

Rundschreiben 7/2016

Zur Einigung über die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass:

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich am 14. Oktober 2016 im Grundsatz auf eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen geeinigt. Das war nötig, weil im Jahr 2019 die bestehenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich auslaufen. Derzeit ist zwar nur eine vorläufige Bewertung der Einigung möglich, da von Bund und Ländern noch einige Detailfragen zu klären sind. Doch aus DSI-Sicht lassen sich bereits aus den gefassten Beschlüssen gravierende Mängel und Fehlentwicklungen ablesen.

DSi-Diagnose:

- Die Länder haben sich mit ihren Forderungen nach mehr finanzieller Umverteilung zu ihren Gunsten weitestgehend durchgesetzt. Dem Bund ist es nur in wenigen Punkten gelungen, den Schaden zu begrenzen und eigene Interessen durchzusetzen.
- Die Einigung zementiert faktisch den Solidaritätszuschlag und geht damit einseitig zu Lasten der Steuerzahler. Eine Erhebung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2020 hinaus ist jedoch politisch und verfassungsrechtlich inakzeptabel.
- Der nach dem Motto „16 bestellen, einer zahlt“ zustande gekommene Kompromiss wird durch eine überdimensionierte Belastung des Bundes von rund 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 finanziert. Dies höhlt die finanzielle Eigenverantwortung der Länder aus und läuft im Kern auf einen vom Bund alimentierten Schein-Föderalismus hinaus.
- Der beschlossene Bail-out für Bremen und das Saarland schafft einen verfehlten Ordnungsrahmen mit gravierenden Fehlanreizen und untergräbt die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse noch vor ihrer finalen Scharfstellung im Jahr 2020.
- Es werden verfehlte Transfers ohne Evaluierung unbefristet fortgeschrieben. Auch die neu geschaffenen Finanzausweisungen sind fragwürdiger Natur und verkomplizieren den Finanzausgleich noch weiter.
- Der Strukturfehler eines ausschließlich einnahmefixierten Finanzausgleichs bleibt bestehen. Dadurch werden auch künftig keine Anreize geschaffen, um die Ausgabendisziplin auf Länderebene zu stärken.

DSi-Empfehlungen:

- Der Bundestag sollte dem verfehlten Bund-Länder-Deal seine Zustimmung verweigern.

Zur Einigung über die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich am 14. Oktober 2016 im Grundsatz auf eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen geeinigt. Das war nötig, weil im Jahr 2019 die bestehenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich auslaufen. Neben diesem Verfallsdatum sorgte die im Jahr 2013 von Bayern und Hessen eingereichte Klage vor dem Bundesverfassungsgericht für zusätzlichen Reformdruck.

Nach langwierigen Verhandlungen verständigten sich zunächst die Bundesländer am 3. Dezember 2015 auf ein Reformmodell. Mit ihren Forderungen konnten sich die Länder dann weitgehend gegen den Bund durchsetzen. Derzeit ist zwar nur eine vorläufige Bewertung der Einigung möglich, da von Bund und Ländern noch einige Detailfragen zu klären sind. Doch bereits aus den gefassten Beschlüssen lässt sich ablesen, dass letztlich die Steuerzahler die Finanziere der teuren Einigung sein werden. Zudem zeichnet sich ab, dass die Länder ihre finanzielle Eigenverantwortung zunehmend an den Bund delegieren und damit der deutsche Föderalismus noch stärker die Züge eines zentralistischen Transferstaats annimmt.

1. Zu Lasten der Steuerzahler: Einigung zementiert den Solidaritätszuschlag

Die Einigung im föderalen Finanzstreit geht einseitig zu Lasten des Bundes. Dieser muss den Ländern im Jahr 2020 rund 9,5 Mrd. Euro zusätzlich bereitstellen. Die wahren Verlierer sind jedoch die Steuerzahler, die unterm Strich die teure Paketlösung finanzieren müssen. Zwar bleibt der Solidaritätszuschlag im Beschlusspapier gänzlich unerwähnt, doch läuft der Kompromiss auf eine Zementierung der längst nicht mehr zu rechtfertigenden Ergänzungsabgabe hinaus. Denn es ist zu befürchten, dass der Bund einen Großteil seiner künftigen Mehrbelastungen über eine fortgesetzte Erhebung des Solidaritätszuschlags refinanzieren wird.

Ein über das Jahr 2020 hinaus erhobener Solidaritätszuschlag – eventuell mit neuem Namenschild versehen – ist für die Steuerzahler unzumutbar. Zum einen darf eine Ergänzungsabgabe dem Staat nur als kurzfristiges Finanzierungsmittel für Notlagen dienen. Ein solche ist angesichts der historisch guten Kassenlage von Bund, Ländern und Kommunen nicht ansatzweise zu erkennen. Zum anderen hat die Politik den Solidaritätszuschlag im Jahr 1991 vor allem eingeführt, um die Hilfen für die neuen Bundesländer zu finanzieren. Die Ost-Hilfen, also die Zuweisungen aus dem Solidarpakt II, laufen aber im Jahr 2019 aus. Damit ist die politische und verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Solidaritätszuschlags vollständig aufgebraucht. Es ist daher zwingend, den Solidaritätszuschlag spätestens 2020 und damit 30 Jahre nach Verwirklichung der Deutschen Einheit abzuschaffen.

