

Für einen Gestaltungsföderalismus – wider das „föderale Kartell“ Acht Eckpunkte einer autonomieorientierten Reform der Finanzverfassung

Bund und Länder haben im Zuge der Föderalismusreform des vergangenen Jahres größere Gestaltungsfreiheiten erhalten. Die föderalen Finanzbeziehungen wurden indes bei den Reformbemühungen ausgeklammert. Es verdankt sich den Freien Demokraten, dass dieser Problembereich nunmehr im Zuge einer Föderalismusreform II beraten wird.

Von der Finanzverfassung geht aufgrund der kollektivierten Steuergesetzgebung im „föderalen Kartell“ von Bund und Ländern und dem hohen Umverteilungsgrad kein individueller Anreiz für das einzelne Bundesland aus, aktiv seine Steuerkraft zu verbessern, seine Steuerquellen zu pflegen und sparsam zu haushalten.

Wir plädieren deshalb für einen Gestaltungsföderalismus, der regionale Autonomie mit bündischer Solidarität und dem in einer modernen, mobilen Gesellschaft erforderlichen Maß an bundeseinheitlichen Regelungen verbindet. Im Gestaltungsföderalismus werden den Ländern neue Handlungsoptionen eingeräumt, um regional angepasste Politiken formulieren zu können, den föderalen Wettbewerb zu beleben und um den Bürgerinnen und Bürgern neue Kontrollmöglichkeiten des Regierungshandelns über den interregionalen Vergleich zu ermöglichen. Mit dieser Autonomie verbunden ist aber notwendigerweise die Übernahme von Verantwortung für Erfolge wie Misserfolge der Landespolitik.

Die Freien Demokraten fordern im Zuge der Föderalismusreform II:

- 1. Kommunale und regionale Steuerautonomie.** Wir wollen einen horizontalen und vertikalen Steuerwettbewerb, der in anderen Bundesstaaten zu niedrigeren Staatsquoten und mehr Wachstum geführt hat. Länder und Kommunen erhalten dazu in Anlehnung an das Verfahren der Erhebung der Kirchensteuer das Recht, Zuschläge auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer zu erheben. Die Steuersätze dieser Steuerarten sind zuvor anzupassen bzw. zu senken, damit eine Mehrbelastung der Steuerzahler verhindert wird. Die bürokratische und konjunkturabhängige Gewerbesteuer kann entfallen; im Ausgleich erhalten die Kommunen auch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Bei den Steuerarten, deren Aufkommen den Ländern zusteht (insbesondere Erbschaft- und Schenkungsteuer), erhalten die Länder das Recht, auf bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlagen die Steuersätze zu bestimmen. Sie können auf die Erhebung dieser Steuern verzichten. Die bisher den Ländern zustehende Kraftfahrzeugsteuer erhält der Bund, die Länder erhalten im Tausch die Versicherungssteuer. Im Länderfinanzausgleich werden das Aufkommen aus Ländersteuern sowie die länderindividuellen Hebesätze bei Einkommen- und Körperschaftsteuer bundeseinheitlich nur normiert berücksichtigt, damit kein Land auf Kosten anderer Steuersenkungen beschließen kann.
- 2. Anreizkompatibler Länderfinanzausgleich.** Der Finanzausgleich unter den Ländern wird orientiert am leistungsfreundlichen Prinzip des Halbteilungsgrundsatzes neu geregelt. Wir wollen dazu die wirklichen Finanzkraftunterschiede durch die Reduzierung von Sondertatbeständen verdeutlichen, zugleich aber den Grad des Ausgleichs reduzieren. Den finanzstarken, ausgleichsverpflichteten Ländern sollen nach den Stufen des Ausgleichsverfahrens statt bislang nur 27,5 Prozent mindestens 50 Prozent ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft verbleiben (Änderung § 10 Abs. 3 FinAusglG). Das so genannte „Prämienmodell“, nach dem 12 Prozent der überproportionalen Steuermehreinnahmen des Vorjahres eines Landes in der Finanzausgleichsrechnung nicht berücksichtigt werden, wird ebenfalls orientiert am Halbteilungsgrundsatz reformiert, um auch dauerhaft ausgleichsberechtigten Ländern wirksame Leistungsanreize zu bieten. Der so genannte Umsatzsteuervorwegausgleich, nach dem bis zu ein Viertel des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens vor dem eigentlichen Finanzkraftausgleich nach Bedürftigkeit und nicht nach Einwohnerzahl verteilt wird, entfällt. Die kommunale Finanzkraft wird zukünftig vollständig und nicht mehr nur willkürlich zu 64 Prozent bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder berücksichtigt. Vertikale Ergänzungszuweisungen des Bundes an alle oder an einzelne Länder sollten die Ausnahme bilden. Das bisherige Volumen der Bundesergänzungszuweisungen wird über einen dynamisierten Festbetrag aus dem Bundeshaushalt in die Finanzmasse der Länder überführt. Die Belastungen der Stadtstaaten und dünn besiedelter Bundesländer werden durch unabhängige Gutachten neu ermittelt und nur noch in Form einer dynamisierten Festbetragsförderung im Finanzausgleichsverfahren berücksichtigt. Länder müssen prinzipiell die Kosten ihrer Eigenstaatlichkeit tragen, weshalb Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung der überproportional hohen Kosten ihrer politischen Führung nicht mehr gezahlt werden.

