

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

Kommissionsdrucksache

116

**FDP-Arbeitsgemeinschaft
zur Föderalismusreform II**

Positionspapier*
- Themenkomplex Finanzthemen -

* zugeleitet von den Kommissionsmitgliedern
Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB

Positionspapier der FDP-Arbeitsgemeinschaft Föderalismusreform II

- Themenkomplex Finanzthemen -

Gelebte Solidarität und Beseitigung von Fehlanreizen

Das Bundesverfassungsgericht bringt es mit seiner Entscheidung zum Haushalt 2004 auf den Punkt: „An der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen (zur Finanzverfassung) ist gegenwärtig kaum noch zu zweifeln.“ Diese Erkenntnis des höchsten deutschen Gerichts ist zugleich Auftrag und Verpflichtung für die Politik, eine zukunftsfähige und generationengerechte Lösung für die Finanzmisere zu finden.

Neuverschuldung

Angesichts der hohen Staatsverschuldung in Deutschland setzt sich die FDP für ein radikales Umdenken in der Schuldenpolitik ein. Derzeit sind die öffentlichen Haushalte mit rund 1533 Milliarden Euro verschuldet. Das bedeutet, dass jede Bundesbürgerin und jeder Bundesbürger mit über 18.000 Euro verschuldet ist. Über 40 Milliarden Euro sind im Bundeshaushalt allein für den Schuldendienst vorgesehen. Dies stellt den zweithöchsten Ausgabeposten im Bundeshaushalt 2008 dar. Hoher Schuldenstand und ständig steigende Zinsverpflichtungen rauben den Parlamenten von Bund und Ländern ihren Handlungsspielraum. Diese Entwicklung trifft die Länder ungleich härter, denn mangels ausreichender Finanzautonomie können sie ihre Einnahmen nur unwesentlich beeinflussen.

Die Föderalismuskommission muss der ausufernden Staatsverschuldung eine effektive Grenze setzen. Konzepte, die weiterhin die Kreditaufnahme als Normalfinanzierungsinstrument zulassen, sind untauglich und werden notwendige Mentalitätswechsel in der Finanzpolitik nicht schaffen. Ziel ist es, den künftigen Generationen solide Staatsfinanzen zu hinterlassen. Überzeugen kann dabei allein das Neuverschuldungsverbot.

Das Neuverschuldungsverbot erklärt die Aufnahme von neuen Krediten für unzulässig. Mit anderen Worten: Künftig soll man nicht mehr ausgeben als man einnimmt. Das Verbot ist klar und unmissverständlich. Im Gegensatz zu anderen Modellen bedarf das Neuverschuldungsverbot keiner komplizierten und intransparenten Rechenmechanismen. Wer auf die Aufnahme neuer Kredite zur Finanzierung staatlicher Aufgaben nicht verzichten will, verschließt die Augen vor der bedrohlichen Realität einer Überschuldung und belastet die Bürgerinnen und Bürger heute sowie die künftige Generationen. Dabei gilt: Die Schulden von heute sind die höheren Steuern von morgen.

Der Schwierigkeit, den Haushalt passgenau voranzuplanen, wird weiter durch die Aktivierung von Kassenverstärkungskrediten begegnet. Dadurch ist es möglich, einen unvorhergesehenen, kurzfristigen Finanzbedarf zu decken. Der Staat kann es sich nicht leisten beispielsweise für eine Woche alle notwendigen Baumaßnahmen einzustellen. So

ist der Haushalt in der Lage, zu „atmen“. Durch die Limitierung dieser Kredite auf höchstens zehn Prozent des laufenden Gesamthaushaltes in Kombination mit der Abschaffung der Ausfallgarantie der Bund-Länder-Gemeinschaft wird ausgeschlossen, dass die Kassenverstärkungskredite zum Instrument einer neuen Schuldenpolitik werden. Indem diese Kredite über das zivilrechtliche Haftungsregime den Kräften des Kapitalmarktes ausgesetzt werden, erlangt der Zins hier wieder seine natürliche Steuerungs- und Rationalisierungsfunktion. Unsolide Haushalte werden mit höheren „Überziehungszinsen bestraft“. Der Zwang der Kapitalmärkte zu solidem Haushalten und die Limitierung der Kassenverstärkungskredite ihrer Höhe nach führen nicht zu höheren Kreditzinsen und schließt den Eintritt einer Zahlungsunfähigkeit aus.

