

13.08.2013

Bürgerföderalismus: Ein Konzept zur Reform des föderalen Finanzausgleichs

Angesichts der systematischen Schwächen der deutschen Finanzverfassung hält die Diskussion um eine grundlegende Reform an. Das Zeitfenster für eine solche Reform ist geöffnet, aber zeitlich eng begrenzt: Zum 31. Dezember 2019 laufen die bestehenden Regelungen zum Finanzausgleich, das Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz, aus.

Gemäß Beschluss des DIHK-Vorstands vom 26. März 2009 soll noch in der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ein abgestimmtes Positionspapier zur Reform der föderalen Finanzordnung vorgelegt werden. Die Handelskammer Bremen und die Handelskammer Hamburg haben in verschiedenen wissenschaftlichen Workshops, zuletzt im Juli 2012 in Bremen, Kerninhalte einer nachhaltigen Föderalismusreform erarbeitet, die eine Diskussionsgrundlage für die DIHK-Position sein können.

1. Eckpunkte einer Reform

Die Handelskammern Bremen und Hamburg empfehlen eine Neuausrichtung und Vereinfachung der gesamtdeutschen Finanzverfassung mit dem Ziel, größere Anreize zur nachhaltigen Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft zu schaffen. Wesentliche inhaltliche Anforderungen einer solchen Föderalismusreform sind:

- Stärkung des Wettbewerbs unter den Ländern in dem Sinne, dass sich eine gute wirtschaftliche Entwicklung deutlicher als bisher in den Länderhaushalten niederschlägt.
- Vertikale Finanzierung der Kosten für bundesweit bedeutende Infrastruktur sowie des Ausgleichs regionaler Sonderlasten in Folge von Strukturschwächen..
- Lösung der Altschuldenfrage als Voraussetzung für eine faire Ausgangsposition aller Bundesländer im föderalen Wettbewerb.

Vor diesem Hintergrund sollte die Reform des föderalen Finanzausgleichs auf folgenden ineinandergreifenden und gemeinsam zu realisierenden Prinzipien beruhen:

Empfehlungen:

1. **Anreizorientierung:** Steuersystem und Finanzausgleich sind so anzulegen, dass größere Anreize entstehen, die Quellen der Wertschöpfung zu pflegen und zu entwickeln.
2. **Verantwortungskongruenz:** Wer Aufgaben und damit vor allem Ausgaben verursacht, muss für die Kosten verantwortlich sein. Dieses Grundprinzip ist wieder stärker in den Blickpunkt zu nehmen.
3. **Transparenz:** Die Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Systems zu erhöhen, das heute nur noch von wenigen verstanden wird, muss ein wichtiges Ziel einer zukünftigen Reform sein.
4. **Dezentralität und Subsidiarität:** Die Legislativen vor Ort sollten mehr Einnahmeautonomie erhalten und in einem stärkeren Ausmaß eigene Aufgaben wahrnehmen dürfen. So

ließen sich die Präferenzen der Bürger besser berücksichtigen.

5. **Wettbewerb:** Ein gesundes Maß an Wettbewerb zwischen den Bundesländern ist ein konstituierendes Element des föderativen Staatsaufbaus. Eine maßvolle Stärkung des föderalen Wettbewerbs bietet die Chance auf mehr Wohlstand und zusätzliches Wachstum.
6. **Startgerechtigkeit:** Föderaler Wettbewerb ist ohne faire Ausgangsbedingungen nicht sinnvoll. Wichtigste Voraussetzung ist die Entschärfung der Altschuldenproblematik der Länder. Die Verursacher dürfen dabei aber nicht völlig aus der Verantwortung entlassen werden.
7. **Vertikalisierung:** Um eine klare Trennung von Wachstumsanreizen und Ausgleichsfunktionen zu erreichen, sollte der Finanzausgleich von der horizontalen auf die vertikale Ebene verlagert werden.

1.1 Stärkung der Steuerbasis durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum

Das Finanzausgleichssystem muss für Länder und Kommunen Anreize setzen, die Quelle der Wertschöpfung zu pflegen und die Wirtschafts- und Finanzkraft dauerhaft zu stärken. Investitionen in wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen und eine gute Infrastrukturausstattung müssen daher in den regionalen Gebietskörperschaften durch entsprechende Steuermehreinnahmen „belohnt“ werden.

