



DER MINISTERPRÄSIDENT DES SAARLANDES

Vorsitzender der Kommission
von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und
Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg
Herr Günther H. Oettinger, MdL
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
049

nachrichtlich:

Ministerpräsidenten der Länder

Saarbrücken, den 11. September 2007

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

die Entfaltung eines konstruktiven Wettbewerbs zwischen den Ländern sowie die Begrenzung des Schuldenanstiegs aller Gebietskörperschaften zur Wiederherstellung und dauerhaften Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit sind wesentliche Ziele der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Mit dem „Optionsmodell“ zum temporären Ausstieg aus dem Finanzausgleich hat das Saarland bereits einen Reformvorschlag zur Stärkung der Länderautonomie in die Diskussion eingebracht. Mit dem anliegenden Papier wird nunmehr ergänzend dazu ein ganzheitliches Konzept vorgelegt, das eine nachhaltige Lösung zur Bewältigung der Altlastenproblematik und zur Stärkung der aufgabengerechten Finanzausstattung der Länder vorstellt.

Ich bitte Sie daher, das beiliegende Konzept als Kommissionsdrucksache zu veröffentlichen und in die anstehenden Beratungen mit einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Müller



**Konstruktiver Wettbewerb der Länder durch Bewältigung
der Altlastenproblematik und Stärkung der
aufgabenadäquaten Finanzausstattung**

Staatskanzlei des Saarlandes, Saarbrücken, September 2007

Konstruktiver Wettbewerb der Länder durch Bewältigung der Altlastenproblematik und Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung

1. Ausgangslage

Ziel der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollte es sein, geeignete Rahmenbedingungen für die Entfaltung eines konstruktiven Wettbewerbs zwischen den Ländern zu schaffen, um so die Wachstumschancen Deutschlands im internationalen Umfeld weiter zu verbessern. Zugleich muss es darum gehen, den Schuldenanstieg aller Gebietskörperschaften zu stoppen, damit ihre Handlungsfähigkeit wiederhergestellt und dauerhaft gesichert werden kann.

Beides kann nur erreicht werden, wenn die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Teilzielen in der Debatte um die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen angemessen berücksichtigt werden. Eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern ist nicht ohne eine durchgreifende Begrenzung des Schuldenanstiegs möglich. Eine durchgreifende Begrenzung des Schuldenanstiegs ist nicht ohne eine angemessene Berücksichtigung der Strukturunterschiede zwischen den Ländern möglich, also ohne eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Eine nachhaltige Lösung setzt diese ganzheitliche Sichtweise voraus.

Einige Länder können auf Dauer trotz steigender Steuereinnahmen aufgrund der strukturellen Schiefelage ihrer Haushalte nicht die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen, ohne eine massive Neuverschuldung in Kauf nehmen zu müssen. Sie sind nicht in der Lage, die heute geltenden – nach herrschender Meinung zu großzügigen – Regelgrenzen für die Kreditaufnahme einzuhalten. Sie wären zukünftig erst recht nicht in der Lage, deutlich engere Kreditgrenzen zu beachten. Würden sie ihre Ausgaben auf das dann noch zulässige Maß verringern, müssten sie die ihnen obliegenden Aufgaben massiv einschränken und vernachlässigen. Damit könnten sie erst Recht auch keinen Beitrag für einen konstruktiven Wettbewerb unter den Ländern leisten. Dreh- und Angelpunkt der Reform ist daher die Bewältigung der Altlastenproblematik und die Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung.

Die strukturelle Schiefelage der Haushalte verschiedener Länder ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass niedrige Einnahmen nach Finanzausgleich und hohe Ausgabebelasten insbesondere in dem Bereich der durch Bundesrecht weitestgehend einheitlich geregelten Sozialleistungsgesetze in der Regel gemeinsam auftreten. Eine ungünstige demographische

Entwicklung verschärft die finanzielle Lage zusätzlich und kann sogar Ursache einer krisenhaften Schieflage sein. Eine sinkende Bevölkerungszahl führt nämlich zwangsläufig zu weiter steigenden Zins- und Versorgungslasten pro Einwohner. Diese Konstellationen begründen also sowohl einen erheblichen Teil der Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der aufgelaufenen expliziten und impliziten Verschuldung als auch die unterschiedliche Höhe der Neuverschuldung.

2. Reformvorschlag

Mit dem „Optionsmodell“ zum temporären Ausstieg aus dem Finanzausgleich hat das Saarland bereits einen Reformvorschlag mit dem Ziel in die Diskussion eingebracht, einen Weg zur Stärkung der Länderautonomie aufzuzeigen. Mit dem nachfolgend beschriebenen weiteren Reformvorschlag wird nunmehr ein ganzheitlicher Ansatz unter Berücksichtigung aller Teilziele vorgelegt. Dieser Vorschlag integriert von verschiedenen Seiten bereits in die Diskussion eingeführte Reformansätze und vermeidet zugleich Extrempositionen, um einen für alle Länder gangbaren Kompromiss aufzuzeigen.

