

Der Senat von Berlin
Fin II A – FV 1020 – 016/2014
Tel.: 9020 (920) 30 45

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über

Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gerecht und transparent gestalten

- Drucksache Nr. 17/1821 und 17/1821-1 und 17/1718 -

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 18.09.2014 Folgendes beschlossen:

„Der Senat soll sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass

1. die Landesparlamente in die Verhandlungen über die künftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen, z. B. durch frühzeitige und umfassende Information, einbezogen werden,
2. die Verhandlungen mit dem Ziel geführt werden, die Voraussetzungen in Ländern und Kommunen dafür zu schaffen, ihre Haushalte zu konsolidieren und die grundgesetzlich geregelte Schuldenbremse einzuhalten, und diese bis 2017 abzuschließen, um Bund, Ländern und Kommunen Planungssicherheit ab 2020 zu gewähren,
3. im Ergebnis der Reform kein Land schlechter gestellt wird als bisher und es einzelnen Ländern verwehrt bleibt, sich auf Kosten anderer Länder besser zu stellen,
4. die Frage des zukünftigen Umgangs mit existierenden Altschulden von Ländern und Kommunen mit einbezogen wird und dabei die Einrichtung eines Alt-

schuldentilgungsfonds als ergänzende finanzpolitische Maßnahme der Schuldenbremse zu erwägen.

Dem Abgeordnetenhaus ist bis zum 31. Oktober 2014 zu berichten.“

Das Abgeordnetenhaus hatte auf Bitten der Senatsverwaltung für Finanzen eine Fristverlängerung bis 31.01.2015 gewährt.

Hierzu wird berichtet:

Bericht zu Verhandlungen über Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Im Oktober 2012 haben die Ministerpräsidentinnen und –präsidenten die Finanzministerinnen und –minister der Länder gebeten, eine Bestandsaufnahme und ein Meinungsbild zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erstellen. Beide Berichte sind 2013 vorgelegt worden. Im Juni 2014 haben dann die Ministerpräsidenten gemeinsam mit der Bundeskanzlerin die Finanzminister beauftragt, Grundlagen insbesondere zu den Themenstellungen

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

zu erarbeiten.

Den ersten Bericht zu den vertikalen Fragen haben die Ministerpräsidenten Mitte Oktober 2014 zur Kenntnis genommen. Er beschreibt die Positionen des Bundes und der Länder. Den zweiten Bericht zu den horizontalen Finanzbeziehungen haben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Dezember zur Kenntnis genommen. Inhaltliche Beschlüsse wurden nicht getroffen. Beschlossen wurde, dass Bund und Länder gemeinsam auf Grundlage der genannten Berichte spätestens bis zur nächsten Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2015 ein Konzept für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeiten werden, das als Grundlage für das anschließende Gesetzgebungsverfahren geeignet ist.

Die vorgelegten Berichte beleuchten u.a. mögliche Veränderungen, die sich aus der für die Länder ab 2020 geltenden Schuldenbremse sowie veränderter europäischer Rahmenbedingungen für das Selbstverständnis, die Aufgaben und Kompetenzen des Stabilitätsrats ergeben könnten.

Zudem werden die Themen Altschuldenmodelle (z. B. Fondslösungen mit unterschiedlichem Entschuldungsumfang oder Zinshilfen), Zukunft des Solidaritätszuschlags und gemeinsame Kreditaufnahme durch Bund und Länder behandelt.

Auch eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes bei Geldleistungsgesetzen, die Ermöglichung der Beteiligung an Sachleistungsgesetzen, die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzierungscompetenz, die Einführung einer Bundessteuerverwaltung, die Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden sowie die Förderung strukturschwacher Regionen sind Gegenstand der Berichte.

Ebenfalls erörtert wurde eine mögliche Reform des Länderfinanzausgleichs. Die Spannbreite der Vorschläge ist hier sehr groß: Sie reicht von der prinzipiellen Beibehaltung des mehrstufigen Systems (d. h. Steuerertragsverteilung nach bisherigen Regelungen mit anschließendem horizontalen Finanzausgleich) über moderate Veränderungen des Ausgleichssystems bis hin zu einem grundlegenden Umbau bereits auf Ebene der Steuerertragsverteilung. Die Reformvorschläge begünstigen fiskalisch zumeist ihre Befürworter und erlauben vielfältige Kombinationsmöglichkeiten, mit jeweils unterschiedlichen finanziellen Wirkungen auf die einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) bzw. auf die einzelnen Länder.

Noch stehen gewichtige Hindernisse einer politischen Lösung im Weg. Da ist zunächst die künftige Verteilung des Aufkommens des Solidarzuschlages über 2019 hinaus. Alle maßgeblich Verantwortlichen, so auch die Bundeskanzlerin, haben Einigkeit erzielt, das Aufkommen zu erhalten. Allerdings sind die Fragen, wie dies geschehen soll (Beibehaltung mit veränderter Zwecksetzung, Integration in Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer) und welche Ebene unter dem Strich welchen Anteil erhält, zwischen Bund und Ländern strittig.

