

Erstes Kapitel

# Auf dem Weg zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Rolf Bösing<sup>1</sup>

## Inhaltsverzeichnis

A. Notwendigkeit einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen	11
B. Verhandlungen zum Fiskalpakt 2014	13
C. „Schäuble-Scholz-Papier“	13
D. Neuer Anlauf 2015 – Vorschläge der A-Länder und B-Länder	14
E. Einigung der Länder am 3. Dezember 2015	15
F. Eine Würdigung	16
Literaturverzeichnis	18

### A. Notwendigkeit einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Die Verhandlungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind aus mehreren Gründen notwendig. Die jetzige Regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist bis Ende 2019 befristet. Ebenso befristet ist der Solidaritätszuschlag, dessen Aufkommen derzeit 15 Mrd. € (2015) beträgt. Die sogenannte Schuldenbremse von Bund und Ländern wird für die Länder spätestens zum 01.01.2020 in Kraft treten; für den Bund gilt sie bereits seit dem 01.01.2016.

---

<sup>1</sup> Dr. Rolf Bösing hat Wirtschaftswissenschaften an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg studiert und zum Thema Neuordnung des Bund-Länderfinanzausgleichs 1995 promoviert. Er war Referatsleiter für Wirtschaft und Finanzen in der Staatskanzlei des Saarlandes, Leiter des Planungs- und Leitungstabs im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leiter der Grundsatzabteilung und Rentenfinanzen im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leiter des Planungstabs in der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg und Leiter der Abteilung Politik beim SPD-Parteivorstand. Er ist seit 2015 Staatsrat in der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation in der Freien und Hansestadt Hamburg.

Danach dürfen sich die Länder nur bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturabschwung) sowie in absoluten Not-situationen verschulden, für den Bund ist zudem eine strukturelle Verschuldung in Höhe von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes vorgesehen (Artikel 109 Absatz 3 GG)

Einen weiteren, aber nicht unwesentlichen Aspekt bilden auch die Klagen von Bayern und Hessen gegen das geltende bundesstaatliche Finanzausgleichssystem.<sup>2</sup> Die Länder begründen ihre Klagen mit der Anreizfeindlichkeit des Länderfinanzausgleichs, die dazu führt, dass in beiden Ländern immer mehr Mittel für den Länderfinanzausgleich abfließen. Außerdem sollte aus Sicht der klagenden Länder die Einwohnerwertung der Stadtstaaten abgeschafft werden. Baden-Württemberg hatte eine mögliche Klage immer davon abhängig gemacht, ob eine Verständigung zwischen Bund und Ländern auf dem Verhandlungsweg zustande kommt.

Hamburg als Zahlerland hatte kein Interesse zu klagen. Als finanzstarker Stadtstaat hatte sich Hamburg traditionell immer in der Rolle eines „Mittlers“ zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern, zwischen ostdeutschen und westdeutschen Ländern und zwischen Stadtstaaten und Flächenländern gesehen.

Die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen war auch Gegenstand der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD 2013. Die Diskussion mündete letztendlich darin, das Thema im Rahmen einer Koalitions-Arbeitsgruppe zu diskutieren und zu entscheiden. Spätestens Ende 2019 sollten die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu geordnet sein. Dazu sollten noch in dieser Legislaturperiode die Weichen gestellt werden. Es wurde zudem vereinbart, parallel eine Kommission einrichten, in der Bund und Länder vertreten sind. Die Kommission sollte sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu bis Mitte der Legislaturperiode Ergebnisse zu den nachfolgenden Themenbereichen vorlegen:<sup>3</sup>

- Europäischer Fiskalvertrag
- Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten
- Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen
- Reform des Länderfinanzausgleichs
- Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten
- Zukunft des Solidaritätszuschlags.

---

2 Vgl. Normenkontrollantrag.

3 Vgl. Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD 2013, S. 67.

## B. Verhandlungen zum Fiskalpakt 2014

Im Sommer 2014 begann eine Debatte zum Fiskalpakt und Solidaritätszuschlag. Der Erste Bürgermeister Hamburgs, OLAF SCHOLZ, hatte schon Anfang 2012 gefordert, einen Teil des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag für die Tilgung der Altschulden zu verwenden.<sup>4</sup> Dieser Vorschlag wurde vom Bundesfinanzministerium und von Bayern und Sachsen sehr kritisch gesehen. Beide Länder lehnten ihn ab, weil nach ihrer Auffassung damit die Neuverschuldung belohnt würde. Gleichzeitig fand auf der Ebene der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin eine Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs statt. So wurden die Finanzminister gebeten, Vorschläge für eine Reform des Länderfinanzausgleichs zu erarbeiten. Die Finanzminister legten der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 2014 einen Bericht vor, konnten sich dabei jedoch nicht auf eine gemeinsame Position verständigen. Damit war klar, dass nur eine politische Verständigung auf der Ministerpräsidentenebene zu einer Lösung führen würde.<sup>5</sup>