2. „16 bestellen, einer zahlt“: Auf der schiefen Bahn zu einem Alimentations-Föderalismus

Der neue Finanzausgleich schafft auf Länderseite ausschließlich Gewinner gegenüber dem Status quo. Dies soll durch eine einseitige und überdimensionierte Belastung des Bundes sichergestellt werden. Gegenüber dem Status quo wird der Bund ab 2020 einen zusätzlichen Finanzierungsbeitrag von 9,5 Mrd. Euro p. a. leisten. Diese Belastung wird nach dem Jahr 2020 weiter ansteigen, da ein Teil der neuen Bundestransfers dynamisiert wird.

Die Einigung ist daher nach dem Motto „16 bestellen, einer bezahlt“ zustande gekommen. Dies ist mit der im Grundgesetz verankerten Eigenverantwortung der Länder für ihre Finanzen und mit ihrer verfassungsrechtlich zugesicherten Eigenstaatlichkeit schwer zu vereinbaren. Auch aus ökonomischer Sicht ergeben sich gravierende Nachteile. Denn erst finanzielle Eigenverantwortung sorgt dafür, dass zwischen den Ländern ein Wettbewerb um attraktive Standortbedingungen in Gang kommt. Dabei geht es im Kern darum, die Präferenzen der Bürger bestmöglich zu berücksichtigen und staatliche Leistungen effizient zu erbringen. Ein solcher fiskalischer Wettbewerb wirkt nicht nur disziplinierend auf die Steuer- und Ausgabenpolitik, sondern stellt auch ein Entdeckungsverfahren für innovative Problemlösungen dar.

Von diesem Leitbild eines bürgernahen und wettbewerblich ausgerichteten Föderalismus entfernt sich Deutschland immer weiter. Der reformierte Finanzausgleich wird bereits bestehende Fehlentwicklungen ab 2020 verschärfen und das Abdriften in einen zentralistischen Transfer-Staat weiter beschleunigen. Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass der Kompromiss letztlich auf einen vom Bund alimentierten Schein-Föderalismus hinausläuft.

3. *Bail-out für Bremen und Saarland beschädigt Schuldenbremse schon vor ihrer Scharfstellung*

Nach geltendem Recht erhalten Bremen und das Saarland bis einschließlich 2019 Konsolidierungshilfen von 300 bzw. 260 Mio. Euro pro Jahr. Die aktuelle Einigung sieht vor, diese Sondertransfers über das Jahr 2020 hinaus zu verlängern und auf jeweils 400 Mio. Euro p. a. zu erhöhen. Für die Finanzierung ist allein der Bund verantwortlich. Der neue Finanzausgleich manifestiert damit einen innerstaatlichen Bail-out für beide Länder. Dies widerspricht den bisherigen politischen Weichenstellungen im Kontext der Schuldenbremse und verstößt gegen die Anforderungen, die an eine regelgebundene und verlässliche Haushaltspolitik zu stellen sind.

Zur Erinnerung: Im Zuge der Föderalismusreform II haben Bund und Länder beschlossen, dass Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 bereits Konsolidierungshilfen erhalten, um 2020 das im Grundgesetz verankerte Neuverschuldungsverbot einhalten zu können.¹ Die Finanzierung der Hilfen erfolgte jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern. Die Zuweisungen betragen im Zeitraum 2011 bis 2019 insgesamt 7,2 Mrd. Euro, wobei der Großteil auf Bremen und das Saarland entfällt.² Die Befristung der Konsolidierungshilfen war als klares Signal an die Länder gedacht, dass diese ab 2020 aus eigener Kraft die Schuldenbremse einhalten sollen. Zudem ist im Grundgesetz explizit geregelt, dass die Hilfszahlungen „einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020“ voraussetzen (siehe Art. 143d Abs. 2 GG). Statt wie vereinbart die Konsolidierungshilfen 2019 für alle Länder auslaufen zu lassen, werden sie für Bremen und das Saarland sogar aufgestockt. Dieser Bail-out widerspricht somit klar dem Geist der Schuldenbremse und den geltenden Vorschriften des Grundgesetzes.

Darüber hinaus durchtrennt die Verlängerung der Sanierungshilfen das Band zwischen Verschuldung und politischer Haftung. Die hohen Defizite bzw. Altschulden der beiden Länder sind durch Fehlent-

¹ Siehe dazu § 1 Abs. 1 Konsolidierungshilfengesetz und die Ausführungen im Begleitgesetz zur Föderalismusreform II („Voraussetzung hierfür [also für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen; der Verf.] ist die Einhaltung eines Konsolidierungspfades, der die betreffenden Länder in die Lage versetzt, ihre Haushalte bis spätestens 2020 auszugleichen und somit der neuen Schuldenregelung *eigenständig* Rechnung zu tragen.“ Hervorhebung d. Verf.) Siehe: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>, S. 7.

