

Internes Arbeitspapier zum bundesstaatlichen Finanzausgleich - Beschreibung Status quo und aktuelle Reformüberlegungen (Stand 28.10.2013)

I. Anlass

Die geltenden Regelungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt II laufen Ende 2019 aus. Die Diskussion um eine Neuausgestaltung hat bereits begonnen. Es ist davon auszugehen, dass die Konstituierung der neuen Bundesregierung eventuell schon im Frühjahr 2014 eine **Föderalismuskommission III** ins Leben rufen wird, die sich u.a. mit der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehung befassen dürfte. Die Länder haben sich zudem bereits darauf verständigt, bis Dezember 2013 ein erstes Meinungsbild zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu entwickeln.

Die Rolle der Kommunen

Auf den ersten Blick scheint diese primär ein Bundes- bzw. Länderthema zu sein. Insbesondere mit Blick auf die ostdeutschen Länderhaushalte sind von der Diskussion quantitativ bedeutende Einnahmenpositionen betroffen. Mit Blick auf den Landeshaushalt Sachsen-Anhalt 2012 beliefen sich die Einnahmen laut FAG (Bund) wie folgt:

- Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne)	571 Mio. Euro
- allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2)	231 Mio. Euro
- SoBEZ teilungsbedingter Sonderlasten (§ 11 Abs. 3)	1.142 Mio. Euro
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (§11 Abs. 3a)	133 Mio. Euro
- SoBEZ politische Führung (§ 11 Abs. 4)	53 Mio. Euro

Die Summe von knapp 2,1 Mrd. Euro bei einem Volumen des Landeshaushalts von knapp 10 Mrd. Euro verdeutlicht die immense Bedeutung der anstehenden Verhandlungen für das Land, auch vor dem Hintergrund einer aufgelaufenen Verschuldung von knapp 22 Mrd. Euro.

Die Kommunen sind über den kommunalen Finanzausgleich an den Mehr- bzw. Mindereinnahmen des Landes beteiligt, auch wenn in Sachsen-Anhalt seit 2010 durch die Umstellung auf das aufgabenorientierte FAG keine Verbundquote und damit der direkte Steuerverbund zur Anwendung kommt. Dies zeigt die Bedeutung des Themas nicht nur für den Landeshaushalt sondern auch für die Kommunen.

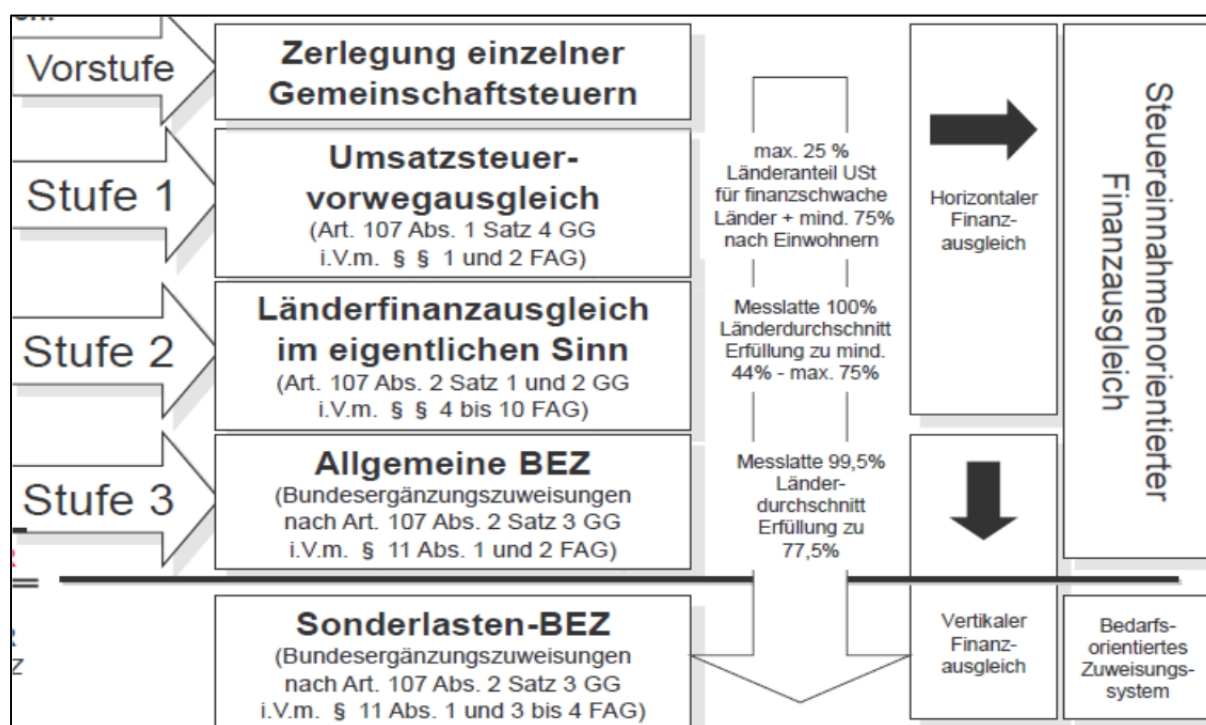
Der SGSA wird sich daher an der anstehenden Diskussion auf Landes- und auf Bundesebene einbringen. Grundsätzlich haben Land und Kommunen hier die gleiche Interessenlage.