## C. „Schäuble-Scholz-Papier“

Die Tatsache, dass keine Einigung erzielt wurde, führte zu dem sogenannten „Schäuble-Scholz-Papier“<sup>6</sup>, das folgende Eckpunkte vorsah:

- Länder und Kommunen erhielten einen Anteil von 57,5 % des Gesamtaufkommens des Solidaritätsaufschlags, der ab 01.01.2020 in der Einkommensteuer aufgehen sollte. Damit hätten Kommunen und Länder in 2020 rd. 11 Mrd. € erhalten.
- Das System des horizontalen Finanzausgleichs, also der Länderfinanzausgleich i. e. S. wäre nicht geändert worden.
- Gleichzeitig wäre diese Reform des vertikalen Finanzausgleichs mit einer Entflechtung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern einhergegangen. So sollten die Kosten der Unterkunft zukünftig ganz in die Kompetenz des Bundes übergehen und die Aufgaben– mit der Finanzierungskompetenz zusammengelegt werden. Anders bei der Eingliederungshilfe: Diese sollte in die Kompetenz der Länder überführt werden.

---

4 Vgl. Bovenschulte/Hickel/Sieling, S. 5.

5 Vgl. Bericht der Finanzminister von Bund und Ländern.

6 Vgl. Überlegungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Ende 2014 fand eine Debatte zur zukünftigen Ausgestaltung des Solidaritätszuschlags statt. Dabei vertrat Bayern die Position, den Solidaritätszuschlag zum 01.01.2020 auslaufen zu lassen und die Integration in die Einkommensteuer abzulehnen. Diese stelle nämlich eine Steuererhöhung dar und widerspräche damit dem Koalitionsvertrag auf Bundesebene, der Steuererhöhungen ausschließt. Diese Debatte wurde letztlich mit dem Vorschlag des Bundesfinanzministers SCHÄUBLE beendet, den Solidaritätszuschlag schrittweise bis 2030 abzubauen. Nur so sei eine verfassungsgemäße Erhebung des Solidaritätszuschlags über 2020 hinaus möglich.

Außerdem wurde auf der Länderseite v. a. von Nordrhein-Westfalen angemerkt, dass eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs und hier insbesondere die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs notwendig sei. So würde der Umsatzsteuervorwegausgleich zu Verzerrungen führen. Dadurch sei aus dem einstigen Zahlerland in den vergangenen Jahren ein Empfängerland geworden. Außerdem mahnte Nordrhein-Westfalen eine Änderung der Einwohnerwertung an. Das sogenannte Schäuble-Scholz-Papier wurde aus diesen Gründen in seiner Gesamtheit nicht mehr weiterverfolgt.

#### D. Neuer Anlauf 2015 – Vorschläge der A-Länder und B-Länder

Mit diesen Vorfestlegungen begannen die Verhandlungen 2015 von vorn. Hamburg nahm, wie bereits zuvor, die Mittlerrolle auf der Seite der sozialdemokratisch und grün geführten Länder wahr. Dabei wurden folgende Ziele verfolgt.

- Nordrhein-Westfalen wird Zahlerland.
- Die Einwohnerwertung bleibt erhalten.
- Keinem Land soll es finanziell 2020 schlechter gehen als zuvor.
- Die neuen Länder erhalten eine Kompensation für den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs.

Auf dieser Grundlage wurde in mehreren Gesprächsrunden auf Ministerpräsidentenebene ein Vorschlag der A-Seite entwickelt, der am 9. September 2015 vorgelegt wurde. Kernpunkt war die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Dieser war das zentrale Instrument des Solidaritätspakts I zur Angleichung der Finanzkraft der Länder in Ost und West. Neu eingeführt werden sollten hingegen Sonder-BEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Die

neuen Länder würden zukünftig über die neuen Sonder-BEZ sowie weiteren Elemente des Vorschlags rd. 2 Mrd. € erhalten. Das entspräche der letzten Rate der Sonder-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten im Jahr 2019. Gleichzeitig sollten die Entflechtungsmittel über 2020 hinaus fortgeführt werden. Allerdings sollten diese in der Umsatzsteuer aufgehen und ab 2020 dynamisiert werden. Die Einwohnerwertung sollte bestehen bleiben. Erstmals sollte ein linearer Tarif im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 67,5 % eingeführt werden. Bremen und Saarland wären im Rahmen von Sonderzuweisungen um 300 Mio. € bzw. 260 Mio. € entlastet worden. Insgesamt wären damit die Länder um 8,5 Mrd. € (Stand 2014) entlastet worden. Das entspräche hochgerechnet auf das Jahr 2020 einer Summe von rund 9,6 Mrd. €.