² Anteil Bremen: 2,7 Mrd. Euro bzw. 37,5 % des Gesamtbetrags; Anteil Saarland: 2,34 Mrd. Euro bzw. 32,5 % des Gesamtbetrags.

scheidungen entstanden, für die die Politik die Verantwortung zu übernehmen hat. Die erneute Gewährung von Sanierungshilfen entlässt die Politik aus dieser Verantwortung und hat damit eine fatale Signalwirkung für die Zukunft. Es werden zusätzliche Fehlanreize für überhöhte Ausgaben gesetzt, weil die politischen Entscheider mit einem erneuten Bail-out rechnen können. Die politische Botschaft ist, dass sich Einsparungen und solide Haushaltspolitik nicht lohnen.

Verschärfend kommt hinzu, dass die Sanierungshilfen weder befristet noch degressiv ausgestaltet sind. Wird der Länderfinanzausgleich nach 2030 nicht vom Bund oder mindestens drei Ländern gekündigt, erhalten Bremen und das Saarland dauerhaft 800 Mio. Euro im Jahr zusätzlich. Das widerspricht dem finanzwissenschaftlichen Gebot, dass außerordentliche Finanzhilfen generell zu befristen sind, um Gewöhnungseffekte zu vermeiden.

Nicht zuletzt beschädigt der Bail-out auch die Glaubwürdigkeit des Stabilitätsrats. Dieser überwacht derzeit die Haushaltspolitik der Konsolidierungsländer und prüft daher jedes Jahr, ob diese die vereinbarten Sanierungsauflagen einhalten. Bei Verstoß gegen die Verpflichtungen kann der Stabilitätsrat eine Verwarnung aussprechen und die Auszahlung der Konsolidierungshilfe verweigern (siehe Stabilitätsratsgesetz § 2 Abs. 2 und 3). Die Einigung auf zusätzliche Sanierungshilfen, noch bevor die Schuldenbremse für die Länder im Jahr 2020 scharf gestellt wird, erweckt den Eindruck, dass der Stabilitätsrat bereits heute seinen gesetzlichen Aufgaben nicht gewachsen ist.

Dazu passt nicht, dass die Regierungschefs den Stabilitätsrat aufwerten wollen. Beabsichtigt ist, dass er künftig auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwachen soll. Noch nicht geklärt ist jedoch, welche neuen Kompetenzen der Rat konkret erhalten soll. Aus BdSt-Sicht ist es geboten, den Stabilitätsrat mit wirksamen Sanktionsmöglichkeiten auszustatten, da er ansonsten ein zahnloser Tiger bleibt.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Der Bail-out untergräbt die politische Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse, stellt den Einstieg in eine grundsätzliche Alleinhaltung des Bundes für hoch verschuldete Bundesländer dar und schafft einen schon vom Ansatz her verfehlten Ordnungsrahmen mit gravierenden finanziellen Fehlanreizen.

4. Kein Licht im Transferdickicht: Verfehlte Zuweisungen bleiben, neue kommen hinzu

Die Einigung zwischen Bund und Ländern schreibt verfehlte Transfers ohne erkennbare Evaluierung fort. Ein unrühmliches Beispiel sind die sogenannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für „politische Führung“. Wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhalten derzeit zehn Länder vom Bund insgesamt 517 Mio. Euro Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) pro Jahr. Dies wird damit begründet, dass Ländern mit relativ geringer Einwohnerzahl für Parlament, Ministerien und Behörden höhere Pro-Kopf-Kosten entstehen als einwohnerstarken Ländern.

Der BdSt lehnt es ab, zu groß dimensionierte Verwaltungen der Länder zu subventionieren und ihnen damit faktisch Bestandschutz zu erteilen. Statt die Kosten der Kleinheit allen Steuerzahlern aufzubürden, sind durchgreifende Verwaltungsreformen und eine Verschlinkung der Apparate erforderlich. Die SoBEZ für „politische Führung“ sind schnellstmöglich abzuschaffen. Das ist selbst aus der Binnensicht des Finanzausgleichs zwingend, da die Bedarfs-Transfers der einnahmeorientierten Logik des Länderfinanzausgleichs widersprechen und damit ein systemfremdes Element darstellen. Als erster Schritt sind die SoBEZ für „politische Führung“ zumindest degressiv auszugestalten, wie es das Maß-

stäbegesetz in § 12 Abs. 3 „im Regelfall“ für alle Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen verlangt.

