

Einigung beim Länderfinanzausgleich: Länder ringen Bund pragmatischen Kompromiss ab – Strukturblindheit bleibt jedoch

Von Daniela Trochowski, Staatssekretärin im Finanzministerium Brandenburg, und Axel Troost, Finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE

Nach der Einigung über die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 treten nun die 16 Länder und der Bund vor die Öffentlichkeit – wie erwartet alle 17 als Gewinner. Klar war für alle Beteiligten, dass kein Bundesland offensichtlich schlechter gestellt werden durfte, weshalb der Bund von Anfang an über 8 Mrd. Euro mehr für den Ländertopf in Aussicht stellte. Weitgehend durchgesetzt hat sich der Beschluss der MinisterpräsidentInnen vom Dezember 2015 architektonisch (Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs sowie des horizontalen Länderfinanzausgleichs) und zumindest auf kurze Sicht finanziell (mit 9,5 annähernd die geforderten 9,7 Mrd. Euro). Im Gegenzug konnte der Bund u.a. mehr Kontrollrechte (Stabilitätsrat) und Kompetenzen (vor allem für sein Lieblingsprojekt einer „Bundesfernstraßengesellschaft) heraushandeln. Wie sind die Ergebnisse aus Sicht der LINKEN im Einzelnen zu bewerten und in ihrer Gesamtheit zu gewichten?

Die Erfolge: Passende Direktzuweisung vermeidet symbolträchtige und streitbehaftete Umverteilung – kommunale Einnahmen stärker einbezogen – sozialstaatliche Fragmentierung vom Tisch – bessere Kooperation bei Steuerverwaltung – Länderinsolvenzen abgewendet

Zuvorderst steht eine große architektonische Änderung, die jedoch insgesamt weniger eine finanzielle, denn eine symbolische Funktion hat: Wenn die Länder und Kommunen in Deutschland einen ähnlichen Standard bei der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge bereitstellen sollen – Stichwort gleichwertige Lebensverhältnisse – , dann müssen die teils großen Unterschiede, die beim Steueraufkommen pro Einwohner zwischen den strukturstarken und strukturschwachen Ländern bestehen, untereinander angeglichen werden. Bisher wurde diese finanzielle Angleichung zwischen den Ländern vor allem durch einen vorgezogenen Ausgleich bei der Umsatzsteuerverteilung, aber auch durch horizontale Umverteilung anderer Steuerarten erreicht. Der Nachteil war, dass es offensichtliche Geber- und Nehmerländer gab (mit gewissen Unschärfen aufgrund der Berechnung und der verschiedenen Stufen). Daraus resultierte der „psychologisch ungünstige“ Effekt, dass den Geberländern die auf ihrem Gebiet anfallenden Steuereinnahmen sozusagen erst komplett aufs Konto flossen, dann aber ein großer Teil der im bundesdurchschnitt überschüssigen Einnahmen wieder abgebucht und den steuerschwächeren Ländern überwiesen wurde.

Künftig soll das Umsatzsteueraufkommen von Anfang an passender auf die Länder verteilt werden, damit anschließend keine Umverteilung zwischen den Ländern mehr nötig ist. Konkret: Der Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt, künftig wird die Umsatzsteuer direkt nach Einwohnerzahl sowie von der Finanzkraft abhängigen Zu- und Abschlägen an die Länder verteilt. Damit die Rechnung im Detail aufgeht, also alle Länder in aktuellen Zahlen und den Prognosen (Steuerschätzung Mai 2016 für das Jahr 2019) besser dastehen, wird zudem an zahlreichen weiteren Stellschrauben gedreht.¹ Es ist zwar zu

¹ Sofern nicht anders angegeben zitiert aus: Bundesregierung (14.10.2016): Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern - Beschluss Neuregelung des bundesstaat-

hoffen, bleibt jedoch abzuwarten, ob dadurch die populistisch aufgeblasene Missgunst einzelner reicher Bundesländer gegenüber ihren strukturschwächeren Nachbarn künftig weniger Nahrung erhält. Strukturell wichtig und deshalb hier besonders hervorzuheben sind allerdings vor allem folgende Neuerungen:

Eine linke Kernforderung², der vollständige Einbezug der kommunalen Einnahmen in den Länderfinanzausgleich, wurde teilweise erfüllt. Bisher wurde nur 64 Prozent des kommunalen Steueraufkommens im LFA berücksichtigt. Diese Regelung bevorzugt aktuell die wirtschafts- und finanzstarken Bundesländer, die in aller Regel auch über finanzstarke Kommunen verfügen, weil damit die in einem Land insgesamt verfügbare Finanzkraft kleiner gerechnet wird. Auch wenn die Anrechnung künftig nur auf 75 Prozent (statt die von uns geforderten 100 Prozent) gesteigert wird, ist dies als ein Schritt zu mehr Transparenz und einer fairen Bemessungsgrundlage zu begrüßen. Zudem wird eine unterdurchschnittliche Gemeindesteuerkraft künftig zu einem Teil durch den Bund aufgefüllt, was speziell strukturschwachen Flächenländern zu Gute kommen wird.³

