert werden soll, oder ob dies eine Aufgabe ist, die stärker auch den Bund in die Pflicht nimmt. Gleichzeitig spielen zur Bewertung des vorliegenden Reformmodells weitere Anforderungen eine Rolle. Für die Ländergesamtheit wird ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse des Grundgesetzes wirksam. Die Neuordnung sollte daher durch Aufstockung der Länderfinanzen insgesamt einen Beitrag leisten, die finanziellen Voraussetzungen für die Einhaltung der Schuldenbremse zu schaffen. Dies würde jedoch für das Saarland und Bremen, die besonders hohe „Altlasten“ aufweisen, nicht ausreichen, weshalb diesbezüglich gezielte zusätzliche Hilfen unumgänglich sind. Zudem läuft der Solidarpakt II für die neuen Länder aus, auf dessen Grundlage 2019 letztmalig rund 2,1 Mrd. Euro gezahlt werden. Mit diesen Mitteln sollte anteilig auch ein Beitrag zum Ausgleich mangelnder kommunaler Steuerkraft geleistet werden. Die in den neuen Ländern nach wie vor flächendeckend ausgeprägte kommunale Finanzschwäche (2015 erreichten die Gemeindesteuereinnahmen je Einwohner rund 58% des westdeutschen Niveaus) stellt jedoch auch weiterhin eine langfristige Folgelast von vier Jahrzehnten deutscher Teilung dar, die sich in erhöhten Pflichten dieser Länder in deren kommunalen Finanzausgleichssystemen niederschlägt. Das Reformvorhaben gibt auf diese zum Teil widerstreitenden Interessen und Anforderungen eine fiskalisch angemessene und langfristig tragfähige Antwort.

- c) Der Bund stellt den Ländern zusätzliche Mittel in Höhe von rund 9,5 Mrd. Euro zu seinen Lasten zur Verfügung. Dadurch wird erreicht, dass kein Land gegenüber der alten Rechtslage schlechter gestellt wird; im Gegenteil, alle Länder werden besser gestellt, wobei die Werte pro Einwohner je nach struktureller Stellung im Ausgleichssystem zwischen den Ländern (ohne Finanzhilfen für das Saarland und Bremen) von 76 Euro je Einwohner (Niedersachsen) bis 229 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) differieren.

Von zentraler Bedeutung für die Ausgleichswirkungen sind die zusätzlichen Umsatzsteuermittel in Höhe von 4,02 Mrd. Euro, der linear auf 63% festgelegte Ausgleichstarif, die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft zu 75% (statt 64%), die Beibehaltung der Einwohnerwertungen und die Anhebung der Ausgleichsintensität bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Dadurch gelingt es, bei einem um rund 190 Euro je

Einwohner höher liegenden Durchschnittswert, der sog. Ausgleichsmesszahl, für die finanzschwachen Länder, auch für die neuen Länder, ein zum gegenwärtig geltenden System vergleichbares Ausgleichsniveau zu erreichen. Die finanzschwachen alten Flächenländer werden im derzeitigen System auf durchschnittlich 99,1% (einschließlich allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen) angehoben, im Reformmodell auf 99,4%. Die entsprechenden Durchschnittswerte der neuen Länder betragen 98,8% gegenüber 98,1%. Der Durchschnittswert für Bayern, Baden-Württemberg und Hessen betragen 105,2% zu 106,8% nach dem Reformmodell. Mit diesen Ausgleichsergebnissen bleibt der bundesstaatliche Finanzausgleich auch nach 2019 ganz maßgeblich dem Staatsziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im ganzen Bundesgebiet verpflichtet.

- d) Für Bund und Länder schafft die Einigung langfristige Planungssicherheit. Gleichzeitig wird die Solidarität unter den Ländern auf eine neue Grundlage gestellt. Mit einem geschätzten Ausgleichsvolumen im Rahmen des Umsatzsteueranteils der Länder von 16,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 werden die finanzstarken Länder weiterhin ihrer Verantwortung den schwächeren Ländern gegenüber gerecht. Der horizontale Ausgleich wird auch künftig den Schwerpunkt des Ausgleichssystems bilden, wengleich er gegenüber dem gegenwärtigen Umsatzsteuervorwegenausgleich (rund 9,3 Mrd. Euro) und dem Länderfinanzausgleich (rund 11,3 Mrd. Euro) abgeschwächt ist.

Um die aufgezeigten Ausgleichgrade zu erreichen, stellt der Bund zusätzliche 2,6 Mrd. Euro und damit insgesamt 7,2 Mrd. Euro an allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bereit. Damit übernimmt er gegenüber dem gegenwärtigen System eine stärkere Rolle für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Liegt das Verhältnis der Finanzierungslasten zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und horizontalen Ausgleichselementen im gegenwärtigen System bei rund 18% zu 82%, so liegt dieses Finanzierungsverhältnis künftig bei 31% zu 69%.