Solche Sachargumente spielten jedoch beim Bund-Länder-Deal offenkundig keine Rolle. Denn die fragwürdigen Zuweisungen sind nicht einmal kritisch überprüft worden. Im Gegenteil: Der ab 2020 vom Bund zu zahlende Betrag erhöht sich sogar auf 528 Mio., weil Brandenburg – ohne jegliche Begründung – 11 Mio. Euro zusätzlich erhält. Dabei wurde übersehen, dass für 2018 eine erneute Evaluierung der Sondertransfers gesetzlich vorgeschrieben ist (siehe § 11 Abs. 4 FAG³). Ohne die Ergebnisse abzuwarten, haben die Regierungschefs Fakten geschaffen und damit die vom Gesetzgeber geforderte Prüfung stillschweigend ignoriert.

Auch die neu geschaffenen Finanztransfers sind negativ zu beurteilen. So soll der Bund ab 2020 die Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft durch zusätzliche Zuweisungen vermindern. Allerdings wird die Finanzkraft der Gemeinden derzeit zu 64 Prozent und ab 2020 sogar zu 75 Prozent im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Wenn ein noch stärkerer Ausgleich der Finanzkraft politisch gewünscht ist, wäre es naheliegend, den Anteil nicht „nur“ auf 75 Prozent, sondern noch weiter zu erhöhen. Dies würde jedoch die finanzkräftigen Länder stärker belasten, sodass auch hier der Länderstreit nur durch zusätzliches Bundesgeld entschärft werden konnte. Dies gilt auch für die neu eingeführten Forschungs-BEZ. Diese sollen „leistungsschwachen“ Ländern einen Ausgleich gewähren, weil die derzeitige Forschungsförderung nicht gleichmäßig auf die Länder verteilt wird. Statt Leistungsunterschiede zu akzeptieren oder die bestehende Mittelverteilung zu verändern, soll der Bund 181 Mio. Euro pro Jahr zusätzlich ins System geben. Insgesamt lassen sich die neuen Zuweisungen nicht sachlich begründen. Stattdessen wirken sie willkürlich und haben erkennbar nur den Zweck, ein von den Ländern gewünschtes Verteilungsergebnis zu realisieren. Als Kollateralschaden wird dadurch jedoch der Finanzausgleich noch komplizierter und intransparenter.

5. Weniger Reformdruck: Umverteilung noch schwerer nachzuvollziehen

Auch wenn der neue Finanzausgleich den Wegfall von Ausgleichsstufen vorsieht – insbesondere den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des horizontalen Länderfinanzausgleichs – bleibt das Transfersystem intransparent. Die Komplexität des Systems wird auch künftig für Streitigkeiten sorgen, zumal neue und länderspezifische Transfertatbestände (u. a. Gemeindefinanzkraftzuweisungen, Forschungs-BEZ) geschaffen werden.

Hinzu kommt, dass der verstärkte Finanzkraftausgleich über die Umsatzsteuer die Umverteilungswirkungen noch weniger nachvollziehbar macht. Bisher sind die Zahlungsströme im horizontalen Länderfinanzausgleich in den Haushaltsplänen der Länder ausgewiesen und unterliegen damit der parlamentarischen Kontrolle durch das jährliche Haushaltsverfahren. Da ab 2020 ein veränderter Anteil am Umsatzsteueraufkommen den einzelnen Ländern direkt zugeteilt wird, ist davon auszugehen, dass die konkreten Transfer-Beträge nicht mehr in den Länderetats abgebildet werden. Das mindert nicht nur die Transparenz des Finanzausgleichs, sondern schwächt dadurch auch den politischen Reformdruck.

³ „Bund und Länder überprüfen gemeinsam die Voraussetzungen der Vergabe in einem Abstand von fünf Jahren, erstmals im Jahr 2008, im Hinblick auf die Vergabe im jeweils übernächsten Jahr.“

6. Auf einem Auge blind: Auch künftig keine Anreize für mehr Ausgabendisziplin

Der neue Finanzausgleich behält die Strukturfehler des gegenwärtigen Systems bei. Zu bemängeln ist insbesondere, dass der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ausschließlich einnahmefixiert bleibt. Das hat in den Jahren seit der Einführung der Schuldenbremse dazu geführt, dass die Konsolidierung der Länderhaushalte vornehmlich über die Einnahmeseite erfolgte, während überhöhte Ausgabenlevels fortgeschrieben wurden. Es wäre daher geboten, durch weitere fiskalische Restriktionen die Politik zu einer nachhaltigen Konsolidierung über die Ausgabenseite anzuhalten.

Der BdSt schlägt vor, das Neuverschuldungsverbot durch (verfassungsrechtlich abgesicherte) Ausgabenbremsen zu ergänzen. Ziel solcher Ausgabenbremsen ist es, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben über einen längeren Zeitraum verbindlich zu begrenzen. Bisher nehmen die Landtage die mittelfristige Finanzplanung lediglich zur Kenntnis. Künftig sollten hingegen per Parlamentsbeschluss verbindliche Ausgabenobergrenzen für mindestens fünf Jahre festgelegt werden.

