

15.01.2013

Antrag

der Fraktion der CDU

Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

I. Sachverhalt:

Die föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland sind durch ein mehrstufiges System gekennzeichnet, bestehend aus der horizontalen Umsatzsteuerverteilung, dem horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern und den den horizontalen Länderfinanzausgleich ergänzenden Bundesergänzungszuweisungen. Auf der Ebene des Umsatzsteuerausgleichs ist Nordrhein-Westfalen seit vielen Jahren mit einem Volumen von über 2 Milliarden Euro am Ausgleichsmechanismus beteiligt (vgl. Finanzplanung 2011 bis 2015 mit Finanzbericht 2012, Drucksache 15/3401, A 40). Auf der Ebene des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern ist Nordrhein-Westfalen vom Zahlerland mit 1,763 Milliarden Euro in 1995 inzwischen zum Empfängerland geworden (vgl. Finanzplanung 2011 bis 2015 mit Finanzbericht 2012, Drucksache 15/3401, A 40). In seiner Finanzkraft pendelt Nordrhein-Westfalen um 100 Prozent. So hatte Nordrhein-Westfalen in 2011 eine Finanzkraft von 99,09 Prozent.

Der Länderfinanzausgleich ist ein wichtiges Instrument, um die Finanzkraftunterschiede der Länder solidarisch auszugleichen. Durch die Einbeziehung der neuen Länder seit 1995 hat sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs von unter 2 Milliarden Euro auf inzwischen 7 Milliarden Euro stark verändert. Die gegenwärtigen Ausgleichsregelungen des Länderfinanzausgleichs sind bis 2019 befristet. Rechtzeitig vor dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 muss die Debatte über eine sachliche und konstruktive Verständigung über die künftige Gestalt des Länderfinanzausgleiches beginnen. Politik muss den Anspruch haben, auch schwierige Verteilungskonflikte selbst zu lösen. Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, eine gemeinsame Verhandlungslösung anzustreben. Das Primat muss in dieser Frage bei der Politik liegen.

Datum des Originals: 15.01.2013/Ausgegeben: 15.01.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

II. Der Landtag stellt fest:

Bei der Reform des Länderfinanzausgleichs (LFA) muss das gesamtstaatliche Ziel der Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch nach 2019 maßgeblich sein und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder durch den Finanzausgleich sichergestellt bleiben. Die Verfassung sieht dafür einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder vor. Die Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft muss auch in Zukunft gewahrt bleiben. Ziel des LFA darf es auch künftig nicht sein, die finanzielle Ausstattung der Länder vollständig zu nivellieren.

Die heutigen Ausgleichsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs können in bestimmten Situationen dazu führen, dass Änderungen in der originären Steuerkraft, bezogen auf den Landeshaushalt, überkompensiert werden. Zudem steigt die Zuschussintensität bei fallender Steuerkraft auch prozentual an, d.h. besonders gute Steuerkraft wird mit zunehmender Schärfe bestraft. Diese Situation ist weder im Sinne von Leistungsgerechtigkeit noch von tragbarer und ertragbarer Solidarität hinnehmbar.

Der LFA soll grundsätzlich als Instrument eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern erhalten bleiben und sich auch künftig primär nach der Finanzkraft der Länder richten. Die deutschen Länder sehen sich einzeln und als Ländergemeinschaft insgesamt als souveräne Schlüsselinstitutionen im deutschen Föderalismus und in Europa. Die Länder sehen sich nicht als mehr oder weniger bedürftige Bittsteller, die in erster Linie vom Bund Kostendeckungshilfen erhalten.

Ein überwiegend an Bedarfen orientiertes Ausgleichssystem bietet starke Anreize, „Bedürftigkeit zu produzieren“. Ein solches System lehnen wir ab. Allerdings sehen wir den Bund in der Pflicht, Berlin in seiner Rolle als Bundeshauptstadt intensiver zu unterstützen. Die Gemeinschaft der Länder sollte in gleicher Höhe von Zahlungen an Berlin befreit werden.

Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder ist stark mit der Leistungskraft der Kommunen verbunden. Daher ist es grundsätzlich richtig, diese im Rahmen der Neuordnung des LFA weiter zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung muss aber so ausgestaltet sein, dass die Länder das Interesse an finanzstarken Kommunen behalten.

Vor allen Dingen wollen wir, dass es für die Empfängerländer deutliche Anreize gibt, ihre Einnahmesituation zu verbessern. Gleichzeitig soll bei den Geberländern das Ergebnis ihrer erfolgreichen Politik in Form von Einnahmesteigerungen nicht vollständig durch den LFA aufgezehrt werden. So soll für Wähler und Gewählte stärker als bisher erkennbar sein, ob ein Land gut oder schlecht regiert wird. Diese verstärkte Erkennbarkeit darf nicht durch andere Ausgleichsmechanismen aufgelöst werden.