- e) Die steigende Verantwortung des Bundes für eine insgesamt „aufgabenangemessene Finanzausstattung“ der Länder erschöpft sich jedoch nicht in der zusätzlichen Bereitstellung von Umsatzsteuermitteln (+ 4,02 Mrd. Euro) und allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen (+ 2,6 Mrd. Euro), sondern er stellt für spezifische Problemlagen weitere rund 2,9 Mrd. Euro bereit. Neben den Finanzhilfen für das Saarland und Bremen in Höhe von 800 Mio. Euro stellen die Gemeindesteuerkraftzuweisungen mit rund 1,5 Mrd. Euro die bedeutendsten dar.

Die Gemeindesteuerkraftzuweisungen sind insbesondere für die neuen Länder ein wichtiges Ausgleichsinstrument, da hiermit deren besondere kommunale Finanzschwäche berücksichtigt wird. Die Berücksichtigung dieser Strukturunterschiede muss als zwingend angesehen werden. Die neuen Länder müssen in der Lage sein, die mangelnde kommunale Steuerkraft über ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme zumindest teilweise zu kompensieren, sonst ist auf ihrem Gebiet eine kommunale Selbstverwaltung auf annähernd bundesdurchschnittlichem Niveau nicht möglich. So hatten sie zum Beispiel in 2015 auch eine gegenüber dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer rund 30% höhere Schlüsselmasse je Einwohner zu finanzieren. Da die Solidarpakt-II-Mittel teilweise auch eine Refinanzierung dieser Sonderlast bewirken, muss nach deren Wegfall 2020 ein anderes Ausgleichsinstrument diese Funktion übernehmen. Dass in Form der zukünftigen Gemeindesteuerkraftzuweisungen diese Funktion nunmehr dauerhaft und in kausaler Anknüpfung an die Ursachen dieser Sonderlast (nämlich die unterdurchschnittliche kommunale Steuerkraft) gelungen ist, kann instrumental nur begrüßt und als Erfolg der neuen Länder gesehen werden. Künftig werden diese Zuweisungen nicht mehr diskretionär reduziert, sondern in dem Maße abgeschmolzen, wie sich die Ursachen der Sonderlast durch weitere Angleichungen beseitigen.

- f) Zudem muss auch hier gesehen werden, dass sowohl unter Berücksichtigung der letzten Rate der Solidarpakt-II-Mittel in 2019 als auch im neuen System unter Hinzurechnung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen sowie der Forschungszuweisungen für die neuen Länder eine in etwa vergleichbare Finanzausstattung erreicht wird. Man könnte die stärkere Vertikalisierung des gesamten Ausgleichssystems jedoch kritisch sehen, wenn damit neue Abhängigkeiten verbunden wären. Dies wäre allerdings nur dann der Fall, wenn die Empfängerländer der Bundeszuweisungen von Ermessensentscheidungen des Bundes abhängig sind. Sobald das Ausgleichssystem – wie durch das Gesetzesvorhaben vorgesehen – genauso verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich abgesichert ist wie die gegenwärtigen Regelungen, ist die Verwendung des Wortes „Abhängigkeit“ irreführend.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass das Gesamtergebnis aus fiskalischer Perspektive insgesamt einen gangbaren Weg darstellt.

2. Stärkung des Stabilitätsrates:

Zur Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregel durch Bund und Länder ist eine Überwachung durch den im Rahmen der Föderalismusreform II eingeführten Stabilitätsrat sinn-

voll. Die hierfür vorgesehene Stärkung des Stabilitätsrates ist zu begrüßen. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass zur Sicherstellung eingegangener internationaler Verpflichtungen, insbesondere des europäischen Fiskalvertrages, im Rahmen einer föderalen Staatsorganisation besondere Koordinierungserfordernisse entstehen, denen der Stabilitätsrat geeignet nachkommen kann.

Der Bundesrat hat inhaltliche und verfahrenstechnische Hinweise aufgezeigt, welche insbesondere die verfassungsrechtlich garantierte Haushaltsautonomie der Länder und länderspezifische Besonderheiten betreffen. So wäre es z. B. unverständlich, wenn Entnahmen aus Rücklagen, welche aus ordentlichen Einnahmen gebildet wurden, defizitrelevant wären. Der Bund fordert hingegen ein einheitliches Verfahren ohne Berücksichtigung dieser Besonderheiten, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Die Gesetzesformulierung ist jedoch hinreichend offen, um die Fragen auf Ebene der Regularien des Stabilitätsrates untergesetzlich zu klären. Die Interessen der Länder sind durchaus berechtigt, stehen aber möglicherweise einem schlanken Verfahren entgegen. Hier sollte eine vernünftige Abwägung getroffen werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. W. Voß