Zudem sollte künftig auch das Ausgabeverhalten der Länder im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Hierfür sollten bundesweite Ausgabenstandards für wichtige Politikbereiche festgelegt werden. Beispielsweise könnte im KITA-Bereich ein finanzieller Betreuungsstandard definiert werden. Ein überdurchschnittliches Ausgaben- bzw. Zuschussniveau könnte somit nicht mehr über den Finanzausgleich (indirekt) refinanziert werden, sondern wäre von jedem Land selbst zu tragen. Das würde mehr Anreize zur Stärkung der Ausgabendisziplin schaffen.

7. Schlecht verhandelt: Die Länder haben den Bund über den Tisch gezogen

Die Länder konnten sich mit der Forderung nach mehr finanzieller Umverteilung zu ihren Gunsten weitestgehend durchsetzen. Dem Bund ist nur in wenigen Punkten eine geringfügige Schadensbegrenzung gelungen:

- Der zusätzliche Finanzierungsbeitrag des Bundes beträgt nunmehr rund 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2020, während im Länder-Modell der zusätzliche Bundesbeitrag bei etwas mehr als 9,6 Mrd. Euro p. a. lag. Somit hat sich die Belastung für den Bund nur marginal um rund 1,3 Prozent verringert.
- Die Belastung des Bundes wird ab 2020 etwas weniger dynamisch ansteigen, als von den Ländern beabsichtigt. So konnte der Bund die Länder-Forderung abwehren, dass bestehende Umsatzsteuer-Festbeträge in Umsatzsteuerpunkte umgewandelt werden.
- Auch bei dem Umsatzsteueraufkommen, das die Länder im Rahmen der Einigung zusätzlich erhalten, wird die Erhöhungsdynamik etwas geringer ausfallen. Die Länder hatten zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 4,02 Mrd. Euro gefordert. Der Bund stellt dieses Volumen nun zwar bereit, doch in veränderter Form (Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro sowie zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Wert von 1,42 Mrd. Euro). Das bedeutet, dass 2,6 Mrd. Euro bzw. 65 Prozent des geforderten Gesamtbetrags konstant bleiben, während 1,42 Mrd. Euro bzw. 35 Prozent ab 2020 entsprechend des allgemeinen Wachstums des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben werden.
- Die Länder konnten sich *vorerst* nicht mit der Forderung durchsetzen, bestehende Kredite der Länder künftig gemeinsam mit dem Bund zu prolongieren. Aus Sicht der Länder soll

jedoch über die Möglichkeit, solche „Deutschland-Bonds“ zu emittieren, weiterhin diskutiert werden.

- Es bleibt dabei, dass die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs unbefristet gilt. Allerdings wird nunmehr auch dem Bund ab 2030 ein Kündigungsrecht eingeräumt. Dies war bisher dem Verlangen von mindestens drei Ländern vorbehalten.
- Schließlich werden die Bundeskompetenzen in einigen Politikfeldern gestärkt (z. B. Straßeninfrastruktur, Steuerverwaltung, Digitalisierung). Die konkrete Ausgestaltung muss jedoch noch von Bund und Ländern ausverhandelt werden.

Fazit: Verfehelter Bund-Länder-Deal – Auf dem Weg in einen zentralistischen Transferstaat

Aus finanz- und verfassungspolitischer Sicht ist die Einigung im föderalen Verteilungsstreit äußerst kritisch zu beurteilen. Die zentralen Kritikpunkte des Bundes der Steuerzahler sind:

- Die Einigung zementiert faktisch den Solidaritätszuschlag und geht damit einseitig zu Lasten der Steuerzahler. Eine Erhebung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2020 hinaus ist jedoch politisch und verfassungsrechtlich inakzeptabel.
- Der nach dem Motto „16 bestellen, einer zahlt“ zustande gekommene Kompromiss wird durch eine überdimensionierte Belastung des Bundes von rund 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 finanziert. Dies höhlt die finanzielle Eigenverantwortung der Länder aus und läuft im Kern auf einen vom Bund alimentierten Schein-Föderalismus hinaus.
- Der beschlossene Bail-out für Bremen und das Saarland schafft einen verfehlten Ordnungsrahmen mit gravierenden Fehlanreizen und untergräbt die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse noch vor ihrer Scharfstellung für die Länder im Jahr 2020.
- Mit den SoBEZ für „politische Führung“ werden verfehlte Transfers ohne die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung unbefristet fortgeschrieben. Auch die neu geschaffenen Finanzzuweisungen sind fragwürdiger Natur und verkomplizieren den Finanzausgleich noch weiter.
- Der Wegfall von Ausgleichsstufen – wie dem horizontalen Länderfinanzausgleich – schafft nicht mehr Transparenz, da zugleich neue Transfers geschaffen werden. Zudem sind die Umverteilungswirkungen noch schwieriger nachzuvollziehen, weil der Finanzkraftausgleich verstärkt auf die Umsatzsteuer verlagert wird.
- Der Strukturfehler eines ausschließlich einnahmefixierten Finanzausgleichs bleibt bestehen. Dadurch werden auch künftig keine Anreize geschaffen, um die Ausgabendisziplin auf Länderebene zu stärken.
- Der Bund hat schlecht verhandelt: Die Länder konnten ihre Forderung nach mehr finanzieller Umverteilung zu ihren Gunsten weitestgehend durchsetzen. Dem Bund ist es nur in wenigen Punkten gelungen, den Schaden zu begrenzen und eigene Interessen durchzusetzen.

