

Berlin, 8. September 2014

Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion

Am Ende des Jahres 2019 treten die bisherigen Regelungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt außer Kraft. Gleichzeitig gilt dann auch die mit der Föderalismusreform II vereinbarte Schuldenregel in vollem Umfang für die Bundesländer.

Im Koalitionsvertrag haben wir vereinbart, die Weichen für die Zeit nach 2019 zu stellen. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben im Juni die Finanzminister beauftragt, Grundlagen für eine neue Vereinbarung zu erarbeiten. Die Koalitionsfraktionen haben parallel dazu eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Bis zur Mitte der Legislaturperiode sollen dazu Ergebnisse vorliegen.

Der Bund hat unter maßgeblicher Beteiligung der SPD in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, die Finanzausstattung der Kommunen zu verbessern und damit auch die Länder entlastet, die verfassungsrechtlich für die Kommunen zuständig sind. So hat die SPD in der letzten Wahlperiode im Vermittlungsverfahren eine schrittweise Übernahme bei der Grundsteuer im Alter durchgesetzt, die in diesem Jahr nun erstmals vollständig vom Bund getragen wird. Dieses Entlastungsvolumen steigt dabei dynamisch an und wächst von 5,5 Milliarden Euro in diesem Jahr auf fast 7 Milliarden Euro zum Ende der Wahlperiode auf. Da der Bund diesen Anteil nun vollständig trägt, werden die Kommunen nachhaltig entlastet und können ihre investiven Ausgaben entsprechend stärken. Die Stärkung der Kommunen ist für die SPD auch weiterhin vorrangig. Wir haben deshalb im Koalitionsvertrag die Entlastung der Kommunen von den Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Behinderte in Höhe von 5 Milliarden Euro als prioritäre Maßnahme durchgesetzt.

Darüber hinaus entlastet der Bund künftig die Länder von den Ausgaben für das BAföG. Der Bund finanziert auch den Hochschulpakt weiter und unterstützt die Länder beim Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur. Zudem leistet der Bund mit zusätzlich 3 Milliarden Euro einen wichtigen Beitrag zu dem gesamtstaatlichen Ziel, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3 Prozent des BIP zu erhöhen. Durch die Erhöhung der Städtebaumittel unterstützt der Bund die Länder bei notwendigen Investitionen.

Leitbild der SPD-Bundestagsfraktion

Unser Leitmotiv ist der soziale Bundesstaat, der die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland sichert. Daraus ergibt sich auch die Verpflichtung für einen solidarischen Ausgleich. Dies gilt aber nicht nur für den Bund gegenüber den Ländern, der im vertikalen Finanzausgleich zum Ausdruck kommt, sondern auch für die Länder untereinander. Mit der aktuellen Klage zweier Länder gegen den Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht wird diese Solidarität in Frage gestellt.

Bisher haben Bund und Länder den solidarischen Ausgleich gemeinsam organisiert und finanziert. Für die Zukunft ist zu entscheiden, ob es dabei bleiben soll. Die Alternativen sind, dass der Bund, auch aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit in den Ländern, eine stärkere Rolle übernimmt oder die Länder einen größeren Anteil des Steueraufkommens erhalten, um dann horizontal diesen Ausgleich zu organisieren.

In jedem Fall sollte die Transparenz der Finanzierungsströme verbessert werden, um die politische Verantwortlichkeit für finanzpolitische Entscheidungen für die Wählerinnen und Wähler klarer erkennbar zu machen. Es ist auch zu beachten, dass die bisher noch anhaltend positive konjunkturelle Lage mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Steuereinnahmen kein Dauerzustand sein wird.

Wir wollen, dass die staatlichen Ebenen handlungsfähig sind, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können. Dazu gehört auch, die Investitionen zur Daseinsvorsorge und für die Innovationsfähigkeit des Landes zu stärken. Dafür müssen die notwendigen Einnahmen zur Verfügung stehen.

Durch den Finanzausgleich und die Hilfen aus dem Bundeshaushalt wurde in den letzten 20 Jahren das Zusammenwachsen von Ost und West ermöglicht und regionale Disparitäten konnten ausbalanciert werden. Alle deutschen Regionen haben heute eine Wirtschaftskraft von deutlich über 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Keine deutsche Region ist daher in der Periode 2014 bis 2020 Höchstfördergebiet der europäischen Kohäsionspolitik.

Die Unterschiede verlaufen heute nicht mehr trennscharf zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern. Vielmehr haben die Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen inner-

halb der Länder in Ost und West zugenommen. Der Abstand zwischen Ost und West ist dabei aber noch deutlich erkennbar und ein besonderer Förderbedarf weiter begründet.

Die strukturelle Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft ist nach wie vor signifikant und verändert sich seit einigen Jahren kaum mehr.

Vor allem durch die demographische Entwicklung und damit verbundene Wanderungsbewegungen, insbesondere von Ost nach West, haben sich die Bedingungen zwischen den Regionen, aber auch innerhalb von west- und ostdeutschen Ländern hin zu den Ballungszentren, verändert.

Der Anpassungsprozess bleibt damit auch für die Zukunft eine Herausforderung für die Politik.

Bisher ist es die Aufgabe des Bundes, einen Ausgleich der Unterschiede bei den Lebensbedingungen sicherzustellen, um gleiche Chancen für die Entwicklung und das Leben der Menschen in allen Regionen erreichen zu können. Soll der Bund dieser Aufgabe auch künftig gerecht werden können, muss er über eine angemessene finanzielle Handlungsfähigkeit verfügen.

In den letzten 20 Jahren hat sich das Verhältnis der den jeweiligen Ausgaben gegenüberstehenden Einnahmen zwischen Bund und Ländern auseinander entwickelt. Diese Deckungsquote liegt derzeit bei den Ländern bei rund 100 Prozent, während sie beim Bund nur rund 93 Prozent beträgt.