Vom Tisch ist zum Glück auch die von Bundesseite zwischenzeitlich mehrfach als Verhandlungsmasse eingebrachte „Regionalisierung der Sozialgesetzgebung“.⁴ Wenn angesichts Schuldenbremse die Finanzen knapp werden, hätten Bundesländer künftig ihre Leistungen für Behinderte und Kinder und Jugendliche eigenständig absenken dürfen (bzw. müssen). Dieser Vorschlag zur Fragmentierung und einem drohenden Senkungswettbewerb der sozialstaatlichen Absicherung war schlicht ein Skandal in Anbetracht der durch das Grundgesetz garantierten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für alle Bürgerinnen und Bürger. Es liegt auf der Hand, dass davon insbesondere die finanzschwachen ostdeutschen Bundesländer betroffen gewesen wären. Der Weg zum Armenhaus der Bundesrepublik wäre bereitet worden.

Von linker Seite schon länger gefordert⁵ und sehr begrüßenswert ist eine verbesserte Kooperation zwischen Bund und Ländern im Bereich der Steuerverwaltung, wo der Bund ein stärkeres allgemeines fachliches Weisungsrecht erhält, soweit nicht die Mehrheit der Länder widerspricht. Es ist zu hoffen, dass die Verbesserung der Bund-Länder-Zusammenarbeit Früchte trägt bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung.

Zudem wird die potentielle Insolvenz von Bundesländern mittelfristig abgewendet: Die hoch verschuldeten Bundesländer Saarland und Bremen erhalten eine Sanierungshilfe des Bundes in Höhe von zusammen 800 Millionen Euro. Nicht durchsetzen konnten sich die Länder mit ihrem ursprünglichen Vorschlag, perspektivisch zusammen mit dem

lichen Finanzausgleichssystems ab 2020. [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/ Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html)

² Vgl. FiPo-AG Länderfinanzausgleich (22.3.2014): „Länderfinanzausgleich LINKS gedacht: sozial und solidarisch“: <http://www.axel-troost.de/article/7671.laenderfinanzausgleich-linksgedacht-sozial-und-solidarisch.html>

³ „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“

⁴ Non-Paper des Bundesfinanzministeriums (30.9.2016): Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat. Daraus: „Die Länder erhalten Abweichungsrechte (Art. 72 Absatz 3 GG) für Art und Umfang der Leistungsgewährung im Sozialbereich (Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe).“

⁵ Axel Troost (22.9.2016): Nimmt der Länderfinanzausgleich den Anreiz zum Steuervollzug? <http://www.axel-troost.de/article/9233.nimmt-der-laenderfinanzausgleich-den-anreiz-zum-steuervollzug.html>

Bund gesamtdeutsche Anleihen aufzunehmen. Übrig blieb in der aktuellen Bund-Länder-Vereinbarung nur die unverbindliche Bemerkung: „Darüber hinaus muss aus Sicht der Länder auch über ihren Wunsch diskutiert werden, bestehende Kredite der Länder gemeinsam mit dem Bund zu prolongieren.“ Gemeinsame Anleihen hätten durch niedrigere Zinssätze insgesamt hohe Einsparungen zur Folge, da die Sollzinsen für Anleihen oder sonstige Kredite der verschiedenen Gebietskörperschaften innerhalb Deutschlands heute bis zu mehreren Prozentpunkten auseinander liegen.⁶ Die Angst des Bundes vor einer möglichen Haftung gegenüber gemeinsamen Anleihen erschließt sich umso weniger, da die finanzielle Autonomie der Länder künftig sogar zusätzlich eingeschränkt wird durch einen gestärkten Stabilitätsrat:

Die Probleme: Festbeträge arbeiten gegen finanzschwache Länder – „Troika für Bundesländer“? – Verkehrsinfrastruktur wird semi-privatisiert

