

Stichwortartige Kurzbewertung der Positionen des Bundes für die Gespräche zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹

1. Geht die Rechnung auch mittelfristig auf?

- „Beiliegende Modellrechnung zeigt, dass die Berücksichtigung aller vorstehend angeführten Punkte durch Modifikation des Ländermodells unter Erhalt seiner Verteilungsergebnisse möglich ist.“ Hier wäre die Frage, ob das insgesamt so bleibt oder 2019 (von 2015 extrapoliert) ein Sonderfall ist.
- „Verrechnung Mehrbelastung des Bundes mit künftigen Länder-Forderungen (FDE): Das vom Bund modifizierte Gesamtmodell orientiert sich am finanziellen Volumen des Ländervorschlags vom 3. Dezember 2015 und übersteigt die gesetzte Obergrenze (8,5 Mrd. Euro) um rd. 1,2 Mrd. Euro. Dieser Teilbetrag wird bei der Neufestsetzung der Umsatzsteuer nach Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit (FDE) gegengerechnet.“ Bund fällt also nicht hinter die Zusage zurück, will das momentan nötige Plus allerdings nur vorstrecken. Das deutet darauf hin, dass nach 2019 dann einige Länder deutlich schlechter dastehen könnten.
- Einfügen würde sich hier auch: „Verzicht auf Dynamisierung der bestehenden Umsatzsteuerfestbeträge“
- Gleichzeitig: „Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. € ab 2018 - Die zugesagte Entlastung der Kommunen erfolgt über eine entsprechende Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder.“ Das hört sich hingegen so an, also ob es eine dynamisch mitwachsende Dauereinrichtung werden soll.

2. einige inhaltliche Baustellen

eher Positives:

- Diesen Kritikpunkt am „Ärmer rechnen“ können wir sehr gut aufgreifen und auf unsere Forderung bezüglich der Kommunalfinzen anwenden „Auf erhebliche Bedenken stößt die nur anteilige Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe (33%) in das Finanzausgleichssystem, da einzelne Länder im Finanzausgleich als ‚ärmer‘ ausgewiesen werden, als sie tatsächlich sind.“
- Steuerverwaltung: Unsere Linie einer Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

eher negatives:

- Es verwundert, dass das Lieblingsprojekt des „Umsatzsteuervorwegausgleiches“ von NRW jetzt so kategorisch zurückgewiesen wird – aufgrund einer eher ausbleibenden großen Kritik daran hatten wir vermutet, dass das auch beim Bund intern schon durchgewunken worden wäre.

¹ Positionspapier befindet sich am Ende

- Dass gerade die SoBEZ für Forschung und Politische Führung kritisiert werden ist wohl arg formalistisch gedacht oder der Bund hat (passend zum Umsatzsteuervorwegausgleich) wirklich Angst vor Präzedenzfällen, die zum Bund als Zahlmeister in neuen Feldern führen.
- „Die Neuordnung ist unbefristet – oder: Hilfsweise: Kündigung durch den Bund ebenfalls möglich.“

Vollständig negatives:

- „Regionalisierung der Sozialgesetzgebung. Die Länder erhalten Abweichungsrechte (Art. 72 Absatz 3 GG) für Art und Umfang der Leistungsgewährung in den Bereichen a) Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (SGB XII), b) Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).“ Genau das haben wir ja befürchtet und sollten es weiter skandalisieren. Vielleicht mit hypothetischen aber anschaulichen Beispielen...
- Ebenso der Stabilitätsrat: „präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ ist tatsächlich „Troika für Bundesländer“
- Und an Saarland und Bremen soll das im nächsten Paragraphen gleich ausprobiert werden. Zudem die Taktik wie bei der Einschaltung des IWF bei Griechenland: Wenn die Länder die Hälfte der Zinshilfen übernehmen sollen, schauen Sie auch ganz genau hin und machen Druck. Teile und Herrsche ...
- Verkehrsinfrastrukturgesellschaft: „Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung. Zur Verwaltung soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft eingesetzt werden.“ Wie erwartet. Allerdings widerspricht sich „Übernahme in Bundesverwaltung“ und „privatrechtlich“ doch ein wenig, oder?
- Ebenfalls enttäuschend und schlicht dumm: „Verzicht auf gemeinsame Kreditaufnahme“

Forderungen des Bundes

1.) Forderungen des Bundes zum Finanzausgleichsmodell der Länder vom 3. Dezember 2015

a) **Erhalt des Länderfinanzausgleichs und Verzicht auf die Umstellung auf einen Umsatzsteuerausgleich**

