



**Freie
Hansestadt
Bremen**

Der Präsident des Senats

Saarland



Der Ministerpräsident

An die
Vorsitzenden der
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
c/o Deutscher Bundestag
11011 Berlin

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

Arbeitsgruppe 1
AG 1 – 09

1. September 2008

Sehr geehrter Herr Oettinger, sehr geehrter Herr Dr. Struck,

das Bundesministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 12. August 2008 unter anderem einen Vorschlag zur Gestaltung von Konsolidierungshilfen unterbreitet. Die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein übersenden hierzu in der Anlage eine gemeinsame Stellungnahme.

Es ist vor allem festzustellen, dass das Bundesministerium der Finanzen mit seinem Vorschlag deutlich hinter den von Ihnen formulierten Eckpunkten zurückbleibt. Die im Vorschlag skizzierten Hilfen werden der finanziellen Ausgangslage der betroffenen Länder nicht gerecht. Sie reichen insbesondere nicht aus, um diesen Ländern im Zusammenwirken mit ihren eigenen Konsolidierungsanstrengungen bis 2019 die dauerhafte und nachhaltige Einhaltung enger Neuverschuldungsgrenzen zu ermöglichen. Damit würde das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern im Rahmen der Reform der föderalen Finanzbeziehungen verfehlt.

Wir bitten Sie, die beigelegte Stellungnahme in die weiteren Beratungen der Arbeitsgruppe 1 - Schuldengrenze, Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen - einfließen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Böhrnsen
Bürgermeister

Peter Müller
Ministerpräsident

Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein

zu den vom BMF vorgelegten »Eckpunkten für die Gewährung von Konsolidierungshilfen«

Die Vorschläge des BMF formulieren den Anspruch, auf dem Eckpunktepapier der Vorsitzenden zu beruhen, lösen ihn jedoch nur unzureichend ein und weichen z. T. erheblich davon ab. Insbesondere werden diesen Vorschlägen zufolge keine echten Konsolidierungshilfen gewährt. Stattdessen setzt das BMF eine vollständige Konsolidierung aus eigener Kraft voraus. Damit wird das BMF-Konzept auch den tatsächlichen finanzpolitischen Herausforderungen auf der Zeitachse nicht gerecht:

- Im Vorschlag der Vorsitzenden »Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen« vom 23. Juni 2008 (Kommissionsdrucksache 128) werden allein in Ansehung der Haushaltslage insbesondere der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein als Gesamtvolumen für Konsolidierungshilfen von 1 bis 1,2 Mrd. € jährlich als angemessen angesehen. Aus den Vorstellungen des Bundes ergibt sich ein auf fünf Länder aufzuteilendes Volumen von unter 700 Mio. € jährlich bei einer Berechnung ohne Gemeindeebene. Bei einer Berechnung mit Gemeindeebene fällt das Volumen auf unter 300 Mio. € jährlich.
- Der Vorschlag des BMF zur Gewährung von Konsolidierungshilfen knüpft für die Ermittlung der anspruchsberechtigten Länder als Maßstab für die übermäßige Zinslast allein an die Zinsausgaben je Einwohner an. Im Vorschlag der Vorsitzenden »Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen« vom 23. Juni 2008 (Kommissionsdrucksache 128) wird hingegen auf die Zins-Steuer-Quote als möglichen geeigneten Indikator für überproportionale Vorbelastungen verwiesen; dieser anerkannte Indikator wird vom BMF nicht verwendet.
- Zentrale Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen soll das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts vollständig aus eigener Kraft sein. Dabei soll ein Haushaltsüberschuss in Höhe der Hilfen schon bis 2014 erreicht werden. Die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein hatten demgegenüber in der AG Haushaltsanalyse erklärt, sogar bis 2019 keinen Haushaltsausgleich aus eigener Kraft erzielen zu können.

Nach Auffassung der Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein beinhaltet das vom BMF vorgelegte Papier »Eckpunkte für die Gewährung von Konsolidierungshilfen« zahlreiche weitere Mängel:

