



Bundesministerium  
der Finanzen

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

Arbeitsgruppe 1  
AG 1 – 06

**Peer Steinbrück**  
Bundesminister

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

An die  
Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanz-  
beziehungen

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-47 93

FAX +49 (0) 1888 682-88 23 38

E-MAIL [poststelle@bmf.bund.de](mailto:poststelle@bmf.bund.de)

TELEX 886645

DATUM 12. August 2008

BETREFF **Kommissionsarbeitsgruppe 1**  
**Vorschläge zu den Themenbereichen „Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ und**  
**„Konsolidierungshilfen“**

GZ **FöKo II - FV 1080/08/10001**

DOK **2008/0441436**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren,

entsprechend des in der konstituierenden Sitzung der Arbeitsgruppe am 7. Juli 2008 an das Bundesministerium der Finanzen gerichteten Arbeitsauftrags lege ich hiermit als Diskussionsgrundlage Lösungsvorschläge für die Themenbereiche „Frühwarnsystem“ und „Konsolidierungshilfen“ vor. Die Ausarbeitungen zum Thema Schuldenregel werden demnächst folgen.

Die Vorschläge wurden auf der Grundlage des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008 erstellt und enthalten auch gegenüber der BMF-Position abweichende Positionen von anderen Mitgliedern der Kommission.

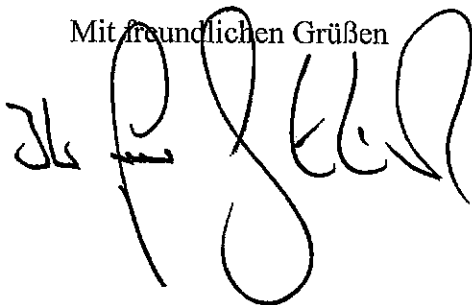
Der Lösungsvorschlag zu einem „**Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen**“ wird in Form eines Eckpunktepapiers sowie eines Entwurfs der konkreten gesetzlichen Regelungen vorgelegt. Er greift die Eckpunkte der Vorsitzenden auf und schlägt eine Verankerung eines neu zu gründenden Stabilitätsrates im Grundgesetz vor, der aus den Finanzministern von Bund und Ländern (ggf. BMWi/Kommunalvertreter/Bundesbank als Gast) besteht. Der Stabilitätsrat beobachtet kontinuierlich die Haushalte von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) auf Basis von festgelegten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen. Gibt es Anhaltspunkte für eine drohende Haushaltsnotlage, erfolgt eine umfassende Analyse

der Haushaltssituation des betreffenden Landes, bevor der Rat darüber entscheidet, ob tatsächlich eine Haushaltsnotlage droht. Im ersten Schritt ist dann das betroffene Land selbst zur Ausschöpfung aller möglichen Konsolidierungsspielräume anhand eines mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Sanierungsprogramms verpflichtet. Seine Haushaltsautonomie bleibt dabei gewahrt. Gerät das Land trotzdem oder aufgrund unzureichender Eigenanstrengungen in eine Haushaltsnotlage, sieht das Konzept in einer weiteren Stufe nach erfolgter Verwarnung („blauer Brief“) vor, dass nach Beschluss des Stabilitätsrates das betreffende Land als Sanktion durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz verpflichtet und ermächtigt wird, zeitlich befristet von bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen. Diese Abweichungsverpflichtung wird hinsichtlich Art und Umfang der Abweichung konkret durch Bundesgesetz vorgegeben und liegt daher nicht in der autonomen Entscheidung des Landes. Primäres Ziel ist damit die Sanktionierung zu geringer Eigenanstrengungen in der vorgelagerten Stufe des Sanierungsverfahrens, die den Erfolg der Haushaltsanierung in der ersten Stufe befördern soll. Die erzielten Mehreinnahmen oder Minderausgaben eignen sich demgegenüber nicht zur nachhaltigen Haushaltssanierung, da sie in ihrem Umfang und Dauer begrenzt sind.

Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens ist auch abhängig von den Ergebnissen der Verhandlungen über eine Schuldenbegrenzungsregel für Bund und Länder. Bei strengen Neuverschuldungsregeln für den Bund und alle Länder mit Verfassungsrang dürfte die Einhaltung der Regeln bereits zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen führen. Zusammen müssen Schuldenregel und präventives Verfahren zuverlässig sicherstellen, dass gesamtstaatlich die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten werden.