Das Ergebnis des im Ländermodell enthaltenen Umsatzsteuerausgleichs kann ohne Abweichung auch über den Länderfinanzausgleich abgebildet werden. Der im Ländermodell vorgesehene Ausgleich über die Umsatzsteuer verursacht schwer kalkulierbare, und zudem auch noch unnötige verfassungsrechtliche Umsetzungsrisiken.

b) **Vermeidung negativer Anreizwirkungen bei den SoBEZ "zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene"**

Unter Anreizgesichtspunkten bedeutet das Ländermodell eine erhebliche Verschlechterung ggü. dem Status quo, die vom Bund nicht akzeptiert werden kann. Die Ausgestaltung der SoBEZ im Ländermodell führt in einigen Fällen sogar zu einer Überkompensation durch das Ausgleichssystem. Abhilfe ließe sich durch eine andere Ausgestaltung, z.B. durch die Entkopplung dieser SoBEZ von der Finanzentwicklung im Ausgleichsjahr schaffen. Orientiert man sich bei der Festlegung der SoBEZ-Beträge der einzelnen Länder an den Finanzverhältnissen abgelaufener Jahre, bleiben die Abweichungen gegenüber dem Ländermodell äußerst gering. Die Höhe der SoBEZ müsste gesetzlich festgeschrieben sowie im Abstand mehrerer Jahre überprüft und ggf. angepasst werden. Unabhängig davon bedarf es einer gesonderten verfassungsrechtlichen Absicherung.

c) **Verzicht auf SoBEZ für "Forschungsförderung"**

Aus grundsätzlichen Erwägungen werden die SoBEZ "für Forschungsförderung" abgelehnt. Ein diesbezüglicher Ausgleich widerspricht der Intention von Art. 91b GG, wonach die Bundesförderung gerade nicht nach regionalen Gesichtspunkten verteilt wird, sondern ausdrücklich auf Fälle von überregionaler Bedeutung beschränkt ist. Ein Sonderbedarf bei den SoBEZ-Empfängerländern wäre zudem sachlich kaum begründbar.

d) **Vollständige Einbeziehung der Förderabgabe in den Finanzausgleich**

Auf erhebliche Bedenken stößt die nur anteilige Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe (33 %) in das Finanzausgleichssystem, da einzelne Länder im Finanzausgleich als "ärmer" ausgewiesen werden, als sie tatsächlich sind. Dieser Vorschlag der Länder ist verfassungswidrig. Weil die vollständige Einbeziehung vom BVerfG vorgegeben wurde, könnte die Änderung allenfalls durch Verfassungsänderung ermöglicht werden.

e) **Keine Fortführung Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen (Hafenlasten)**

Für die Fortführung dieser Finanzhilfen sind die grundgesetzlichen Voraussetzungen entfallen, da keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Seehäfen besteht. Weil Finanzhilfen grundsätzlich auch degressiv auszugestalten sind, wäre die geforderte

Fortführung der Finanzhilfen für Seehäfen nur durch die Schaffung einer parallelen, von Art. 104b GG abweichenden Bestimmung im Grundgesetz umsetzbar.

f) **Verzicht auf isolierte Erhöhung der SoBEZ für die "Kosten der politischen Führung" (Pol-BEZ)**

Pol-BEZ lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn ihre Höhe so bemessen wird, dass die Zuweisungen je Einwohner mit steigender Einwohnerzahl der Länder sinkt. Dieser Zusammenhang wäre bei der isolierten Erhöhung der Pol-BEZ in BB nicht mehr gegeben. Die Regelung wäre insoweit verfassungsrechtlich angreifbar.

g) **Keine Umwandlung der Entflechtungsmittel in Umsatzsteuer**

Die Entflechtungsmittel sollten aus Bundessicht erhalten bleiben; ihre länderweise Verteilung kann zum horizontalen Ausgleich der Neuregelungsfolgen angepasst werden und macht die problematischen Punkte c) bis f) überflüssig.

Beiliegende Modellrechnung zeigt, dass die Berücksichtigung aller vorstehend angeführten Punkte durch Modifikation des Ländermodells unter Erhalt seiner Verteilungsergebnisse möglich ist.