Die heutige Finanzordnung – insbesondere die Steuererlegung und die Finanzausgleichsmechanismen – offenbart hier deutliche Schwächen: Sie ist intransparent und nur hinsichtlich der primären Steuererlegung halbwegs nachvollziehbar.

Empfehlungen:

- **Pflege der Quellen der Wertschöpfung:** Das originäre Finanzaufkommen der Länder und Gemeinden muss wieder stärker an der regionalen Wertschöpfung anknüpfen, um ihnen Anreize zu bieten, ordnungspolitisch und administrativ die eigenen Finanzquellen zu pflegen und strukturpolitisch in wirtschaftskraftsteigernde Maßnahmen zu investieren. Sie können dann unmittelbar von den so generierten Mehreinnahmen profitieren.
- **Konnexitätsprinzip:** Insbesondere in Hinblick auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen muss für die Aufgaben- und Finanzverteilung das Konnexitätsprinzip eingefordert werden, nach dem die Kosten für die Erfüllung einer Aufgabe von der Gebietskörperschaft zu tragen sind, die über Art und Intensität der Aufgabenerfüllung entscheidet. Auf dieser Basis ließe sich auch die Eigenverantwortung der Länder und Gemeinden stärken.
- **Gestaltungsspielräume für Länder und Gemeinden:** Zur Stärkung der Eigenverantwortung der Länder und Gemeinden sollten diese zudem mehr Gestaltungsspielräume bei einzelnen Steuern erhalten. Ein mögliches Modell wäre es, die Umsatzsteuer dem Bund und die Einkommensteuer den Ländern zuzuordnen. Die Länder erhielten zugleich begrenzte Gestaltungsrechte, zum Beispiel in Form von Ab- und Zuschlägen auf die Einkommensteuer. Eine einheitliche Steuerbemessungsgrundlage bliebe im gesamten Bundesgebiet erhalten, da der Bund die Steuerhoheit beibehalten würde (gebundenes Trennsystem). Um den Ländern (und Kommunen) die erforderlichen Anreize für eine standortstärkende Finanz- und Wirtschaftspolitik zu geben, sollte die Zerlegung der Lohn- und Ein-

kommensteuer nicht am Wohnort anknüpfen, sondern maßgeblich vom Ort der Wertschöpfung (Bruttoinlandsprodukt) bestimmt werden.

1.2 Neuregelung der Finanzierung besonderer Infrastrukturlasten

Ein Finanzausgleich, der auf der vertikalen Ebene zwischen Bund und Ländern stattfindet, könnte bestehenden Sonderlasten der Bundesländer besser gerecht werden und die Finanzierung besonderer Infrastrukturen besser integrieren.

Empfehlungen:

- **Vertikalisierung:** Die Finanzausgleichsfunktion sollte, wie in der EU und anderen föderalen Staaten, von der horizontalen Ebene zwischen den Ländern auf die vertikale Ebene zwischen Bund und Ländern verlagert werden.
- **Vertikaler Strukturfonds:** Durch einen von Bund und Ländern finanzierten vertikalen Strukturfonds kann das im Grundgesetz verankerte Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse verbunden mit fairen regionalen Wettbewerbsbedingungen verfolgt werden. Die Vergabe der Mittel aus diesem Fonds sollte die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Bundesländer berücksichtigen und mit der Auflage verknüpft werden, die Wachstumskräfte der Länder zu stärken. Ziel muss es sein, die schwachen Regionen an die Dynamik der starken heranzuführen. Soziodemografische Sonderlasten könnten durch einen vertikalen Lastenausgleich berücksichtigt werden, der sich an dafür geeigneten Indikatoren orientiert (z.B. Bevölkerungsdichte, Arbeitslosenquote, Sozialhilfeempfänger, Ausländeranteil).
- **Überprüfung des teilungsbedingten Nachholbedarfs:** Inwieweit ab 2020 noch die teilungsbedingten Nachholbedarfe der ostdeutschen Bundesländer zu berücksichtigen sind, ist durch ein bundesweit einheitliches Indikatorsystem ebenso zu überprüfen wie die Bundesfinanzierung bestimmter Infrastrukturen (nicht nur Verkehr, sondern z. B. auch Kultur und Wissenschaft)..