Der **Lösungsvorschlag zur Gewährung von Konsolidierungshilfen** stützt sich auf die Eckpunkte der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008. Gesetzestexte wurden zu diesem Themenbereich bisher nicht formuliert; hierfür muss zunächst eine Einigung auf konkrete Rahmenvorgaben erfolgen. Der Lösungsvorschlag zieht als Kriterium für das Bestehen einer überhöhten Zinslast und zur Ermittlung der Höhe der möglichen Hilfen die Höhe der Zinsausgaben je Einwohner zum Ende des Jahres 2007 heran. Unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen muss sein, dass das Land einen zuvor vereinbarten verbindlichen Konsolidierungspfad einhält. Die Überwachung soll durch den Stabilitätsrat erfolgen, dem diese befristete Aufgabe gesetzlich zugewiesen wird. Die Finanzierung der Hilfen erfolgt hälftig durch Bund und Länder, wobei eine Bundesbeteiligung nur unter der Bedingung einer Gesamteinigung in der Föderalismuskommission denkbar ist. Der Länderbeitrag wird in Form eines Umsatzsteuerfestbetrags aufgebracht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. P. G. K.', written in a cursive style.

## Eckpunkte eines Verfahrens zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen

### I. Vorbemerkung

Das nachfolgend im Einzelnen dargestellte dreistufige präventive Verfahren orientiert sich am Vorgehen auf europäischer Ebene:

- Regelmäßige **allgemeine Haushaltsüberwachung** mit dem Ziel, sich abzeichnende Risiken einer Haushaltsnotlage frühzeitig festzustellen.
- **Erste Stufe des Sanierungsverfahrens:** Länder mit drohender Haushaltsnotlage führen ein mit einem „Stabilitätsrat“ abgestimmtes und von ihm überwachtes Sanierungsprogramm mit landeseigenen Maßnahmen durch.
- **Zweite Stufe des Sanierungsverfahrens:** Scheitert die Sanierung in der ersten Stufe, wird das Land als Sanktion in einem zustimmungsbedürftigem Bundesgesetz verpflichtet und ermächtigt, zeitlich befristet von bundesgesetzlichen Regelungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite abzuweichen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben zur Schuldentilgung einzusetzen.

### II. Präventives Verfahren

#### **Regelmäßige allgemeine Haushaltsüberwachung**

1. Zur Sicherung der Haushaltsdisziplin und zur Einhaltung der Defizitvorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird in einem Stabilitätsrat, dem die Finanzminister von Bund und Ländern [sowie als Gast der Bundesminister für Wirtschaft/Vertreter der kommunalen Spitzenverbände/die Bundesbank] angehören, jährlich die Finanzlage des Bundes und der einzelnen Länder (einschl. Gemeinden) dargestellt und erörtert. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter, durch den Stabilitätsrat festgelegter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsregel sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. In diesem Zusammenhang wird auch überprüft, ob in einzelnen Ländern eine Haushaltsnotlage droht. Ziel ist es, die Gefahr einer Haushaltsnotlage so rechtzeitig festzustellen, dass es durch entsprechende Sanierungsmaßnahmen gelingen kann, das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats in den einzelnen Verfahrensstufen werden jeweils veröffentlicht.

## 2. Prüfung des Bestehens einer drohenden Haushaltsnotlage

Eine Prüfung, ob in einem Land eine Haushaltsnotlage droht, kann grundsätzlich auf drei Wegen ausgelöst werden:

- Wenn in einem Land eine Haushaltsnotlage droht, ist das Land verpflichtet, anlässlich der jährlichen Überprüfung seiner Finanzlage auf diese Entwicklung hinzuweisen.
- Weist ein Land nicht selbst auf eine drohende Haushaltsnotlage hin, kann eine Überprüfung durch den Bundesminister der Finanzen oder mindestens ein Viertel der Länderfinanzminister gefordert werden.
- Es werden verschiedene Kennziffern zur Finanzlage und zur Verschuldungssituation festgelegt, die, wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten werden, automatisch eine Prüfung im Stabilitätsrat zur Folge haben. Ebenso kann sich aus den Projektionsrechnungen eine solche Entwicklung ergeben.

Die vom Stabilitätsrat einzuleitende Prüfung umfasst alle relevanten Bereiche, insbesondere Höhe und Entwicklung der Verschuldung, Haushaltsdefizite, Zinsausgaben, Höhe und Struktur der Ausgaben und Einnahmen u. a. Das Land ist verpflichtet, alle dafür erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Bericht dargestellt, der in der darauf folgenden Sitzung des Stabilitätsrats vorgelegt wird und der auch eine Beschlussempfehlung hinsichtlich der Frage enthält, ob in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht.

