

## Haushaltsnotlagen und Konsolidierungshilfen

Seit März 2007 arbeitet die Kommission von Bundestag und Bundesrat an Vorschlägen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Eingesetzt wurde diese Kommission bereits am 15. Dezember 2006. Nach der Vorlage des Berichtes der AG Haushaltsanalyse vom 15. April 2008 (K.-Drs. 102), mit dem ein umfangreicher Überblick zur Haushaltssituation der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein und insgesamt eine abgestimmte Datengrundlage für die Verhandlungen im Rahmen der Föderalismusreform II gegeben worden war, hatten die Kommissionsvorsitzenden am 23. Juni 2008 ihre Vorstellungen über Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen präsentiert (K.-Drs. 128).

Gegenwärtig wird in der Öffentlichkeit ein jüngst vom Bundesministerium der Finanzen unterbreiteter Vorschlag zu den Themenbereichen „Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ und „Konsolidierungshilfen“ diskutiert. Ein Konfliktpotenzial innerhalb der Diskussion dürfte sicherlich beim Thema „Bemessung der Konsolidierungshilfen“ bestehen, da letztlich die Festlegung eines bestimmten Maßstabes anhand eines als geeignet erscheinenden Indikators die Anzahl der empfangsberechtigten Länder, das Volumen der Konsolidierungshilfen und die Finanzierungsbeiträge des Bundes und der hilfepflichtigen Länder beeinflusst.

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst in Kürze das zugrunde liegende so genannte „Eckpunktepapier“ der Kommissionsvorsitzenden skizziert und darauf aufbauend ein zugegebenermaßen sehr einfacher Vorschlag zur Bemessung von Konsolidierungshilfen unterbreitet. Abschließend erfolgt eine kurze kritische Einordnung der Ergebnisse.

## **Zum Eckpunktepapier der Kommissionsvorsitzenden**

Mit der Vorlage des Eckpunktepapiers der Kommissionsvorsitzenden am 23. Juni 2008 ist der Versuch unternommen worden, die Ergebnisse der bisherigen eineinhalbjährigen Beratungen der Föderalismusreformkommission zu bündeln und für die entscheidenden Beratungen und Verhandlungen zu strukturieren. Das Eckpunktepapier ist in zwei Themenkomplexe aufgeteilt:

### **I. Finanzthemen**

1. Schuldengrenze
2. Frühwarnsystem
3. Konsolidierungshilfen
4. Altschuldentilgung
5. Steuerautonomie

### **II. Verwaltungsthemen**

1. Öffentliche IT und Verwaltungskooperation
2. Benchmarking
3. Steuerverwaltung
4. Abweichungsrechte
5. Justizthemen
6. Bundesfernstraßen

Daran angelehnt wurden wiederum vier Arbeitsgruppen eingerichtet, welche sich mit folgenden Themen befassen und hierzu für die Kommission Vorschläge entwickeln sollen:

**AG 1** Schuldengrenze, Frühwarnsystem (einschließlich finanzstatistisches Benchmarking), Konsolidierungshilfen.

**AG 2** Steuerautonomie, Steuerverwaltung.

**AG 3** Verwaltungskooperation, öffentliche IT, Benchmarking.

**AG 4** Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht.

Für die AG 1, welche unter Leitung der Kommissionsvorsitzenden Vorschläge erarbeiten soll, sind im Eckpunktepapier einige Vorgaben enthalten. So soll bezüglich der Reform der verfassungsrechtlichen **Schuldengrenze** eine Konkretisierung des bisherigen Art. 115 GG für den Bund erfolgen. Ein weiterer Eckpunkt soll dann in diesem Zusammenhang die Übertragung bzw. Konkretisierung der zukünftig für den Bund geltenden Begrenzung der jährlichen Kreditaufnahme in die Landesverfassungen durch den jeweiligen Landesverfassungsgesetzgeber sein.

Des Weiteren wird im Eckpunktepapier ein struktureller Haushaltsausgleich in einem Mehrjahreszeitraum vorgeschlagen unter Berücksichtigung eines gemeinsamen Rahmens bzw. Auftrages entsprechend Art. 109 GG. So ist durch die Kommissionsvorsitzenden ein Haushaltsausgleich ohne Kredite bzw. nahezu ohne Kredite (bezogen auf den Mehrjahreszeitraum) angedacht.