2.1 Bewältigung der Altlastenproblematik

Die Altschulden und die daraus resultierenden Zinslasten schränken die Länder in ihren Haushalten zum Teil erheblich ein. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Ein dabei immer wieder in die Diskussion eingebrachtes Instrument ist das eines Entschuldungsfonds. Die Vorstellungen über dessen konkrete Ausgestaltung unterscheiden sich zum Teil aber erheblich.

So wurde bereits der Vorschlag unterbreitet, alle Schulden aller Länder in einem Fonds zusammenzuführen und sie gemeinsam zu bewältigen. Ein solches Konzept wurde auch von einer Reihe von Sachverständigen anlässlich der Anhörung am 22. Juli 2007 empfohlen. Gegen einen solchen generellen Entschuldungsfonds werden allerdings auch Einwände vorgetragen:

- Auch solche Schulden würden in den Fonds überführt, die das absehbare Ergebnis eigener politischer Entscheidungen sind.
- Es käme zu erheblichen Belastungen einzelner Länder.
- Das mit einem solchen Fonds zu bewegendende Finanzvolumen wäre mit einer Größenordnung von etwa 500 Mrd. Euro immens.
- Trotz dieses großen Finanzvolumens blieben die Finanzprobleme derjenigen Länder ungelöst, deren Finanzausstattung gemessen an den zu berücksichtigenden finanziell relevanten

Strukturunterschieden unangemessen niedrig ist. Sie müssten die Beiträge zur Finanzierung der Tilgungslasten des Fonds erneut durch Kredite finanzieren, so dass ihre Haushaltentlastung gering wäre. Andere Länder würden in neue Finanzprobleme geraten, weil sie sich an den erheblichen Zins- und Tilgungslasten beteiligen müssten. Das Problem der Altlasten in Gestalt von überdurchschnittlich hohen Versorgungsausgaben als Ergebnis einer negativen demographischen Entwicklung bliebe bestehen.

Trotz der Kritikpunkte wird eine sachgerechte Lösung für die der Kommission gestellte Aufgabe ohne einen Entschuldungsfonds, der einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit zwischen den Ländern leisten kann, nicht möglich sein. Daher muss eine geeignete Ausgestaltung des Fonds erfolgen. Folgende Eckpunkte sollten dabei Berücksichtigung finden:

- Es können nicht alle Schulden aller Länder in den Fonds übernommen werden, um eine Überforderung aufgrund dessen Abfinanzierung zu vermeiden.
- Es sollen nur die Schulden in den Fonds eingebracht werden, die nicht das absehbare Ergebnis eigener politischer Entscheidungen der Länder sind. Hierzu ist eine Unterscheidung zwischen selbstverursachten und strukturbedingten Schulden erforderlich.

Verschuldung kann entweder das Ergebnis einer nicht angemessenen Haushaltspolitik, einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung oder einer verhältnismäßig ungünstigen demographischen Entwicklung mit Auswirkungen auf die explizite und implizite Verschuldung sein. Zwar wird es nicht möglich sein, den durch äußere Umstände verursachten Teil der Schulden eindeutig und zweifelsfrei zu definieren. Möglich ist es aber, die Anteile realitätsnah abzuschätzen, indem die – nach engen Maßstäben – strukturbedingten Defizite der Haushalte der Länder für einen noch festzulegenden Zeitraum und unter Berücksichtigung eines Selbstbehalts quantifiziert werden. Hierzu bedarf es plausibler Parameter zur Erfassung der durch Bundesrecht und durch eine ungünstige demographische Entwicklung vorgegebenen Mehrbelastungen im Verhältnis zur Finanzkraft der Länder mit ihren Kommunen, die einerseits strategieunanfällig und andererseits statistisch verfügbar sind. Entsprechende Ermittlungen können auf verschiedenen Beiträgen zur Sachverständigenanhörung vom 22. Juni 2007 aufbauen.

Der so ausgestaltete Entschuldungsfonds würde somit weder finanziell noch verfahrensmäßig überfrachtet. Er würde lediglich die in der Vergangenheit aufgelaufene nicht dem betroffenen Land anzulastende Hypothek erfassen. Er wäre solidarisch zwischen den Ländern zu finanzieren. Die Tilgung der Schulden des Fonds, unter Umständen sogar die Finanzierung der Zinslasten des Fonds, könnte durch Zugriff auf zukünftige Steuerzuwächse (etwa der Umsatzsteuer) erleichtert werden, die den Durchschnittswert eines noch festzulegenden Zeitraums übersteigen.

