

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae, Birgitt Bender, Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/3672 –**

Zukunft der Bund-Länder-Finanzverfassung

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 zu der Klage des Landes Berlin auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen klargestellt, dass Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung eines Not leidenden Landeshaushalts einem strengen „Ultima-Ratio-Prinzip“ unterliegen. Demnach sind Sanierungshilfen nur dann verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes als „extrem“ zu bezeichnen ist und ein „bundesstaatlicher Notstand“ eingetreten ist. Ein bundesstaatlicher Notstand setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe bereits ausgeschöpft hat und Bundeshilfen der einzig verbliebene Ausweg darstellt.

Gleichzeitig haben die Verfassungsrichter in ihrer Urteilsbegründung eine weitere Föderalismusreform zur Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern gefordert. In Folge haben sowohl Ländervertreter als auch Mitglieder der Bundesregierung zahlreiche, teilweise widersprüchliche Vorschläge für eine Reform des bestehenden Finanzausgleichsystems zwischen Bund und Ländern unterbreitet. Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD ist dagegen festgehalten, dass noch in dieser Wahlperiode „die Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik, angepasst“ und „die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden“ soll.

Die Anfrage soll mehr Klarheit über den politischen Kurs der Bundesregierung in Hinblick auf die im Koalitionsvertrag angekündigte zweite Stufe der Föderalismusreform herstellen. Darüber hinaus soll mit der Anfrage auch geklärt werden, mit welchen Zielen und Inhalten die Bundesregierung die „Berlin-Klausel“ (GG Art. 22) ausgestalten will, die laut Ankündigung durch die Bundesregierung durch ein Bundesgesetz politisch ausgefüllt werden soll.

1. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu der abgelehnten Klage des Landes Berlin auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren des Landes Berlin verdeutlicht die Eigenverantwortlichkeit der Länder für die Folgen ihrer haushaltspolitischen Entscheidungen, indem es Sanierungshilfen in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nur als „Ultima Ratio“ zulässt. Ein Anspruch auf Sanierungshilfen kommt danach künftig nur im Falle einer Haushaltsnotlage in Betracht, die angesichts ihres relativ und absolut extremen Ausmaßes einen bundesstaatlichen Notstand darstellt.

Die Ausführungen des Gerichts zu den Schwächen des geltenden Rechts hinsichtlich des Umgangs mit potenziellen oder aktuellen Sanierungsfällen im Bundesstaat zeigen allerdings gesetzgeberischen Regelungsbedarf auf. Die geplante gemeinsame Kommission zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bietet den geeigneten Rahmen, um hier gemeinsam mit den Ländern nach Lösungen zu suchen.

2. Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei der von ihr angekündigten und dem Bundesverfassungsgericht angemahnten Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Kommission ihre Beratungen mit dem Ziel aufnimmt, Reformmaßnahmen noch in der laufenden Legislaturperiode abzuschließen.

3. Wie werden Bundestag und Kommunen in der zweiten Stufe Föderalismusreform in die Beratungen und Entscheidungsprozesse eingebunden?

Der Deutsche Bundestag ist über die geplante Kommission unmittelbar in die Beratungen eingebunden. Über Art und Weise der Beteiligung der Kommunen ist im Rahmen der Einsetzung der Kommission durch Bundestag und Bundesrat zu entscheiden.

4. Welche Ziele und Erwartungen knüpft die Bundesregierung an die zweite Stufe der Föderalismusreform?

Insgesamt sollte die Reform das Ziel verfolgen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken sowie die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung zu verbessern.

In Politik und Wissenschaft werden derzeit unterschiedliche Lösungsansätze zur Verbesserung der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik intensiv diskutiert. Die Vorschläge zu einer weitergehenden Stärkung der Steuerautonomie der Länder, zur Begrenzung der Staatsverschuldung, zur Vermeidung bzw. Bewältigung von Haushaltskrisen sowie zu einem weiteren Abbau von Mischfinanzierungen werden im Rahmen der Kommissionsberatungen zu prüfen sein.

Auch innerhalb der Bundesregierung werden gegenwärtig ergebnisoffen Überlegungen, insbesondere auch zu neuen Regelungskonzepten zur Begrenzung der Staatsverschuldung und zur Vermeidung von Haushaltskrisen angestellt. Die Überlegungen sind noch nicht abgeschlossen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Entscheidung des Bundesverfassungs-

gerichts im Verfahren des Landes Berlin den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beauftragt, ein Sondergutachten zur Frage der Ausgestaltung eines bundesstaatlichen Präventivverfahrens zu erstellen, um Haushaltsfehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und durch geeignete Gegenmaßnahmen zu beseitigen. Die Ergebnisse sollen in die anstehenden Beratungen einfließen.

Die Bundesregierung wird ihre Lösungsvorschläge in die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat einbringen.