Als ein wesentliches Element eines **Frühwarnsystems** wird ein Stabilitätsrat als Weiterentwicklung des bisherigen Finanzplanungsrates vorgeschlagen, welcher im Grundgesetz verankert werden soll. Im durch die AG 1 zu erarbeitenden Vorschlag sollen Aufgaben und Ziele des Frühwarnsystems genau so konkretisiert werden wie die Festlegung von Konsequenzen bei Verletzung der Grundgesetz-Rahmenvorgabe. Einig waren sich die Kommissionsvorsitzenden, dass „es keine Öffnungsmöglichkeiten für Standardabsenkungen in den Bereichen Soziales und Umwelt geben soll.“<sup>1</sup> Die Installation eines Kontrollgremiums, welches sich aus den Finanzministern der Länder und des Bundes zusammensetzt und die öffentlichen Haushalte insbesondere der Länder überwachen soll, könnte als ein Eingeständnis eines teilweisen Versagens einiger Landesparlamente bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktion verstanden werden. Insofern müsste dem neu zu schaffenden Kontrollgremium „Stabilitätsrat“ mehr als nur eine Überwachungsaufgabe zukommen.

Schließlich ist durch die Kommissionsvorsitzenden zur Kenntnis genommen worden, dass „das Ziel eines dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalts mittelfristig aus Sicht einiger Länder aus eigener Kraft nicht erreichbar ist.“<sup>2</sup> Daher wird ein

---

<sup>1</sup> Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 128, S. 8

<sup>2</sup> K.-Drs. 128, S. 3.

**Konsolidierungspakt** vorgeschlagen mit befristeten Hilfen nach einem abstrakt-generellen Maßstab der überproportionalen Zinslast mit einem Gesamtvolumen von 1 bis 1,2 Mrd. Euro jährlich, welcher hälftig durch Bund und Länder finanziert werden soll.<sup>3</sup>

### **Konsolidierungspakt und „Zinsbeihilfen“ - aber wie?**

Geleistet werden könnten diese Zinsbeihilfen z.B. in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Dies hätte auch zur Folge, dass Geberländer im Länderfinanzausgleich definitiv nicht in die Gruppe der empfangsberechtigten Länder aufgenommen werden könnten, da Bundesergänzungszuweisungen als primäres Kriterium zur Vergabe die „Leistungsschwäche“ und damit eine relative Finanzschwäche voraussetzen. Mit der gleichen Begründung erhält beispielsweise Hamburg trotz Kleinheit und damit verbundenen überdurchschnittlichen Kosten je Einwohner für Regierung und Verwaltung keine Sonderbedarfs- Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“.

Gegen die Verwendung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 G könnte eingewendet werden, dass das Maßstäbengesetz in § 12 Abs. 3 Satz 2 bei der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Regelfall eine degressive Ausgestaltung vorsieht und insofern zumindest keine über einen längeren Zeitraum konstanten Zinsbeihilfen zulässig wären. Jedoch hat die Politik hier stets einen Ausweg gefunden, wie die gegenwärtige Gewährung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“ (§ 11 Abs. 4 FAG) sowie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „strukturelle Arbeitslosigkeit“ (§ 11 Abs. 3a FAG) zeigt.

Sofern sich Bund und Ländergesamtheit über eine jeweils hälftige Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen einigen, könnte hier das „flexible Element der deutschen Finanzverfassung“, die vertikale Umsatzsteuerverteilung, zum Tragen kommen. Dabei könnte der Bund zunächst einen entsprechenden Anteil am Umsatzsteueraufkommen durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) erhalten. Dieser Anteil wäre so zu bemessen, dass er

---

<sup>3</sup> Siehe K.-Drs. 128, S. 4.

genau der Hälfte des notwendigen Konsolidierungsvolumens entspricht. Die andere Hälfte erbringt der Bund aus eigenen Mitteln.

Der Gesamtbetrag könnte dann an die Gruppe der empfangsberechtigten Länder überwiesen und innerhalb dieser Gruppe nach Einwohnern verteilt werden. Zu beachten ist dabei selbstverständlich, dass durch die Abgabe eines Anteils des Ländersteueranteils am Umsatzsteueraufkommen an den Bund alle 16 Länder die Hälfte des notwendigen Finanzierungsvolumens mitfinanzieren. Daher ist für jedes der empfangsberechtigten Länder sicherzustellen, dass die Nettozuweisung, also die Bruttozuweisung vom Bund abzüglich des entgangenen Anteils am Länderanteil an der Umsatzsteuer, dem vereinbarten Konsolidierungshilfebetrug entspricht.