1.3 Lösung der Altschuldenproblematik der Bundesländer

Die beschlossene Einführung der Schuldenbremse ist ein entscheidender Schritt zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Die Einhaltung der Schuldenbremse erfordert entschlossene Maßnahmen. Der Schuldenstand und die daraus resultierende Zinsbelastung, insbesondere der Haushaltsnotlageländer, aber auch vieler Gemeinden, haben jedoch ein Ausmaß erreicht, das durch eigene Anstrengungen vielfach nicht mehr nachhaltig zu reduzieren ist. Der erforderliche Umbau des föderalen Finanzsystems hin zu mehr Anreiz- und Leistungsorientierung erfordert zwingend die Schaffung fairer Ausgangsbedingungen in den betroffenen Regionen. Es bedarf daher einer gesamtstaatlichen Lösung des Verschuldungsproblems, die die Verursacher aber nicht völlig aus der Verantwortung entlassen darf.

Empfehlung:

Altschuldenfonds: Die Altschulden der Länder sollten in einen gemeinsamen Altschulden-

fonds eingebracht werden, der vom Bund verwaltet wird. Dies hätte eine Senkung der Refinanzierungskosten zur Folge, da alle Bundesländer von den besseren Bundeskonditionen profitieren würden und zudem ein besseres Schuldenmanagement ermöglicht würde. Die Länder blieben für die Tilgung ihrer Schulden verantwortlich (verbindlicher langfristiger Tilgungsplan). Spielräume hierfür würden durch die Übernahme der Zinslasten durch den Bund geschaffen.

2. Übergangsregelungen

Um bei der vorgeschlagenen grundsätzlichen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Strukturbrüche zu vermeiden und für den Bund sowie die bisherigen Geber- und Nehmerländer eine win-win Situation zu schaffen, ist ein Übergangszeitraum vorzusehen, in dem Regelungen gelten, durch die eine mögliche Besser- oder Schlechterstellung einzelner Bundesländer abgefedert werden. Konkret schlagen wir die Verabschiedung eines neuen Systems zum 1. Januar 2020 und das vollständige Inkrafttreten der Reform zum 1. Januar 2030 vor.

Während dieses Übergangszeitraums sollte der oben vorgeschlagene vertikale Strukturfonds so ausgestaltet werden, dass die finanzschwächeren Länder durch zusätzliche Mittel an die Leistungsfähigkeit der finanzstärkeren Länder herangeführt werden. Jene Länder, die von einer Systemumstellung zunächst besonders profitieren, wären verpflichtet, während der Übergangszeit diesen Fond zusätzlich zu speisen.

Entscheidend ist, dass durch die Erhöhung des Wachstumspfad und durch gezielte Strukturhilfen, die insbesondere wirtschaftskraftstärkend wirken sollen, zusätzliche Steuereinnahmen erzielt werden können, wovon auf längere Sicht die Gesamtheit von Bund, Ländern und Gemeinden profitieren würde.

Wenn man von einer vorsichtigen Annahme ausgeht, dass sich durch die Finanzausgleichsreform ein zusätzliches Wachstum von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ergibt, erhalten die Länder in ihrer Gesamtheit jährlich ein zusätzliches Steueraufkommen von bereits anfänglich gut einer Milliarde Euro. Dank entsprechender Übergangsregelungen für jene Länder, die zunächst durch die Reform finanzielle Nachteile hinnehmen müssen, ließen sich Härten beim Systemwechsel beherrschen.

3. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Die Handelskammer Bremen und die Handelskammer Hamburg schlagen vor, die vorgelegten Empfehlungen zur Neuausrichtung und Vereinfachung der deutschen Finanzordnung als Gesamtposition für die Wirtschaft zu verwenden und diese rechtzeitig in die Verhandlungen zu einer Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs einzubringen. Ziel muss sein, bis 2019 ein zukunftsfähiges Konzept zu erarbeiten und umzusetzen, das die Basis für mehr Wohlstand und zusätzliches Wachstum in Deutschland bildet. Der DIHK wird gebeten, die Meinungsfindung der Wirtschaft mit aller Kraft voranzutreiben und - dem Beschluss des DIHK-Vorstands aus 2009 folgend - spätestens im Frühjahr 2014 mit einem DIHK-Positionspapier zum Abschluss zu bringen.