Für die Verbandsarbeit ist es zunächst notwendig, die sehr komplexe Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs darzustellen, um mögliche Ansatzpunkte für Reformvorschläge finanzpolitisch und zunächst unabhängig von politischen Mehrheiten zu analysieren. Dabei gilt es u.a. eine Abgrenzung zwischen den häufig vermischten Themen Länderfinanzausgleich, Solidarpakt II oder auch Solidaritätszuschlag vorzunehmen.

II. Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sollen alle Länder finanziell in die Lage versetzt werden, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen und ihre Eigenstaatlichkeit zu entfalten. Die Grundzüge des Finanzausgleichs sind im **Grundgesetz** festgelegt. Seine konkrete Ausgestaltung erfolgt durch das **Maßstäbengesetz** und das **Finanzausgleichsgesetz**; beide Gesetze sind bis Ende 2019 befristet. Zu den Elementen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gehören - aufeinander aufbauend - die Umsatzsteuerverteilung, der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen.

Allgemein besteht der Länderfinanzausgleich aus drei Stufen, dem **Umsatzsteuervorwegausgleich**, dem **Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne** und den **Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen**. Häufig wird aber unter Berücksichtigung der **Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen** von einem vierstufigen System gesprochen. Zudem wird häufig auch die Frage der Zerlegungen einzelner Gemeinschaftsteuern als **Vorstufe des Bund-Länder-Finanzausgleichs** bezeichnet. Das nachfolgende Schaubild soll die Zusammenhänge noch einmal unter Nennung der gesetzlichen Grundlagen verdeutlichen.



Es bleibt abzuwarten, ob im Rahmen der Föderalismuskommission III auch das Thema Zerlegungen der Gemeinschaftsteuern auf die Tagesordnung kommt. Sehr häufig wird hier vor allem über die Verschiebung der einzelnen Umsatzsteueranteile zwischen Bund, Ländern und Kommunen diskutiert.

1. Stufe: Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern

Bevor durch den Umsatzsteuervorwegabzug eine horizontale Verteilung zwischen einzelnen Bundesländern erfolgt, erfolgt zunächst gemäß § 1 FAG die Verteilung der Umsatzsteuer auf Bund, Länder und Gemeinden. Erst nach Berücksichtigung einer Vielzahl von Vorabverrechnungen zu Gunsten des Bundes erfolgt der Vorwegabzug der Gemeinden i. H. v. 2,2 %. Vom danach verbleibenden Umsatzsteueraufkommen stehen dem Bund 50,5 % zuzüglich des in

§ 1 S. 5 FAG genannten Betrages und den Ländern 49,5 % abzüglich des in § 1 S. 5 FAG genannten Betrages zu.

In § 2 Abs. 1 FAG ist der eigentliche **Umsatzsteuervorwegausgleich** geregelt. Dabei erhalten diejenigen Länder, deren Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des Länderdurchschnitts liegt, einen Teil des Länderanteils an der Umsatzsteuer (maximal 25 %) als so genannte **Ergänzungsanteile**. Dadurch wird die Lücke zwischen den Steuereinnahmen steuerschwacher Länder und dem Länderdurchschnitt teilweise geschlossen. Der Rest des Länderanteils an der Umsatzsteuer (mindestens 75 %) wird gemäß § 2 Abs. 2 FAG nach der Einwohnerzahl auf alle Länder verteilt.