Zentrale Elemente für eine Neugestaltung

Die bevorstehende Reform der föderalen Finanzbeziehungen berührt das Fundament unserer staatlichen Ordnung und des Zusammenlebens in Deutschland grundsätzlich.

Für eine Bestandsaufnahme und künftige Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen müssen deshalb die bisherigen Kriterien für die Bemessung der Verteilung der Finanzströme neu bewertet werden.

Faire Berücksichtigung der Ausgangslage

Um zu einem fairen Ausgleich zu kommen, müssen die Ausgangsbedingungen der unterschiedlichen Regionen umfassend bewertet werden. Dazu gehört, dass auch die bisher unberücksichtigten Finanzierungsströme, wie bspw. die Forschungsförderung, einbezogen werden. Hier werden mit erheblichen öffentlichen Mitteln Strukturen aufgebaut und finanziert, die auch die Ansiedlung von technologie- und arbeitsplatzintensiven Industrieunternehmen begünstigen und die Attraktivität dieser Regionen, insbesondere für gut ausgebildete Arbeitskräfte, deutlich steigern.

Die demographische Entwicklung, die auch Wanderungsbewegungen erfasst, sollte ebenso berücksichtigt werden, wie die vollständige Finanzkraft der Länder und ihrer Kommunen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sichern

Um dauerhaft dem Auftrag des Grundgesetzes für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland gerecht werden zu können, muss auch in Zukunft die strukturelle Schwäche zwischen den verschiedenen Regionen ausgeglichen werden.

Dazu sollten auch nach 2019 Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag im Bundeshaushalt verwendet werden. Auf der Grundlage von Strukturindikatoren könnte mit einer direkten Förderung des Bundes und nach Bedürftigkeit gestaffelten Kofinanzierungsanteilen in kleinräumigen Regionen ein geeignetes Mittel zur Verfügung stehen, um einen wesentlichen Beitrag zum Ausgleich der Unterschiede und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse geleistet werden.

In der Diskussion ist aber auch die Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommenssteuer. Damit wären höhere Einnahmen für die Länder verbundenen, die dann eine stärkere Ausgabenverantwortung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse hätten. Allerdings würde damit nur das Volumen des Länderfinanzausgleichs erhöht und gleichzeitig die bestehenden Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Ländern zementiert.

Als weitere Alternative für die bisherigen Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag wird die Schaffung eines Altschuldenfonds diskutiert. Um die Länder bei der dauerhaften Einhaltung der Schuldenregel zu unterstützen, würde dabei - je nach Ausgestaltung - der Schulden-

dienst für einen bestimmten Anteil der Altschulden über einen solchen Fonds finanziert werden.

Mit der Schaffung eines Altschuldenfonds wären dann auch ein entsprechendes Monitoring und eine stärkere Kontrolle der Finanz- und Haushaltspolitik der einzelnen Länder verbunden.

Würde der Solidaritätszuschlag nicht mehr vollständig an den Bund gehen, wären damit teilweise erhebliche Einnahmeausfällen im Bundeshaushalt verbunden. Dies würde die politischen Gestaltungsspielräume für zusätzliche Investitionen oder Entlastungsversprechen deutlich reduzieren. Deshalb müssten dann die geringeren Einnahmen des Bundes auch durch Kürzung entsprechender Ausgaben zu Lasten der Länder zumindest teilweise kompensiert werden.

Gerechten und international abgestimmten Steuervollzug erreichen

Zentral für die Einnahmen ist die Administration der Steuerverwaltung. Nach Entscheidung der zuvor aufgeworfenen Fragen ist zu klären, wie ein effektiver Steuervollzug künftig gesichert werden kann. Die Erfahrung der Vergangenheit hat gezeigt, dass die ein einheitlicherer Steuervollzug durch die Abstimmung zwischen den Ländern eher schwer zu organisieren ist. Der bisher regional unterschiedlich wirksame Steuervollzug in Deutschland darf nicht weiter zu Wettbewerbsvorteilen für Unternehmen oder Einkommensmillionäre führen. Hinzu kommt, dass nach der internationalen Finanzkrise die Staaten - derzeit vor allem in der OECD - an einer stärkeren Koordinierung in der Steuerpolitik arbeiten. Auch um die Steuervermeidung und den Steuerbetrug von einigen Banken und international agierenden Konzernen im Interesse der Gemeinschaft der Steuerzahler besser bekämpfen zu können, muss die Steuerverwaltung in Deutschland effektiver werden.

Mit der Schaffung einer Bundessteuerverwaltung können diese Ziele besser erreicht werden und langwierige Abstimmungsprozesse über die technische Weiterentwicklung der Steuererhebung abgekürzt werden.

Dies würde, wie u.a. der Bundesrechnungshof ausgeführt hat, zu Steuermehreinnahmen für den Gesamtstaat führen und könnte mit einem Entlastungseffekt für die Länderhaushalte verbunden sein.

Keinen Wettbewerbsföderalismus in Deutschland

Derzeit wird in von CDU und CSU regierten Ländern eine stärkere Steuerautonomie für Länder und Kommunen diskutiert.

Ein solcher Schritt bedeutet neben Chancen zur Verbesserung der Einnahmeseite aber vor allem Risiken. Darüber hinaus wird im Rahmen einer Entflechtung und größeren Eigenverantwortlichkeit der Länder auch eine stärkere Regionalisierung von Leistungsstandards zur Kostenreduzierung diskutiert.

Damit wäre der Einstieg in ein neues System eines Wettbewerbsföderalismus verbunden, der unserem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse widerspricht. Einen solchen Systemwechsel lehnen wir ab.