Anhang: Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016

**Konferenz
der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund
und Ländern
am 14. Oktober 2016 in Berlin**

Beschluss

Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020

A.) Bund-Länder-Finanzbeziehungen

1. Bund und Länder vereinbaren, die Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen mit folgenden Eckpunkten auf der Grundlage der beiliegenden Tabelle umzusetzen, die Bestandteil dieses Beschlusses ist (Grundlage ist die Steuerschätzung Mai 2016 für das Jahr 2019).
 - Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorwegausgleich. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft. Im Ergebnis erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.
 - Die Länder erhalten einen zusätzlichen Festbetrag von 2,6 Mrd. € sowie zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 1,42 Mrd. €.
 - Der Angleichungsgrad und der Tarif der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden auf 99,75 % des Durchschnitts zu 80 % erhöht.
 - Der Tarif zur Berechnung der Zu- und Abschlagsbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung wird linear gestaltet und auf 63 % festgesetzt.

- Die kommunale Finanzkraft wird zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75 % einbezogen.
- Die Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen bleiben unverändert, ebenfalls die von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.
- Es werden Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene in verfassungsrechtlich abgesicherter Form in Höhe von ca. 1,5 Mrd. € (Schätzung Mai 2016 für 2019) gewährt. Dabei wird die unterdurchschnittliche Gemeindefinanzkraft zu 53,5 % bezogen auf die Lücke bis 80 % des Durchschnitts der Gemeindesteuerkraft ausgeglichen.
- Die SoBEZ für die neuen Länder enden 2019. Die Instrumente, die helfen, regionale Ungleichgewichte unter den Ländern auszutariieren (SoBEZ für Kosten der politischen Führung, SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit, Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafentlasten) werden fortgeführt. Brandenburg erhält zusätzliche SoBEZ für Kosten der politischen Führung in Höhe von 11 Mio. €.
- Die Forschungsförderung des Bundes nach Art. 91b GG erfolgt nicht nach den Kriterien einer gleichmäßigen Verteilung. Um für leistungsschwache Länder einen Ausgleich zu gewährleisten, wird eine Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung eingeführt. Dabei werden 35 % der Differenz zu 95 % des Länderdurchschnitts der Nettozuflüsse aufgefüllt. Die Forschungs-BEZ werden zusätzlich zu den bisherigen Forschungsausgaben des Bundes geleistet und gehen nicht zu Lasten der Forschungsförderung für die Länder.
- Die Förderabgabe wird im Wesentlichen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein erhoben. Sie ist mit erheblichen Belastungen der Länder verbunden. Deshalb wird sie zukünftig bei der Berechnung der Finanzkraft zu 33 % angesetzt.

- Es werden zur besonderen Entlastung dem Saarland und der Freien Hansestadt Bremen Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. € gewährt.
- Das Bundesprogramm GVFG wird dauerhaft fortgeführt.

Mit der Umsetzung aller beschriebenen Elemente im Rahmen einer Gesamteinigung werden die Länder in beträchtlichem Umfang finanziell entlastet. Dabei wird auch den Belangen der finanzschwachen Länder Rechnung getragen. Durch die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen steht kein Land finanziell schlechter da als ohne die Neuordnung.

2. Stärkung des Stabilitätsrates

Der Stabilitätsrat überwacht künftig auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder. Mit der Ausweitung der Zuständigkeiten des Stabilitätsrates wird der Stabilitätsrat mit den zu seiner Aufgabewahrnehmung notwendigen Kompetenzen ausgestattet. Die Analyse erfolgt dabei anhand einer vergleichbaren Datenbasis, die sich an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientiert.

Bund und Länder werden unverzüglich die oben genannten Elemente mit dem Ziel konkretisieren, das Gesetzgebungsverfahren zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zügig einzuleiten. Gleiches gilt für die weiteren von diesem Beschluss ausgelösten Verfassungsänderungen.

3. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs betonen die Notwendigkeit, bei der erforderlichen Anpassung des Grundgesetzes den bislang in Artikel 107 GG verankerten angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auch künftig sicherzustellen, und dabei unter anderem den zusätzlichen Ausgleich der unterschiedlichen gemeindlichen Finanzkraft im Grundgesetz zu regeln. Dies ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu konkretisieren.

B.) Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat

Bund und Länder stimmen überein, dass die folgenden Maßnahmen grundsätzlich geeignet sind, die Aufgabenerledigung im Bundesstaat zu optimieren. Es besteht Einigkeit, dass die näheren Ausgestaltungen intensiver und konstruktiver Diskussion bedürfen. Diese werden vom Chef BK mit der Chefin und den Chefs der Staats- und Senatskanzleien geführt.