Der Staat muss auf außergewöhnliche Situationen, wie etwa Naturkatastrophen u.ä., adäquat reagieren können. In diesen Fällen bleibt es beim verfassungsrechtlich festgeschriebenen Verschuldungsverbot, von dem nur mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit für die Dauer eines Haushaltsjahres abgewichen werden kann. Zugleich muss ein verbindlicher Tilgungsplan verabschiedet werden. Die hohe formale Hürde bindet in der Regel die Opposition mit in die Verantwortung ein und unterbindet Versuche, außergewöhnliche materielle Finanzierungsbedarfe herbeizudefinieren.

Umgehungsversuche des strikten Neuverschuldungsverbotes werden durch erhöhte Transparenz und die gesetzliche Klarstellung unterbunden, dass Kreditverträge, die gegen das Verschuldungsverbot verstoßen und nicht einer Ausnahmeregelung unterfallen, nichtig sind. Das Nichtigkeitspostulat ist die rechtliche Absicherung, dass die strikten Vorgaben des Neuverschuldungsverbotes nicht durch den Einfallsreichtum der Beteiligten ausgehebelt werden.

Fazit: Die Kreditaufnahme als Normalfinanzierungsinstrument wird abgeschafft und auf seltene Ausnahmefälle beschränkt.

Finanzautonomie

Die FDP steht für mehr Finanzautonomie in Bund, Ländern und Gemeinden. Die Einnahmen der Landessteuern fallen zwar ausschließlich den Ländern zu, aus eigener Kompetenz können sie diese aber weder inhaltlich noch im Steuersatz ändern.

Notwendig ist es, im Sinne einer echten Steuerautonomie den Ländern dort, wo Ihnen der Ertrag zusteht auch die Gesetzgebungsbefugnis einzuräumen. Dabei ist eine Zuordnung entsprechend der grundgesetzlichen Steuereinnahmenverteilung nach Artikel 106 GG vorzunehmen. Hierdurch kann eine erste Stärkung der Finanz- und Haushaltsautonomie der Parlamente erfolgen und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Finanzpolitik des Landes wachsen. Der Blick auf die Schweiz zeigt, dass ein föderaler Wettbewerb auch im Bereich der Steuern möglich ist, der dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach niedrigeren Steuern Rechnung tragen kann, ohne dass die Finanzierung wichtiger staatlicher Aufgaben und die Solidargemeinschaft in Frage gestellt würde. Deutschland ist der einzige Föderalstaat weltweit, in dem die Gliedstaaten so gut wie keine eigenen Steuerkompetenzen haben.

Neben einer Übertragung von Steuerkompetenzen sind Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den einzelnen Ebenen, bei gleichzeitiger Absenkung des Steuertarifs, einzuführen. Zu einer eigenverantwortlichen Steuerpolitik gehört auch, Abschläge zu ermöglichen. Unzutreffend ist die Befürchtung, dass eine Bevölkerungswanderung in Länder mit niedrigeren Steuern einsetzen würde, denn die Bürgerinnen und Bürger sind ebenso wie kleine und mittelständische Betriebe in „ihrer“ Region verwurzelt. Abwanderungsbewegungen allein wegen z.B. einer niedrigeren Einkommensteuer lassen sich auch mit Blick auf das europäische Ausland nicht belegen. Zudem können Abschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer gerade für die ärmeren Bundesländer eine Chance im Standortwettbewerb darstellen, denn aufgrund ihrer niedrigen Steuerkraft hätten sie relativ geringe Steuerausfälle zu verzeichnen. Die insbesondere für große Unternehmen attraktive geringere Körperschaftsteuer kann zudem den Standort verbessern und den ostdeutschen Bundesländern weitere Wettbewerbsvorteile verschaffen. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die osteuropäischen Nachbarn.