Die CDU-regierten Länder legten ebenfalls einen Vorschlag vor. Dieser beinhaltete einen lineareren horizontalen Ausgleichstarif von 61,5 %. Die Einwohnerwertung sollte für die Berechnung der kommunalen Finanzkraft reduziert werden. Die Stadtstaatenwertung wurde zur Disposition gestellt. Die Sonder-BEZ für kommunale Finanzkraft sollte so ausgestaltet werden, dass nicht nur die ostdeutschen Länder sondern auch die westdeutschen finanzschwachen Länder substantiell davon profitieren. Kernpunkt des Vorschlags war die Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs bei gleichzeitiger Verschmelzung mit dem Umsatzsteuer-ausgleich. Somit wären zukünftig die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nicht mehr im Haushalt auszuweisen. Dies war für die Länder Bayern und Hessen ein entscheidender Punkt.

Das Bundesfinanzministerium hielt sich im Laufe des Jahres 2015 in der Debatte zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zurück. Es gab immer zu verstehen, dass die Grundlage für eine Einigung zwischen Bund und Länder, die Einigung der Länder auf ein gemeinsames Konzept sei. Das Bundesfinanzministerium sicherte jedoch zu, dass die Entlastung der Länder in Höhe von 8,5 Mrd. € die gemeinsame Grundlage wäre.

## E. Einigung der Länder am 3. Dezember 2015

Ab Sommer 2015 gab es verschiedene Gespräche zwischen den Ländern, um eine gemeinsame Länderposition zu finden. Diese wurde letztlich am 3. Dezember 2015 auf der MPK in Berlin erreicht. Für die Länder bedeutet dieser Kompromiss finanzielle Planungssicherheit für die Zeit ab 2020. Es wurden entscheidende Ziele erreicht, die von allen Ländern mitgetragen werden:

- Die ostdeutschen Länder erhalten mit den Sonder-BEZ für unterproportionale kommunale Finanzkraft sowie den weiteren Elementen des Modells finanzielle Mittel, die den Wegfall der letzten Sonder-BEZ-Rate wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach 2019 kompensieren.
- Die Stadtstaatenwertung bleibt erhalten.
- Der Umsatzsteuervorwegausgleich wird abgeschafft und mit dem Länderfinanzausgleich zu einer Stufe zusammengelegt. Damit wird Nordrhein-Westfalen nach aktuellen Zahlen wieder zum Zahlerland. Die Neuregelung des Umsatzsteuervorwegausgleichs führt dazu, dass mehr Steuereinnahmen in den finanzstarken Ländern wie bspw. Nordrhein-Westfalen verbleiben als bisher.
- Die Haushaltsnotlageländer Saarland und Bremen erhalten zusätzliche Sanierungshilfen in Höhe von je 400 Mio. € im Jahr.
- Andere finanzschwache Länder wie Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen erhalten zusätzliche finanzielle Mittel, bspw. über die neu einzuführenden BEZ für Forschungsförderung.
- Den Konsolidierungsländern Saarland, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt wird die Möglichkeit gegeben, bereits ab 2016 Bundesanleihen mit einem geringeren Zinssatz zur Schuldentilgung zu zeichnen. Damit werden diese Länder bei den Zinsausgaben entlastet. Alle anderen Länder wird diese Option ab 2020 eingeräumt.

## F. Eine Würdigung

Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 soll unbestimmt gelten. Sie soll 2030 evaluiert werden. Die Verständigung der Länder ist Beispiel eines gelebten, gut funktionierenden Föderalismus wie es das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil 1999 immer eingefordert hat. Erstmals haben die Länder seit 1969 eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf dem Verhandlungswege erreicht, ohne dass sie durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu aufgefordert wurden.

Die Einigung mit dem Bund steht zwar noch bevor: Das Gesamtvolumen der finanziellen Entlastung liegt mit 9,7 Mrd. € deutlich unter dem des Schäuble-Scholz-Papiers und sollte damit für den Bund ohne weiteres zustimmungsfähig sein. Die Interessen von Bund und Ländern wurden gewahrt.

Bisher sieht der Finanzausgleich drei Stufen vor, den Umsatzsteuervorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen. Mit dem jetzt vorliegenden Vorschlag wird die 2. Stufe, der Länderfinanzausgleich mit

dem Umsatzsteuervorwegausgleich zusammengelegt. Daher bedarf die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen einer Verfassungsänderung. Mit der Zusammenlegung dieser beiden Stufen zu einer und der Einführung eines linearen Tarifs wird das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem einfacher, effizienter und transparenter. Die Entflechtungsmittel werden fortgeführt und gehen in der Umsatzsteuer auf. Damit wachsen die Entflechtungsmittel zukünftig entsprechend der Umsatzsteuer. Davon profitieren gerade Länder deren Einwohnerzahl weiter wachsen wird.