Soweit nicht anders geregelt, erfolgt die Finanzierung entsprechend den Zuständigkeiten.

1.) Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen opt out). Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft Verkehr eingesetzt und das unveräußerliche Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen im Grundgesetz festgeschrieben werden. Dazu entsprechende Ermächtigungen in Art. 90 GG. Eckpunkte für die Ausgestaltung sind festzulegen (u.a. Zeitplan, Regelungen in der Übergangsphase, Übergang von Personal-, Pensions- und Sachmitteln). Dabei sollen die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort beachtet werden. Die Personalvertretungen werden eingebunden.

2.) Digitalisierung

Die Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung werden für alle Bürger/innen und die Wirtschaft über ein vom Bund errichtetes zentrales Bürgerportal erreichbar gemacht, über das auch die Länder ihre online Dienstleistungen bereitzustellen haben.

Zur Erhöhung der onlinefähigen Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung wird beim IT-Planungsrat für die Weiterentwicklung der IT-Verfahren ein Budget bereitgestellt.

Der Bund wird in Kürze ein Open Data Gesetz für seinen Kompetenzbereich vorlegen. Die Länder werden in ihrer Zuständigkeit - soweit noch nicht geschehen - ebenfalls Open Data Gesetze erlassen und dabei das Ziel verfolgen, in Anlehnung an die Bundesregelung bundesweit vergleichbare Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.

3.) Bessere Förderung von Investitionen

Die Möglichkeiten zur zielgerichteten und effizienten Förderung von Investitionen in gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen sollen verbessert werden. Der Bund erhält dazu mehr Steuerungsrechte bei Finanzhilfen. Grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungs-Infrastruktur für finanzschwache Kommunen. Dabei erfolgt eine Orientierung an dem bisher laufenden Bundesprogramm.

4.) Kontrollrechte bei Mitfinanzierung von Länderaufgaben

Die Verankerung von Erhebungsrechten des Bundesrechnungshofes erfolgt im Benehmen mit dem jeweiligen Landesrechnungshof in der Landesverwaltung bei den grundgesetzlichen Mischfinanzierungstatbeständen (Gemeinschaftsaufgaben Art. 91 a und 91 b GG; Finanzhilfen nach Art. 104 b GG; Entflechtungsmittel; ebenso Regelung in vorstehender Ziffer 3).

5.) Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

Beim IT-Einsatz in der Steuerverwaltung der Länder erhält der Bund ein erweitertes Weisungsrecht zur Gewährleistung gleicher Programmergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes. Der Bund erhält im Bereich der Steuerverwaltung ein stärkeres allgemeines fachliches Weisungsrecht, soweit nicht die Mehrheit der Länder widerspricht. Verbesserung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Steuerbetruges, insbesondere des Umsatzsteuerbetruges. Die Position des Bundes wird durch Änderung/Ergänzung des Verwaltungsabkommens KONSENS gestärkt. Der Bund wird künftig in Art. 108 GG ermächtigt, etwaige Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Besteuerung im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern länderübergreifend zu übertragen. Bund und Länder werden ihre Zusammenarbeit bei der Überwachung der Geldwäschegesetze verbessern.

6.) Unterhaltsvorschuss

Bund und Länder verständigen sich darauf, beim Unterhaltsvorschuss ab dem 1. Januar 2017 die Altersgrenze von 12 auf 18 Jahre anzuheben und die Bezugsdauergrenze aufzuheben sowie auf die dazu erforderliche Finanzierung. Zu den finanziellen Belastungen der Länder besteht noch Beratungsbedarf mit dem Bund.

7. Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gilt unbefristet, es sei denn, dass mindestens drei Länder oder der Bund nach 2030 eine Neuordnung einfordern. Bis zur einvernehmlichen Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, höchstens jedoch für 5 Jahre, gelten die alten Regeln fort.
8. Darüber hinaus muss aus Sicht der Länder auch über ihren Wunsch diskutiert werden, bestehende Kredite der Länder gemeinsam mit dem Bund zu prolongieren.

Protokollerklärung TH

„In der Ermächtigung des Art. 90 GG soll aus Sicht des Freistaats Thüringen geregelt werden, dass das unveräußerliche und vollständige Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen sowie an der Infrastrukturgesellschaft Verkehr festgeschrieben werden soll. Zudem sollte hinsichtlich der Rechtsform der Infrastrukturgesellschaft neben der privatrechtlichen Form auch die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) geprüft werden.“

Protokollerklärung BW

Die Aufnahme insbesondere von Ziffer 3 „Möglichkeiten zur besseren Förderung von Investitionen“ als Möglichkeit zur besseren Aufgabenerledigung des Bundes beinhaltet keine generelle Zustimmung des Landes Baden-Württemberg zu der dort angestrebten Grundgesetzänderung und pauschalen Öffnung des Artikels 104 b des Grundgesetzes und zu einer Aufhebung des so genannten „Kooperationsverbotes“ zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildung. Baden-Württemberg lehnt ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes im Bereich der Steuerverwaltung ab.