5. Teilt die Bundesregierung die Kritik des Bundesrechnungshofes, dass das bestehende Länderfinanzausgleichssystem den Ländern unzureichende Anreize bietet, die Steuerquellen „möglichst weitgehend ausschöpfen zu wollen“?
6. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Kritik des Bundesrechnungshofes?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammengefasst wie folgt beantwortet:

Die aus dem Ergebnisbericht 2001 des Bundesrechnungshofes zitierte Textpassage bezog sich auf das seinerzeit gültige Länderfinanzausgleichssystem. Mit einer stärkeren Anreizwirkung der zu Jahresbeginn 2005 wirksam gewordenen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind Schlussfolgerungen insoweit bereits gezogen worden.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung, bei einer Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs einen deutlich niedrigeren linearen Umverteilungstarif einzuführen, um so jedem Bundesland ungeachtet seiner Finanzkraft einen größeren Anreiz zur Ausschöpfung seiner Steuerquellen zu geben?

Der Ausgleichsgrad des Länderfinanzausgleichs hat sich primär an der Zielsetzung des Ausgleichssystems auszurichten, alle Länder in die Lage zu versetzen, die verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Insofern sind der Gestaltung des Ausgleichstarifs Grenzen gesetzt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Thematik im Rahmen der Verhandlungen zur geplanten zweiten Stufe der Föderalismusreform wieder aufgegriffen werden wird.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge der wissenschaftlichen Beiräte des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministers, die Steuerautonomie der Länder zu stärken?
9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Wissenschaftlichen Beiräte des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministeriums, dass die Länder Zu- und Abschläge etwa bei der Einkommensteuer erheben dürfen?
10. Welche Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung haushalterisch sowie wirtschaftlich in der Gewährung von Zu- und Abschlagsrechten bei der Einkommensteuer für den Bund und die Länder?

Die Fragen 8, 9 und 10 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Es ist in erster Linie Sache der Länder, im Rahmen der Verhandlungen zur geplanten zweiten Stufe der Föderalismusreform, entsprechende Vorschläge zur Steuerautonomie der Länder, z. B. in Form von Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer, in die Diskussion einzubringen. Der prägende Einfluss des

Bundes auf die Gestaltung der nationalen und internationalen Steuerpolitik muss zumindest erhalten bleiben.

11. Wie schätzt die Bundesregierung die Chance ein, dass im Rahmen einer Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern der Vorschlag der letzten Föderalismuskommission wieder aufgegriffen wird, dass der Bund die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragsautonomie bei der Kraftfahrzeugsteuer und der Biersteuer erhält, während die Länder im Tausch dafür bei der Versicherungssteuer zusätzlich zur Verwaltungsautonomie auch die Ertragsautonomie erhalten?

Ohne den anstehenden Verhandlungen vorgreifen zu wollen, werden die Chancen dieses Ansatzes eher als gering eingeschätzt. Den sog. Steuertausch hatte seinerzeit die Bundesregierung im Rahmen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorgeschlagen. Die Länder waren allerdings nicht bereit, die Biersteuer in das Modell einzubeziehen, und knüpften zudem aus Sicht der Bundesregierung unannehmbare Forderungen an den Tausch von Kraftfahrzeug- und Versicherungssteuer. Im Übrigen ist vor allem auf Grund der Anhebung der Versicherungssteuersätze zum 1. Januar 2007 eine finanzielle Gleichwertigkeit der Steuerquellen nicht mehr gegeben.

12. Hält es die Bundesregierung für richtig, den Finanzplanungsrat in einen Stabilitätsrat zu verwandeln und ihn mit der Möglichkeit zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen für den Beschluss von Sanierungsaufgaben und Sanktionen gegenüber einzelnen Ländern auszustatten?
13. Wer soll nach Meinung der Bundesregierung in einem Stabilitätsrat vertreten sein?

Die Fragen 12 und 13 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Vorschläge zu einer Weiterentwicklung des Finanzplanungsrates sind im Rahmen der einzusetzenden Kommission (siehe Vorbemerkung) zu diskutieren. Die Kompetenzen und die Zusammensetzung des Gremiums sind dabei von möglichen künftigen Aufgaben abhängig.

14. Wie soll der von Kanzleramtschef Dr. Thomas de Maiziere im Handelsblatt vom 27. Oktober 2006 angekündigte nationale Schuldenpakt ausgestaltet werden?
15. Wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, und des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos, den Länderhaushalten Verschuldungsgrenzen zu setzen?

Die Fragen 14 und 15 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Innerhalb der Bundesregierung werden derzeit ergebnisoffen Überlegungen zu neuen Regelungskonzepten zur Begrenzung der Staatsverschuldung und zur Vermeidung von Haushaltskrisen angestellt; diese Überlegungen sind noch nicht abgeschlossen (siehe Antwort zu Frage 4).