Das Aufkommen des Solidarzuschlages (2014: 14,4 Mrd. EUR) stand bislang ausschließlich für Länder-Aufgaben in Ostdeutschland zur Verfügung. Zwar fließt das Aufkommen an den Bund, wurde aber an die neuen Länder in Form hauptsächlich von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen weitergeleitet. Der Solidar-pakt II läuft seit 2005. Damals erhielt z. B. Berlin rd. 2 Mrd. EUR, für 2015 werden es nur noch 963 Mio. EUR sein. 2005 überstiegen die Zahlungen an die neuen Länder das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag, jetzt ist es umgekehrt. Der Bund hat also eine Vorfinanzierung vorgenommen. Künftig sollen aus dem Aufkommen zusätzlich der Bund und die westdeutschen Länder profitieren. Aus Ländersicht wäre es problematisch, wenn zwar ein hoher Anteil des Aufkommens an die Länder fließen würde, aber der Bund bei anderen Fragestellungen zu seinen Gunsten Kompensationen von den Ländern forderte. Hier wurden bereits die aufgrund der Föderalismusreform I eingeführten Entflechtungsmittel des Bundes für die Länder für zuvor gemeinsam finanzierte Aufgaben, aber auch die sog. Regionalisierungsmittel des Bundes an die Länder aufgerufen.

Das zweite Haupthindernis besteht darin, dass einzelne Länder öffentlich Extrempositionen eingenommen haben, die mit einer massiven Schlechterstellung der meisten anderen Länder verbunden sind.

Zwar nimmt sich der Umfang des Länderfinanzausgleichs mit im langfristigen Durchschnitt 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bescheiden aus, doch geht es für einige Länder um erhebliche Summen im Verhältnis zu ihrem Haushaltsbudget. Zudem ist der Länderfinanzausgleich ein Nullsummenspiel: Wenn beispielsweise Bayern und Nordrhein-Westfalen erheblich mehr für sich haben wollen, nehmen sie dies allen übrigen Ländern weg. Das führte im Ergebnis dazu, dass finanzstarke und finanzschwache Regionen immer weiter auseinanderdriften. Dies kann weder im gesamtstaatlichen noch im wohlverstandenen Interesse der Länder liegen.

Für Berlin kommt es bei dem horizontalen Finanzausgleich vor allem darauf an, die finanziellen Wirkungen des heutigen Systems zu erhalten, was marginale Änderungen an einzelnen Stellschrauben nicht ausschließen muss. Wesentliches Element für Berlin ist auch zukünftig die besondere Einwohnerwertung, da die Stadtstaaten nur durch sie eine angemessene Finanzkraft erreichen oder behalten können. Dies gilt nicht nur für „arme Stadtstaaten“ wie Berlin und Bremen, sondern auch für Hamburg, das allein durch die Einwohnerwertung vor einer übermäßigen Abschöpfung seiner Einnahmen im Finanzausgleich bewahrt wird.

Grundlegende Systemwechsel werden von Berlin kritisch gesehen, da sich das heutige, seit Jahrzehnten nur wenig veränderte System grundsätzlich bewährt hat. Auch ist es mit diesem System gelungen, die fiskalischen Folgen der Deutschen Einheit und der internationalen Finanzkrise zu bewältigen.

Die im Beschluss des Abgeordnetenhauses genannten inhaltlichen Ziele decken sich mit der Verhandlungsposition Berlins und werden vom Senat verfolgt. So vertritt Berlin – wie beim Gesamtkomplex der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – insbesondere auch beim horizontalen Ausgleich die Position, dass sich kein Land auf Kosten anderer Länder bereichern darf. Alle Länder müssen auch ab 2020 in der Lage sein, ihren Aufgaben in angemessener Weise nachzukommen und die Vorgaben der Schuldenbremse dauerhaft einzuhalten. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss in allen Regionen der Bundesrepublik gewährleistet sein.

Hinsichtlich der Belastung der Länderhaushalte mit Altschulden hat Berlin als am zweithöchsten verschuldetes Land an einer Lösung dieses Problems ein besonderes Interesse. Die Zinslasten, die aus Altschulden herrühren, belasten die Länder sehr unterschiedlich. Es wird angestrebt, dass künftig eine verlässliche Begrenzung und Nivellierung der Zinslasten erfolgt.

Derzeit liegen noch keine belastbaren Informationen über das weitere Verfahren und dessen Zeitschiene vor. Zunächst wird zu klären sein, wie die Vorgabe der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin, bis zum 18. Juni 2015 ein Konzept für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorliegen zu haben, erreicht werden kann. Dies Konzept wird dann als Grundlage für das anschließende Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene dienen.

Die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten haben sich im Rahmen der MPK mehrfach mit der Frage der Beteiligung der Landesparlamente und Kommunen in den Prozess der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen befasst. Die Vorsitzende der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente (LPK) wurde im vergangenen Jahr durch den MPK-Vorsitz mit mehreren Schreiben über den jeweils aktuellen Verfahrensstand informiert. Am 27. November 2014 fand ein Gespräch des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg als MPK-Vorsitzender und der Vorsitzenden der LPK, der Präsidentin des Landtags Mecklenburg-Vorpommern, unter Beteiligung der jeweiligen Ko-Vorsitzenden beider Konferenzen statt. Es wurde vereinbart, die regelmäßige Unterrichtung der LPK fortzusetzen.

Auf der Ebene Berlins hat der Hauptausschuss seit Ende November 2014 einen Dauer-Tagesordnungspunkt „Sachstand Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ eingerichtet. Die Senatsverwaltung für Finanzen berichtet seitdem bei jeder Sitzung des Hauptausschusses mündlich über den aktuellen Sachstand.

Unabhängig davon wird der Senat das Abgeordnetenhaus unaufgefordert und zeitnah unterrichten, sobald in den Verhandlungen substantielle Fortschritte zu verzeichnen sind, um eine frühzeitige und umfassende Information sicherzustellen.

Wir bitten, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 10. Februar 2015

Der Senat von Berlin

Michael Müller
Regierender Bürgermeister

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen
Senator für Finanzen