BLF-Modell vom 03.12.2015 - 2019 (Steuerschätzung V 2016) Ust: 1.420 Mio. € dynamisch; 2.600 Mio. € statisch

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	
Horizontale Ausgleichstufe																		
Umsatzsteuer-Zuordnung	in Mio. €	24.661	17.767	15.040	10.948	8.532	5.646	5.603	3.104	3.956	2.997	3.437	2.229	1.378	4.855	2.465	925	113.541
Umsatzsteuer-Umverteilung	in Mio. €	113	-8.277	-4.417	1.529	-2.985	2.980	295	1.754	449	1.688	1.285	1.280	408	3.610	-392	681	±16.071
Umsatzsteuereinnahmen neu	in Mio. €	24.774	9.490	10.623	12.477	5.547	8.625	5.899	4.857	4.405	4.686	4.721	3.508	1.786	8.465	2.073	1.605	113.541
Umsatzsteuer Status quo	in Mio. €	21.480	14.675	12.422	11.623	7.047	8.101	5.067	4.563	3.896	4.395	4.337	3.217	1.639	4.143	2.036	880	109.521
Länderfinanzausgleich neu	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	±0
Länderfinanzausgleich status quo	in Mio. €	1.245	-6.472	-2.679	631	-2.009	1.161	402	683	295	662	554	547	180	4.173	-104	730	±11.264
USt / LFA neu	in Mio. €	24.774	9.490	10.623	12.477	5.547	8.625	5.899	4.857	4.405	4.686	4.721	3.508	1.786	8.465	2.073	1.605	113.541
USt / LFA Status quo	in Mio. €	22.726	8.203	9.743	12.255	5.038	9.262	5.469	5.246	4.192	5.057	4.891	3.764	1.819	8.315	1.932	1.610	109.521
Differenz	in Mio. €	2.048	1.287	880	222	510	-637	430	-389	213	-372	-170	-255	-33	149	141	-5	4.020
Vertikale Ausgleichstufe																		
Allgemeine BEZ neu	in Mio. €	0	0	0	648	0	1.364	103	804	185	774	581	587	183	1.654	0	312	7.195
Gemeindefinanzkraftzuweisungen	in Mio. €	0	0	0	0	0	509	0	298	0	320	106	248	17	0	0	0	1.497
Forschungs-BEZ	in Mio. €	0	0	0	62	0	0	72	12	7	18	3	5	3	0	0	0	181
BEZ status quo	in Mio. €	668	0	0	342	0	488	217	282	159	273	249	220	86	1.330	0	237	4.552
Differenz	in Mio. €	-668	0	0	367	0	1.385	-43	831	33	839	441	619	117	324	0	75	4.321
Zwischensumme	in Mio. €	1.380	1.287	880	590	510	748	387	442	247	467	271	364	84	473	141	70	8.341
Zwischensumme	in € je EW	78	101	81	75	83	184	96	198	87	217	110	227	85	135	79	106	102
Weitere Reformelemente																		
Entflechtungsmittel		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GVFG-Bundesprogramm	in Mio. €	49	63	81	4	37	20	6	10	10	5	1	0	5	22	14	6	333
(zusätzliche) Bez Kosten politischer Führung	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	11
(zusätzliche) Hafencosten	in Mio. €	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0	21	11	39
Gesamtergebnis (Bundessicht)	in Mio. €	1.429	1.350	961	596	547	768	393	452	259	472	283	367	89	495	176	87	8.724
in Euro je Einwohner	in € je EW	80	106	89	76	89	189	97	202	91	219	114	229	90	142	99	131	106
Ergänzende Hilfen SL / HB	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	400	0	0	400	800
Insgesamt (Bundessicht)	in Mio. €	1.429	1.350	961	596	547	768	393	452	259	472	283	367	489	495	176	487	9.524
in Euro je Einwohner	in € je EW	80	106	89	76	89	189	97	202	91	219	114	229	493	142	99	732	116

Berechnungsbasis: Steuerschätzung Mai 2016 für 2019

Parameter

- Bund gibt 4,02 Mrd. € USt ab: 1.420 Mrd. € dynamisch; 2,60 Mrd. € statisch
- Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt
- Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 75 %
- linearer Ausgleichstarif 63 %
- Ausgleichsquote bei den allgemeinen BEZ 80 % der Fehlbeträge an 99,75 % der AMZ
- Gemeindefinanzkraftzuweisungen, Ausgleich der Fehlbeträge an 80 % zu 53,5 %
- SoBEZ-Forschungsförderung, Ausgleich der Fehlbeträge an 95 % zu 35 %
- Entflechtungsmittel werden in USt umgewandelt
- Das GVFG-Bundesprogramm wird mit einem Volumen von 330 Mio. € fortgesetzt
- Belastungsausgleich Saarland / Bremen mit je 400 Mio. € p.a.
- Einbeziehung der Förderabgabe zu 33%