### **Erste Stufe des Sanierungsverfahrens**

3. Der Stabilitätsrat erörtert den Bericht und beschließt mit zwei Drittel seiner Stimmen, ob in dem Land eine Haushaltsnotlage droht. Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. Mit der Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage beginnt die erste Stufe des Sanierungsverfahrens.
4. Vertreter des Stabilitätsrats und des betroffenen Landes verhandeln über ein Sanierungsprogramm, das grundsätzlich einen 5-Jahreszeitraum umfassen soll, sich je nach Haushaltslage in dem betreffenden Land aber auch über einen kürzeren oder längeren Zeitraum erstrecken kann. Ziel ist es, durch Ausschöpfung aller landeseigenen Konsolidierungsspielräume auf der Ausgaben- und Einnahmenseite die drohende Haushaltsnotlage abzuwenden und den Landeshaushalt nachhaltig zu sanieren. Ausgangspunkt ist die zur dauerhaften Sanierung des Landeshaushalts erforderliche jährliche Rückführung der Nettokreditaufnahme. Das Land und der Stabilitätsrat stellen Einvernehmen über den angestrebten Abbaupfad bei der jährlichen Neuverschuldung her. Das Land macht Vorschläge, durch welche

Maßnahmen die jährlichen Ziele erreicht werden sollen und stimmt sie mit dem Stabilitätsrat ab. In seiner nächsten Sitzung stimmt der Stabilitätsrat dem Sanierungsprogramm zu.

5. Das Land setzt die vereinbarten Maßnahmen in eigener Verantwortung um. Es berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat darüber und über die Einhaltung des vereinbarten Defizitabbaupfades. Werden Abweichungen zwischen Zieldefiziten und realisierten Defiziten festgestellt, wird überprüft, ob es erforderlich ist, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Das Land macht dann Vorschläge für Maßnahmen zur Beseitigung der Abweichungen und setzt sie nach Zustimmung durch den Stabilitätsrat um.
6. Wenn ein Land nur ungeeignete oder unzureichende Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung vorlegt oder die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend umsetzt, beschließt der Stabilitätsrat mit 2/3-Mehrheit eine Aufforderung an das Land, die Haushaltssanierung konsequenter zu verfolgen („blauer Brief“). Höchstens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob das Land die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat. Wurden die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen, fordert der Stabilitätsrat das Land erneut zur verstärkten Haushaltssanierung auf.
7. Nach Ablauf des vereinbarten Sanierungszeitraumes sollte durch dieses Verfahren sichergestellt sein, dass das betroffene Land saniert ist.
8. Wenn die Sanierung nicht erfolgreich war, aber in dem Land noch keine Haushaltsnotlage eingetreten ist, kann der Stabilitätsrat entscheiden, den Sanierungszeitraum zu verlängern. In diesem Fall wird mit dem Land ein neues Sanierungsprogramm vereinbart.

### **Zweite Stufe des Sanierungsverfahrens**

9. Wenn die Haushaltssanierung in der ersten Stufe des Sanierungsverfahrens gescheitert ist, stellt der Stabilitätsrat mit 2/3-Mehrheit fest, dass in dem Land eine Haushaltsnotlage besteht und fordert die Bundesregierung auf, den Beginn der zweiten Stufe des Sanierungsverfahrens einzuleiten. Die Bundesregierung legt daraufhin einen Gesetzentwurf vor, in dem die Haushaltsnotlage des betreffenden Landes und der Beginn der zweiten Stufe des Sanierungsverfahrens festgestellt werden. Dieses Gesetz wird vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen.
10. Nachdem in der ersten Stufe landeseigene Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen waren, wird das Land als Sanktionsmaßnahme in der zweiten Stufe befristet verpflichtet und ermächtigt, durch Landesgesetz von finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen. Dabei wird in Ansehung der konkreten Haushaltssituation in dem Bundesgesetz konkret vorgegeben, von welchen finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen

abgewichen werden soll, etwa in Form von Aufschlägen zu bundesgesetzlich geregelten Steuern und/oder in Form von Abschlägen bei bundesgesetzlich geregelten Leistungsgesetzen, die von dem Land alleine oder mit finanziert werden. Bei Existenzminimum sichernden Leistungen kommen Abschläge nicht in Betracht. Mehreinnahmen aus den Abweichungen bleiben beim bundesstaatlichen Finanzausgleich unberücksichtigt. Diese Ausnahmeermächtigungen gelten für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren. In der zweiten Stufe vereinbaren Stabilitätsrat und betroffenes Land erneut ein verbindliches Sanierungsprogramm. In diesem werden auch die für die Abweichungen erforderlichen landesgesetzlich umzusetzenden Maßnahmen festgelegt. Die erhöhten Einnahmen und verringerten Ausgaben, die sich aus den Abweichungen von bundesgesetzlichen Regelungen ergeben, sind ausschließlich dazu zu nutzen, den überhöhten Schuldenstand abzubauen.