Der Autonomiegedanke muss auch im Ausgabenbereich durchdringen. Dort wo bundesweite Standards den regionalen Realitäten und Bedürfnissen nicht entsprechen, muss eine Anpassung von Länderseite möglich sein, um dadurch Finanzreserven heben zu können. Bandbreiten und Abweichungsrechte können einen effizienten und effektiven Ressourceneinsatz ermöglichen und damit direkt oder indirekt zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. Mehr Flexibilität bei der Festlegung von Standards kann für den Fall engerer Schuldengrenzen Ländern und Kommunen außerdem helfen, staatliche Ausgaben stärker an den Einnahmen zu orientieren. Zudem ermöglichen die mit Abweichungsrechten verbundenen Gestaltungs- und Innovationsspielräume einen Wettbewerb von politischen Konzepten und besten gesetzgeberischen Lösungen.

In der Praxis führt dies dazu, dass eine Gemeinde z.B. zur Finanzierung eines gemeindlichen Freibades einen kommunalen Steuerzuschlag erheben kann. Durch eine Konnexität von staatlichen Ausgaben und Zu- bzw. Abschlagsrechten kann auch das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Kosten für öffentliche Leistungen und Einrichtungen gestärkt werden. Der Weg in eine offene und verantwortungsbewusste Bürgergesellschaft wird mit Hilfe einer solchen zukunftsorientierten Finanzpolitik ermöglicht.

(Länder-)Finanzausgleich

„Der Finanzausgleich ist zu komplex und intransparent. Er enthält eine Reihe von Fehlanreizen und ist in seiner Gesamtwirkung wachstumsfeindlich“. Innerhalb und außerhalb der Föderalismuskommission sind eine Reihe von Vorschlägen für eine Reform des Finanzausgleichs gemacht worden. Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass eine grundlegende Neuordnung der Ausgleichssysteme erfolgt. Gemeinsam ist den Vorschlägen aber auch, dass durch eine unmittelbare Absenkung des Ausgleichsvolumens und damit einhergehenden finanziellen Einbußen bei den heutigen Nehmerländern eine Zustimmung zu diesen weitgehenden Reformvorschlägen unmöglich wird. Wir schlagen eine Reform des Finanzausgleichs vor, die die ursprüngliche Funktion des Finanzausgleichs als Spitzenausgleich stärker betont. Ziel liberaler Finanzpolitik, dass die Wirtschaftskraft als maßgebendes Verteilungskriterium einen gesunden föderalen Wettbewerb zwischen den Ländern fördert. Vorgeschlagen wird ein Kombinationsmodell. Ein erstes Modul führt dazu, dass das Ausgleichsvolumen des Finanzausgleichs angemessen gesenkt wird. Das zweite Modul erhebt die Wirtschaftskraft zum maßgebenden Verteilungskriterium.