2.2 Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung

Die aktuellen Belastungsunterschiede durch Bundesrecht insbesondere im Bereich der Sozialleistungen und die zukünftigen Effekte einer negativen demographischen Entwicklung würden durch den so ausgestalteten Entschuldungsfonds unberührt bleiben. Wenn zukünftige strukturbedingte Haushaltskrisen vermieden werden sollen, bedarf es daher daneben Korrekturen im Bereich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Korrekturen müssen wiederum beide Faktoren erfassen: die Überlastung durch Bundesrecht im Verhältnis zur verfügbaren Finanzkraft und die zwangsläufigen Folgen einer ungünstigen demographischen Entwicklung. Hierzu kommen verschiedene Instrumente in Betracht:

- Übernahme der Finanzierungsverantwortung durch den Bund in den Bereichen, in denen die regionale Belastung durch Leistungsgesetze des Bundes stark streut.
- Unterschiedliche Finanzierungsbeteiligung des Bundes in Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen Belastung (ähnlich wie bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft beim Arbeitslosengeld II). Somit würde ein Ansatz gewählt, der das Problem der daraus entstehenden überdurchschnittlichen Belastungen direkt an der Wurzel beseitigt und keine Nachfolgekorrekturen erforderlich macht.
- Anpassung der Einwohnerwertung unter den Ländern im Länderfinanzausgleich. Ähnlich wie bei den Stadtstaaten oder den dünnbesiedelten Ländern fallen in Ländern mit ungünstiger Sozialstruktur oder negativer demographischer Entwicklung überdurchschnittlich hohe Ausgabelasten an.
- Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Abgeltung der unterschiedlich hohen laufenden Belastungen. Hiermit würden im Bereich der Bundesergänzungszuweisungen, aber vor den vom Bundesverfassungsgericht als Instrument der ultima ratio bezeichneten Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen, die Belastungsunterschiede ausgeglichen.
- Ergänzung des Entschuldungsfonds durch einen Ausgleichsfonds zur sachgerechten Abgeltung von in der Zukunft entstehenden Folgen finanziell bedeutsamer Strukturunterschiede.

3. Schuldengrenzen neu justieren

Nach Umsetzung der obigen Schritte wären die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass für alle Länder verbindliche engere Schuldengrenzen eingeführt werden können. Eine Neuverschuldung sollte dann nur noch in einem engen Rahmen möglich sein, der allenfalls bei Vorliegen außerordentlicher Umstände überschritten werden darf. Im Rahmen einer Zielvereinbarung zwischen einem neu einzurichtenden Stabilitätsrat und dem betroffenen Land sollte für einen

definierten Zeitraum ein Fahrplan zur Einhaltung der neuen Kreditgrenze festgelegt werden, der nachhaltige Konsolidierungsschritte des betroffenen Landes voraussetzt. Bei einer drohenden Verletzung der neuen Schuldengrenzen sollte der Stabilitätsrat im Rahmen eines Frühwarnsystems die für die Fehlentwicklung maßgeblichen Ursachen gemeinsam mit dem betroffenen Land analysieren und Vorschläge für eine Problemlösung unterbreiten. Eine Beteiligung des jeweiligen Landesparlamentes ist in geeigneter Weise sicherzustellen. Im Ergebnis würde sich die Schuldenstandsquote für alle Länder sukzessive vermindern. Darüber hinaus sollten alle Gebietskörperschaften verpflichtet sein, im Rahmen ihrer Möglichkeiten nicht nur ihre Schuldenstandsquote, sondern auch den Schuldenstand in absoluter Höhe zu stabilisieren oder sogar abzubauen.

Anlage – Beschreibung des methodischen Ansatzes

Eine Quantifizierung des strukturbedingten Teils der Schulden der Länder (und ihrer Kommunen, um eine Gleichbehandlung mit den Stadtstaaten zu erreichen) sowie der Defizite im Bereich der aufgabenadäquaten Finanzausstattung ist möglich. Die Berechnungen können auf der Grundlage belastbarer Zahlen des Statistischen Bundesamtes erfolgen. Notwendig ist ein politischer Konsens über den Mindestbereich weitestgehend exogen bestimmter Ausgabelasten der Länder.

1. Entschuldungsfonds

Der strukturbedingte Teil der Schulden der Länder und ihrer Kommunen, der auf den Fonds übertragen werden soll, setzt sich aus drei Elementen zusammen, die jeweils für sich zu quantifizieren sind.