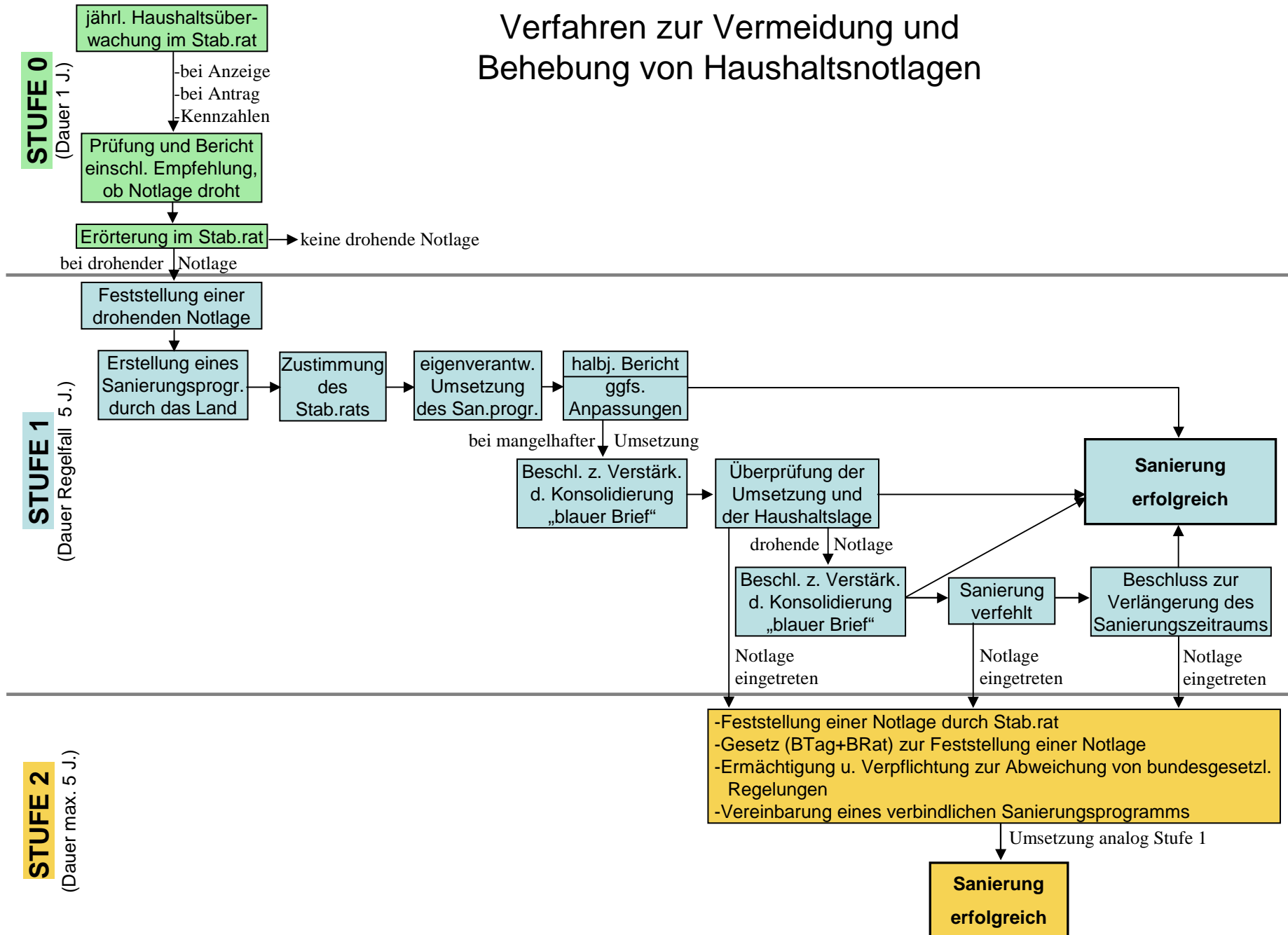
Zum Regelungsbedarf:

Im Rahmen des hier entwickelten gestuften Gesamtkonzepts zur Vorbeugung und Behebung von Haushaltsnotlagen, das insbesondere mit Blick auf die letzte Stufe einer Verfassungsänderung bedarf, sollten auch die Grundsätze des Überwachungsverfahrens und der ersten Stufe in der neuen Verfassungsnorm (Art. 109a GG) aufgenommen werden.