Nach Modul 1 wird das gesamte Ausgleichssystem für zunächst zwanzig Jahre in ein System aus pauschalen Zahlungen einerseits und Transfers mit einem durchgängigen Ausgleichstarif andererseits aufgespaltet. Zu Beginn der Reform wird nach dem Modul 1 der status quo eingefroren. Unmittelbar nach der Reform würde der Ausgleich zu 100% über Pauschaltransfers und zu 0% über den tarifgebundenen Länderfinanzausgleich laufen. Während sich die Pauschaltransfers um jährlich 5 % vom Ausgangsbetrag verringern, gleicht der reformierte Finanzausgleich die Finanzkraftunterschiede von Jahr zu Jahr um 2,5 Prozentpunkte aus. Irland nahm pauschale Zahlungen der EU zum Anlass für Steuersenkungen. Dies soll auf die neuen Bundesländer übertragen werden. Die Steuereinnahmen der neuen Länder liegen bei etwa einem Drittel des Bundesdurchschnitts. Die Pauschaltransfers würden es bspw. Thüringen ermöglichen, bei einer Halbierung der eigenen Steuereinnahmen (Voraussetzung: mehr Steuerautonomie) zu Beginn der Reform immer noch 85% der Einnahmen zu erhalten (70% über Pauschaltransfers, 15% eigene Steuereinnahmen). Eine solche Niedrig-Steuer-Politik wäre reizvoll für Investoren. Finanzstarke Länder könnten keine Niedrig-Steuer-Politik betreiben. Hessen z.B. mit seinen Steuereinnahmen je Einwohner in Höhe von 135% müsste pauschal 35% an die Pauschaltransfers leisten. Bei einer Steuerhalbierung ($135 \cdot 0,5 = 67,5\%$) stünden Hessen nur noch 67,5% zur Verfügung. Die „festen“ 35% an die Pauschaltransfers müssten dennoch weiter geleistet werden ($67,5\% - 35\% = 32,5\%$). Übrig blieben de facto nur noch 32,5%. Nach 20 Jahren sind die Pauschaltransfers auf 0% gesunken, das Ausgleichsvolumen des LFA beträgt nur noch 50%. Dies entlastet dann die finanzstärkeren Länder. Im Laufe dieses Moduls 1 steigen die Selbstbehaltquoten der erfolgreich wirtschaftenden Bundesländer.

Das Modul 2 setzt direkt bei dem durchgängigen Ausgleichstransfer im Modul 1 an. Das Modul 2 sieht die Zubilligung eines zusätzlichen Bonustransfers vor. Damit können die finanzschwachen Länder ihre Finanzsituation aufbessern und Jahr für Jahr die

Abschmelzquote nach dem Modul 1 weiter abmildern. Maßgebliches Kriterium für den Verteilungsschlüssel des Bonustransfers ist die positive Veränderung des ländereigenen Bruttoinlandsproduktes zum jeweiligen Vorjahr. Die Einzelheiten werden einfachgesetzlich geregelt. Die neuen Bundesländer beispielsweise haben aufgrund des Solidarpaktes II, aufgrund der ihnen eingeräumten Steuerautonomie, die Möglichkeit mit einer gezielten Niedrig-Steuer-Politik ihr Wirtschaftswachstum zu steigern. Die Aussicht auf einen Bonustransfer zwingt die finanzschwachen Länder zu nachhaltigen Wirtschaften. Solide und erfolgreiche Wirtschaftspolitik wird künftig belohnt. Der Bonustransfer darf aber die Grenze von 1,5 Prozentpunkten nicht überschreiten, so dass ein Land während der Reformierungsphase jährlich insgesamt maximal 4 Prozentpunkte „hinzuverdienen“ kann.

In diesen zwanzig Jahren werden die Länder zu soliden Haushalten „erzogen“. Die Solidarität zwischen den Ländern besteht weiterhin. Lediglich das Umverteilungsvolumen ist auf 50% gesenkt worden. Finanzstarke Länder werden dadurch entlastet. Finanzschwache Länder werden zu Beginn der Reform durch die Möglichkeit einer Niedrig-Steuer-Politik in die Lage versetzt, ihren wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand auszugleichen.

Altschuldenabbau

Nach einer Aufnahme eines prinzipiellen Verschuldungsverbotes, einer Stärkung der Finanzautonomie der Länder und einer Vereinfachung des Finanzausgleichs ist ein Gesamtpaket zur Föderalismusreform II durch eine Lösung der Altschuldenproblematik zu erreichen. Nach dem Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes dürfen die Staatsschulden nicht mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes betragen. Trotz konjunktureller Steuermehreinnahmen von fast 50 Milliarden Euro in den letzten Jahren verstößt Deutschland munter weiter gegen den Euro-Stabilitätspakt. Der Schuldenberg hemmt das Wirtschaftswachstum jährlich um 0,5 Prozentpunkte. Eine langfristige Entschuldung würde langfristig allen dienen. Jedwede Altschuldenhilfe muss aber beachten, dass man „schlechtem Geld kein gutes Geld noch hinterherwerfen“ sollte. Die finanzschwachen Länder müssen stärker in die Verantwortung genommen werden. Das Paradoxon, dass die Bundesländer derzeit autonom in die Verschuldung flüchten können, die Gesamtheit aus Bund und Ländern aber als bündischer Haftungsverbund für alle Schulden einsteht, muss entschieden korrigiert werden. Ein erster und wesentlicher Schritt ist die Einführung des oben genannten Neuverschuldungsverbots.