### ***Ein (sehr) einfacher Vorschlag zur Bemessung von Konsolidierungshilfen***

Sollen Konsolidierungshilfen in Form von „Zinsbeihilfen“ geleistet werden, so ist die übermäßige Zinsbelastung zu ermitteln, welche mittels Zinsbeihilfe abgebaut werden soll. Folgende Schwellenwerte zur Ermittlung der „Zinsbeihilfe“ für übermäßige Zinsausgaben werden hier vorgeschlagen:

- Ein Flächenland ist empfangsberechtigt, soweit dessen Zinsausgaben je Einwohner eine Grenze von **125 %** bzw. **110 %** der länderdurchschnittlichen Zinsausgaben je Einwohner überschreitet.
- Ein Stadtstaat ist empfangsberechtigt, soweit dessen Zinsausgaben je Einwohner eine Grenze von **125 % x 1,35** bzw. **110 % x 1,35** der länderdurchschnittlichen Zinsausgaben je Einwohner überschreitet.

Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Länder bezüglich ihrer Haushaltswirtschaft nach Art. 109 Abs. 1 GG ist jedem Land ein eigenverantwortlicher Ermessens- und Entscheidungsspielraum auch hinsichtlich der jährlichen Kreditaufnahme und den damit verbundenen Zinsausgaben einzuräumen. Obgleich bei einem festzulegenden Eigenverantwortungsbereich der Flächenländer bezüglich der Zinsausgaben von bis zu maximal +10 % bzw. +25 % über dem länderdurchschnittlichen Zinsausgabenniveau sicherlich eine gewisse Willkür nicht

bestritten werden kann, wird eine Abweichung von bis +25 % gegenüber einem kennzahlengestützten Durchschnittswert im politischen Raum durchaus diskutiert.<sup>4</sup> Für Stadtstaaten könnte aufgrund ihrer auch verfassungsgerichtlich anerkannten strukturellen Andersartigkeit und Eigenart gegenüber Flächenländern ein um den Faktor 1,35 (Einwohnerwertung) erhöhter Schwellenwert in Frage kommen. Eine konsolidierte Betrachtung der Länder (Landes- und Gemeindeebene) erscheint sachgerecht, da die Landesebene über den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich die Gemeindeebene an der Konsolidierung des Landeshaushaltes beteiligen kann.<sup>5</sup> Tabelle 1 zeigt das Ergebnis bei den festgelegten alternativen Schwellenwerten für Flächenländer und Stadtstaaten.

**Tab. 1: Übermäßige Zinslast und Konsolidierungshilfen**

	Zinsausgaben*		Übermäßige Zinslast			
			Flächenländer: > 125 % Stadtstaaten: > 169 %		Flächenländer: > 110 % Stadtstaaten: > 149 %	
	Mio. Euro	Euro je Einwohner	Euro je Einwohner	Mio. Euro	Euro je Einwohner	Mio. Euro
Nordrhein-Westfalen	6.408	356	-43	---	5	---
Bayern	1.692	135	-264	---	-216	---
Baden-Württemberg	2.272	211	-188	---	-140	---
Niedersachsen	2.739	343	-56	---	-8	---
Hessen	1.940	320	-79	---	-32	---
Rheinland-Pfalz	1.480	366	-33	---	14	58
Schleswig-Holstein	1.064	375	-24	---	24	69
Saarland	511	492	93	96	140	146
Sachsen	707	167	-232	---	-184	---
Brandenburg	896	352	-46	---	1	4
Sachsen-Anhalt	1.084	446	47	115	95	231
Thüringen	822	357	-42	---	6	14
Mecklenburg-Vorpommern	574	340	-59	---	-11	---
Berlin	2.467	724	185	630	249	847
Hamburg	997	566	27	---	91	---
Bremen	603	910	370	245	434	288
Länder	26.256	319				
<b>Summe Konsolidierungshilfen</b>				<b>1.087</b>		<b>1.658</b>

\* Zinsausgaben an öffentlichen Bereich und an andere Bereiche.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Eigene Berechnungen.

<sup>4</sup> So bspw. bei KRETSCHMANN, WILFRIED [2008]: Nur eine Lösung im Paket hat eine Chance, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 091, S. 12. Siehe auch DEUBEL, INGOLF [2008]: Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite und Bewältigung von Haushaltskrisen, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 056, S. 11.

<sup>5</sup> Siehe dazu exemplarisch das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 7. März 2008 (StGH 2/05).