Denn auf der anderen Seite konnte der Bund sich mit einigen strukturellen Änderungen durchsetzen, die potentiell weitreichende Folgen haben werden. Auch wenn konkrete, aktuelle Zahlen eine besondere Magie haben, mittel und langfristig kommt es auf die Verhältnisse und ihre Dynamik an. Zwar sind 9,5 Mrd. Euro als Kompromiss zwischen dem Bundesangebot von 8,5 und der Länderforderung von 9,7 Mrd. Euro zunächst ein Ländererfolg, es besteht aber die Gefahr, dass der Effekt sich mittelfristig zu Gunsten des Bundes nivelliert. Denn neben zusätzlichen Umsatzsteuerpunkten im Wert von 1,42 Mrd. Euro beinhaltet dieser Betrag unter anderem auch einen Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro. Während Umsatzsteuerpunkte mit den künftigen steigenden Steuereinnahmen mitwachsen (dynamisiert sind), bleiben Festbeträge – wie es der Name bereits zu Ausdruck bringt – fix und entwerten sich angesichts künftiger Inflation und Wirtschaftsleistung. Im Verhältnis zum künftig steigenden Steueraufkommen (und aller Erfahrung nach zumeist auch steigenden Ausgaben) trocknet der Länderzuschuss des Bundes stetig aus. Dieser Effekt trifft die Länder ungleich: Da die reicheren Bundesländer künftig einen deutlich geringeren Teil ihrer überdurchschnittlichen Steuereinnahmen (direkt oder indirekt) abgeben müssen, gehen die aktuell ausgleichenden, aber künftig relativ abnehmenden Bundeszuschüsse vor allem zu Lasten ärmerer Bundesländer.

Dazu kommt, dass die Kompetenzen des Stabilitätsrates, der bereits heute die Haushaltsentwicklung der Bundesländer überwacht, zukünftig ausgebaut werden. So heißt es in der Einigung: „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 Aufgabenwahrnehmung notwendigen Kompetenzen ausgestattet.“ Droht damit die „Troika für die Bundesländer“? Betrachtet man die auf kommunaler Ebene in vielen Regionen weitgehend verfallene Infrastruktur und die milliardenschwere Investitionslücke, sowie die auf Länderebene teils schmalen Finanzreserven und die aktuellen Mühen vieler Länder, die Einlaufkurve in die 2020 greifende Schuldenbremse zu schaffen, so schwant vor allem Eines: Mittelfristig dürften

⁶ Erste Erfahrungen mit Bund-Länder-Anleihen (2013 in Höhe von 3 Mrd. Euro) zeigten zwar einen Zinsnachteil für den Bund, der den Zinsvorteil für die Länder nicht gänzlich kompensierte. So der Bundesrechnungshof:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungenjahresberichte/jahresberichte/2015/teil-iii-einzelplanbezogene-entwicklung-undpruefungsergebnisse/bundesschuld/langfassungen/2015-bemerkungen-nr-70-bund-laenderanleihe-unwirtschaftlich-14-mio-euro-mehrausgaben-fuer-den-bund-pdf>. Dieses Problem ließe sich jedoch leicht aus der Welt schaffen durch eine dezidiert ausgesprochene Garantie des Bundes für die Länder (für welche der Bund sowieso indirekt haftet und welche ja selbst der Länder-Schuldenbremse unterliegen).

auch in Teilen Deutschlands „griechische Austeritäts-Verhältnisse“ drohen, mit all ihren ökonomischen und gesellschaftlichen Konsequenzen.

Schließlich bekommt die große Koalition ihre viel beworbene Bundesfernstraßengesellschaft, welche auf sonstige Fernstraßen ausgeweitet werden kann⁷: „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.“ Perspektivisch dürfte das deutsche Fernstraßennetz damit künftig ähnlich der österreichischen ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) oder der Deutschen Bahn unterhalten werden. Damit sind die Schleusen geöffnet für eine direkte private Kapitalanlage in der Infrastruktur. Der Vorteil für den Bund besteht in einer ausreichenden Kredit-Finanzierung, welche jedoch nicht über Staatsanleihen erfolgt und damit (entgegen gegenteiliger Behauptungen) wohl auch nicht unter die Schuldenbremse fällt (was von linker Seite wieder zu begrüßen ist). Allerdings ist für die Anleger eine höhere Verzinsung absehbar, was ein skandalöses Geschenk an die Kapitaleseite auf Kosten von Steuerzahlern und -zahlerinnen und/oder Infrastrukturnutzern darstellt. Zudem sind im Hinblick auf das Schicksal der aktuellen Beschäftigten leider nur gute Absichten, aber keinerlei konkrete Verpflichtungen, festgehalten worden.⁸

Fazit: Keine Aufkündigung der Solidarität aber Fortschreibung eines „strukturblinden“ Länderfinanzausgleichs

Über die letzten zwei Jahre wurden von Bundesregierung wie Geberländern viele unsozialistische Vorschläge in die öffentliche Diskussion gebracht, was schlimmste Befürchtungen geweckt hat auf Seiten linker Politiker und Politikerinnen in Kommunen, Ländern und dem Bund. So wurde z. B. die Einführung eines Wettbewerbs-Föderalismus (obwohl die Wirtschaftskraft von Variablen abhängt, welche die Länder größtenteils selbst wenig beeinflussen können) oder eine komplette finanzielle Abkopplung der strukturschwachen Länder gefordert.⁹ Solche radikal unsozialistischen Vorschläge konnten zum Glück abgewehrt werden. Vor dem geschilderten Hintergrund taugt die grundsätzliche Fortschreibung des Länderfinanzausgleichs mittelfristig durchaus als Kompromiss. Offen bleibt, ob sie auch als längerfristig nachhaltige Lösung angesehen werden kann.¹⁰ Hier ist Skepsis angebracht.