Letztlich ist es ein politischer Kompromiss, wie alle anderen vorausgegangenen Lösungen der letzten Jahrzehnte.<sup>7</sup> Es ist aber wichtig, dass der Ländervorschlag keine Befristung vorsieht. Alle Länder haben damit Planungssicherheit.

Steuerlich gibt es eine Verschiebung der finanziellen Ausstattung zugunsten der Länder. Man kann eine Parallele ziehen zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995. Damals hat der Bund durch die Abgabe von 7 Umsatzsteuerpunkten zu einem solidarischen Ausgleich mit den neuen Ländern beigetragen. So wurde damals festgelegt, dass die Verteilung der Umsatzsteuer zu 50,5 % an den Bund und zu 49,5 % an die Länder geht.

Auch die damalige Neuregelung wurde wegen einer angeblichen Zentralisierungstendenz zugunsten des Bundes im Fiskalföderalismus kritisiert. Auch damals sahen Kritiker, dass die Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern auseinandergeht. Nimmt man jedoch aktuelle Zahlen, so treffen die Einwürfe der Kritiker – die heute wieder dieselben sind – nicht zu.

Der Länderfinanzausgleich kann entgegen der geäußerten Kritik nicht dazu führen, dass die Schere zwischen den Ländern auseinandergeht. Die Ursache liegt in der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Länder und in der Einwohnerentwicklung. Länder wie Berlin oder Hamburg profitieren langfristig davon, weil immer mehr Menschen, die Steuern zahlen, in die Metropolen ziehen. Aber auch Länder wie Brandenburg profitieren davon, weil sie unmittelbar an eine Großstadt angrenzen. So hat Brandenburg die höchste Finanzkraft aller neuen Länder mit 66 % und damit bald das Saarland mit 78 % erreicht.

Dass die Schere zwischen armen und reichen Ländern nicht auseinandergegangen ist, zeigt auch ein Blick auf die Finanzkraftentwicklung. So ist die Finanzkraft der neuen Länder im Schnitt kontinuierlich von 39,2 % (2005) auf 56,5 % (2014) angestiegen. Auf der anderen Seite ist die Finanzkraft der westdeutschen Länder zurückgegangen, von 113,1 % (2005) auf 108,7 % (2014) – das ist eher ein Zeichen der Angleichung. Hamburg bspw. hat einen Rückgang der Finanzkraft von 179 % (2005) auf 155,9 % (2014) zu verzeichnen.

---

7 Vgl. Bösingher.

Der Länderfinanzausgleich ist nichts anderes als ein Instrument, um die ungleiche Entwicklung danach auszugleichen; also ein nachrangiges Instrument. Der Länderfinanzausgleich vergrößert daher nicht die Schere zwischen Arm und Reich, sondern reduziert diese auf ein bestimmtes Niveau. So ist es fast schon garantiert, dass alle Länder nach dem LFA und den BEZ eine Finanzkraft von mindestens 95 % erreichen – also eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hergestellt wird. Das wird immer erreicht, egal ob der lineare Tarif bei 67 % oder bei 63 % liegt, ob dieser linear ist oder linear-progressiv ist. Grund: Die Länderfinanzkraft nach Durchführung des horizontalen Ausgleichs wird durch die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nochmals angehoben. Insofern treffen die Argumente auch nicht zu, die von einem Auseinanderdriften der Finanzkraft in Ost und West, aber auch von einer Zentralisierungstendenz sprechen.<sup>8</sup>

**Was bleibt:** Mit der Verständigung der Länder wurde eine wichtige Grundlage für die Fortsetzung eines stabilen Finanzausgleichssystems zwischen Bund und Ländern gelegt. Alle Länder haben dem Kompromiss zugestimmt, der die durchaus unterschiedlichen und teils gegenläufigen Interessen austariert und befriedet. Es ist im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder, auf dieser Basis zügig zu einer Einigung zu kommen.

## Literaturverzeichnis

Überlegungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, September 2014.

Ralph Brinkhaus, Carsten Schneider, Vom brüderlichen zum väterlichen Finanzausgleich? Standpunkt von in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Februar 2016.

Rolf Bösinger, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Peter Lang, Frankfurt 1999.

Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, 2013.

Andreas Bovenschulte, Rudolf Hickel, Carsten Sieling, Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, in: Weiterdenken – Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kiel/Bremen 2013, Heft Nr. 2.

Bericht der Finanzminister von Bund und Ländern zu den vertikalen und horizontalen Fragestellungen für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Oktober 2014.

Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2BvF 1/13.

---

8 Vgl. Brinkhaus/Schneider.