



Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde

10. September Finanzbehörde, Postfach 301741, D - 20306 Hamburg

Staatsrat Dr. Robert Heller

Bundesministerium der Finanzen
Herrn Staatssekretär Werner Gatzer
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Gänsemarkt 36
D – 20354 Hamburg
Telefon 040 - 4 28 23 – 1431 / 1432
Telefax 040 - 4 28 23 – 2304

nachrichtlich:

AG 1 der Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung der Bund-
Länder-Finanzbeziehungen

10. September 2008

Kommissions-Arbeitsgruppe 1

Hier: Vorschlag des BMF für eine „Konsolidierungshilfe“ vom 12. August 2008 (AG 1 -06)

Sehr geehrter Herr Kollege,

im Mittelpunkt der Föderalismusreform II steht angesichts der ausufernden Staatsverschuldung die Herausforderung und zugleich der Anspruch, die Grundlagen für eine künftig stabile und solide Haushaltspolitik in Bund und Ländern durch eine wirksame Schuldenbremse zu legen. Hierzu sind, auch aus Ihrem Haus, eine Reihe unterschiedlicher Konzepte vorgelegt worden.

Die erforderliche Auseinandersetzung darüber wird allerdings zunehmend durch die Diskussion um Notwendigkeit und Ausgestaltung von Konsolidierungshilfen überlagert. Diese Schwerpunktverlagerung ist bemerkenswert, sowohl angesichts der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Berlin vom 19. Oktober 2006, in der klar die Eigenverantwortung der Länder für ihre Finanzpolitik unterstrichen wird, als auch vor dem Hintergrund, dass in dem Bericht der AG Haushaltsanalyse vom 15. April 2008 den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein bescheinigt wurde, bis 2019 auch ohne finanzielle Hilfe einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können, sich zumindest aber zu zumutbaren eigenen Anstrengungen, wie sie Berlin bereits umgesetzt hat (Erhöhung der Grundsteuer und Grunderwerbsteuer, Einsparungen im Personalbereich) zu verpflichten. Danach sind Konsolidierungshilfen in der Sache derzeit nicht begründet. Dass sie dennoch in der Konzeption des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008 und in den Vorlagen aus Ihrem Hause als Baustein enthalten sind, ist sicherlich dem Versuch geschuldet, eine politische Gesamtlösung für alle Beteiligten anzubieten.

Losgelöst von der grundsätzlichen Frage einer Konsolidierungshilfe muss sich der konkrete Vorschlag des BMF an den politischen und rechtlichen Vorgaben messen lassen.

Im Eckpunktepapier werden u. a. der abstrakt-generelle Maßstab einer überproportionalen Zinslast und die gestufte Beteiligung der Länder an der Finanzierung nach objektiven Kriterien gefordert. Die Forderung nach objektiven, nachvollziehbaren und nicht willkürlich vom Ergebnis her gesetzten Indikatoren, ist von keinem Mitglied der Föderalismuskommission 2 in Zweifel gezogen worden. Ihr Vorschlag, der sich nur auf einen einzigen Indikator stützt, setzt diese Vorgaben nicht sachgerecht um:

Ob Konsolidierungshilfen gewährt werden, orientiert sich in Ihrem Modell an der Höhe der Zinsausgabe je Einwohner. Der in Ihrem Modell als Schwelle angenommene Wert dieses Indikators für Stadtstaaten liegt mit 250 v. H. doppelt so hoch wie der Schwellenwert für Flächenländer mit 125 v. H., ohne dass es hierfür eine sachliche Begründung gibt. Allein der generelle Verweis auf unterschiedliche Haushaltsstrukturen von Flächenländern und Stadtstaaten rechtfertigt eine solche Differenz nicht. Ihr Modell blendet die kommunalen Zinslasten bei den Flächenländern komplett aus. Konsequenter müsste dann auch bei den Stadtstaaten ein fiktiver kommunaler Anteil herausgerechnet werden, so dass sich auch für diese ein erheblich geringerer Schwellenwert als 250 v. H. ergeben würde. Im Übrigen weist Ihr Modell infolge des Ausblendens der kommunalen Zinslasten auch erhebliche Unschärfen mit Blick auf die tatsächlichen Unterschiede der Finanzlage der Flächenländer untereinander auf.

Was Hamburg speziell angeht ist, dass wir – gemessen an den Zinsausgaben je Einwohner – unter den Ländern am drittstärksten belastet sind. Dennoch soll sich Hamburg an Hilfszahlungen an Länder beteiligen, deren Zinsausgaben je Einwohner deutlich darunter liegen. Das würde zu einer eklatanten Ungleichbehandlung unter den Ländern führen. Hamburg hätte nach Ihrem Modell mit einem Finanzierungsanteil von rund sechs Euro pro Einwohner die höchste Pro-Kopf-Belastung zu tragen, während die anderen zahlenden Länder mit rund fünf Euro pro Einwohner belastet wären. Die Pro-Kopf-Anlastung wäre im Vergleich zu den anderen zahlenden Ländern für Hamburg also um 20 v. H. höher! Hamburg wäre bei Ihrem Modell doppelt benachteiligt. Das ist für uns inakzeptabel.

Eine weitere Schieflage in dem Modell bewirkt die Finanzierung über die Änderung der Umsatzsteuerverteilung als Vorwegabzug: Er bedeutet, dass das Volumen der Umsatzsteuer im Länderfinanzausgleich entsprechend gemindert ist, dort aber die starken Länder weiterhin ihre Ausgleichsbeiträge an die schwachen Länder leisten müssen. Diese Auswirkung auf den Länderfinanzausgleich muss in die Betrachtung miteinbezogen werden.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass ergebnisorientiert bestimmte Länder einbezogen, andere aber ausgeschlossen werden sollen. Grundsätzlich sind aber alle Länder bei der Frage, ob ihnen Konsolidierungshilfen zu gewähren sind oder nicht, an vergleichbaren Maßstäben zu messen. Hier sind auch verfassungsrechtliche Anforderungen zu beachten.

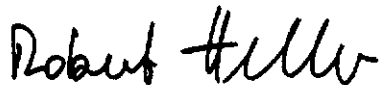
Nach der geltenden Finanzverfassung sind Zinshilfen vermutlich nur in Form der Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs.2 Satz 3 GG zulässig. Für die vorgeschlagene Konsolidierungshilfe unter Beteiligung der Länder wäre eine Ergänzung des Finanzausgleichsystems im Grundgesetz erforderlich. Letzteres verbietet nämlich gegenwärtig nicht nur vertikale Zahlungen der Länder an den Bund, sondern darüber hinaus jegliche bundesgesetzlichen Zweckbindungen zur Sicherstellung einer bestimmungsgemäßen Verwendung der Finanzhilfen in den Empfängerländern.

An einen horizontalen Ausgleichsmechanismus bindet die Maßstäbe-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts strenge Kriterien. So besteht der zwingende Bedarf eines abstrakt-generellen Regelwerks auf der Grundlage objektiver maßstabgerechter Indikatoren.

Bei der konkreten Ausgestaltung des Verteilungsmechanismus einer Konsolidierungshilfe ist ferner dem föderalen Gleichbehandlungsgebot zu folgen. Dabei ist „eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen“ (BVerfGE 101, 158, 230.).

Hamburg kann daher Ihren Vorschlag für Konsolidierungshilfen nicht mittragen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Robert Heller