2.) Verrechnung Mehrbelastung des Bundes mit künftigen Länder-Forderungen (FDE)

Das vom Bund modifizierte Gesamtmodell orientiert sich am finanziellen Volumen des Ländervorschlags vom 3. Dezember 2015 und übersteigt die gesetzte Obergrenze (8,5 Mrd. Euro) um rd. 1,2 Mrd. Euro. Dieser Teilbetrag wird bei der Neufestsetzung der Umsatzsteuer nach Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit (FDE) gegengerechnet.

3.) Regionalisierung der Sozialgesetzgebung

Die Länder erhalten Abweichungsrechte (Art. 72 Absatz 3 GG) für Art und Umfang der Leistungsgewährung in den Bereichen

- a) Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (SGB XII),
- b) Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

4.) Stärkung des Stabilitätsrates

- Die in Art. 109 a GG genannten Aufgaben des Stabilitätsrates werden um die Überwachung der Verpflichtungen aus europäischen Vorgaben (Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits) und aus Artikel 109 Absatz 3 GG („Schuldenbremse“) ergänzt.
- Die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder erfolgt auf vergleichbarer Datenbasis, die sich an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientiert (z.B. bzgl. des Konjunkturbereinigungsverfahrens). Zur Sicherung vergleichbarer Datengrundlagen: Festlegung eines Code of Conduct für die Stabilitätsberichte durch den Stabilitätsrat.
- Stärkung der Verbindlichkeit der Stabilitätsratsbeschlüsse durch Verankerung des comply-or-explain-Prinzips in Bezug auf Empfehlungen zur Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze im StabiRatG; der Stabilitätsrat berücksichtigt bei diesen Empfehlungen Einhaltung der jeweiligen Schuldenbremsen auf vergleichbarer Datenbasis.

- Art. 109 Abs. 2 und Abs. 5 GG werden umfassender formuliert; hierdurch: Einbeziehung des Fiskalvertrags und Klarstellung, dass auch der präventive Arm des SWP umfasst ist.

5.) Zinshilfen an Saarland und Bremen

Zinshilfen für Saarland und Bremen kommen nur unter folgenden Prämissen in Betracht:

- a) Konditionierung der Hilfen mit Tilgungsvorgaben und Überwachung durch den Stabilitätsrat,
- b) hälftige Finanzierung durch Bund (400 Mio. €) und Länder (400 Mio. €),
- c) Befristung auf maximal 10 Jahre.

6.) Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. € ab 2018

Die zugesagte Entlastung der Kommunen erfolgt über eine entsprechende Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder. Die Länder stellen die Weitergabe der Entlastung an ihre Kommunen sicher.

In den Bundestagsfraktionen gibt es eine starke Präferenz, die Mittel ganz oder teilweise zugunsten des KdU-Anteils der Kommunen zu verteilen.

7.) Verkehrsinfrastrukturgesellschaft

Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung. Zur Verwaltung soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft eingesetzt werden. Dazu entsprechende Änderung des Art. 90 GG.

8.) Allgemeines Weisungsrecht bei der Auftragsverwaltung

Durch eine verfassungsrechtliche Klarstellung soll die Befugnis des Bundes zum Erlass allgemeiner Weisungen in Art. 85 Absatz 3 GG abgesichert werden. Dies würde wesentlich zur Gewährleistung eines effektiveren Vollzugs von Bundesgesetzen in Auftragsverwaltung beitragen.

9.) Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

Im Bereich der Steuerverwaltung sollte der Bund zur Steigerung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung stärkere Einflussrechte erhalten; die länderübergreifende Zusammenarbeit durch einvernehmliche Zuständigkeitsübertragungen sollte künftig vereinfacht werden. Es sind zumindest folgende Verbesserungen notwendig:

- Bund erhält erweitertes Weisungsrecht zur Gewährleistung gleicher Programmergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes bei dem IT-Einsatz in der Steuerverwaltung der Länder.
- Stärkung der Position des Bundes durch Änderung/Ergänzung des Verwaltungsabkommens KONSENS.
- Der Bund erhält ein allgemeines fachliches Weisungsrecht, soweit nicht alle Länder widersprechen.
- Ergänzung von Art. 108 GG, die es dem Bund gestattet, etwaige Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Besteuerung im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern länderübergreifend zu übertragen.

- Bundeseinheitliche verbindliche Kriterien über die personelle Ausstattung von Betriebsprüfung und Steuerfahndung.

10.) IT-Zusammenarbeit

Von dem Entlastungsvolumen zugunsten der Länder werden 300 Mio. Euro für gemeinsame IT-Projekte im Rahmen des IT-Planungsrates reserviert.