Gleichzeitig müssen aber spezielle strukturelle Herausforderungen für ein Land, die sich dem Einfluss der Politik weitgehend entziehen – wie etwa die demografische Entwicklung, Bevölkerungswanderung und geografische Besonderheiten oder außerordentliche infrastrukturelle Aufgaben berücksichtigt werden.

Über das bisherige Engagement des Bundes hinaus sollten für eine grundsätzlich stärkere Klarstellung unter Beachtung des Konnexitäts- und des Subsidiaritätsprinzips Mischfinanzierungen weiter zurückgefahren werden. Dies kann auch einen Beitrag leisten, dass Haushaltsentscheidungen in Ländern noch stärker nach Kriterien der Sachgerechtigkeit und noch weniger mit Blick auf ggf. entgehende Bundesmittel gefällt werden.

III. Der Landtag beschließt:

Der Landtag legt die folgenden Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu Grunde:

1. Für Berlin wird vom Bund jährlich eine Bundeshauptstadthilfe zur Verfügung gestellt. Diese speist sich aus dem Wegfall der Verpflichtungen des Bundes für den Solidarpakt II. Die Bundeshauptstadthilfe wird der originären Finanzkraft Berlins zugerechnet. Die daraus resultierende Entlastung der anderen Länder soll zur Umgestaltung des LFA genutzt werden.
2. Die existierenden Ausgleichselemente werden grundsätzlich beibehalten, in ihrer Wirkung aber abgeschwächt bzw. neu organisiert. Der steile linear-progressive Tarifverlauf der bisherigen Ausgleichsmechanismen soll hierfür sowohl bei der Umsatzsteuerverteilung als auch beim LFA geglättet und die Progression abgeschwächt werden. Dies führt zu deutlich höheren realen Effekten bei verbesserten Einnahmen bei Geber- und Nehmerländern und steigert gleichzeitig den Anreiz, auf erfolgreiche Kommunen zu setzen. Diese Umstrukturierung soll schrittweise erfolgen, damit nicht einzelne Länder über Gebühr belastet werden.
3. Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden in der derzeitigen absoluten Höhe fortgeführt. Die relative Ausgleichshöhe muss jährlich entsprechend der Rückführung des LFA angepasst werden.
4. Die bisherigen Ausgleichsmechanismen sollen um ein Element erweitert werden, das der demografischen Entwicklung in den Ländern Rechnung trägt. Finanzielle Verluste allein durch den Bevölkerungsschwund und die Bevölkerungswanderung sollen so abgemildert werden.
5. Auch nach 2019 sollen besondere strukturelle Probleme einzelner Länder durch Sonderbundesergänzungszuweisungen aufgefangen werden.
6. Die einzelnen Elemente des neuen Länderfinanzausgleichs sind so auszutarieren, dass kein Land überfordert wird. Insbesondere soll ein Teil der Entlastungen aus dem Engagement des Bundes für Berlin auch dafür genutzt werden, finanzielle Verluste einzelner Länder, die sich allein aus den Tarifänderungen des LFA und der Umsatzsteuerverteilung und nicht aus einer unterdurchschnittlichen Finanzkraftentwicklung ergeben, abzufedern.
7. Der bundesstaatliche Finanzausgleich sowie die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen müssen grundsätzlich neu geordnet werden. Dies ist ein wichtiger Beitrag, damit Mischfinanzierungen reduziert und in Zukunft möglichst vermieden werden können. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gehören in eine Hand und sollten möglichst zusammengeführt werden. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich, dass der Bund mit der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einen ersten wichtigen Schritt gegangen ist.
8. Der Stabilitätsrat hat bereits bisher die Aufgabe, die Haushaltsführung aller Länder zu begutachten und das fristgerechte Erreichen der Schuldenbremse zu überwachen. Ab 1. Januar 2013 wird er darüber hinaus auch die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach den Vorgaben des Fiskalpaktes kontrollieren. Die Länder sind bereit, die Kompetenzen des Stabilitätsrates

erforderlichenfalls auszuweiten, damit er seine Aufgabe als Hüter der innerdeutschen Finanzstabilität vollumfänglich erfüllen kann.

9. Ab dem Jahr 2020 soll der Stabilitätsrat zudem die Länderhaushalte auf Einhaltung auch der Schuldenbremse des Grundgesetzes prüfen. Wir fordern ein geeignetes mehrstufiges Sanktionsverfahren für den Fall, dass ein Land seine Verpflichtungen aus der strukturellen Komponente der Schuldenbremse des Grundgesetzes nicht einhält. Dieses Verfahren muss automatisch wirken.
10. Für die kommende Legislaturperiode des Bundestags fordern wir die Einberufung einer Föderalismuskommission III zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Diese soll insbesondere Fragen zu einer Gemeindefinanzreform, den Pensionsverpflichtungen der Länder, der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, von Zuschlagsrechten auf die Gemeinschaftssteuern für Konsolidierungs- und Haushaltsnotlageländer, des Abbaus der bestehenden Altschulden und Zinslasten beantworten.

Karl-Josef Laumann
Lutz Lienenkämper
Dr. Marcus Optendrenk

und Fraktion