16. Will die Bundesregierung einen Änderungsvorschlag zu Artikel 115 GG vorschlagen, der die Schuldenregel des Grundgesetzes an die Vorgaben des europäischen Stabilitätsaktes anpasst?
17. Wie bewertet die Bundesregierung Überlegungen, das Schweizer Modell der Schuldenbremse auf den Bundeshaushalt zu übertragen?
18. Welche Überlegungen bestehen zurzeit im BMF zur Umsetzung der Schweizer Schuldenbremse in deutsches Haushaltsrecht?
19. Wird die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Schuldenbegrenzung vorlegen und in die parlamentarische Beratung einbringen und darin klare Verschuldungsgrenzen nach dem Vorbild des EU-Stabilitätspakts festschreiben?
20. Wie will die Bundesregierung auf die Problematik des bestehenden Investitionsbegriffs in GG und BHO reagieren, der zufolge derzeit weder der Grenznutzen bei einer getätigten Investition erfasst wird, noch die alljährlich festzustellenden Abschreibungen dargestellt werden?

Die Fragen 16 bis 20 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Gegenwärtig finden im politischen und im wissenschaftlichen Raum intensive Diskussionen zur Ausgestaltung des zukünftigen finanzpolitischen Spielraums für die öffentlichen Haushalte insgesamt und für den Bund statt. Die dabei diskutierten Vorschläge sind sowohl im Hinblick auf den Umfang möglicher Verschuldungsspielräume als auch in Bezug auf die dazu erforderlichen Änderungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens unterschiedlich.

Zuletzt hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2006/2007 ausführlich zur Frage der zukünftigen Verschuldungsspielräume des Bundes geäußert.

Die Bundesregierung verfolgt die Diskussion im Rahmen ihrer eigenen Überlegungen sehr aufmerksam und bezieht diese ergebnisoffen ein. Dabei werden auch die in der Fragestellung genannten Konzeptionen im Hinblick auf ihre finanzpolitischen und haushaltsrechtlichen Wirkungen untersucht. Die Überlegungen, in die alle verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen einbezogen werden, sind noch nicht abgeschlossen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

21. Welche Vorteile erkennt die Bundesregierung in einer Ergänzung der Haushaltsdaten durch ein WNA-Budget?

Das Bundesministerium der Finanzen hat ein Projekt eingerichtet, das sich intensiv mit Fragen der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens befasst. Ziel ist u. a. die Entwicklung von Eckpunkten möglicher Reformkonzepte und Einzelvorschlägen zur Haushaltsmodernisierung unter Einbeziehung notwendiger gesetzlicher Maßnahmen. Dies beinhaltet eine ergebnisoffene Prüfung, ob auch verbesserte Datengrundlagen zur Haushaltsmodernisierung beitragen können.

22. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag des niedersächsischen Ministerpräsidenten Wulff, im Rahmen eines nationalen Entschuldungspaktes die Länder schrittweise zu entschulden und die Schuldenaufnahme strengerer Regeln zu unterwerfen?
23. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Forderung des sächsischen Ministerpräsidenten und des baden-württembergischen Finanzministers Stratthaus nach einem Verschuldungsverbot für Bundesländer (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 20. Oktober 2006)?

Die Fragen 22 und 23 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung prüft die seitens der Länder eingebrachten Vorschläge neuer Regelungen zur Begrenzung der Verschuldung der Länder. Konkrete Reformvorschläge sind von der geplanten Kommission (siehe Vorbemerkung) zu erarbeiten.

24. Was hält die Bundesregierung von dem Vorschlag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos, Vermögenstransaktionen bei der Berechnung der öffentlichen Deckungslücke herauszurechnen (z. B. Privatisierungserlöse von Telekom- oder Postaktien, vgl. Süddeutsche Zeitung 20. Oktober 2006)?

Auf die Antwort zu den Fragen 16 bis 20 wird verwiesen.

25. Welchen Reformbedarf sieht die Bundesregierung beim Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Hinblick auf die Problematik, dass dieses Gesetz die ausufernde Verschuldung des Bundes und der Länder nicht verhindern konnte?

Auf die Antwort zu den Fragen 16 bis 20 wird verwiesen.

26. Welche Überlegungen bestehen seitens der Bundesregierung, die Finanzplanung verbindlicher dergestalt zu formulieren, dass längerfristige verbindliche Perspektiven einer Konsolidierung festgeschrieben werden?
27. Wie bewertet die Bundesregierung Überlegungen, die Finanzplanung im Parlament genauso wie das Haushaltsgesetz zu behandeln, und es damit zu einem verbindlicheren und verlässlicheren Planungsinstrument im Rahmen der Konsolidierung zu entwickeln?

