

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
128

**Eckpunkte zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

**Vorschlag der Vorsitzenden
FV Dr. Peter Struck, MdB
MP Günther H. Oettinger, MdL**

Berlin, den 23. Juni 2008

**Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
(Föderalismuskommission 2)**

Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

**Vorschlag der Vorsitzenden
FV Dr. Peter Struck MdB
MP Günther H. Oettinger MdL**

Berlin, den 23. Juni 2008

Bundestag und Bundesrat haben am 15. Dezember 2006 eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzt.

Die Kommission hat den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung sollen gestärkt werden.

Im Lichte der bisherigen Beratungen in der Kommission legen die Vorsitzenden zur Vorbereitung der Sitzungen am 26. Juni und am 3. Juli 2008 folgenden Vorschlag für Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vor.

Die Vorsitzenden sind davon überzeugt, dass die Beratungen in der Kommission auf dieser Grundlage bis Oktober zu einem Ergebnis geführt werden können, das dem im Einsetzungsbeschluss formulierten Auftrag gerecht wird und für den Bund sowie für alle Länder zustimmungsfähig ist.

Die Vorsitzenden sind sich bewusst, dass eine Einigung allen Beteiligten Kompromisse abverlangt. Sie appellieren deshalb an die Mitglieder der Kommission, den Vorschlag nicht nur an den eigenen Interessen, sondern an den mit dem Reformprojekt verbundenen Fortschritten für den Gesamtstaat zu messen.

Dies bedeutet auch, dass bestehende Vereinbarungen zu zentralen finanzrelevanten Sachverhalten wie der Länderfinanzausgleich und der Solidarpakt 2 für die neuen Länder, nicht in Frage gestellt werden.

Dabei gilt bis zum Abschluss der Arbeiten in der Kommission: Alles hängt mit allem zusam-

men; nichts ist verabredet, solange nicht alles verabredet ist.

I. Finanzthemen

Es ist das zentrale Ziel der Föderalismusreform, für die Zukunft eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Haushaltsentwicklung in ganz Deutschland zu ermöglichen. Es besteht dabei Einigkeit darüber und entspricht einem klaren Auftrag des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, dass die bisherigen Vorgaben des Grundgesetzes zur Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern und zu den Grenzen der Kreditaufnahme überprüft und weiterentwickelt werden müssen. Denn diese konnten bisher nicht verhindern, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern zu stark angewachsen ist und nunmehr die gegenwärtigen und zukünftigen Handlungsspielräume in den Haushalten einengt. Ziel der Föderalismusreform 2 ist es, für nachhaltige und generationengerechte öffentliche Finanzen und Haushalte zu sorgen und weitere Schuldenaufnahmen wirksam und dauerhaft zu begrenzen. Dabei sind die Rahmenvorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu berücksichtigen. Außerdem ist der weitgehenden Autonomie der jeweiligen Gesetzgeber in Bund und Ländern Rechnung zu tragen.

1. Schuldengrenze:

- gemeinsamer Rahmen/Auftrag für Bund und Länder in Art. 109 GG: struktureller Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum (z.B. im Konjunkturzyklus)
- Konkretisierung für den Bund in Art. 115 GG, Konkretisierung in den Ländern durch jeweiligen Verfassungs-/Haushaltsgesetzgeber
- Berücksichtigung von Vorgaben aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, z.B.
 - Nichtberücksichtigung von Privatisierungserlösen,
 - Geltung für Haushaltsaufstellung und Vollzug
- Festlegung eines individuellen Starttermins auf Grundlage eines strukturell ausgeglichenen Haushalts (individuelle Übergangsregelung für den Bund und die einzelnen Länder)

In einer Arbeitsgruppe soll ein Vorschlag zur politischen Klärung folgender Punkte erarbeitet werden:

- Haushaltsausgleich ohne Kredite / nahezu ohne Kredite (bezogen auf den Mehrjahreszeitraum)
- Einbeziehung der Kommunen und der Sozialversicherungssysteme

- Ausnahmeregelungen
- Folgeregelung für den Fall der Nichtumsetzung des Auftrags aus Art. 109 GG

2. **Frühwarnsystem:**

Die konkrete und nach Erreichen des strukturellen Haushaltsausgleichs für alle verbindliche verfassungsrechtliche Eingrenzung der Neuverschuldungsmöglichkeiten beugt künftigen Haushaltskrisen vor und schafft die Grundlage für eine effektive und nachhaltige Überprüfung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern durch einen neu zu schaffenden Stabilitätsrat, in dem Bund und Länder gleichberechtigt vertreten sind.