3. **Konnexitätsprinzip.** Neue und vom Bund veranlasste Aufgaben – wie etwa die gegenwärtig diskutierte Weiterentwicklung der Kinderbetreuungsinfrastruktur – sollten nicht zu neuen Mischfinanzierungstatbeständen führen.
Bei regional streuenden Belastungen aus Bundesgesetzen spricht sich die FDP für die Möglichkeit eines Belastungsausgleichs aus Mitteln des Bundes aus. Zur Stärkung der Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Finanzverfassung bekräftigt die FDP ihre Forderung nach Ersetzung des Aufgabenübertragungsverbots durch eine Konnexitätsregelung, die sicherstellt, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen hat, wenn er die Gemeinden oder Gemeindeverbände zu Aufgaben verpflichtet.
4. **Nationaler Stabilitätspakt.** Die FDP bekräftigt ihre Forderung aus den Wiesbadener Grundsätzen nach einem grundsätzlichen Verbot der Netto-Neuverschuldung im Grundgesetz.
Als verbindlicher Mindeststandard werden die Maastrichtkriterien im Grundgesetz verankert: Verschärfend sollte das Staatsdefizit 2 Prozent nicht überschreiten. Verstöße gegen diesen Nationalen Stabilitätspakt werden automatisiert geahndet. Im Zuge der Einführung der regionalen Steuerautonomie ist dazu eine Zuschlagspflicht der Länder in Höhe der Defizitüberschreitung vorgesehen, damit die Landesgesetzgeber sich für unsolide Finanzpolitik direkt vor ihren Steuerbürgern verantworten müssen.
Die von keynesianischem Denken geprägte und vielfach zweckwidrig missbrauchte Ausnahmeregel des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, die bei Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine höhere Verschuldung zulässt, wird gestrichen. Der Begriff der öffentlichen Investition wird präzisiert und restriktiv gefasst; der Art. 115 des Grundgesetzes wird um die 2-Prozent-Regel ergänzt. Die Kreditaufnahme mit Hilfe von Sondervermögen des Staates wird auf die Kreditgrenze des Bundes bzw. des jeweiligen Landes angerechnet.
5. **Haushaltsnotlagengesetz.** Die FDP fordert ein Haushaltsnotlagengesetz, das fiskalische und politische Kriterien enthält, die erfüllt sein müssen, damit ein Land von Bund und Ländern Sanierungshilfen erbitten kann.
Der aus dem Bundesfinanzminister und den Finanzministern und -senatoren der Länder gebildete Finanzplanungsrat wird zu einem Stabilitätsrat weiterentwickelt. Er begleitet die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern und bewertet sie anhand festgelegter Kriterien (z. B. Defizit, Zins-Steuer-Quote, Verschuldung gemessen am BIP) im Sinne eines Frühwarnsystems. Ländern mit extremer Haushaltsnotlage können Sanierungshilfen unter inhaltlichen Auflagen vom Stabilitätsrat und unter seiner Kontrolle gewährt werden. Dabei bleibt das beantragende Land in seiner Haushaltswirtschaft autonom. Macht sich sein Landeshaushaltsgesetzgeber die Auflagen des Stabilitätsrates jedoch nicht zu Eigen, so muss das Land mit sofortiger Wirkung seinen Anspruch auf die zugesagten Sanierungshilfen einbüßen.
6. **Reform der Finanzverwaltung.** Ein fairer und transparenter Steuerwettbewerb soll sich zukünftig auf die Steuersätze beziehen, nicht mehr auf die möglicherweise nachlässige Anwendung des Steuerrechts. Die Länder bleiben für die Finanzverwaltung verantwortlich, allerdings sind verbindliche Standards erforderlich: Die FDP will eine einheitliche Anwendung des Steuerrechts bundesweit. Wir fordern dazu eine Novellierung des Finanzverwaltungsgesetzes, die ein bundesweites Benchmarking der Finanzbehörden, eine intensivere Kooperation im Bereich der Datenverarbeitung, eine Präzisierung der Rechte des Bundes in der Auftragsverwaltung sowie eine Koordinierung der Bekämpfung grenzüberschreitender Steuerkriminalität umfassen soll.
7. **Präzisierung des Solidarpakts II.** Die FDP erkennt teilungsbedingte Sonderlasten der neuen Bundesländer an. Aus Sicht der Freien Demokraten ist aber inakzeptabel, dass alle ostdeutschen Länder mit Ausnahme des Freistaates Sachsen Solidarpaktmittel in teilweise erheblicher Höhe konsumtiv und damit nicht bestimmungsgemäß verwendet haben oder verwenden. Zukünftig sollte der Bund deshalb regelwidrig verausgabte Solidarpaktmittel zurückfordern.
8. **Keine Neugliederung ohne die Menschen.** Liberale lehnen eine Neugliederung „von oben“ über die Köpfe der Menschen hinweg entschieden ab. Leitbild solcher Neugliederungsvorschläge ist nicht die föderative Idee selbstbewusster, autonomer Länder mit eigenem politischen Gestaltungsanspruch, sondern der dezentralisierte Einheitsstaat mit Gebietskörperschaften als nachgeordneten Verwaltungseinheiten. Allerdings ist Veränderungsbedarf unabweisbar. Insbesondere die Bürgerinnen und Bürger der kleineren Länder müssen erlauben können, welchen Preis die Autonomie hat. Die Kosten der Kleinheit dürfen nicht länger auf die Ländergesamtheit abgewälzt werden. Dazu haben die Freien Demokraten Maßnahmen im Regelkreis der Finanzverfassung vorgeschlagen (s. 2.). Wenn sich die Bürgerinnen und Bürger dennoch dauerhaft gegen Neugliederungen entscheiden, so sollten die Länder ihre Kooperationen dort intensivieren, wo durch gemeinsame Investitionen oder die Schaffung gemeinsamer Institutionen Effizienzgewinne erzielt werden können.