2. Stufe: Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne

Durch den Länderfinanzausgleich (§§ 4 bis 10 FAG), die zweite Stufe des Ausgleichsystems, werden die Einnahmeunterschiede zwischen den Ländern weiter verringert. Finanzschwache Länder erhalten Ausgleichzuweisungen, die von den finanzstarken Ländern aufgebracht werden. Ausgangspunkt für den Länderfinanzausgleich ist die Finanzkraft je Einwohner der einzelnen Länder. Die Finanzkraft eines Landes ist die Summe seiner Einnahmen (Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern, Ländersteuern) und anteilig der Einnahmen seiner Gemeinden (zu 64 %).

Grundsätzlich wird ein gleicher Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern unterstellt. Für die Einwohner der Stadtstaaten wird jedoch ein höherer Finanzbedarf angenommen, als für die Einwohner der Flächenländer (135 %). Ein geringfügig höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht auch in den drei besonders dünn besiedelten Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Auch hier wird die Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv geringfügig erhöht.

Die exakte Höhe der Ausgleichzuweisungen für ein finanzschwaches Land ist davon abhängig, um wie viel seine Finanzkraft je (gewichteter) Einwohner die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner unterschreitet. Symmetrisch zum Ausgleichstarif wird die überdurchschnittliche Finanzkraft anteilig, aber nicht vollständig, abgeschöpft. Die Regelungen sind im Einzelnen so ausgestaltet, dass die Finanzkraftreihenfolge der Länder durch den Länderfinanzausgleich nicht verändert werden kann.

3. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) stellen als Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder die dritte Stufe des Ausgleichsystems dar. Zu unterscheiden ist zwischen allgemeinen BEZ und Sonderbedarfs-BEZ.

Allgemeine BEZ (§ 11 Abs. 2 FAG) erhalten Länder, deren Finanzkraft je gewichtetem Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 % des Durchschnitts liegt. Die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibende Lücke wird anteilig aufgefüllt.

Die Sonderbedarfs-BEZ (SoBEZ) zielen demgegenüber auf den Ausgleich besonderer Finanzbedarfe leistungsschwacher Länder aufgrund spezifischer Sonderlasten ab. Die Höhe der SoBEZ wird unabhängig von den aktuellen Finanzkraftverhältnissen gewährt und ist im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben.

III. Abgrenzung Solidarpakt und Solidaritätszuschlag

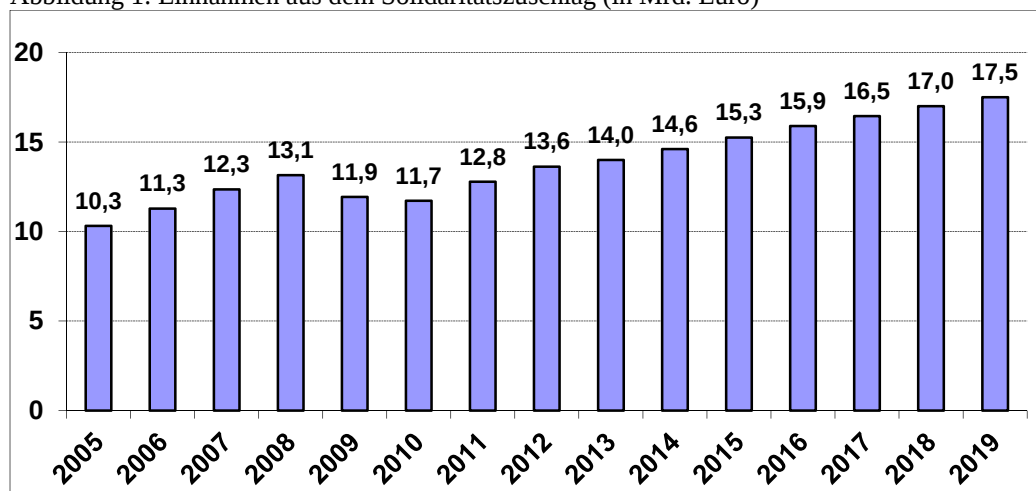
Solidaritätszuschlag und Solidarpakt werden häufig gemeinsam unter dem Stichwort „Aufbau Ost“ diskutiert. Der Solidarpakt darf jedoch nicht mit dem Solidaritätszuschlag verwechselt werden. Der Solidarpakt ist in der Tat ein entscheidendes Instrument für den Aufbau in den ostdeutschen Ländern. Ein systematischer Zusammenhang zum Solidaritätszuschlag besteht nicht.

