

Hintergrundpapier zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

1. Die Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern ist eine große Reform, die neben den Finanzfragen im engeren Sinne auch weitere Aspekte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern neu justiert und somit das föderale Gefüge zukunftsfest neu ausrichtet.
2. Diese Neuordnung ist dringend notwendig, weil das jetzige Finanzausgleichssystem am 31. Dezember 2019 ausläuft. Gleiches gilt für den Solidarpakt II, also die finanziellen Mittel für Verkehr, Wohnen, Innovation, Forschung und Strukturförderung sowie für teilungsbedingte Sonderlasten. Die Länder Bayern und Hessen hatten überdies im Jahr 2013 Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das jetzige Finanzausgleichssystem eingereicht.
3. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im Jahr 2013 ist die Neuordnung der bundestaatlichen Finanzbeziehungen als ein zentrales Element der Finanzpolitik enthalten. Ziel war es, eine Neuregelung auf dem Verhandlungswege zu erreichen und nicht erzwungen durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Dieses Ziel ist erreicht.
4. Der Koalitionsvertrag sieht vor, eine gemeinsame Verständigung auf eine Reform des Länderfinanzausgleichs in dieser Legislaturperiode zu erreichen, weil sonst die Zeit für die nötigen Verfassungsänderungen nicht mehr ausreicht. Seither hat es eine ganze Reihe unterschiedliche Verhandlungsrunden gegeben. Dabei ist schnell deutlich geworden, dass die Finanzbeziehungen der 16 Länder untereinander wie auch der sog. vertikale Finanzausgleich, also im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, gemeinsam in den Blick genommen werden müssen.
5. Die Neuregelung der Finanzbeziehungen orientiert sich nach dem übereinstimmenden Willen aller Beteiligten an folgenden Prämissen: Kein Land darf nach einer Neuordnung finanziell schlechter gestellt sein als vorher. Alle Länder müssen finanziell so ausgestattet werden, dass gemäß der Verfassung eine ausreichende Aufgabenerfüllung auch im Zeitalter der Schuldenbremse möglich ist. Die Solidarität unter den Ländern soll beibehalten werden, die wirtschaftlich starken Länder sollen weiter für die schwächeren Länder eintreten. Und der Bund muss seiner finanzwirtschaftlichen Verantwortung nachkommen.
6. Nach vielen Gesprächen gelang es im Dezember 2015, eine einvernehmliche Lösung unter allen Ländern bei der Ministerpräsidentenkonferenz in Berlin zu erreichen – Grundlage ist der Vorschlag von Olaf Scholz mit einigen kleinen Modifikationen.
7. Der Ländervorschlag bedeutet finanzielle Planungssicherheit für die Jahre nach 2019. Alle Länder tragen die entscheidenden Ziele dieser Einigung mit.
8. Im Herbst 2016 haben sich nun Bund und Länder auf der Basis des Vorschlages von Olaf Scholz und des Beschlusses der MPK vom Dezember 2015 auf eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und des Länderfinanzausgleichs geeinigt. Die Einigung sieht folgende Elemente vor:

- Die finanzstarken Länder bleiben im Solidarverbund des Länderfinanzausgleichs und unterstützen auch weiterhin solidarisch die finanzschwachen Länder.
 - Der Bund trägt seinen Teil der innerstaatlichen Finanzbeziehungen auch in Zeiten der Schuldenbremse mit.
 - Der zweistufige Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorwegausgleich. Stattdessen wird ein einstufiges Verfahren eingeführt und der Länderanteil der Umsatzsteuer grundsätzlich nach der Einwohnerzahl verteilt. Zusätzlich werden, je nach Finanzkraft eines Landes, Zuschläge gewährt und Abschläge vorgenommen.
 - Der Tarif zur Berechnung dieser Zu- und Abschläge wird linear gestaltet und auf 63 Prozent festgelegt. Damit werden insbesondere die Zahlerländer entlastet.
 - Die Länder erhalten zusätzlich 4,02 Milliarden Euro jährlich vom Bund. Davon werden 2,6 Milliarden Euro pro Jahr fortgeschrieben, 1,4 Milliarden Euro werden im Wege zusätzlicher Umsatzsteuerpunkte geleistet und damit jährlich dynamisiert.
 - Nach dem Wegfall der Sonderbundesergänzungszuweisung (SoBEZ) für die ostdeutschen Länder im Jahr 2019 führt der Bund eine neue Gemeindefinanzkraftzuweisung ein, die sich strikt an Bedürftigkeit orientiert. So können damit auch westdeutsche Bundesländer unterstützt werden.
 - Die kommunale Finanzkraft wird zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75 Prozent einbezogen. Bisher sind es lediglich 64 Prozent. Durch die Änderung wird sichergestellt, dass finanzstarke Länder mit finanzstarken Gemeinden künftig stärker zum Finanzausgleich beitragen.
 - Die Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen, die die besonderen Lasten und hohe Ausgaben für den Unterhalt der Infrastruktur großer Städte einbezieht, die kein eigenes Umland haben, bleiben ebenso unverändert wie die Wertungen von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.
 - Die Haushaltsnotlageländer Saarland und Bremen erhalten zusätzliche Sanierungshilfen in Höhe von je 400 Millionen Euro im Jahr.
 - Finanzschwächere Länder wie Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen erhalten zusätzliche finanzielle Mittel, bspw. über eine neu einzuführende Bundesergänzungszuweisung (BEZ) für Forschungsförderung.
 - Das Bundesprogramm der Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG) wird dauerhaft fortgeführt.
9. An Stelle eines dreistufigen Finanzausgleichs aus Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Bundesergänzungszuweisungen tritt ein einfacheres, transparenteres und gerechteres System. Um diese Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern zu erreichen, bedarf es Änderungen im Grundgesetz.
10. Die Neuregelung sorgt dafür, dass die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern nicht weiter auseinandergeht. So ist es fast schon garantiert, dass alle Länder nach dem Finanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen eine Finanzkraft von mindestens 95 Prozent erreichen – also eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hergestellt wird.

11. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern entstehen im Übrigen durch die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der Länder und durch ihre Einwohnerentwicklung. Der Länderfinanzausgleich ist nichts anderes als ein Instrument, um eine ungleiche Entwicklung in den Ländern danach auszugleichen; also ein nachrangiges Instrument.
- Der Länderfinanzausgleich ist in der Vergangenheit dabei recht erfolgreich gewesen: So ist die Finanzkraft der neuen Länder im Schnitt kontinuierlich von 39,2 Prozent (2005) auf 58,8 Prozent (2015) gestiegen. Auf der anderen Seite ist die Finanzkraft der westdeutschen Länder zurückgegangen, von 113,1 Prozent (2005) auf 108,0 Prozent (2015). Die Lebensverhältnisse gleichen sich also immer stärker an. So hat beispielsweise Brandenburg heute (ohne Finanzausgleich) die höchste Finanzkraft aller neuen Länder mit 69,1 Prozent – und damit bald die Finanzkraft des Saarlands mit 75,8 Prozent erreicht.
12. Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen soll von 2020 an gelten. Die Verständigung zwischen Bund und Ländern ist ein gutes Beispiel eines gelebten, gut funktionierenden Föderalismus, wie ihn das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil 1999 eingefordert hat. Erstmals seit fast 50 Jahren haben Bund und Länder eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf dem Verhandlungswege erreicht, ohne dass sie durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu aufgefordert werden mussten.
13. Eine Reform der föderalen Finanzarchitektur behält idealerweise immer auch die föderale Aufgabenverteilung im Blick und nimmt etwaige Veränderungsbedarfe in Angriff. Neben der Einigung auf die finanziellen Aspekte haben sich Bund und Länder deshalb im Zuge der Verhandlungen auf verschiedene Schritte geeinigt, um die Aufgabenerledigung zwischen Bund und Ländern weiter zu verbessern.
- Der Bund erhält die alleinige Zuständigkeit für den Bau und die Erhaltung der Bundesautobahnen. Dies soll zu einer effizienteren Aufgabenerledigung führen.
 - Ein Zugeständnis ist auch das erweiterte Weisungsrecht in der Steuerverwaltung für den Bund, weil es die Länder einschränkt. Es fördert aber die Einheitlichkeit und Effizienz der Steuererhebung in den Ländern.
 - Der Bund kann sich in den nächsten Jahren mit 3,5 Milliarden Euro an der Sanierung von Schulen in finanzschwachen Gemeinden, bzw. in sozial schwachen Gebieten der Stadtstaaten engagieren, ohne dass das Kooperationsverbot greift.
 - Die Errichtung eines zentralen IT-Portals für die Verwaltung, auf dem Bund und Länder ihre Online-Anwendungen zentral erreichbar machen, ist aus Sicht der Bürger, die sich bislang mit einem Flickenteppich an IT-Lösungen herumschlagen eine erhebliche Erleichterung.

- Schlussendlich kommt die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes, welche Alleinerziehenden erhebliche Erleichterungen verschaffen wird.