11.) Nachweispflichten/ Kontrollrechte

Verankerung einer Berichtspflicht der Länder über Ausgaben in gesamtstaatlich bedeutsamen Ausgabenbereichen. Damit soll der Nachweis einer zweckentsprechenden Mittelverwendung in den Fällen ermöglicht werden, in denen der Bund die Finanzausstattung der Länder und Kommunen mit Blick auf wichtige Aufgabenbereiche zielgerichtet zu seinen Lasten stärkt.

Darüber hinaus Verankerung von Erhebungsrechten der Bundesressorts und des Bundesrechnungshofes in der Landesverwaltung bei den grundgesetzlichen Mischfinanzierungstatbeständen (Gemeinschaftsaufgaben Art. 91 a und 91 b GG; Finanzhilfen nach Art. 104 b GG).

12.) Verzicht auf Dynamisierung der bestehenden Umsatzsteuerfestbeträge

Die Forderung der Länder nach Umwandlung von Umsatzsteuerfestbeträgen in Umsatzsteuerpunkte wird abgelehnt. Es besteht kein Zusammenhang mit dem Ländermodell zur Neuordnung des Finanzausgleichs und führt zur Ausweitung der Belastung des Bundes ohne sachlichen Grund.

13.) Verzicht auf gemeinsame Kreditaufnahme

Die Forderung der Länder nach Einführung einer gemeinsamen Kreditaufnahme mit gesamtschuldnerischer Haftung des Bundes im Außenverhältnis wird abgelehnt.

14.) Keine Kündigungsmöglichkeit durch Länderminderheit

Die Forderung der Länder nach einer Kündigungsmöglichkeit des Ausgleichssystems durch eine Länderminderheit wird abgelehnt. Die Neuordnung ist unbefristet. Für eine Änderung der entsprechenden Gesetze gelten die dafür vorgesehenen Verfahren.

Hilfsweise: Kündigung durch den Bund ebenfalls möglich.

15.) Ländereinigung bei der Verteilung der Regionalisierungsmittel

Eine Einigung der Länder über die Verteilung der Regionalisierungsmittel ist zwingende Voraussetzung des Bundes für eine Gesamtverständigung. Der Erlass der entsprechenden Rechtsverordnung ist zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Auszahlung der Mittel dringend erforderlich.

BLF-Modellentwurf - 2019 (Steuerschätzung XI 2015)

		NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	ZUS	
Horizontaler Ausgleich																			
Umsatzsteuer-Zuordnung	in Mio. €	24.094	17.337	14.639	10.691	8.324	5.540	5.480	3.054	3.867	2.946	3.357	2.184	1.351	4.740	2.408	904	110.917	
Umsatzsteuervorwegausgleich	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Umsatzsteuereinnahmen neu	in Mio. €	24.094	17.337	14.639	10.691	8.324	5.540	5.480	3.054	3.867	2.946	3.357	2.184	1.351	4.740	2.408	904	110.917	
Umsatzsteuer Status quo	in Mio. €	20.772	14.545	12.282	11.471	6.984	8.119	4.949	4.609	3.850	4.399	4.343	3.185	1.594	4.197	2.020	930	108.249	
Länderfinanzausgleich neu	in Mio. €	-265	-7.936	-4.605	1.406	-2.928	3.068	227	1.825	411	1.729	1.334	1.284	389	3.689	-349	722 ±	16.083	
Länderfinanzausgleich Status quo	in Mio. €	1.144	-6.069	-2.891	562	-1.945	1.161	371	686	276	661	552	539	175	4.127	-72	724 ±	10.977	
USt/LFA neu	in Mio. €	23.829	9.400	10.034	12.098	5.396	8.607	5.707	4.878	4.278	4.675	4.691	3.469	1.740	8.429	2.059	1.626	110.917	
USt/LFA Status quo	in Mio. €	21.916	8.477	9.391	12.033	5.039	9.280	5.320	5.295	4.126	5.060	4.895	3.723	1.769	8.323	1.948	1.654	108.249	
Differenz	in Mio. €	1.913	924	643	65	357	-672	387	-417	153	-385	-204	-255	-29	105	111	-27	2.668	
Vertikaler Ausgleich																			
Allgemeine BEZ neu	in Mio. €	0	0	0	553	0	1.320	65	786	157	745	568	553	163	1.588	0	311	6.810	
Gemeindefinanzkraft-BEZ	in Mio. €	0	0	0	0	0	449	0	263	0	281	106	211	13	0	0	0	1.323	
Forschungs-BEZ	in Mio. €	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
BEZ Status quo	in Mio. €	607	0	0	303	0	486	201	283	149	272	247	217	84	1.314	0	234	4.398	
Differenz	in Mio. €	-607	0	0	251	0	1.282	-136	766	8	753	427	548	92	274	0	77	3.734	
Zwischensumme	in Mio. €	1.306	924	643	316	357	610	251	349	160	368	223	293	63	379	111	50	6.402	
	in € je EW	74	73	60	40	59	150	63	156	57	171	91	183	64	109	63	75	79	
Weitere Reformelemente																			
Entflechtungsmittel	in Mio. €	468	380	311	213	158	205	110	112	76	109	107	81	34	119	58	28	2.569	
Modifikation Verteilung Entflechtungsmittel	in Mio. €	-74	0	-2	96	0	-26	24	0	16	0	-25	0	-4	-5	1	0 ±	137	
GVFG-Bundesprogramm	in Mio. €	49	63	81	4	37	20	6	10	10	5	1	0	5	22	14	6	333	
Sanierungshilfen SL / HB	in Mio. €	-85	-61	-52	-38	-29	-19	-19	-11	-14	-10	-12	-8	395	-22	-10	396	400	
Sonstiges (keine Hafenlasten u. Erh. Pol-BEZ)	in Mio. €	0	0	0	-2	0	0	0	0	-2	0	-11	-3	0	0	-21	-11	-49	
Insgesamt (Bundessicht)	in Mio. €	1.664	1.305	981	589	523	789	371	460	247	472	282	363	494	493	153	468	9.655	
	in € je EW	94	103	92	75	86	195	93	206	87	219	115	227	499	142	87	708	119	
nachr.: Diff. z. Ländermodell	in Mio. €	42	5	25	-39	-8	10	-20	2	-14	-7	6	0	2	8	-9	-3	0	
(einsch. Hafenlasten u. Pol-BEZ)	in € je EW	2	0	2	-5	-1	2	-5	1	-5	-3	2	0	2	2	-5	-5	0	