Die Vorsitzenden schlagen folgende Eckpunkte vor.

- Weiterentwicklung Finanzplanungsrat zum „Stabilitätsrat“ und Verankerung im Grundgesetz (mit beratender Beteiligung der Kommunen)
- Konkretisierung im Haushaltsgrundsätzegesetz: Z.B. Festlegung differenzierter Berichtspflichten, Abgabe von Empfehlungen
- Aufgabe und Ziel: Vermeidung von Haushaltskrisen, Erreichung von strukturell (s.o. Ziffer 1.) ausgeglichenen Haushalten bei allen Gebietskörperschaften, Haushaltsüberwachung (Bund und Länder) am Maßstab der Vorgabe in Art. 109 GG
- Integration eines fortlaufenden finanzstatistischen Benchmarking (Verhandlungs- und Entscheidungsstruktur in Verantwortung des Stabilitätsrats)
- Festlegung von Konsequenzen bei Verletzung der Grundgesetz-Rahmenvorgabe

In einer Arbeitsgruppe soll hierzu ein Vorschlag erarbeitet werden.

3. **Konsolidierungshilfen:**

Die Vorsitzenden halten es für notwendig, dass die neue Schuldenregel für den Bund und für alle Länder gilt. Sie nehmen dabei auf der Grundlage der Beratungen in der Kommission zur Kenntnis, dass das Ziel eines dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalts mittelfristig aus Sicht einiger Länder aus eigener Kraft nicht erreichbar ist.

Die Vorsitzenden schlagen deshalb einen Konsolidierungspakt vor. Dieser Konsolidierungspakt soll zwei Säulen haben. Zum einen verpflichten sich der Bund und alle Länder auf das gemeinsame Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte. Zum anderen setzen die Vorsitzenden sich dafür ein, dass einzelne Länder im Rahmen verbindlicher Vorgaben und nach Maßgabe allgemeiner Kriterien das Angebot für konkrete finanzielle Hilfen erhalten sollen; diese Hilfen wären dann abhängig von zusätzlichen Eigenanstrengungen in

mindestens gleichem Umfang.

Die Vorsitzenden schlagen folgende Eckpunkte vor.

- befristete Hilfen nach einem abstrakt-generellen Maßstab der überproportionalen Zinslast (aufgrund einheitlicher Datenbasis geeignete Indikatoren, z.B. Zins-Steuer-Quote) und mit Bezug auf gemeinsame Rahmenvorgabe in Art. 109 GG
- kein Nebenfinanzausgleich; Vermeidung von Fehlanreizen; Vermeidung einer Ausgabenorientierung des Hilfemaßstabs
- Voraussetzung: Umsetzung und Einhaltung der gemeinsamen Rahmenvorgabe (zumindest auf der Grundlage eines verbindlichen „Konsolidierungsplans“) und der Erfüllung weiterer, politisch zu vereinbarenden Pflichten und Kriterien
- Offenheit für alle Länder, die die Bedingungen erfüllen
- Gesamtvolumen 1 bis 1,2 Mrd. € jährlich
- Finanzierung: Hälftig durch Bund und Länder
- Gestufte Beteiligung der Länder an der Finanzierung nach objektiven Kriterien – Keine Finanzierungsbeteiligung von hilferechtigten Ländern

In einer Arbeitsgruppe soll hierzu ein Vorschlag entwickelt werden.

4. Altschuldentilgung:

Eine verbindliche Neuverschuldungsbegrenzung, die die Schuldenstandsquote Jahr für Jahr konsequent senkt, ist ein erster notwendiger Schritt zur nachhaltigen Konsolidierung der Haushalte in Bund und Ländern. Zusätzlich lässt sich finanzpolitische Handlungsfreiheit dadurch gewinnen, dass Altschulden tatsächlich und auf Dauer abgebaut werden. Die Vorsitzenden nehmen zur Kenntnis, dass die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung für die Phase der Föderalismuskommission 2 noch nicht entscheidungsreif ist. Sie bekennen sich jedoch gemeinsam dazu, dass die Frage der Altschuldentilgung in einer mittelfristigen Perspektive erneut aufgerufen und nach Erreichen strukturell ausgeglichener Haushalte in Bund und Ländern ein Einstieg gefunden werden sollte.