Korb I: Abgeltung einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung in der Vergangenheit

Zur Quantifizierung des Teils der Verschuldung, der das Ergebnis einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung in der Vergangenheit ist, muss geprüft werden, in welchem Umfang nicht abgeglichene finanziell bedeutsame Strukturunterschiede im Verhältnis zur Finanzausstattung der Länder den aktuellen Schuldenstand erklären können.

Hierzu können zunächst die nach einem engen Maßstab den Ländern durch Bundesrecht vorgegebenen Lasten zum Beispiel im Sozialbereich (Wohngeld, Kosten der Unterkunft, BAföG, Grundsicherung im Alter, Hilfe zum Lebensunterhalt) in einem zu definierenden Zeitraum erfasst werden. In Betracht kommen darüber hinaus Tatbestände wie die Lasten aus der im Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) geregelten Überführung von Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR, die finanziellen Auswirkungen von gravierenden Pendlersalden oder Hochschullasten. Die ermittelten Beträge sind in Abzug zu bringen von der Finanzkraft der Länder und Kommunen nach Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Von den übrigen Bundesergänzungszuweisungen wäre der zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen der neuen Länder eingesetzte Teil der Bundesergänzungszuweisungen zum Aufbau Ost anzurechnen.

Bei einem Vergleich der sich danach ergebenden Werte je Einwohner mit dem Bundesdurchschnitt sollte nicht jede Unterschreitung des Durchschnittswertes als Erklärung für den strukturbedingten Teil der Schulden berücksichtigt werden. Vielmehr sollte durch einen Selbstbehalt zum Ausdruck gebracht werden, dass jedes Land höhere Sonderlasten im Vergleich zu den Einnahmen nach Finanzausgleich zunächst durch Einsparungen an anderer Stelle auszugleichen hat. Eine Selbstbehaltsquote könnte beispielsweise fünf Prozent betragen. Mit der sich für den

festzulegenden Zeitraum ergebenden Summe der Jahresbeträge könnte der auf eine nicht aufgabengerechte Finanzausstattung in der Vergangenheit zurückzuführende Teil der Schulden jedes einzelnen Landes abgeschätzt werden.

Korb II: Demographie-Effekte auf die Pro-Kopf-Verschuldung

Zur Quantifizierung des Teils der expliziten Verschuldung, der das zwangsläufige Ergebnis einer besonders negativen demographischen Entwicklung ist, wäre zunächst festzustellen, in welchem Ausmaß die demographische Entwicklung eines Landes hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung in einem festzulegenden Zeitraum zurückgeblieben ist. Im Vergleich zu einer Situation, in der eine durchschnittliche Entwicklung stattgefunden hätte, übersteigt die tatsächliche Pro-Kopf-Verschuldung die ansonsten eingetretene in diesem Ausmaß. Auch hier ist zu prüfen, ob eine Selbstbehaltsgrenze anzusetzen ist.

Korb III: Demographie-Effekte auf die Versorgungslasten

Zur Quantifizierung des Teils der impliziten Verschuldung, der das zwangsläufige Ergebnis einer besonders negativen demographischen Entwicklung ist, wäre ebenfalls zunächst die Abweichung von der bundesdurchschnittlichen demographischen Entwicklung in einem festzulegenden Zeitraum auszumachen. Diese wirkt sich nicht nur auf die Pro-Kopf-Schulden sondern auch auf die aktuellen Versorgungslasten je Einwohner aus. Ansatzpunkt könnte die Höhe der aktuellen Versorgungslasten je Einwohner sein, die bei einer bundesdurchschnittlichen demographischen Entwicklung entsprechend niedriger wäre. Wie in Korb II wäre über einen Selbstbehalt zu befinden.

2. Defizite im Bereich der aufgabenadäquaten Finanzausstattung

Der für Korb I des Entschuldungsfonds sich ergebende Betrag für den Durchschnitt der letzten statistisch ausgewerteten Haushaltsjahre (Ermittlung der Belastung der Länder und Kommunen durch Bundesrecht in den Bereichen Wohngeld, Kosten der Unterkunft, BAföG, Grundsicherung im Alter, Hilfe zum Lebensunterhalt (u. U. ergänzt um die Faktoren AAÜG, Einpendlerlasten, Hochschullasten) und Verrechnung mit der Finanzkraft nach Finanzausgleich unter Berücksichtigung eines festzulegenden Selbstbehalts) gibt zugleich den aktuellen Korrekturbedarf zur Herstellung der zukünftigen aufgabenadäquaten Finanzausstattung an.

Daneben werden zukünftige Demographieeffekte auf die explizite und die implizite Verschuldung in angemessenem Umfang zu erfassen und auszugleichen sein. Eine regelmäßige Überprüfung der Beträge wird erforderlich sein. Auch hier könnte der Umfang der Korrekturen unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes festgestellt werden.