Berechnungsbasis: Steuerschätzung November 2015 für 2019

Parameter:

- Bund gibt 2.668 Mio. € USt ab (Ländermodell 4.020 Mio. €); die Überschreitung der Obergrenze des Bundes (8,5 Mrd. €) wird bei der Neufestsetzung der Umsatzsteuer nach Abfinanzierung des FDE gegengerechnet.
 - Entflechtungsmittel (2.569 Mio. €) werden modifiziert fortgeführt (Ländermodell: Entflechtungsmittel werden in USt umgewandelt)
 - Abschaffung Umsatzsteuervorwegausgleich (Ländermodell: Zusammenfassung von Umsatzsteuervorwegausgleich und LFA innerhalb der Umsatzsteuerverteilung)
 - Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 75 % (wie Ländermodell)
 - linearer Ausgleichstarif 64 % (Ländermodell 63 %)
 - Ausgleichsquote bei den allgemeinen BEZ 78,5 % der Fehlbeträge an 99,75% der AMZ (Ländermodell: 80 % der Fehlbeträge an 99,75% der AMZ)
 - SoBEZ Gemeindefinanzkraft: Ausgleich der Fehlbeträge an 80 % zu 50,4 %; Errechnung der Fehlbeträge auf historischer Basis (hier: zum Ausgleichsjahr vorvergangene drei Jahre) (Ländermodell: SoBEZ- Ausgleich auf der Grundlage der Werte des Ausgleichsjahres; Ausgleich der Fehlbeträge zu 80 % des Länderdurchschnitts zu 53,5 %)
 - keine SoBEZ Forschungsförderung (Ländermodell Ausgleich der Fehlbeträge an 95 % zu 35 %)
 - Das GVFG-Bundesprogramm wird mit einem Volumen von 333 Mio. € fortgesetzt (wie Ländermodell)
 - Sanierungshilfen Saarland/Bremen mit je 400 Mio. € p.a. hälftig durch Bund und Länder finanziert (Ländermodell alleinige Finanzierung Bund)
 - Einbeziehung der Förderabgabe zu 100 % (Ländermodell 33 %)
- Darüber hinaus** (im Ländertableau nicht enthalten):
- keine Aufstockung der Pol-BEZ für Brandenburg (Ländermodell: Aufstockung um 11 Mio. €)
 - keine Entfristung der Finanzhilfen für Hafenlasten (Ländermodell: Entfristung)