

Konvent für Deutschland

Autoren:

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Oswald Metzger

Gerhard Stratthaus

Dr. Henning Voscherau

Stand: 18. Oktober 2010

Fünf Leitlinien zur Reform des Länderfinanzausgleichs (LFA)

Der Finanzausgleich zwischen den deutschen Ländern ist reformbedürftig. Dafür gibt es drei zentrale Gründe: Er ist zu kompliziert und undurchsichtig; er setzt falsche fiskalische und wirtschaftliche Anreize; und er verwischt politische Verantwortlichkeiten. Das Auslaufen des Solidarpakts II zum Jahr 2020, also 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung, ist der geeignete Zeitpunkt für eine grundlegende Reform. Diese muss gedanklich vorbereitet werden, und zwar schon heute. Der Konvent für Deutschland möchte dazu einen Beitrag liefern.

Das vorliegende Papier präsentiert fünf Leitlinien für eine Neuordnung des LFA. Drei der fünf Leitlinien – bzgl. Steuern, Ausgaben und Finanzausgleich (i. e. S.) – zielen darauf ab, die Schwächen des bisherigen LFA zu beseitigen. Die Grundrichtung ist dabei: mehr Eigenverantwortung für solide Länderfinanzen und regionales Wirtschaftswachstum, also mehr Standortwettbewerb, bei gleichzeitiger Absicherung der Gleichwertigkeit (nicht Gleichheit!) der Lebensverhältnisse. Zwei der fünf Leitlinien – bzgl. Altschulden und Ländergliederung – sind Mittel zum Zweck. Sie sollen den politischen Weg zur Reform ebnen. Sie ergeben sich aus der Notwendigkeit, bei einer grundlegenden Reform faire Startbedingungen für alle zu schaffen.

1 Steuern

Die Finanzverfassung soll mehr Eigenständigkeit der Länder in der Besteuerung zulassen. Dazu brauchen die Länder (1) mehr Regelungskompetenz bei den Landessteuern sowie (2) größere Spielräume zur Festlegung von Hebesätzen sowie Steuerzu- und -abschlägen bei anderen Steuern. Um Anreize für eine wachstumsfördernde Standortpolitik zu setzen, ohne den Grundbedarf an Steuern für öffentliche Leistungen zu gefährden, könnte sich die Verteilung der Gemeinschaftssteuern (1) bei der Einkommensteuer nach der Wirtschaftskraft (gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) und (2) bei der Umsatzsteuer weiterhin nach der Einwohnerzahl richten. Eine Neufestsetzung der Anteile der Gemeinschaftssteuern für Bund und Länder würde dabei unvermeidlich sein.

2 Ausgaben

Zwingendes Gegenstück zur Eigenständigkeit bei der Besteuerung ist die Eigenständigkeit bei den Ausgaben (und Aufgaben!). Dies gilt vor allem für die sozialstaatlichen Leistungsgesetze, die einen Großteil der fiskalischen Belastung der Länder ausmachen. Deshalb ist es nötig, (1) das Konnexitätsprinzip im Verhältnis des Bundes zu den Ländern und Kommunen konsequent umzusetzen und (2) den Ländern mehr Spielräume zu eröffnen, die Regelungen des Sozialstaats vor Ort flexibel umzusetzen, zum Beispiel durch Berücksichtigung der massiven interregionalen Unterschiede der Lebenshaltungskosten, die eng mit der Wirtschafts- und Steuerkraft (positiv) zusammenhängen.

3 Finanzausgleich (im engeren Sinn)

Es soll nur noch einen LFA geben, und zwar den vertikalen. Der horizontale LFA soll abgeschafft werden; seine Umverteilungswirkung – soweit erwünscht – soll der vertikale LFA vollständig übernehmen. Der LFA soll sich ausschließlich am Ausgleich von Unterschieden der Wirtschaftskraft orientieren. Ein Zuwachs an Wirtschaftskraft muss sich – stärker als bisher – in einem Zuwachs an Einnahmen niederschlagen. Dafür geeignet sind u. a. Regelungen, die bei Wirtschaftswachstum (1) generell eine höhere „Selbstbehaltquote“ erlauben oder (2) wachstumsbedingte Mehreinnahmen ganz oder teilweise vom LFA freistellen. Sonderregelungen für Länder oder Ländergruppen (einschließlich des Solidarpakts II) sollen auslaufen. Anzahl und Komplexität der Förderprogramme („Zuschuss-Wildwüchse“) sollen drastisch reduziert, die Kumulation unterschiedlicher Förderinstrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene gänzlich beendet werden.

4 Altschulden

Zinszahlungen auf Altschulden belasten die Länder in sehr unterschiedlichem Maße. Sie sind deshalb eine Erblast, die den Übergang zu einem neuen LFA mit stärkerer Eigenverantwortung fiskalisch und politisch massiv erschwert. Eine Lösung in Form einer einmaligen Entschuldung ist deshalb unumgänglich und dann vertretbar, wenn (1) es sich um eine Neuordnung von historischem Ausmaß („Jahrhundertreform“) handelt und (2) die Berechnung der Altschulden sich auf einen Zeitpunkt in der Vergangenheit bezieht. Denkbar, aber nicht zwingend wäre eine – partielle oder totale – Übernahme von Altschulden durch den Bund mit anschließender Kompensation des Bundes durch die Ländergesamtheit pro rata tempore (z. B. über eine Anpassung der Umsatzsteueranteile).

5 Ländergliederung

Eine Neugliederung der Länder kann helfen, die Altschuldenproblematik einer grundlegenden Neuordnung des LFA ein Stück weit zu entschärfen. Soweit sie dazu beiträgt, wirtschaftsstarke und –schwache Regionen zusammenzuführen, kann sie auch die Arbeit des künftigen Verteilungssystems entlasten. Allerdings ist dies wohl nur im norddeutschen Raum zu erwarten (mit einem Zusammenschluss des „starken“ Hamburg mit drei „schwächeren“ Partnerländern). Im mitteldeutschen Raum (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) und im Südwesten (Rheinland-Pfalz und Saarland) bleiben wirtschaftsschwächere Länder unter sich.