



Liberales Eckpunkte zur grundlegenden Neuordnung der Finanzverfassung im deutschen Föderalismus

Im Jahr 2019 laufen Solidarpakt Ost, Länderfinanzausgleich und Konsolidierungshilfen aus. Die erforderliche Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bietet die Chance, durch eine grundlegende Neuordnung alte Schwächen und Fehlanreize des Steuerverteilungssystems sowie des horizontalen Finanzausgleichs zu beseitigen und solide Staatsfinanzen auf allen Ebenen als Grundlage für eine erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu ermöglichen. Das neue System muss deutliche Anreize zur Steigerung der Wirtschaftskraft bewirken. Dabei muss die Eigenverantwortung erhöht und zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit mehr Transparenz durch Systemvereinfachung hergestellt werden. Die Finanzausstattung muss aufgabengerecht gestaltet werden. Das Ausgleichsvolumen muss verringert werden. Zudem müssen faire Startbedingungen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit im Wettbewerb geschaffen werden, darunter u. a. der Abbau der Altschulden. Wesentliches Element der Neuordnung ist die Solidarität nach dem bündischen Prinzip. Nach der Änderung des Aufgabenzuschnitts durch die Föderalismusreform I und der Einführung der Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II muss diese Neuordnung insbesondere der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nun unverzüglich durch eine Föderalismuskommission III umgesetzt werden.

Dazu schlägt die FDP folgende Ziele vor:

1. Wachstum und Stärke durch Eigenverantwortung

Eine Schwäche des derzeitigen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems besteht in kontraproduktiven Anreizwirkungen und unklarer politischer Verantwortung. Insbesondere die Nivellierung von Leistungserfolgen im horizontalen Finanzausgleich lähmt die Anstrengungen für Innovationen und dynamische Stärkung der Wirtschaftskraft, auf der alle Finanzkraft beruht. Diese Fehler müssen zugunsten wirksamer Selbstentfaltung beseitigt werden.

2. Leitgedanke im Wettbewerbsföderalismus

„Leistung muss sich lohnen.“ Dieser Leitgedanke muss auch für die Länder sowohl bei der Verteilung des örtlichen Steueraufkommens als auch im Finanzausgleich ein zunehmendes Gewicht bekommen. Das Land, das seine Wirtschaftskraft steigert, soll von den daraus folgenden Mehrsteuern einen höheren Anteil behalten.

Föderaler Wettbewerb ist erwünscht. Er muss aber nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der bundesstaatlich gebotenen Solidarität mit einer angemessenen Unterstützung im Neuordnungsprozess und mit fairen Rahmenbedingungen einhergehen. Dazu ist mehr Transparenz und Vergleichbarkeit herzustellen. Das setzt die allgemeine Einführung der Rechnungslegung nach kaufmännischen Gesichtspunkten sowie die Einbeziehung aller Unter- und Nebenhaushalte („konsolidierte Konzernbilanz“) voraus. Die Schuldenbremse ist in allen Landesverfassungen zu verankern.

3. Finanzautonomie

Die FDP steht für mehr Finanzautonomie in Bund, Ländern und Gemeinden. Sie sollen eigenständige Wachstums- und Standortpolitik betreiben können. Eine größere Autonomie für die Länder und Gemeinden erhöht die Transparenz der politischen Entscheidungen und stärkt die Verantwortlichkeit der handelnden Politiker.

Insbesondere ist die Hoheit der Länder über ihre Einnahmen und Ausgaben zu stärken. Bei den Ertragssteuern können Ab- und Zuschläge vorgesehen werden. Soweit die Länder bereits die Ertragshoheit haben, sollten sie auch die Gesetzgebungskompetenz bekommen.

4. Grundlegende Neuordnung durch Übergang zum vertikalen Finanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich hat zu immer weniger Geberländern und immer mehr Nehmerländern geführt, weil er nivellierend wirkt und keine Anreize zu Eigenanstrengungen zugunsten der Erzielung eines angemessenen Steueraufkommens enthält. Je mehr ein Land in den Länderfinanzausgleich einzahlt oder daraus empfängt, desto mehr wächst die Gefahr, Eigenanstrengungen zu unterlassen. Im Ergebnis schwächt dieser Ausgleich die finanzstarken Länder und verschärft die Armut der finanzschwachen Länder. Der Länderfinanzausgleich ist wegen seiner Fehlwirkungen stufenweise abzubauen und während des stufenweisen Abbaus durch einen ergänzenden vertikalen Ausgleich zu unterstützen. Nach Auslaufen des horizontalen Ausgleichs gibt es nur noch den verbesserten vertikalen Ausgleich. Dieser vertikale Ausgleich muss sich an Kriterien wie Steigerung der Wirtschaftskraft (Generierung eines ausreichenden Steueraufkommens) und Haushaltsdisziplin orientieren. Die Abgeltung von Sonderlasten muss im vertikalen Ausgleich geregelt werden.