a. Solidaritätszuschlag

Die gesetzliche Grundlage für den Solidaritätszuschlag findet sich im **Solidaritätszuschlaggesetz (SolZG)**. Der Solidaritätszuschlag wurde im Zuge der Neuordnung der Finanzverfassung nach der Wiedervereinigung Deutschlands eingeführt. Seine Einführung im Jahr 1991 wurde auch vorwiegend mit den Kosten der Deutschen Einheit begründet. Die eingenommenen Mittel sind aber nicht zweckgebunden, fließen somit in den allgemeinen Etat und werden für alle anfallenden Aufgaben verwendet. Die in ganz Deutschland (unbefristet) erhobene Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer beträgt gegenwärtig 5,5 %. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag fließen in den allgemeinen Etat des Bundes. 2012 lag das Aufkommen bei 13,6 Mrd. Euro.

Der Solidaritätszuschlag steht seit vielen Jahren in der Kritik; immer wieder wird seine Abschaffung gefordert und seine Verfassungsmäßigkeit kontrovers diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch zuletzt im Jahr 2010 entschieden, dass der Solidaritätszuschlag nicht gestrichen werden muss. Eine solche Ergänzungsabgabe müsse nicht zwingend zeitlich befristet werden. Aktuell hat das Finanzgericht Niedersachsen erneut eine Vorlage vor dem Bundesverfassungsgericht initiiert, um die Frage der Verfassungskonformität des Solidaritätszuschlags zu überprüfen. Der neuerliche Vorlagebeschluss des FAG stützt sich nunmehr auf neue rechtliche Erwägungen. So werde der Solidaritätszuschlag durch verschiedene Anrechnungsvorschriften bei der Festsetzung der Einkommensteuer - etwa bei ausländischen Einkünften oder der Gewerbesteuer - bei gleich gelagerten Sachverhalten in unterschiedlicher Höhe festgesetzt. Damit verstoße die Regelung gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz. Es bleibt abzuwarten, ob das BVerfG diese Vorlage zur Entscheidung annehmen wird.

Abbildung 1: Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag (in Mrd. Euro)



Quelle: DStGB-Aktuell 2013-08, BMF, 2013 bis 2017: Steuerschätzung vom Mai 2013, 2018 bis 2019: Bund der Steuerzahler

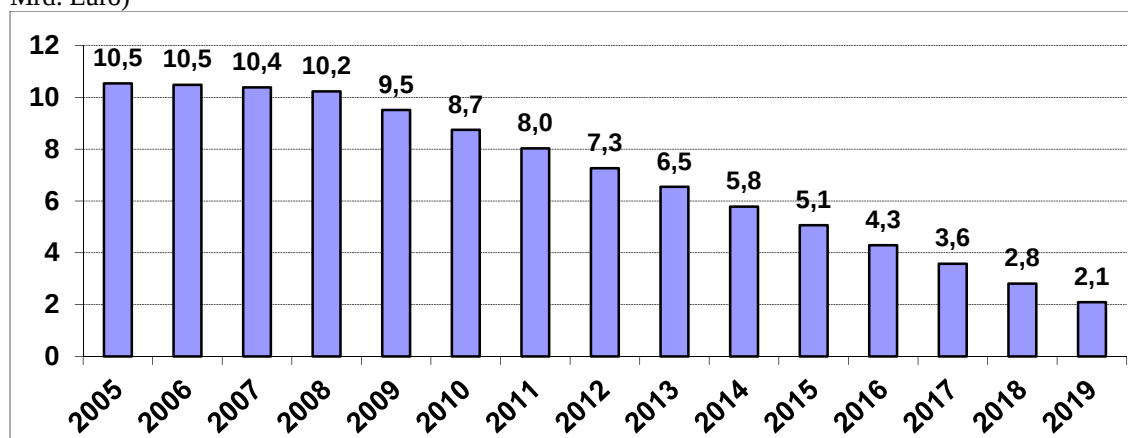
Angesichts der dargestellten Aufkommensentwicklung ist fraglich, ob der Bund, wie jüngst von der Ministerpräsidentenkonferenz angedacht, auf die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag von gegenwärtig 13,6 Mrd. Euro verzichten kann. Dies ist auch für die Städte und Gemeinden von Interesse, da u. a. die Erwartung besteht, dass der Bund die Kosten der Eingliederungshilfe (14,4 Mrd. Euro/Jahr) in ein Bundesleistungsgesetz überführt und die Kommunen damit weiter entlastet.