Die einfachgesetzliche Umsetzung hinsichtlich der allgemeinen Ausgestaltung des Verfahrens zur Durchführung der einzelnen Stufen könnte in einem eigenständigen „Gesetz zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen“ erfolgen. Darüber hinaus bedarf es im konkreten Einzelfall eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes, welches das Bestehen einer Haushaltsnotlage eines Landes nach Scheitern der 1. Stufe feststellt und das Land zur Abweichung von Bundesrecht ermächtigt.

(Entwurf Gesetzestexte siehe Anlage)

# Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen



## **Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen – Entwurf der gesetzlichen Regelungen**

### **Art. 109 a (neu)**

#### **[Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen]**

(1) Zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die regelmäßige Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium,
  2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage oder einer eingetretenen Haushaltsnotlage und
  3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen
- geregelt.

(2) Soweit der Eintritt einer Haushaltsnotlage eines Landes durch Maßnahmen nach Abs. 1 nicht abgewendet wird, kann das Land zusätzlich durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, verpflichtet und ermächtigt werden, durch Landesrecht für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren von im Einzelnen zu bestimmenden finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen zur Verringerung der Ausgaben des Landes und durch Aufschläge auf im Einzelnen zu bestimmende bundesgesetzlich geregelte Steuern abzuweichen. Die Einnahmen aus den Aufschlägen auf bundesgesetzlich geregelte Steuern bleiben bei der Bemessung der Ergänzungsanteile nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 und der Bemessung der Finanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 unberücksichtigt. In dem Bundesgesetz ist der Eintritt der Haushaltsnotlage festzustellen.



## Ausführungsgesetz

### [Gesetz zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen]

#### § 1 Stabilitätsrat

(1) Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat mit dem Ziel der Vermeidung und gegebenenfalls der Behebung von Haushaltsnotlagen. Dem Stabilitätsrat gehören an:

1. der Bundesminister der Finanzen
2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder.

[Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie/Vertreter der kommunalen Spitzenverbände/Die Bundesbank kann/können an den Beratungen des Stabilitätsrates teilnehmen.]

Der Stabilitätsrat wird bei der Bundesregierung eingerichtet.

(2) Den Vorsitz im Stabilitätsrat führt der Bundesminister der Finanzen.

(3) Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf zusammen, jedoch mindestens zweimal jährlich. Die Sitzungen sind vertraulich und nicht öffentlich.

(4) Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder gefasst und veröffentlicht. Bei Entscheidungen, die einzelne Mitglieder betreffen, ist das betroffene Mitglied nicht stimmberechtigt.

(5) Der Stabilitätsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(6) Zur Unterstützung der Aufgaben des Stabilitätsrates wird ein Sekretariat eingerichtet, das jeweils aus einem Vertreter aus dem Bundesministerium der Finanzen sowie aus den Ländern des aktuellen und des vorangegangenen Vorsitzes der Finanzministerkonferenz besteht.

#### § 2 Aufgaben des Stabilitätsrats

Aufgaben des Stabilitätsrats sind die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Gemeinden sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren nach §§ 5 bis 7. Dem Stabilitätsrat können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden. [z.B. Überwachung im Rahmen der Gewährung von Konsolidierungshilfen, finanzstatistisches Benchmarking]

### **§ 3 Regelmäßige Haushaltsüberwachung**

(1) Der Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die aktuelle Lage und die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände.

(2) Der Stabilitätsrat berät jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Der Stabilitätsrat legt allgemein geltende geeignete Kennziffern fest.

(3) Die vorgelegten Haushaltskennziffern und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats werden veröffentlicht.

### **§ 4 Drohende Haushaltsnotlage**

(1) Der Stabilitätsrat beschließt allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern nach § 3 Abs. 2, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann.

(2) Der Stabilitätsrat leitet eine Prüfung ein, ob in einem bestimmten Land einschließlich seiner Gemeinden und Gemeindeverbände eine Haushaltsnotlage droht, wenn

1. ein Land im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung darauf hinweist, dass für den von ihm zu verantwortenden Haushalt eine Notlage droht oder
2. der Bundesminister der Finanzen oder ein Viertel der Landesfinanzminister eine Prüfung fordert oder
3. ein Land die Mehrzahl der nach Abs. 1 festgelegten Schwellenwerte überschreitet oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.

(3) In die Prüfung werden alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushalts umfassend einbezogen. Das Land ist verpflichtet, die für diese Prüfung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

(4) Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Bericht zur nächsten Sitzung des Stabilitätsrats vorgelegt. Der Bericht nimmt Stellung dazu, ob in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht und gibt eine entsprechende Beschlussempfehlung.