- Senkung der Schuldenstandsquote als erster logischer und notwendiger Schritt zur nachhaltigen Konsolidierung der Haushalte und zum Abbau der Gesamtverschuldung in einer mittel- bis langfristigen Perspektive nach Erreichen der strukturell ausgeglichenen Haushalte

5. Steuerautonomie:

Die neue Schuldenregel schränkt die haushaltspolitischen Spielräume des Bundes und der Länder ein. Das ist gewollt: Die Flucht in die Verschuldung soll künftig versperrt sein.

Der Bund hat durch seine Gesetzgebungskompetenzen im Steuerrecht eigene Handlungsmöglichkeiten; er kann diese jedoch im Bereich der Gemeinschaftssteuern nur mit Zustimmung des Bundesrates wahrnehmen. Die eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Länder auf der Einnahmeseite sind noch enger beschränkt. Um die neue Schulden- grenze für Bund und Länder auf Dauer handhabbar zu machen, halten einige Länder deshalb korrespondierend zusätzliche Spielräume auf der Einnahmen- und der Ausga- benseite für notwendig. Andere Länder lehnen dies grundsätzlich ab.

Die Vorsitzenden nehmen außerdem zur Kenntnis, dass ihr Vorschlag einer Übertragung der Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer auf den Bund auf breite Zustimmung stößt; die Kommission hat die Aufgabe, hierzu ein konkretes Konzept auszuarbeiten.

Die Vorsitzenden schlagen folgende Eckpunkte vor.

- Übertragung Ertragskompetenz Kfz-Steuer an Bund gegen Festbetragsausgleich (entsprechend Vorschlag der Vorsitzenden an den Koalitionsausschuss vom 11. Juni 2008)
- Eine Arbeitsgruppe wird beauftragt, Möglichkeiten zur LFA-neutralen Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Immobilierbesteuerung (Grundsteuer und Grunderwerbsteuer) zu erarbeiten.
- Eine Arbeitsgruppe wird folgende Themen prüfen: (LFA-neutrale) Zuschlagsrechte bei Einkommen- / Körperschaftsteuer (ggf. im Rahmen einer Experimentierklausel), Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Gewerbesteuer

II. Verwaltungsthemen

Neben den Finanzthemen enthält der Einsetzungsbeschluss auch Verwaltungsthemen, die mittelbar finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Ländern haben. Ziel ist es, durch Aufgabenentflechtung, Bündelung von Aufgaben, Standardisierung und Verbesserung der Zusammenarbeit, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, die Wahrnehmung von Aufgaben insbesondere auch im Interesse einer größeren Bürgerfreundlichkeit zu vereinfachen und zu entbürokratisieren und Effizienzverbesserungen zu erreichen. Auf der Grundlage der Beratungen in der Kommission und der in den hierzu eingerichteten Fachdiskursen angestellten Überlegungen machen die Vorsitzenden folgende Vorschläge.

1. Öffentliche IT und Verwaltungskooperation:

Die Vorsitzenden sind übereinstimmend der Auffassung, dass vor dem Hintergrund moderner Verwaltungsanforderungen und neuer Bedrohungen die Sicherheit und Austauschbarkeit von Daten in den öffentlichen IT-Netzen von zentraler Bedeutung ist. Eine sichere, effektive und kostengünstige IT-Infrastruktur bildet das Rückgrat der öffentlichen Verwaltung. Deshalb darf einerseits die laufende Modernisierung der überregionalen IT-Infrastruktur in Deutschland nicht allein durch regionale Sichtweisen bestimmt sein. Andererseits muss vermieden werden, dass durch Vorgaben, die für alle verbindlich sein sollen, die grundlegende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Verwaltung in Frage gestellt wird.

Angesichts vieler überregionaler Verflechtungen und einer großen Zahl von fachlich übergreifenden Problemlagen ist auch im Übrigen die enge Kooperation der Verwaltungen notwendig. Die Vorsitzenden sind gemeinsam der Auffassung, dass es in breitem Umfang eine funktionierende Zusammenarbeit von Behörden und Verwaltungszweigen über fachliche und staatliche Zuständigkeitsgrenzen hinweg bereits gibt. Sie halten die ernsthafte Prüfung einer Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums in den Bereichen Statistik, Geoinformationswesen und Krebsregister für notwendig.

- Verbesserung der Möglichkeiten der IT-Kooperation (z.B. gemeinsame Beschaffungsstelle, Abstimmung von Ausschreibungen oberhalb der EU-Schwellenwerte) mit dem Ziel der Ausnutzung von Kostenvorteilen
- Verankerung eines Bund/Länder-Kooperationstatbestandes im Grundgesetz für IT
- Gemeinsame Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards der öffentlichen IT
- Ermöglichung von verbindlichen Mehrheitsentscheidungen bei staatsvertraglichen Problemlösungen im Bereich IT

In einer Arbeitsgruppe soll hierzu ein Vorschlag entwickelt werden.