b. Der Solidarpakt

Auf den Solidarpakt haben sich Bund und Länder 1993 verständigt. Man war sich einig, den ostdeutschen Bundesländern im Rahmen der vollständigen Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich besondere Finanzmittel für den Aufbau zukommen zu lassen. Bis dahin hatte es dafür den Fonds „Deutsche Einheit“ gegeben. 1995 trat der Solidarpakt I in Kraft und lief Ende 2004 aus. Die fünf ostdeutschen Bundesländer und Berlin erhielten über einen Zeitraum von zehn Jahren Transferhilfen des Bundes von jährlich 10,5 Mrd. Euro. Nachdem sich abzeichnete, dass der auf zehn Jahre befristete Solidarpakt I nicht ausreichen wird, folgte 2005 der Solidarpakt II. Damit wurde die finanzielle Basis für den weiteren Aufbau Ost bis 2019 geschaffen. Von 2005 bis 2019 erhalten die ostdeutschen Länder und Berlin finanzielle Zuweisungen des Bundes von insgesamt 156 Mrd. Euro. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen finden sich im Finanzausgleichsgesetz (FAG). Die Leistungen aus dem Solidarpakt II teilen sich in zwei „Körbe“ auf:

Der **Korb I** umfasst sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) des Bundes an die ostdeutschen Bundesländer und Berlin in Höhe von insgesamt 105 Mrd. Euro. Die in § 11 Abs. 3 FAG (Bund) geregelten Mittel sind degressiv ausgestaltet, d. h. die Zuwendungen nehmen bis zum Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2019 stetig ab. Sie dienen dem Ausgleich des infrastrukturellen Nachholbedarfs und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

Abbildung: Entwicklung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II (in Mrd. Euro)



Quelle: : DStGB-Aktuell 3013-08, § 11 Abs. 3 FAG

Für Sachsen-Anhalt betragen die nach einer festen Quote zwischen den ostdeutschen Bundesländern verteilten Mittel in 2013 noch rd. 1,03 Mrd. Euro. Sie werden 2019 rd. 0,33 Mrd. Euro betragen und 2020 komplett auslaufen.