(5) Der Stabilitätsrat beschließt aufgrund des Prüfberichts nach Abs. 4, ob in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht.

## **§ 5 Erste Stufe des Sanierungsverfahrens**

(1) Hat der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Abs. 5 in einem Land festgestellt, vereinbart er mit dem Land ein Sanierungsprogramm. Das Land unterbreitet hierfür Vorschläge. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren; es enthält Vorgaben über den angestrebten Abbaupfad der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Geeignet sind Sanierungsmaßnahmen nur insoweit, als sie in der alleinigen Kompetenz des Landes liegen.

(2) Das Land setzt das vereinbarte Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung um und berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat über die Einhaltung des vereinbarten Abbaupfades der jährlichen Nettokreditaufnahme. Bei Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der vereinbarten Nettokreditaufnahme prüft der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit dem Land, ob und welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind.

(3) Legt das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt es die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung an das Land. Höchstens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob das Land die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat. Wurden die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen, fordert der Stabilitätsrat das Land erneut auf, die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.

(4) Nach Abschluss des Sanierungsprogramms prüft der Stabilitätsrat die Haushaltslage des betroffenen Landes. Für den Fall, dass auch bei vollständiger Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage droht, wird ein neues Sanierungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und dem Land vereinbart.

## **§ 6 Haushaltsnotlage**

(1) Ergibt die Prüfung nach § 5 Abs. 3 oder 4, dass eine Haushaltsnotlage eingetreten ist, stellt der Stabilitätsrat das Scheitern des Sanierungsverfahrens nach § 5 fest und beschließt die Einleitung der zweiten Stufe des Sanierungsverfahrens nach § 7.

(2) Die Prüfung nach Abs. 1 erfolgt auf der Grundlage von geeigneten allgemein geltenden Kriterien. Dabei sind insbesondere die Kennziffern nach § 3 Abs. 2 heranzuziehen. Der Stabilitätsrat legt die Schwellenwerte fest, bei deren Überschreitung von einer Haushaltsnotlage

auszugehen ist.

## **§ 7 Zweite Stufe des Sanierungsverfahrens**

(1) Hat der Stabilitätsrat den Eintritt einer Haushaltsnotlage sowie das Scheitern des Sanierungsverfahrens nach § 5 festgestellt, legt die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor, der den Eintritt der Haushaltsnotlage feststellt und das Land verpflichtet und ermächtigt, durch Landesrecht für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren von im Einzelnen zu bestimmenden finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen zur Verringerung der Ausgaben des Landes und durch Aufschläge auf im Einzelnen zu bestimmende bundesgesetzlich geregelte Steuern abzuweichen. Die Einnahmen aus den Aufschlägen auf bundesgesetzlich geregelte Steuern bleiben bei der Bemessung der Ergänzungsanteile nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 und der Bemessung der Finanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 unberücksichtigt.

(2) Auf Grundlage eines Bundesgesetzes nach Abs. 1, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird zwischen dem Stabilitätsrat und dem Land ein Sanierungsprogramm vereinbart. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich über einen Zeitraum von fünf Jahren. Die Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich aus der Abweichung von bundesgesetzlichen Regelungen nach Abs. 1 ergeben, sind vollständig und ausschließlich zum Abbau von Schulden zu verwenden.

(3) Das Land setzt das vereinbarte Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung um und berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat über die Einhaltung des vereinbarten Abbaupfads der jährlichen Nettokreditaufnahme. Bei Abweichungen der vereinbarten Nettokreditaufnahme von der tatsächlichen Nettokreditaufnahme prüft der Stabilitätsrat im Benehmen mit dem Land, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

## **§ 8 Inkrafttreten**

[Parallel mit der grundgesetzlichen Regel.]

## Eckpunkte für die Gewährung von Konsolidierungshilfen

Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission schlagen in ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008 einen Konsolidierungspakt vor. Dieser Pakt soll neben der Selbstverpflichtung des Bundes und aller Länder zum Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte das Angebot finanzieller Hilfen an einzelne Länder nach Maßgabe allgemeiner Kriterien umfassen. Für die Ausgestaltung der Hilfen sind folgende Eckpunkte der Vorsitzenden besonders wichtig:

- Befristete Hilfen nach einem abstrakt-generellen Maßstab der überproportionalen Zinslast
- Hilfen nur bei zusätzlichen Eigenanstrengungen
- Vermeidung von Fehlanreizen, keine Ausgabenorientierung des Hilfemaßstabs
- Einhaltung der gemeinsamen Rahmenvorgaben sowie weiterer Pflichten und Kriterien; verbindlicher Konsolidierungsplan
- Finanzierung hälftig durch Bund und Länder; Beteiligung der Länder nach objektiven Kriterien, kein Nebenfinanzausgleich

Der Bund ist der Auffassung, dass alle Länder aus eigener Kraft in der Lage sind, spätestens bis zum Jahr 2019 einen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung vorzulegen. Sollte sich die Föderalismuskommission als Teil eines Gesamtpakets trotzdem darauf verständigen, einzelnen Ländern Konsolidierungshilfen zu gewähren, könnte der Defizitabbau deutlich schneller vorangetrieben werden als in den Projektionsrechnungen für die AG Haushaltsanalyse dargestellt.

Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen ist die Einhaltung eines zuvor vereinbarten Konsolidierungspfades. Die Konsolidierung muss in erster Linie durch Eigenanstrengungen erreicht werden. Die zeitlich befristeten Zinshilfen sind lediglich ein Bonus; sie dürfen nicht zur Einhaltung des Abbaupfades verwendet werden, da hierdurch keine nachhaltigen Haushaltsstrukturen entstünden.

Auch für die Konsolidierungshilfen gilt im Übrigen die Festlegung der Kommissionsvorsitzenden: „Alles hängt mit allem zusammen; nichts ist verabredet, solange nicht alles verabredet ist.“

### 1. Ermittlung der anspruchsberechtigten Länder

Zur Vermeidung von Fehlanreizen muss die Bemessung der Konsolidierungshilfen an Haushaltskennziffern der Vergangenheit anknüpfen. Würde ein Stichtag in der Zukunft festgelegt, bestünden erhebliche Anreize, die Haushaltssituation aktiv zu verschlechtern, um den Schwellenwert zum Stichtag zu überschreiten. Als Anknüpfungspunkt für den Anspruch auf Konsolidierungshilfen sind daher Werte für das Jahr 2007 zu verwenden.

Aus diesem Grund müssten auch bei der Vereinbarung der Konsolidierungshilfen die Länder mit Anspruch auf Hilfeleistungen endgültig feststehen. Eine nachträgliche Qualifizierung weiterer Länder sollte ausgeschlossen werden.

Maßstab für die übermäßige Zinslast sind die Zinsausgaben je Einwohner. Als übermäßig werden Zinsausgaben je Einwohner eingestuft, die bei Flächenländern über 125%, bei Stadtstaaten über 250% des Länderdurchschnitts liegen. Der Schwellenwert für die Stadtstaaten muss aufgrund deren abweichender Haushaltsstruktur deutlich höher angesetzt werden als bei den Flächenländern.

## 2. Konsolidierungspfad

Voraussetzung für die Gewährung von Zinshilfen ist die Festlegung eines verpflichtenden Abbaupfades des derzeitigen Haushaltsdefizits spätestens bis zum Jahr der Einführung der durch die Föderalismuskommission zu vereinbarenden gemeinsamen Schuldenregel für Bund und Länder. Im Folgenden wird angenommen, dass die Schuldenregel für die Hilfe empfangenden Länder spätestens zum Jahr 2015 eingeführt wird. Die Länder sind folglich durch entsprechende Eigenanstrengungen dazu verpflichtet, ihre Finanzierungsdefizite in den Jahren 2010 bis 2014 in fünf Schritten vollständig abzubauen. Verfehlt ein Land sein Defizitziel in einem Jahr, verliert es den Anspruch auf weitere Zinshilfen. Die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung des Abbaupfades könnte dem im Rahmen des Verfahrens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu schaffenden Stabilitätsrat übertragen werden.

Für Empfängerländer, die bereits im Jahr 2007 einen Haushalt ohne Neuverschuldung realisieren konnten, gilt, dass sie während des gesamten Bezugszeitraums von Konsolidierungshilfen diesen ausgeglichenen Haushalt (ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen) aufrechterhalten müssen. Um Fehlanreize zu vermeiden, ist der Ausgangspunkt für die Berechnung der Haushaltsplan 2008 bzw. aktuellere Schätzungen. Es wird angenommen, dass im Jahr 2009 Finanzierungsdefizite in gleicher Höhe bestehen werden.

