



IN DER BREMISCHEN BÜRGERSCHAFT

Beschluss der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen in der Bremischen Bürgerschaft

Zukunft des Länderfinanzausgleichs

Die verfassungsmäßig garantierten gleichwertigen Lebensverhältnisse begründen die Notwendigkeit eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Wirtschafts- und Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern erfordern deshalb einen Ausgleich der Finanzkraft der Länder. Mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und dem Solidarpakt II in 2001 wurde für den Zeitraum von 2005 bis einschließlich 2019 eine Regelung gefunden, der alle Länder zugestimmt haben.

Die Summe der Ausgleichsbeträge im Länderfinanzausgleich lag 2010 bei 6.985 Mio. EUR und damit deutlich unter dem Betrag des Vorkrisenjahres 2008 von 8.263 Mio. EUR. In den letzten 10 Jahren schwankte diese Summe zwischen 6.610 Mio. EUR (2003) und 8.273 Mio. EUR (2000). Von einer kontinuierlichen Steigerung der Ausgleichsbeträge kann also keine Rede sein.

Mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2001 und mit der Föderalismusreform II 2009 konnte allerdings keine Lösung für Saarland und Bremen, die sich beide in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, gefunden werden. Beiden Ländern wurden jedoch zusammen mit drei weiteren Ländern zwar Hilfen zur Einhaltung der neuen Schuldenbremse für den Zeitraum 2011 bis 2019 gewährt, das enorme Problem der Altschulden und strukturelle Fragen der föderalen Finanzordnung blieben aber ungelöst und stehen damit weiterhin auf der Tagesordnung.

Alle drei Stadtstaaten sind je Einwohner überdurchschnittlich stark verschuldet. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass der bestehende Finanzausgleich der besonderen Lage der Stadtstaaten nicht ausreichend Rechnung trägt. Ebenso wird an den Stadtstaaten die chronische Unterfinanzierung der Kommunen offensichtlich.

Mit der Ankündigung der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, gegen den Länderfinanzausgleich klagen zu wollen, hat die politische Debatte um die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vorzeitig begonnen. Mit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg ist zwar eine Klage unwahrscheinlicher geworden. Das Thema bleibt. Als Kritik am bestehenden Finanzausgleich wird immer vorgetragen, dass dieser zu leistungsfeindlich sei, dass das Ausgleichsniveau zu hoch sei und dass die Ausgleichsbeträge von nur wenigen Ländern aufgebracht

würden. Allerdings fehlt in der Debatte der Nachweis, dass der Länderfinanzausgleich landespolitische Entscheidungen negativ beeinflusst. Im Gegenteil: mit der Reform 2001 wurden auch höhere Selbstbehalte im Finanzausgleich eingebaut, d.h. das was ein Land nach dem bundesstaatlichen Finanzausgleich behält, wenn es Steuermehreinnahmen realisiert, wurde vergrößert.

Der Länderfinanzausgleich ist in seiner Ausgestaltung ein Ausgleich der Einnahmeseite der Länderhaushalte. Die Ausgabenseite obliegt allein dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber, der jeweils politische Prioritäten setzen kann. Während ein Land lieber mehr Polizisten einstellt, kann ein anderes Land beschließen, auf KiTa-Gebühren zu verzichten. Der Anspruch auf einen Ausgleich ist voraussetzungslos und ein Grundprinzip in unserem föderalen Staatsaufbau

Der Länderfinanzausgleich ist immer ein politischer Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interessen der einzelnen Länder. Eine Neuordnung sollte deshalb auf dem bestehenden aufsetzen. Trotzdem gibt es Reformbedarf. Vor diesem Hintergrund können folgende Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs festgehalten werden:

1. **Ein Finanzausgleich zwischen den Ländern.** Wir wollen die Position der Länder im föderalen Bundesstaat stärken; dafür ist es sinnvoll, dass die den Ländern (und Gemeinden) zustehenden Steuereinnahmen aufgabengerecht unter den Ländern verteilt werden. Dieses ist auch die Voraussetzung dafür, dass die Länder zusammen eine starke Position gegenüber dem Bund in Fragen der vertikalen Finanzverteilung einnehmen können. Ein allein horizontal ausgestalteter Finanzausgleich bringt die einzelnen Länder dagegen in eine Abhängigkeit gegenüber dem Bund und schwächt die Position der Ländergesamtheit.
2. **Durchschnittliche Finanzkraft als Maßstab.** Die Wirtschafts- und Steuerkraft ist kurz- und mittelfristig nur begrenzt durch Politik zu beeinflussen. Der Erfolg eines Standorts ist viel mehr von der historisch gegebenen Wirtschaftsstruktur abhängig. Die Finanzkraft der Länder ist durch die jeweilige Landesregierung kaum zu beeinflussen. Ein Länderfinanzausgleich ist deshalb nicht als „Entwicklungshilfe“, sondern als Ausgleich struktureller Unterschiede konzipiert. Die Angleichung der Finanzkraft an den Länderdurchschnitt muss deshalb auch weiterhin das zentrale Prinzip des Finanzausgleichs sein.
3. **Den gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich in den Blick nehmen.** Der Länderfinanzausgleich kann nicht ohne die vorgelagerten Regeln zur horizontalen Steuerverteilung diskutiert werden. Die Methoden der primären Steuerzerlegung (z.B. Wohnort- oder Betriebsstättenprinzip bei der Lohnsteuer und der Modus der Umsatzsteuerverteilung) sind für die Position eines Landes im Länderfinanzausgleich ebenso verantwortlich wie die tatsächliche Wirtschaftskraft. Hier sind Änderungen denkbar.
4. **Besondere Belastungen sollen berücksichtigt werden.** Der Länderfinanzausgleich ist grundsätzlich ein Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft. Trotzdem müssen besondere Finanzbedarfe einzelner Länder, wie beispielsweise die Hafenlasten Bremens oder eine überdurchschnittliche Bereitstellung von Studienplätzen bei der zukünftigen Neuordnung des

Gesamtsystems berücksichtigt werden. Die Finanzausstattung eines Landes muss ausreichen, damit es seine Aufgaben angemessen erfüllen kann

5. **Die Besonderheit von Stadtstaaten berücksichtigen.** Stadtstaaten haben als Ballungsräume und Hauptstädte ohne „eigenes“ Umland einen höheren Finanzbedarf. Stadtstaaten stellen für das Umland Infrastruktur und öffentliche Angebote (Arbeitsplätze, Kultur, ...) bereit, ohne dass das Umland dazu einen finanziellen Beitrag leistet. Diese abstrakten Mehrbedarfe, die durch die Eigenart des Stadtstaates im Vergleich zu den Flächenländern entstehen, sollen durch die Einwohnerwertung von 135% im Länderfinanzausgleich abgegolten werden. Auch aus der überdurchschnittlichen Verschuldung aller drei Stadtstaaten kann gefolgert werden, dass die Einwohnerwertung ist in dieser Höhe nicht ausreichend, um den Stadtstaaten eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewährleisten.
6. **Vertikale Finanzverteilung und die Finanzausstattung des Gesamthaushaltes in den Blick nehmen.** Die Finanzausstattung der Gesamtheit der Länder im Verhältnis zum Bund ist nicht ausreichend. Mit der neuen Schuldenbremse ist den Ländern der Weg zur Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben versperrt. Die Höhe der Ausgaben ist jedoch – insbesondere durch bundesgesetzliche Verpflichtungen – nur begrenzt durch die Länder steuerbar. Daraus leitet sich für den Bund eine Verpflichtung ab, den Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewähren. Dieses kann der Bund durch einen größeren Länderanteil am Steueraufkommen oder durch die Erhöhung der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen erreichen.
7. **Gemeindefinanzen berücksichtigen:** Die finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland ist dramatisch. Bei der Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen. Die Kommunen müssen bei den steigenden Sozialausgaben entlastet werden. Die Gewerbesteuer muss erhalten und ausgebaut werden.
8. **Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleiches setzt eine Altschuldenregelung voraus.** Die sehr unterschiedlichen Schuldenstände der einzelnen Länder und die damit verbundenen Zinslasten führen zu sehr unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Länder. Die Schuldenstände sind überwiegend Ausdruck einer strukturellen Unterfinanzierung der Länder. Dabei sind hohe Schuldenstände insbesondere in Ländern mit wirtschaftstrukturellen Problemen zu finden, deren Auswirkungen der Finanzausgleich in der Vergangenheit nicht ausgleichen konnte. Um einen gerechten Finanzausgleich zu erreichen, müssen zuerst die Ausgangslagen angeglichen werden. Dafür bedarf es einer solidarischen Lösung für die Altschulden, bei der die Schulden der Länder in einem Altschuldenfond zusammengeführt werden. Für die Zinszahlungen ist ein solidarisches Verfahren zu entwickeln an, dem sich sicher der Bund (z.B. Nutzung des Solis nach 2020) beteiligen sollte.
9. **Zeit nutzen bis 2020.** Die Chance den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Rahmen der Föderalismusreform II zu verändern – wie es Bremen erfolglos vorgeschlagen hatte – wurde nicht genutzt. Der Finanzausgleich ist bis Ende 2019 befristet. Die noch verbleibende Zeit sollte für gründliche Diskussion genutzt werden, anstatt eine Reform übers Knie zu brechen.