Die Fragen 26 und 27 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Während der Haushaltsplan ein rechtsverbindliches Planungs-, Vollzugs- und Kontrollinstrument im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative ist, stellt der fünfjährige Finanzplan – als Kabinettsbeschluss – nur ein Planungsinstrument der Regierung dar. Die Bundesregierung unterrichtet das Parlament über den Finanzplan. Eine stärkere Verbindlichkeit der Finanzplanung stieße wegen des längeren Planungszeitraums und der damit einhergehenden prognostischen Unsicherheiten (z. B. hinsichtlich konjunktureller Entwicklungen und neuer Initiativen durch den Gesetzgeber selbst) schnell an ihre Grenzen.

28. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag, Ländern einen Fusionsanreiz mit seinen Nachbarländern anzubieten, in dem eine einmalige „Heiratsprämie für Länder“ angeboten wird (Roland Koch im Handelsblatt 23. Oktober 2006, Seite 5)?

Das Thema „Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“ ist Bestandteil der offenen Themensammlung zur geplanten 2. Stufe der Föderalismusreform und daher Teil des Arbeitsauftrages der einzusetzenden Kommission (siehe Vorbemerkung).

29. Hat die Bundesregierung vor, das Land Berlin bei den hauptstadtbedingten Lasten stärker als bisher gemäß Artikel 106, Absatz 8 GG zu unterstützen?
Wenn ja, in welchen Bereichen sieht die Bundesregierung Anlass mit dem Land Berlin neu zu verhandeln?
30. Mit welchen Zielen und Inhalten will die Bundesregierung, die in der Föderalismusreform I vereinbarte Berlin-Klausel¹ durch ein Bundesgesetz mit Leben zu erfüllen?

Die Fragen 29 und 30 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung für die Hauptstadt Berlin bewusst und wird sie auch in der Zukunft wahrnehmen. Die zwischen dem Land Berlin und der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen so genannten Hauptstadtverträge (Hauptstadtfinanzierungsvertrag und Anschlussvertrag, Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung und Folgeverträge, Zusammenarbeitsvertrag zur Erfüllung der Funktion Berlins als Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung) sowie die weiteren zum Ausgleich finanzieller Mehrbelastungen Berlins auf Grund seiner Hauptstadtfunktion bestehenden Regelungen bleiben durch Artikel 22 Abs. 1 des Grundgesetzes unberührt. Derzeit sieht die Bundesregierung im Hinblick auf Artikel 106 Abs. 8 GG keinen Raum für die Gewährung von darüber hinaus gehenden Leistungen an Berlin im Hinblick auf die Hauptstadtfunktion.

31. Wie sollen nach den Vorstellungen der Bundesregierung die Gemeinschaftsaufgaben im Zuge der Föderalismusreform II umgestaltet werden?

Die Bundesregierung wird prüfen, ob über die Neubestimmung der Mischfinanzierungstatbestände im Rahmen der 1. Stufe der Föderalismusreform hinaus überhaupt noch weitere Spielräume zur Entflechtung bestehen.

32. Was sollte nach den Vorstellungen der Bundesregierung, nach der Föderalismusreform II Bestandteil des Korbes II des Solidarpaktes II sein?

Bund und Länder haben sich am 29. November 2006 auf eine gemeinsame Abgrenzung des Korbes II (Solidarpakt II) geeinigt. Gegenstand des Korbes II sind danach derzeit überproportionale Leistungen in den Politikfeldern

- Wirtschaft (u. a. Investitionszulage, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz),

1. Artikel 22 Abs. 1 GG:

„(1) Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“ (zitiert aus Drucksache 16/813, Seite 2).

- Verkehr (Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, investive Anteile Regionalisierungsmittel, Finanzhilfen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, EFRE-Bundesprogramm [nationale Kofinanzierung]),
- Wohnungs- und Städtebau (Investitionszulage Wohnungsbau, Finanzhilfen zur Städtebauförderung und zur sozialen Wohnraumförderung, Altschuldenerhilfegesetz),
- Förderung von Innovation, FuE, Bildung (u. a. Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau sowie Bildungsplanung und Forschungsförderung, Sonderprogramme Ost im Innovations- und Forschungsbereich),
- EU-Strukturfondsmittel (EFRE-Länderprogramme, EFRE-Bundesprogramm, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei)
- Beseitigung ökologischer Altlasten/Standortsanierung (u. a. Zuwendungen an die Wismut GmbH und die Energiewerke Nord [investive Anteile]),
- Sport (Goldener Plan Ost, Sportstättenbau Spitzensport).

Eine exakte Ausgestaltung der überproportionalen Leistungen bis zum Jahr 2019 kann zu Beginn der Laufzeit des Solidarpaktes II nicht bereits für alle Jahre verbindlich festgeschrieben werden. Der Korb II muss im Hinblick auf neue Bedarfssituationen und Politikausrichtungen anpassungsfähig bleiben.