Im Rahmen der Entschuldung wird ein zweistufiges Vorgehen, eine Kombination aus eigenverantwortlichem und solidarischem Altschuldenabbau, vorgeschlagen. In einer ersten Stufe erfolgt ein eigenverantwortlicher Altschuldenabbau. Hier soll das Neuverschuldungsverbot seinen partiellen Beitrag zum Altschuldenabbau leisten. Das Neuverschuldungsverbot wird in der Praxis dazu führen, dass vorsichtiger kalkuliert wird. Die notwendige vorsichtige Einschätzung der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung ist Ausdruck realitätsnäherer Finanzpolitik. Die Folge ist, dass – in Anlehnung an den Haushalt der Europäischen Union – ein so genannter Risikopuffer

im Haushalt festzuschreiben ist. Wird dieser Puffer nach Ablauf eines Haushaltsjahres nicht benötigt, kann mit diesem der Altschuldenabbau vorangetrieben werden.

In der zweiten Stufe erfolgt eine solidarische Altschuldenhilfe. Diskutiert werden unterschiedliche Modelle. Sowohl eine Teilentschuldung, eine Überführung der Schulden der Länder in einen Fonds bis hin zur Bildung eines Altschuldenfonds in den die Schulden von Bund, Ländern und Kommunen eingebracht werden. Als gangbarer Weg zeichnet sich die Lösung über eine Zinsspitzenhilfe für die finanzschwachen Länder ab. Jedes Land mit einer Zinslast pro Kopf von rund 395 Euro erhält eine solidarische Zinshilfe. Die Hilfe wird daran gebunden, dass die betroffenen Länder die geschaffenen Regeln zum Neuverschuldungsverbot einhalten. Finanziert wird das Programm der so genannten Zinsspitzenhilfe entweder durch noch zu bestimmende Anteile aus dem Umsatzsteueraufkommen der Länder oder durch die Nutzung steigender Steuereinnahmen von Bund und Ländern. In diesem Rahmen sollten auch die Steuermehreinnahmen aus der gewünschten Effizienzsteigerung bei der Steuerverwaltung in die solidarische Altschuldenhilfe fließen. Pro Jahr wird ein Anstieg von rund 25 Milliarden Euro erwartet.

Ohne Lösung der Neuverschuldungsfrage und die strukturelle Veränderung in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen gibt es keinen Ausweg aus der Altschuldenproblematik. Daher muss der erste Schritt die Einigung auf ein Neuverschuldungsverbot sein. Bündische Altschuldenhilfe bei weiter ausufernder Neuverschuldung würde die Solidarität überspannen. Die vorgeschlagene zweistufige Lösung wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts im Berlin-Urteil gerecht, von den Ländern bei der Bewältigung ihrer Haushaltsschiefen mehr Eigenverantwortung abzuverlangen – ohne aber den Boden der nötigen Solidargemeinschaft aufzugeben. Das zweistufige Konzept bringt die vermeintlichen Gegensätze der Forderung nach mehr Eigenverantwortlichkeit und das Bedürfnis nach Solidarität in einen allen Seiten genügenden Ausgleich.

Fazit

Das Gesamtkonzept bringt die Punkte Neuverschuldung, Finanzautonomie, Finanzausgleich und Altschuldenabbau in Einklang. Es fordert von den Beteiligten ein gesundes Maß an Eigenverantwortung, fügt den Gedanken des föderalen Wettbewerbs maßvoll in das System ein, lebt aber weiterhin auch von der notwendigen bündischen Solidarität und macht alle Länder und den Bund zu Gewinnern.