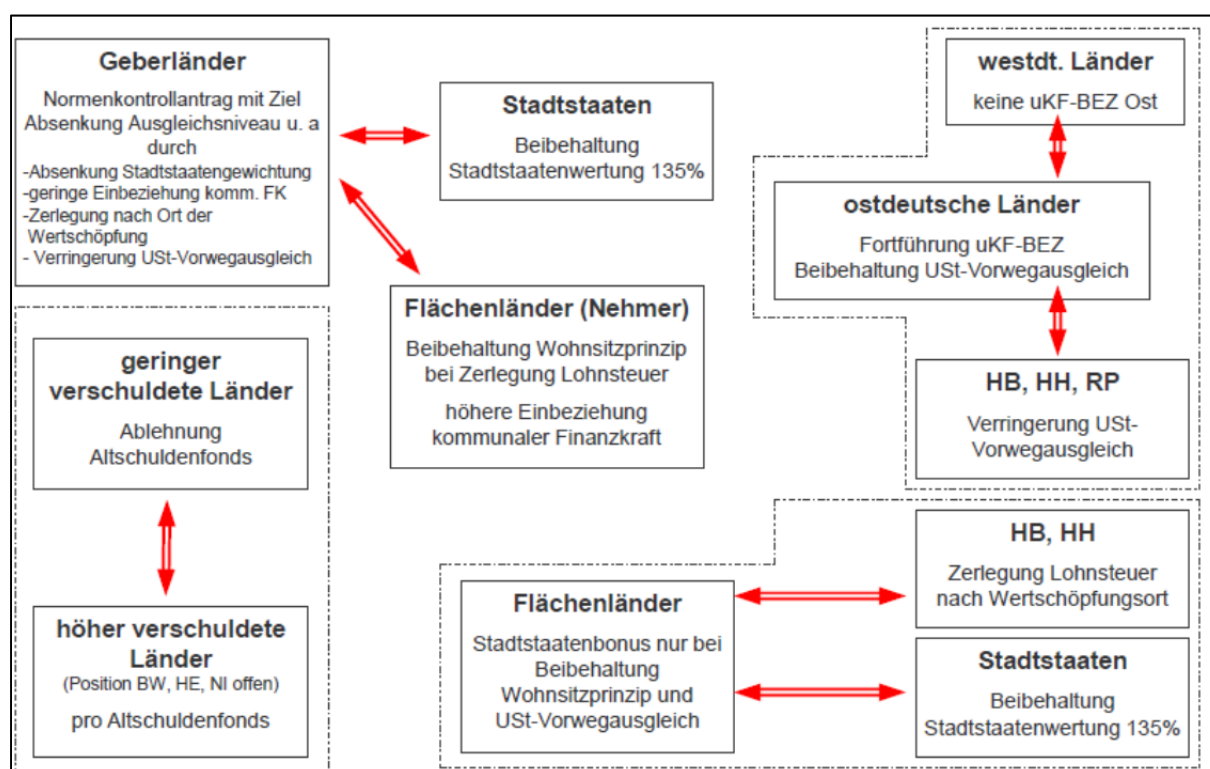
Daneben stehen den ostdeutschen Ländern weitere Leistungen des Bundes und der EU in einem Gesamtvolumen von insgesamt 51 Mrd. Euro im Rahmen eines **Korbes II** zu. Die Mittel werden für Wirtschaftsförderung, Verkehrsinvestitionen, Wohnungs- und Städtebau, Innova-

tion, Forschung und Entwicklung, Bildung, Beseitigung ökologischer Altlasten und den Bau von Sportstätten verwendet.

Auch gegen den Solidarpakt II regt sich regelmäßig Kritik wegen der damit verbundenen einseitigen Förderung des Ostens. Auch wenn mit den Mitteln inzwischen viel erreicht wurde, besteht jedoch nach wie vor ein hoher Förderbedarf in den ostdeutschen Bundesländern. Die Arbeitslosigkeit ist im Schnitt immer noch deutlich höher als im Westen, die Steuerkraft ostdeutscher Städte und Gemeinden erreicht erst 55 % des Niveaus der westdeutschen Länder und zudem sind die ostdeutschen Bundesländer verhältnismäßig stark vom demografischen Wandel betroffen.

IV. Aktuelle Überlegungen

Die bisherigen Überlegungen sind derzeit noch weitestgehend allgemein formuliert. Erwartungsgemäß sind diese in Abhängigkeit von den jeweiligen Interessenlagen der einzelnen Akteure sehr heterogen. Derzeit lassen sich folgende unterschiedliche Interessenlagen beobachten:



Die Diskussionen setzen an den unterschiedlichen, zuvor beschriebene Stufen an. So gibt es Diskussionen um eine Veränderung der Umsatzsteueranteile gemäß § 1 FAG. Sowohl von kommunaler Seite als auch von den Ländern wird hier auf eine Erhöhung des jeweils eigenen Anteiles zu Lasten des Bundes verwiesen.

Mit Blick auf den Länderfinanzausgleich wird man zudem auch das Urteil des BVerfG zur anhängigen Klage der Geberländer Bayern und Hessen gegen das geltende Finanzausgleichsgesetz im Blick haben müssen.

Die aktuelle Diskussion um die Neuordnung der Finanzbeziehung ist auch dadurch geprägt, dass im Westen in vielen Regionen ein enormer Investitions- und Nachholbedarf besteht.

Auch wenn die Wirtschaftskraft im Westen immer noch deutlich über der im Osten liegt, gibt es auch hier strukturschwache Städte und Gemeinden, die auf Hilfe angewiesen sind. Daher scheint es weitestgehend Konsens zu sein, für die Zeit nach Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 neue Verteilungsmechanismen, die sich nicht nach der Himmelsrichtung, sondern am Bedarf ausrichten, zu entwickeln.