- a) Die Vorstellungen des Bundes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen knüpfen mögliche Hilfeleistungen an die Höhe der Zinsbelastungen einzelner Länder im Verhältnis zum Länderdurchschnitt (Bezugsjahr 2007). Es fehlt jegliche Aussage darüber, ob es hierbei nur um die aus den Landeshaushalten zu finanzierenden Zinszahlungen geht oder auch die Gemeindeebene einbezogen werden soll.
- b) Die Betrachtung allein der Höhe der Zinsausgaben erlaubt keine fundierte Aussage über die Fähigkeit eines Landes, enge Neuverschuldungsgrenzen einzuhalten. Vorbelastungen aus den Pensions- und AAÜG-Verpflichtungen sind für die Frage der Einhaltung enger Grenzen ebenso von Bedeutung. Erst in der Gesamtschau der Vorbelastungen aus Zinsen, Versorgung und AAÜG im Verhältnis zu den Steuereinnahmen ergibt sich eine valide Einschätzung der Belastungssituation eines Landes.
- c) Es wird nur ein Belastungsindikator gebildet. Es fehlt damit ein Indikator, der auch die unterschiedliche Ausgangslage zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts abbildet. So hat z. B. Berlin zwar eine hohe Vorbelastung und schwierige Perspektiven, jedoch aufgrund der SoBEZ aktuell kein Finanzierungsdefizit, während Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein besonders hohe Finanzierungsdefizite aufweisen. Die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Einhaltung neuer Schuldengrenzen müssen durch die Wahl der Indikatoren angemessen abgebildet werden.
- d) Die für Stadtstaaten gewählte Belastungsgrenze (250 % des Länderdurchschnitts), oberhalb derer Zinslasten als übermäßig angesehen werden, ist nicht begründet und auf jeden Fall erheblich zu hoch angesetzt. Der Faktor liegt weit über allen bekannten Multiplikatoren, mit denen bei einwohnerbezogenen Betrachtungen Stadtstaaten und Flächenländer vergleichbar gemacht werden.
- e) Konsolidierungshilfen sollen nach dem BMF-Vorschlag in jährlich gleichbleibender Höhe lediglich bis zum Jahr 2014 gewährt werden. Diese zeitliche Befristung wird weder den Herausforderungen gerecht, denen sich die stark vorbelasteten westdeutschen Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein mit ihren hohen Defiziten gegenübersehen, noch berücksichtigt sie die Situation des ebenfalls stark vorbelasteten Stadtstaats Berlin, der mit einem starken jährlichen Rückgang der SoBEZ auch nach 2014 konfrontiert ist. Dies macht es dringend erforderlich, realistische, das heißt den Herausforderungen angemessene Konsolidierungshilfen bis zum Jahr 2019 vorzusehen.

- f) Das BMF-Papier sieht die Vereinbarung von Abbaupfaden bis 2014 vor, nach denen die hilfeberechtigten Länder ihre Defizite zurückführen bzw. ihren Schuldenstand abbauen müssen. Die Frage, welche Auswirkungen eine entsprechende Rückführung der Ausgaben in den betroffenen Ländern für den Aspekt der Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse hätte, lässt das BMF außer Betracht.
- g) Bereits die einmalige Verfehlung der Ziele soll den Verlust des Anspruchs auf weitere Konsolidierungshilfen zur Folge haben. Eine derartig rigide Regelung ist angesichts der Unwägbarkeiten konjunktureller Einflüsse oder auch vom Bund zu verantwortender Änderungen der Einnahmen- oder Ausgabenentwicklung in keiner Weise sachgerecht. Hier ist eine Regelung geboten, die solche Entwicklungen berücksichtigt.
- h) Ausgangspunkt für die Festlegung der Abbaupfade soll der Haushaltsplan 2008 sein. Nur Defizitreduzierungen bzw. Tilgungen gegenüber diesem Referenzjahr sollen nach dem BMF-Vorschlag Teilelement des Abbaupfades werden. Damit bleibt unberücksichtigt, dass einzelne Länder im Haushalt 2008 einen Finanzierungssaldo ausweisen, der nur aufgrund einmaliger Erlöse, z.B. aus Vermögensveräußerungen, erzielt wird und in den Folgejahren auch bei weitergehender strikter Konsolidierung nicht wieder erreicht oder gar übertroffen werden kann.
- i) Schließlich ist im Vorschlag des BMF die Frage der Sanktionen nicht angemessen geregelt. Nach – planmäßigem oder wegen Abweichung vom Abbaupfad vorzeitigem – Auslaufen der Konsolidierungshilfe soll ein betroffenes Land im Weiteren so behandelt werden wie ein Land, das nach den ebenfalls vom BMF vorgestellten »Eckpunkten eines Verfahrens zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen« in die sog. zweite Stufe des Sanierungsverfahrens gerät. Wenn also ein Land sich zum Zeitpunkt des Auslaufens der Konsolidierungshilfen (noch) in einer Haushaltskrise befindet, die es ihm verwehrt, die neuen Schuldengrenzen einzuhalten, soll es ermächtigt und zugleich verpflichtet werden, von finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite abzuweichen. Dass durch Bundesgesetz der Landesgesetzgeber zum Erlass inhaltlich vollständig determinierter Gesetze gezwungen werden soll, verstößt gegen das bundesstaatliche Prinzip i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG. Dieses Verfahren ist gerade aus Sicht der auf Hilfen angewiesenen Länder abzulehnen, da es ihren Weg in die finanzpolitische Normalität gefährden würde. Zudem würden Zu- bzw. Abschläge als einziges Sanierungsinstrument unrealistische Größenordnungen annehmen und die notwendigen Steuerzuschläge müssten ein absurd hohes Niveau erreichen.

Als klärungsbedürftig sind abschließend noch folgende Punkte zu benennen:

- der Vorschlag des Bundes zur Finanzierung;
- der vom Bund hergestellte Zusammenhang von Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen; die Vorstellung des BMF über einen solchen Konnex entspricht nicht dem Eckpunktepapier der Vorsitzenden;
- die Anforderung, dass Empfängerländer, die bereits 2007 einen ausgeglichenen Haushalt realisieren konnten, diesen Haushaltsausgleich ungeachtet eventueller Sondersachverhalte aufrechterhalten müssen.

Insgesamt bleibt das Hilfevolumen nicht nur hinter dem in den Eckpunkten genannten und angesichts der Problemdimension auch gerechtfertigten Betrag zurück, sondern versetzt betroffene Länder auch in Verbindung mit erheblichen zusätzlichen Eigenanstrengungen nicht in die Lage, enge Neuverschuldungsgrenzen dauerhaft und nachhaltig einhalten zu können.