Aus den beiden beispielhaft ermittelten Ergebnissen (Tabelle 1) bei ausschließlicher Verwendung des Indikators „Zinsausgaben je Einwohner“ ergibt sich je nach Wahl der Schwellenwerte ein Konsolidierungshilfenvolumen von 1,1 bis 1,7 Mrd. Euro. Viel interessanter ist hingegen wohl die (nicht neue) Erkenntnis, dass die Wahl der jeweiligen Schwellenwerte für Flächenländer und Stadtstaaten nicht nur das Volumen, sondern auch die Zahl der empfangsberechtigten Länder beeinflusst. Ein nicht unwesentlicher Aspekt, da es letztlich doch um einen politischen Kompromiss beim Abschluss der Arbeit der Föderalismusreformkommission gehen wird.

### **Verwendung eines einzigen Indikators bei Haushaltskonsolidierung unzureichend**

Die oben vorgestellten Ergebnisse der Konsolidierungshilfenberechnungen bei alternativen Schwellenwerten sind mit Hilfe eines einzigen Indikators (Zinsausgaben je Einwohner) ermittelt worden, da derartige Vorschläge auch Gegenstand der politischen Diskussion im Rahmen der Beratungen bezüglich der Föderalismusreform II sind. Allerdings kann gezeigt werden, dass gerade die ausschließliche Verwendung des Indikators „Zinsausgaben je Einwohner“ nicht ohne weiteres umfassend über den Konsolidierungsbedarf eines Landes informiert. Bei Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen können keine Geberländer im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, obgleich einzelne Länder (wie bspw. Hamburg oder auch Nordrhein-Westfalen) bei Festlegung eines bestimmten Schwellenwertes des Indikators „Zinsausgaben je Einwohner“ diesen Schwellenwert übersteigen würden.

Konsolidierungshilfen sollen dazu beitragen, dass auch empfangsberechtigte Länder dauerhaft strukturell ausgeglichene Haushalte aufstellen können. Berlin weist für das Jahr 2007 einen Finanzierungssaldo in Höhe von +80 Mio. Euro aus,<sup>6</sup> d.h. Berlin konnte im Jahr 2007 einen materiell ausgeglichenen Haushalt ausweisen. Aus Tabelle 2 geht zusätzlich hervor, dass Berlin, anders als die durch die AG Haushaltsanalyse analysierten Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein, mittelfristig deutliche Haushaltsüberschüsse erwirtschaften wird.

---

<sup>6</sup> Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen, Saarland Schleswig-Holstein, K.-Drs. 102, S. 286.

**Tab. 2: Berlin und Bremen - Finanzierungssalden bis 2012**

in Mio. Euro	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Berlin</b>	+514	+90	+65	+339	+566
<b>Bremen</b>	-664	-617	-568	-516	-462
<b>Saarland</b>	-349	-325	-301	-275	-247
<b>Schleswig-Holstein</b>	-342	-322	-300	-277	-251

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Eckwerte der Finanzplanung 2008 bis 2012; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 102, S. 282 f.