⁷ „Reform der Bundesauftragsverwaltung mit Fokus auf Bundesautobahnen und Übernahme in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen opt out).“

⁸ „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.“

⁹ Beispielsweise drohte der ersatzlose Wegfall der Einwohner-Aufwertung für Stadtstaaten oder eine Deckelung der Beiträge der Geberländer auf fixe Summen (siehe Söders Forderung eines bayrischen Zahlungs-Limits bei maximal 1 Mrd. Euro).

¹⁰ Für das Gesamturteil gültig bleibt: „Ein Hauptproblem ist jedoch, dass der Länderfinanzausgleich nach diesem Vorschlag auch künftig "strukturblind" und sozial ungerecht bleibt: Zwar wird das geringere Steueraufkommen strukturschwacher Gebiete zu großen Teilen angeglichen, weiterhin gänzlich unberücksichtigt bleiben jedoch die höheren Ausgabenbedarfe, die sich aufgrund der dortigen überdurchschnittlichen Kosten für Arbeitslosigkeit, Armut und demografischem Wandel ergeben. Somit bleibt ärmeren Regionen und Kommunen weiterhin kaum Spielraum zur Gestaltung des kommunalen Zusammenlebens. Zudem werden sie auch weiterhin nicht in die Lage versetzt, aus eigener Kraft ihren immensen kommunalen Investitionsstau bei der verfallenden öffentlichen Infrastruktur abzubauen.“ Axel Troost (8.2.2016): Abgekoppelte Regionen – Zur Rolle des Länderfinanzausgleichs. <http://www.axel-troost.de/article/8911.abgekoppelte-regionen-zur-rolle-des-laenderfinanzausgleichs.html>

Deshalb: Der Soli sollte dringend für einen Solidarpakt III genutzt werden

Aus dem Ergebnispapier der Bund-Länder-Verhandlungen zum Glück wieder völlig verschwunden ist die Abschaffung des Solidaritätszuschlages („Soli“). Diese Bundessteuer hat zwar mit dem 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleich direkt nichts zu tun, seine schrittweise Abschaffung wurde jedoch immer wieder von Bundesfinanzminister Schäuble als mögliche Verhandlungsmasse ins Gespräch gebracht. Es ist gut, dass dem Soli das Schicksal eines kurzfristig populistischen und langfristig teuren Bauernopfers bei den Bund-Länder-Verhandlungen erspart geblieben ist. Denn die aktuell knapp 16 Mrd. Euro Soli (Tendenz jährlich steigend¹¹) werden vor allem von Besser- und Spitzenverdienern sowie Kapitalgesellschaften gezahlt, und wurde mittels des auflaufenden Solidarpakt II verausgabt für strukturschwächere Regionen im Osten, in denen die Menschen zumeist auch durchschnittlich weniger Einkommen haben.

Ebenfalls richtungsweisend ist, dass Bund und Länder in den aktuellen Verhandlungsergebnissen vereinbart haben, die zielgerichtete und effiziente Förderung von Investitionen in gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen zu verbessern. Der Bund erhält dazu mehr Steuerrechte bei Finanzhilfen. Zudem ist eine „grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungs-Infrastruktur für finanzschwache Kommunen“ festgehalten. Nichts liegt näher, zur gezielten Förderung der Investitionen in strukturschwachen Gebieten auch die jährlichen, zweistelligen Mrd.-Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zu nutzen. Kanzlerin Merkel sollte daher ihrer jüngsten Einsicht, dass aufgrund anhaltender Bedarfen in strukturschwachen Gebieten in Ost und West auf die Mittel aus dem Soli auch zukünftig nicht verzichtet werden könne, nun auch Taten folgen lassen.¹² Nutzen wir also den Schwung aus der aktuellen Einigung zwischen Bund und Ländern um zeitnahe einen Solidarpakt III auf den Weg zu bringen.

¹¹ Statista (2016): Steuereinnahmen durch den Solidaritätszuschlag in Deutschland von 1999 bis 2015. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/30376/umfrage/steuereinnahmen-des-bundes-durch-den-solidaritaetszuschlag/>

¹² Axel Troost (23.9.2016): Von Mythen um den Solidaritätszuschlag und warum selbst Kanzlerin Merkel zurecht an ihm festhält. <http://www.axel-troost.de/article/9236.von-mythen-um-den-solidaritaetszuschlag-und-warum-selbst-kanzlerin-merkel-zurecht-an-ihm-festhaelt.html>