Mit Blick auf den Solidaritätszuschlag gibt es Überlegungen, diesen in einen Deutschlandfonds münden zu lassen, aus dem Infrastrukturprojekte in ganz Deutschland gefördert werden. In diese Richtung gehen auch die Überlegungen des DStGB - Positionspapier „Infrastruktur-offensive notwendig“ vom 02.10.2013. Das Papier geht zunächst auf das im Mai 2013 von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (DifU) veröffentlichte „KfW-Kommunalpanel 2012“ und dem dort festgestellten kommunalen Investitionsrückstand von insgesamt 128 Mrd. Euro ein. Darauf aufbauend wird die Weiterentwicklung des Solidaritätszuschlags zu einem Investitionsfonds für alle benachteiligten Städte und Gemeinden in ganz Deutschland gefordert.

Es bleibt abzuwarten, welche finanzpolitischen Themen bei einer Föderalismuskommission III neben dem eigentlichen Bund-Länder-Finanzausgleich angesprochen werden. Mögliche Fragestellungen, die zumindest schon in der öffentlichen Diskussion genannt wurden, sind u.a.:

- Länderfusionen,
- Regelungen zur Einnahmeverteilung im Bundesstaat wie z.B. Änderungen in der Steuergesetzgebung bzw. Binnenverteilung,
- Verteilungsfragen raumwirksamer Mittel neben dem Finanzausgleich in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung,
- Änderungen öffentlicher Aufgabenerfüllung,
- die Zukunft des Solidaritätszuschlags und
- die Zukunft des Kooperationsverbots und die damit verbundene Frage der Grundausrichtung eines kooperativen oder stärker wettbewerbsorientierten Föderalismus.

Viele dieser Fragestellungen sind der zukünftigen Ausgestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs voranzustellen.

V. Interessenlage des Landes und der Kommunen in Sachsen-Anhalt

Nachfolgende **erste** Überlegungen zu den möglichen Interessen des Landes und der Kommunen in Sachsen-Anhalt bei den anstehenden Verhandlungen einer eventuellen Föderalismuskommission III **sind bisher nicht in den Gremien des SGSA beraten worden.**

- Ausgangspunkt der Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs sollte die Formulierung des Grundgesetzes sein, wonach die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern so aufeinander abzustimmen sind, dass die „**Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet gewahrt wird“ (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG).
- Zudem sollte man sich zum kooperativen Föderalismus bekennen. Das Grundgesetz kennt keinen Anreizmechanismus oder Wettbewerbsföderalismus. Im gesamten Bundesgebiet stellen sich den Ländern und Kommunen im Wesentlichen gleiche Aufgaben, die sie zu erfüllen haben.

- Der Umsatzsteuervorwegausgleich (§ 2. Abs. 1 FAG) sollte erhalten bleiben.
- Die unterproportionale kommunale Finanzkraft (Steuerkraft), der vor allem ostdeutschen Kommunen, ist auch zukünftig zu berücksichtigen. Dies kann einerseits über eine Fortschreibung der SoBEZ zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft nach § 11 Abs. 3 FAG erfolgen. Andererseits sollte die kommunale Finanzkraft im Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne (2. Stufe) über die bisherigen 64% (§ 8 Abs. 3) hinaus und möglichst zu 100% berücksichtigt werden.
- Besondere Lasten aus einer strukturell höheren Arbeitslosigkeit sind auch zukünftig im Bund-Länder-Finanzausgleich zu berücksichtigen, wobei hier wohl eher die 3. Stufe in Frage kommen würde.
- Dies gilt auch für den demographischen Wandel, der vor allem auch Sachsen-Anhalt mit der am stärksten rückläufigen Bevölkerung vor besondere Probleme stellt. Diese sind bei der Neuausgestaltung der Bund-Länder-Beziehungen zu berücksichtigen.
- Regionale Zuschlagsätze auf Einkommen- und Körperschaftsteuer sind abzulehnen. Sie benachteiligen steuerschwache Länder/Kommunen und würden prekäre demographische Entwicklungen weiter verschärfen.
- Ein für alle „Himmelsrichtungen“ offener Investitionsfonds als Anschlussregelung an den Solidarpakt II kann nur unterstützt werden, wenn die Mittelverwendung neben Investitionsförderungen auch dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Steuerkraft dient.