Dieses Paket soll einen Vorschlag zur Reichweite und zur Umsetzung (durch Staatsvertrag oder Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats) enthalten.

Außerdem wird eine Arbeitsgruppe beauftragt, den Bedarf für eine grundgesetzlich verankerte Verwaltungskooperation auf staatsvertraglicher Grundlage mit Mehrheitsentscheidung in den Bereichen Statistik, Geoinformationswesen und Krebsregister zu prüfen.

2. Benchmarking:

Die Vorsitzenden halten Benchmarking für ein geeignetes und hilfreiches Instrument, um auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung zu Verbesserungen der Effektivität und des Mitteleinsatzes zu kommen. Die Verankerung eines dauerhaften finanzstatistischen Benchmarking im Rahmen des Frühwarnsystems ist deshalb ein wichtiger Schritt, um die laufende Überprüfung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern sicherzustellen.

Darüber hinaus sprechen sich die Vorsitzenden für ein freiwilliges und regelmäßiges Benchmarking auch in anderen Verwaltungsbereichen aus.

Die Vorsitzenden schlagen folgende Eckpunkte vor:

- Gesetzlich verankertes, finanzstatistisches Benchmarking im Rahmen des Frühwarnsystems (Verhandlungs- und Entscheidungsstruktur in Verantwortung des Stabilitätsrats)
- Im Übrigen: Verfassungsauftrag für freiwilliges Benchmarking auf der Grundlage politischer Verabredung
- Organisation und Moderation regierungintern zwischen Bund und Ländern unter Vermeidung zusätzlicher Bürokratie

Eine Arbeitsgruppe soll hierzu Umsetzungsvorschläge erarbeiten.

3. Steuerverwaltung:

Die Vorsitzenden nehmen zur Kenntnis, dass die Übertragung der Steuerverwaltung auf den Bund in der Kommission trotz grundsätzlicher Zustimmung einzelner Länder nicht mehrheitsfähig ist. Unabhängig davon fordert der Bund mit Nachdruck weitere Überlegungen ein, etwa zur Übertragung der Groß- und Konzernprüfung auf den Bund, die bundesgesetzliche Vorgabe operativer Standards oder ein allgemeines Weisungsrecht des Bundes. Diese stoßen bei den Ländern auf Ablehnung. Die Vorsitzenden erinnern daran, dass in der Föderalismuskommission 1 Anpassungen im Bereich der Steuerverwaltung vereinbart wurden, die die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf den bundesweit vergleichbaren Steuervollzug stärken. Die Vorsitzenden sprechen sich vor diesem Hintergrund dafür aus, mit Blick auf ein mehrheitsfähiges Gesamtkonzept Möglichkeiten zur Nachjustierung im weiteren Verlauf der Beratungen der Kommission ernsthaft zu prüfen.

- Eine Arbeitsgruppe soll Vorschläge zur Nachjustierung im Bereich des einfachen Steuerrechts mit dem Ziel von Verbesserungen im Steuervollzug erarbeiten.
- Über folgende Themen besteht Uneinigkeit zwischen Bund und Ländern bezüglich ihrer Weiterbehandlung in der Kommission: Bundessteuerverwaltung, allgemeines fachliches Weisungsrecht und Übertragung Groß- und Konzernprüfung auf den Bund.

4. Abweichungsrechte:

Die Eingrenzung der Spielräume der Länder bei der Kreditfinanzierung ihrer Haushalte erfordert aus Sicht einiger Länder nicht nur zusätzliche Spielräume auf der Einnahmeseite (s.o. Ziffer I.5.), sondern auch auf der Ausgabenseite. Der Bund und andere Länder bestreiten, dass hierdurch finanzieller Spielraum geschaffen werden könnte und lehnen dies

grundsätzlich ab. Die Vorsitzenden sind sich einig, dass es keine Öffnungsmöglichkeiten für Standardabsenkungen in den Bereichen Soziales und Umwelt geben soll. Unter dieser Maßgabe sprechen sie sich gleichwohl dafür aus, mit Blick auf ein mehrheitsfähiges Gesamtkonzept zu prüfen, ob die Konkretisierung von Abweichungsrechten in sonstigen Bereichen mit regionalem Bezug möglich ist.

- Eine Arbeitsgruppe wird um Prüfung gebeten, ob und gegebenenfalls wie die Konkretisierung von Abweichungsrechten in sonstigen Bereichen (also nicht in den Bereichen Soziales und Umwelt) mit regionalem Bezug möglich ist.

