

B E S C H L U S S

**des 100. Ordentlichen Landesparteitages
am 15. Juli 2006 in Tuttlingen**

Eckpunkte zur Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland

Die Reform des Föderalismus in Deutschland erfordert zwingend auch eine Reform der Finanzverfassung.

Voraussichtlich 11 der 16 Bundesländer können in diesem Jahr ihre Haushalte nicht mehr verfassungskonform abschließen. Es ist kaum zu erwarten, dass die Festschreibung des bisherigen Systems bis 2019 wirklich Bestand haben wird. Vielmehr muss unverzüglich mit der Vorbereitung und schrittweisen Umsetzung eines leistungsfähigen Systems begonnen werden. Zur Aufgabenverantwortung gehört untrennbar die Verantwortung bei den Einnahmen: eindeutige Kompetenzen des Bundes und der Länder bei den Steuern, Gestaltungsspielräume auch der Gemeinden bei Aufgaben und Einnahmen.

Bei der grundlegenden Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland können die Erfahrungen der Schweiz als Orientierung hilfreich sein. Sie zeigen insbesondere, dass Wettbewerbsföderalismus mit dem Ziel gleichwertiger Lebenschancen und Solidarität im Bundesstaat durchaus vereinbar ist.

Dazu schlägt die FDP die folgenden Eckpunkte vor:

1. Systemänderung für Wachstum und Stärke im globalen und regionalen Wettbewerb

Auch die Finanzreform muß an den Ursachen der deutschen Wirtschafts- und Wachstumsschwäche im Standortwettbewerb ansetzen. Zu diesen Ursachen gehört die gegenwärtige Struktur der föderalen Finanzverteilung wegen ihrer kontraproduktiven Anreizwirkungen, wegen ihrer undurchsichtigen Zuweisungsregeln und wegen unklarer politischer Verantwortung. Das Grundproblem der deutschen Finanzverfassung folgt aus der letzten grundlegenden Reform des Finanzausgleichssystems von 1969. Das Konzept des „kooperativen Föderalismus“ wurde unter den damals vorherrschenden politischen Orientierungen beschlossen, die heute für dauerhaften Erfolg im Standortwettbewerb untauglich sind: Vertrauen auf staatliche Regulierung der Wirtschaft stand damals ebenso im Vordergrund wie die einseitige Betonung der Verteilungsgerechtigkeit. Nivellierung von Leistungserfolgen, besonders im Finanzausgleich, lähmt zunehmend die Anreize für Innovationen und dynamische Steigerung der Wirtschaftskraft, auf der alle Finanzkraft von Gemeinden, Ländern und Bund aufbaut.

2. Steuerverteilung grundsätzlich nach BIP auf allen Ebenen

Zukünftig gilt folgende Leitlinie: Die Verteilung der Einkommensteuern und der Umsatzsteuer soll nicht mehr an der Einwohnerzahl, sondern grundsätzlich am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner als Kennziffer für die regionale Wirtschafts- und Steuerkraft orientiert werden. Dies führt unmittelbar dazu, dass den Ländern und Gemeinden ein hoher Anreiz zur Steigerung ihrer Wirtschaftskraft gegeben wird, da sich dies auch direkt in Mehreinnahmen in den Haushalten widerspiegeln würde.

3. Ziel: Nur noch vertikaler Finanzausgleich, orientiert grundsätzlich am BIP

Zurzeit ist festzustellen, dass bei aus gesteigerter Wirtschaftskraft entstehenden Mehreinnahmen zum Teil bis zu 97 Prozent kollektiviert werden (Selbstbehaltquote nur 3 %). Somit besteht aus fiskalischer Sicht nur ein marginaler Anreiz zur Schaffung von Rahmenbedingungen zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft. Der horizontale Finanzausgleich entfällt deshalb.

Die zur Chancengleichheit notwendigen Ausgleichsfunktionen sollen separat in einem vertikalen Ausgleichssystem vom Bund an die Länder erfüllt werden. Der Finanzausgleich soll sich am Bruttoinlandsprodukt orientieren: ein wirtschaftskraftbezogener Ausgleich statt des bisherigen finanzkraftbezogenen Ausgleichs. Dabei sollte eine für alle Länder gleiche Selbstbehaltquote von z.B. 40 % (Vorschlag Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2004/2005, Ziffer 802) gelten. Im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe sollte eine klare Priorität zur investiven Verwendung der Mittel gesetzt werden, auch in Verbindung mit Instrumenten der Befristung, der Evaluation und Sanktionen. Dies gilt insbesondere für die Mittel zum Aufbau der ostdeutschen Länder, die über längere Sicht weiter notwendig sind. Der vereinbarte Solidarpakt Ost bleibt der Höhe nach unangetastet.