## 3. Bemessung der Konsolidierungshilfen

Die Ermittlung der Konsolidierungshilfen für die einzelnen Länder erfolgt auf Basis der übermäßigen Zinsausgaben je Einwohner 2007. Die Höhe der Konsolidierungshilfe wird so bemessen, dass die Zinsausgaben je Einwohner dadurch auf den Schwellenwert (125 % bzw. 250 % des Länderdurchschnitts) abgesenkt werden, d.h. einschließlich der Konsolidierungshilfen weisen die Länder keine übermäßigen Zinsausgaben mehr auf. Weitergehende Hilfen sollten nicht in Erwägung gezogen werden, da damit die Empfängerländer im Ergebnis besser gestellt würden als Länder, die für die Finanzierung der Hilfen aufkommen.

Die Konsolidierungshilfen werden bis zum Jahr 2014 in jährlich gleicher Höhe geleistet. Die Empfängerländer würden dann in diesem Jahr einen Finanzierungsüberschuss in Höhe der Zinshilfe erzielen. Damit ist eine nachhaltige Haushaltsstruktur erreicht, die auch für die

folgenden Jahre einen Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung und damit die Einhaltung der Schuldenregel ermöglicht.

#### 4. Finanzierung der Konsolidierungshilfen

Die Finanzierung der Konsolidierungshilfen erfolgt über eine Änderung der Umsatzsteuer-Verteilung nach § 1 Finanzausgleichsgesetz. Bund und Ländergesamtheit erbringen jeweils die Hälfte des für die Konsolidierungshilfen erforderlichen Finanzvolumens, wobei eine Bundesbeteiligung ausdrücklich nur unter der Bedingung einer Gesamteinigung in der Föderalismuskommission denkbar ist. Der Bund erhält den Beitrag der Ländergesamtheit als Festbetrag und überträgt ihn zusammen mit dem eigenen Beitrag als Konsolidierungshilfen in der vereinbarten Höhe an die anspruchsberechtigten Länder. Die horizontale Verteilung der Finanzierung erfolgt dann nach Einwohnern. Bei der Ermittlung des Länderanteils ist zu berücksichtigen, dass die anspruchsberechtigten Länder ebenfalls von der Finanzierung der Hilfen betroffen sind. Es ist sicherzustellen, dass die Länder nach Abzug ihres Eigenanteils netto den vereinbarten Konsolidierungshilfebetrag erhalten.

#### 5. Überwachung der Konsolidierungspfade

Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung der gesetzlich vereinbarten Konsolidierungspfade. Jedes Hilfe empfangende Land vereinbart mit dem Stabilitätsrat ein Konsolidierungsprogramm, um den geplanten Abbaupfad zu erreichen. Das Vorgehen in der Konsolidierungsphase entspricht damit weitgehend der ersten Stufe des Verfahrens zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen, wie es vom BMF vorgeschlagen wird. Eine Abweichung vom Konsolidierungspfad führt zu einem Verlust des Anspruchs auf weitere Zinshilfen. Die Gewährung von Konsolidierungshilfen schließt die Gewährung von Sanierungshilfen aufgrund einer Haushaltsnotlage aus.

#### Zum Regelungsbedarf

Die Gewährung von Konsolidierungshilfen an bestimmte Länder ist auf der Grundlage der aktuellen grundgesetzlichen Regelungen nicht möglich und bedarf daher einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung.

Mit Blick auf die Funktion der Konsolidierungshilfen, Länder mit übermäßiger Zinsbelastung bei den notwendigen Schritten zum Abbau bestehender Finanzierungsdefizite bzw. zur Bewahrung eines bereits ausgeglichenen Finanzierungssaldos bis zum Inkrafttreten der in Art. 109 GG festzulegenden Grundsätze für die Begrenzung der Kreditaufnahme zu unterstützen, wären sie in einem neuen Art. 143d GG im Abschnitt XI. „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ zu verankern.

Die Verfassungsnorm müsste beinhalten:

- Eine (bis 2014) befristete Ermächtigung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen an Länder mit übermäßiger Zinslast mit dem Ziel, durch einen rascheren Defizitabbau bzw. die Aufrechterhaltung eines weiterhin ausgeglichenen Haushalts die Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 zur Kreditbegrenzung im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens (im Jahr 2015) zu ermöglichen.
- Die Festschreibung der jährlichen Höhe der Konsolidierungshilfen und die Verpflichtung der Empfängerländer zur Einhaltung eines kontinuierlichen Defizitabbaupfades bzw. Beibehaltung eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos als Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen.
- Die Festlegung der hälftigen Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch den Bund und die Länder (Bundesbeteiligung nur unter der Bedingung einer Gesamteinigung in der Föderalismuskommission). Ein entsprechender Festbetrag wird in § 1 Finanzausgleichsgesetz geregelt.

Das Nähere ist in einem Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.