5. Altschuldenregelung

Die Länder müssen ihre Altschulden grundsätzlich in eigener Verantwortung zurückführen. Zur Entschuldung der Länder wird zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern eine verbindliche Regelung des Schuldenmanagements und des Altschuldenabbaus vereinbart. Aufgrund des größeren Volumens sind – analog zu Gemeinschaftsaufgaben von Anleihen mehrerer Länder – bessere Zinskonditionen am Kapitalmarkt zu erzielen. Dadurch können die Länder ihre laufend fälligen Altschulden zu einem niedrigeren Zinssatz prolongieren. Mit den eingesparten Zinsen aus der Refinanzierung sind vorhandene Kredite zu tilgen. Für Härtefälle können zusätzliche Konsolidierungshilfen vorgesehen werden.

6. Schluss

Das liberale 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 der deutschen Finanzverfassung ein, lebt aber weiterhin auch von der notwendigen bündischen Solidarität.

Erläuterungen der Arbeitsgruppe „Föderalismus und Finanzausgleich“ vom 10. Januar 2014 (zusammengeführte Entwürfe der Herren Muuß und Riedel) zu den Eckpunkten zur grundlegenden Neuordnung der Finanzverfassung im deutschen Föderalismus:

Unabhängig von der aktuellen Diskussion über eine Änderung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern sollten bereits jetzt die Forderungen der FDP in Eckpunkten einer umfassenden Finanzreform festgelegt werden. Das Auslaufen des Solidarpaktes Ost, des jetzigen Länderfinanzausgleichssystems und der Konsolidierungshilfen des Bundes bietet die Chance für eine zukunftsweisende Neuregelung. Alle notwendigen Gesetzesänderungen sind unverzüglich durch eine Föderalismusreformkommission III oder durch eine Enquetekommission vorzubereiten.

Grundlage aller Neuregelung muss eine umfassende Bestandsaufnahme der finanziellen Situation der Länder sein. Hierbei sind auch alle Neben- und Schattenhaushalte zu berücksichtigen. Alle Länder sollten verpflichtet werden, ihre Haushalte nach den Grundsätzen einer kaufmännischen Buchführung aufzustellen.

Der Finanzausgleich zwischen den Ländern soll schrittweise zurückgeführt werden und ab 2020, von dem Zeitpunkt an also, in dem auch die Schuldenbremse greift und sie grundsätzlich keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen, durch ein Ausgleichssystem ersetzt werden, das für die Länder Leistungsanreize zur Erhöhung ihrer Wirtschaftskraft setzt.

Die Länder sollen - soweit wie verfassungsrechtlich möglich - die Gesetzgebungskompetenz für ihre eigenen Einnahmen erhalten. Ihnen soll insbesondere die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Einnahmen dadurch zu beeinflussen, dass zur bundeseinheitlich festgesetzten Einkommen- und Körperschaftsteuer Zuschläge erhoben oder aber auch Abschläge gemacht werden können.

Eine umfassende Altschuldenregelung ist zwischen dem Bund und den Ländern zu vereinbaren, wobei die Länder jeweils die Verantwortung für die Höhe ihrer Verschuldung behalten. Vorteile aus den zu erwartenden niedrigeren Zinsen infolge des gemeinsamen Handelns am Kapitalmarkt sollten aber auf der Grundlage eines Fiskalpaktes zum Abbau von Altschulden eingesetzt werden. Dieses System der Altschuldenregelung muß entsprechend auch auf den Bund und auf den kommunalen Finanzausgleich der einzelnen Länder übertragen werden, auch wenn hier in den ca. 12.000 deutschen Kommunen die Bandbreite von der Überschuldung bis zur Schuldenfreiheit reicht.

Der Bund soll den notwendigen Finanzbedarf der überschuldeten Länder durch einen vertikalen Finanzausgleich decken. Der hierfür notwendige Steueranteil des Bundes an den Gemeinschaftsteuern ist neu zu verhandeln.

Zur Altschuldenregelung

Der Abbau der Altschulden ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine solide Haushaltsführung, den fairen Wettbewerb der Länder untereinander und eine langfristig stabile Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die Arbeiten am gemeinsamen Altschuldenabbau können sofort beginnen, ohne dass Ergebnisse der Beratungen über die vollständige Neuordnung des Systems abgewartet werden müssen.