4. Schranken gegen Steuerlast und Staatsverschuldung

Im Grundgesetz müssen wirksame Verschuldungsgrenzen und Schutzrechte der Bürger gegen zu hohe Abgabenbelastungen verankert werden. Föderaler Wettbewerb der Bundesländer bringt den größten Erfolg für mehr Arbeitsplätze und Wohlstand nur bei wirksamen Schranken gegen Steuerlast und Staatsverschuldung. Ohne diese Schranken und ohne Haftungsbeschränkung würden Anreize zu eigenverantwortlicher Stärkung der Wirtschaftskraft fehlgeleitet, die Gestaltungsrechte künftiger Generationen würden durch neue Netto-Schuldenlasten geschmälert. Die Grenzen müssen präzise gezogen werden. Ein grundsätzliches Verbot der Netto-Neuverschuldung ist zwingend notwendig.

5. Föderalismus mit beschränkter Haftung

Die Verfassungsschranken gegen Steuerlast und Staatsverschuldung müssen durch feste Regeln für den Fall künftiger Haushaltsnotlagen flankiert werden: Weder der Bund noch die Länder dürfen künftig im Sinne einer Vollversicherung für verfehlte Haushaltswirtschaft eines Bundeslandes in Anspruch genommen werden. Die Einzelheiten werden durch ein Haushaltsnotlagengesetz festgeschrieben. Es sollte u.a. die Sanierungsbedingungen, Auflagen und Kontrollen durch eine unabhängige Instanz während des Sanierungsverfahrens definieren und kann Bundeshilfen von der zeitweiligen Abgabe von Souveränitätsrechten durch das Notlage-Land abhängig machen.

6. Zuordnung der Steuerquellen

Einstweilen bleibt es bei der bisherigen Zuordnung der Steuerquellen ebenso wie bei der Erhebung der ausschließlichen und der Gemeinschaftssteuern im Verbundsystem. Als langfristiges Reformziel wird jedoch ein steuerliches Trennsystem angestrebt.

Die FDP-Bundestagsfraktion hat einen Gesetzentwurf zur Gemeindefinanzreform vorgelegt, der die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Kompensation durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer sowie ein eigenes Hebesatzrecht der Gemeinden auf Einkommen- und Körperschaftssteuer vorsieht.

Die Steueranteile insbesondere des Bundes und der Länder an den Gemeinschaftssteuern müssen neu festgesetzt werden. Entscheidend dafür ist der Finanzbedarf im Sinne einer aufgabengerechten Finanzausstattung der verschiedenen Ebenen aufgrund des neuen Systems. Nach der entsprechenden Berechnung und einer allseitigen Einigung sollte erwogen werden, die Höhe der Anteile verfassungsrechtlich oder zumindest für eine längere Zeit gesetzlich abzusichern, damit die aus der Vergangenheit unliebsam bekannten Situationen des goldenen Zügels bzw. des Stimmenkaufs etwa vor kritischen Abstimmungen im Bundesrat künftig vermieden werden.

7. Stärkung der Einnahme-Autonomie der Länder

Die Steuerhoheit der Bundesländer muss gestärkt werden: Wo die Länder bereits Ertragshoheit haben, müssen sie auch Gesetzgebungskompetenz haben.

Darüber hinaus sollen die Länder das Recht erhalten, bei bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage, analog zum FDP-Modell der Gemeindefinanzreform innerhalb eines bestimmten Korridors unterschiedlich hohe Zu- oder Abschläge auf Einkommen- und Körperschaftssteuer zu erheben. Die Regelung darf nicht zu zusätzlichem bürokratischem Aufwand der Wirtschaft führen.

Ferner muss über eine Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz sichergestellt werden, dass Bund und Länder Aufgaben nur dann an eine untergeordnete Gebietskörperschaft delegieren können, wenn sie gleichzeitig für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich sorgen.

8. Entschuldung der Länder und Gemeinden

Eine zunehmende Anzahl von Ländern und Gemeinden droht haushaltspolitisch von ihrer Schuldenlast erdrückt zu werden. Sanierung und Chancengerechtigkeit beim Start in einen neuen Wettbewerbsföderalismus sind ohne Entschuldung nicht gewährleistet. Deshalb übernimmt der Bund die Schulden der Länder und Gemeinden ganz oder teilweise („Bundesschuldentopf“). Er erhält für die Dauer des Entschuldungszeitraums einen höheren Anteil am Steueraufkommen (z.B. bei der USt).

Die Entschuldung setzt an einem maßgebenden Schuldenstand an, der nicht mehr manipulierbar ist, z.B. dem Schuldenstand an einem in der Vergangenheit liegenden Stichtag, etwa dem 1.1.2006. Dabei werden nur solche Schulden berücksichtigt, von denen sich die Gebietskörperschaft durch eigene Maßnahmen wie z.B. durch Privatisierung, Veräußerung eigener Objekte und Beteiligungen (mobilisierbares Vermögen) etc. nicht selbst befreien kann.

In die Entschuldung werden nur direkte Schulden der Gebietskörperschaft, nicht hingegen die Schulden ihrer staatlichen oder städtischen Gesellschaften einbezogen.