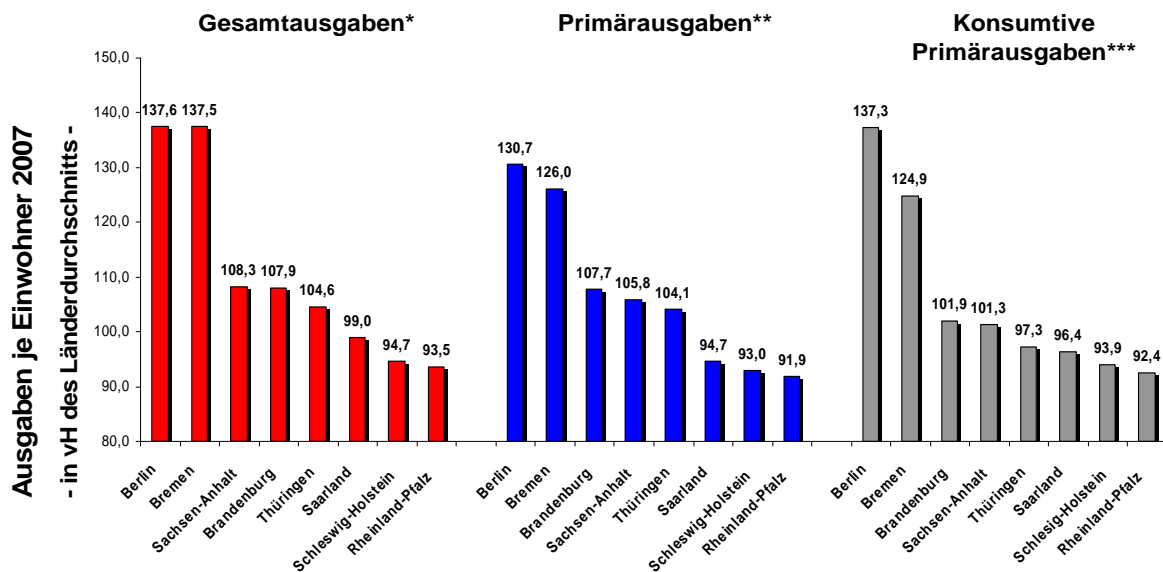
Zu berücksichtigen ist dabei, dass aufgrund ihrer degressiven Ausgestaltung die Jahresbeträge aus dem Solidarpakt II (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Neue Länder“) für Berlin seit 2005 jährlich sinken. War das Abschmelzen dieser Jahresbeträge in den Jahren 2006 und 2007 noch relativ gering ausgeprägt (-10 bzw. -29 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr), so werden die Jahresbeträge ab 2009 um durchschnittlich 140 Mio. Euro, jeweils gegenüber dem Vorjahr, sinken. In den Finanzierungssalden des Landes Berlin bis 2012 ist diese Entwicklung bereits berücksichtigt.

Allerdings geht die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen in Berlin (noch) nicht mit einer merklichen Einschränkung staatlicher Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger einher. Als Orientierung zur Formulierung dieser These wird hier auf die strukturelle Andersartigkeit und Eigenart von Stadtstaaten hingewiesen, welche durch ein deutlich höheres Aufgabenwahrnehmungsniveau und damit verbundenen weitaus höheren Ausgaben je Einwohner gegenüber Flächenländern zum Ausdruck kommt. Sowohl bei den Gesamtausgaben als auch bei den „Primärausgaben“ (Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben) und den so genannten „konsumtiven Primärausgaben“ (Primärausgaben abzüglich Investitionen) weist Berlin gegenwärtig die höchsten Ausgaben je Einwohner aller 16 Länder aus (siehe auch Abbildung 1). Berlin verwendet die Solidarpaktmittel weniger zum Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs, sondern vielmehr zur Reduzierung der eigenen jährlichen Nettokreditaufnahme.<sup>7</sup> Insofern kann die Gewährung von Sonderbedarfs-BEZ an Berlin gegenwärtig schon als „Konsolidierungshilfe“ gedeutet werden.

---

<sup>7</sup> Zur Kritik siehe auch RAGNITZ, JOACHIM [2005]: Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht, in: Wirtschaft im Wandel, 11. Jg., Heft 9, S. 288-292.





\* Ohne LFA-Beiträge bei Geberländern.

\*\* Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben (Zinsausgaben an öffentlichen Bereich und an andere Bereiche).

\*\*\* Primärausgaben abzüglich Investitionsausgaben (Inv.-Ausgaben = Ausgaben der Kapitalrechnung – Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Eigene Berechnungen.

Ohne Solidarpakt-II-Mittel (2007: 1.974 Mio. Euro) hätte Berlin lediglich Primärausgaben in Höhe von 4.779 Euro je Einwohner finanzieren können - also nur **117,2 %** des Länderdurchschnitts (hier wird berücksichtigt, dass der Länderdurchschnitt auch entsprechend reduziert würde). Bremen mit einem Finanzierungssaldo von 709 Mio. Euro im Jahr 2007 (Fachserie 14, Reihe 2) hätte bei einem materiell ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditaufnahme nur Primärausgaben in Höhe 4.097 Euro je Einwohner im Jahr 2007 finanzieren können - also nur **100,1 %** des Länderdurchschnitts (auch hier wird die Reduzierung der Primärausgaben bei der Ländergesamtheit berücksichtigt). Im Ergebnis ist festzuhalten:

- Ein materiell ausgeglichener Haushalt ist gegenwärtig für Bremen ohne Hilfen verhältnismäßig schwieriger zu realisieren als für Berlin.
- Die Realisierung eines materiell ausgeglichenen Haushaltes würde für Bremen als Stadtstaat die Aufgabe der Groß- und Landeshauptstadtfunktion bedeuten.

*André W. Heinemann*