Die grundsätzliche Verpflichtung aller verschuldeten Körperschaften zur Schuldentilgung sollte durch eine entsprechende Ergänzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes oder ein „Altschuldengesetz“ festgeschrieben werden. Damit wird den Ländern die Option eröffnet, an der Altschuldenregelung teilzunehmen. Von dieser Regelung darf nur dann abgewichen werden, wenn ein Land in der Lage ist, höhere Tilgungen zu leisten. Dabei muß es den Ländern überlassen bleiben, welchen Weg sie beschreiten wollen. Nur wenige Länder werden in der Lage sein, ihre Altschulden aus Überschüssen zu tilgen. Soweit Schulden auf besondere Lasten zurückzuführen sind, kann der Bund finanzielle Hilfen zur Schuldentilgung leisten, um faire Startchancen zu ermöglichen. Für diese Hilfen müssen feste Regeln vereinbart werden. Als rechtlicher Rahmen bieten sich bilaterale Staatsverträge an.

Es ist unvermeidlich, dass sich für die beteiligten Länder dabei auch Pflichten ergeben, die bis zum Auslaufen der Altschuldenhilfe des Bundes die haushaltsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des jeweiligen Landes einschränken. Voraussetzung für ein wirkungsvolles Schuldenmanagement ist zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme der Altschulden und Haftungsverpflichtungen des Landes zu einem vereinbarten Stichtag; dies könnte der 1. Januar 2014 sein. Außerdem sollten sich die beteiligten Länder verpflichten, in ihrem Bereich spekulative Finanzgeschäfte zu verhindern.

Als Altschulden sind alle Kredite anzusehen, die vor einem rückwirkend festzulegenden Stichtag (z. B. 1.1.2014) aufgenommen worden sind. Die rückwirkende Festlegung ist notwendig, damit die Länder sich nicht vorsorglich mit Vorratskrediten“ eindecken können. Nach diesem Stichtag gelten auch neu aufgenommene Kredite, die alte Kredite ablösen, als Altschulden. Angestrebt werden sollte für solche neuen Kredite ein Zinssatz von höchstens 2 % und eine feste Tilgungsrate, was wegen der höheren Kreditsumme der am gemeinsamen Management Beteiligten auch langfristig erreichbar erscheint. Mit Hilfe des Bundes soll angestrebt werden, dass die Kreditgeber solche Kreditmodalitäten für die gesamte Restlaufzeit festschreiben. Den Banken wurde in der Finanzkrise vom Staat geholfen; jetzt sollten sie konstruktiv an einer Konsolidierung der Staatsfinanzen mitwirken.

In den Vereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land ist die vom Land höchstens zu tragende Zins- und Tilgungslast für Altschulden festzuschreiben und jeweils ein fester Regelungszeitraum anzustreben. Mehreinnahmen aus Finanzausgleich und Steuereinnahmen nach dem Anfangsstichtag sollten nicht zwangsläufig in voller Höhe zur zusätzlichen Tilgung von Altschulden verwendet werden müssen. Sind aber andererseits die tatsächlichen Aufwendungen für Altschulden niedriger als der vereinbarte Sollbetrag, sind etwaige Differenzbeträge einer Rücklage zuzuführen, um spätere konjunkturelle Schwankungen bei den Steuereinnahmen ausgleichen zu können. Selbstverständlich sollte dennoch jedes beteiligte Land zusätzliche Tilgungen leisten dürfen, um die zukünftige finanzielle Situation zu verbessern.

Der endgültige Abbau der Altschulden, für die das jeweilige Land als Schuldner verantwortlich und haftbar bleibt, hängt im Ergebnis maßgeblich von der Haushaltsdisziplin und der zielgenauen Politik des Landes, von den Auswirkungen des Zugangs zum Kapitalmarkt, den der Bund dem beteiligten Land zu den ihm selbst gewährten Konditionen verschafft, und von der Höhe der ergänzenden Finanzhilfen des Bundes ab.

Eine vom Bund zu bestimmende Stelle sollte die Umsetzung des vereinbarten Regelwerks begleiten und fördern (Schuldenmanagement). Die dafür notwendigen Kontroll- und Prüfungsrechte sind vertraglich zu vereinbaren oder allgemein durch das Haushaltsgrundsätzegesetz bzw. das Altschuldengesetz zu regeln.

Die Entschuldung soll ohne Mittel aus dem Solidaritätszuschlag erreicht werden. Dieser ist schrittweise abzubauen und läuft 2019 wegen Zweckerfüllung aus.