5. Justizthemen:

Im Justizbereich wurden einzelne Fragestellungen identifiziert, bei denen Modernisierungspotential besteht. Die Vorsitzenden sind für Anpassungen offen, soweit damit die in der Föderalismusreform 1 erreichte Entflechtung von Zuständigkeiten nicht eingeschränkt und - insbesondere in sozialer Hinsicht - unzuträglichen Verkürzungen des Rechtsschutzes nicht Vorschub geleistet wird. Sie sprechen sich vor diesem Hintergrund dafür aus, mit Blick auf ein mehrheitsfähiges Gesamtkonzept entsprechende Anpassungen im weiteren Verlauf der Beratungen der Kommission ernsthaft zu prüfen.

Eine Arbeitsgruppe soll einen Vorschlag entwickeln, mit welchen Maßnahmen Fehlentwicklungen in der Prozesskostenhilfe und bei der bundesgesetzlichen Regelung im Bereich des Unterhaltsvorschusses abgeholfen werden kann (z.B. Verbesserung des Verfahrens, Vorbeugung gegen Missbrauch bei der Inanspruchnahme).

Bei folgenden Themen sind Bund und Länder über den Reformbedarf uneinig. Eine Arbeitsgruppe soll prüfen, ob in Einzelaspekten dennoch Konsens erzielt werden kann:

- Zustimmungsvorbehalt für das Gerichtskostenwesen (Art. 74 Abs. 2 GG)
- Zustimmungsvorbehalt für kostenträchtige Justizgesetze (Art. 104a Abs. 4 GG)
- Rechtswegbereinigung (Zivil-/Verwaltungsgerichtsbarkeit; insbes. Entschädigungsrecht, Baulandsachen)
- Wegfall der Kostenfreiheit der Sozialgerichtsbarkeit und in BaföG-Verfahren
- Öffnungsklausel zur Zusammenführung Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Länderebene
- weiterer Veränderungsbedarf bei der Prozesskostenhilfe (insbes. Eigenbeteiligung, Voraussetzungen)

6. Bundesfernstraßen:

Ein Teil der derzeitigen Bundesstraßen hat seine Fernverkehrsrelevanz verloren. Vor diesem Hintergrund halten die Vorsitzenden den Einstieg in Verhandlungen zur Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen für naheliegend. Die Vorsitzenden teilen die Überzeugung, dass die Kommission sich auf Eckpunkte verständigen kann, auf deren Grundlage kurz- bis mittelfristig die Abstufung vereinbart werden könnte. Dabei halten sie eine länderbezogene Regelung mit einer auf die Straßenkilometer bezogenen, pauschalieren Kompensation seitens des Bundes und deren lastenbezogene Aufteilung zwischen den Ländern für notwendig.

- Einstieg in konkrete Verhandlungen zur Abstufung von nicht mehr fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen unter Berücksichtigung der Situation in den einzelnen Ländern
- Ziel: gemeinsame Eckpunkte als Maßgabe für Abstufungsentscheidung (z.B. Pauschalierung nach Straßenkilometern und entsprechende länderbezogene Kompensation)

Eine Arbeitsgruppe soll hierzu ein Konzept erarbeiten und im Gegenzug prüfen, ob und ggf. wie die Verwaltungskompetenz des Bundes (mit Zustimmung des betroffenen Landes) für herausgehobene Einzelvorhaben verbessert werden kann. Zudem soll geprüft werden, ob Bedarf besteht, die Kompetenz für den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften (mit Zustimmung Bundesrat) dem Bundesverkehrsminister zu übertragen.

III. Zum Verfahren

Zur weiteren Konkretisierung dieser Eckpunkte schlagen die Vorsitzenden die Einsetzung von vier Arbeitsgruppen vor, die sich mit folgenden Themen befassen und hierzu für die Kommission Vorschläge entwickeln sollen:

- AG 1 (unter Leitung der Vorsitzenden): Schuldengrenze, Frühwarnsystem (einschließlich finanzstatistisches Benchmarking), Konsolidierungshilfen,
- AG 2: Steuerautonomie, Steuerverwaltung
- AG 3: Verwaltungskooperation, öffentliche IT, Benchmarking
- AG 4: Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht

Die Vorsitzenden werden zusammen mit den Obleuten die konkrete Aufgabenbeschreibung, die Zusammensetzung und das weitere Verfahren in den Arbeitsgruppen kurzfristig klären.